

## **DANIŞTAY KARARLARI IŐIŐINDA İDARE HUKUKUNDA SEBEP İKAMESİ KAVRAMI**

*The Light of the Council of State Decisions, the Concept of the Cause Substitute  
in Administrative Law*

*Dr. Öğr. Üyesi Aynur HASOĞLU\**

### **ÖZET**

İdari yargıdaki dava türlerinden biri iptal davasıdır. İptal davası idari işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle açılan davadır. Bu davanın görülmesi sırasında hâkim tarafların ileri sürdüğu sebeplerin dışında bir sebebin hukuka uygun olarak gerçekleştiği kanaatine varırsa yargılamayı bu sebebe dayanarak sona erdirecektir. İdare hukukunda bu durum sebep ikamesi olarak adlandırılmaktadır.

### **ANAHTAR KELİMELEER**

İdari İşlem, İdari İşlemin Unsurları, Sebep Unsuru, Sebep İkamesi

### **ABSTRACT**

---

\* Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı. aynurhasoglu@erciyes.edu.tr ORCID: 0000-0002-1679-0241.

Makale Geliş Tarihi: 02.01.2019

Makale Kabul Tarihi: 27.03.2019

One of the types of proceedings in administrative jurisdiction is a cancellation case. The act of revocation is based on the grounds that the administrative proceeding is contrary to the law. If, during the course of this case, the judge finds that he or she is convicted in accordance with the law for reasons other than those reasoned by the parties, he / she shall endeavor to judge on this ground. In administrative law, this is called a cause substitute.

### KEY WORDS

Administrative Act, Component of Administrative Act, Motives of administrative acts, cause substitute.

## I. GENEL OLARAK

Bilindiği üzere idari işlemler hukuka uygunluk başka bir deyişle kanunilik karinesinden yararlanırlar<sup>1</sup>. Bu karine idari işlemin açılan bir iptal davası sonucu iptal edilinceye ya da yapılan bir başvuru üzerine veya idare tarafından kendiliğinden geri alınıp kaldırılıncaya kadar hukuka uygun kabul edilmektedirler<sup>2</sup>. Bu karinenin ortadan kaldırılması yani aksinin ispat edilmesi ise yargı yolu ile gerçekleşmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu<sup>3</sup>'nun dava türlerini düzenleyen 2. maddesi iptal davaları açısından idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden hukuka uygun olmasını ara-

<sup>1</sup> “İdari işlemler, tesis edildikleri tarih itibarıyla hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaktadır. Başka bir ifade ile idari işlemler, mahkeme kararıyla iptal edilmedikleri; idarece geri alınmadıkları sürece hukuk âleminde varlıklarını ve etkilerini sürdürmektedirler. Bu itibarla; somut uyuşmazlıkta, dava konusu işlemin dayanağı olan encümen kararının davacı tarafından öğrenilmesinin ardından iptali istemiyle dava açılmadığı anlaşıldığından, hukuka uygunluk karinesi kapsamında ve icrai nitelikte olduğunun kabulü gerekmekte olup, bu nedenle encümen kararının icrası için yapının boşaltılmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 6. Dairesinin 30.09.2009 tarih E. 2007/2793, K. 2009/8987 sayılı kararı. [http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D20090930K20098987E20072793&Doc=DANISTAY\\_TR](http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D20090930K20098987E20072793&Doc=DANISTAY_TR) et; 18.04.2017. Benzer bir karar için bkz; Danıştay 7. Dairesinin 16.11.2015 tarih ve E. 2002/4300, K. 2005/2763 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 29.03.2017.

<sup>2</sup> GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara 2011, s. 125 – 126; AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı Ankara 2016, s. 382; GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, 2. Baskı, Bursa 2009, s. 678 – 681.

<sup>3</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, RGT 20/1/1982, RGS 17580.

mıştır<sup>4</sup>. Bu unsurlardan biri veya birkaçı itibariyle işlemin hukuka aykırı olduğu kanaatine varıldığında yargı yeri dava konusu idari işlemi iptal edecektir.

İdari işlemlerin sahip olduğu söz konusu bu unsurlardan önemli biri de sebep unsurudur. Özel hukukta gerçekleştirilen işlemler açısından bir sebebin bulunmasına gerek yokken idare hukukunda gerçekleştirilen idari işlemler açısından işlemin bir sebebe dayanması gerekmektedir<sup>5</sup>.

Sebep, Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğünde bir şeyin olmasına yol açan şey olarak tanımlanmıştır<sup>6</sup>. İdari işlemin bir unsuru olarak sebep ise idari makamların idari işlemi yapmak için ihtiyaç duyduğu bütün etkenlerdir ve bir nevi idari işlemin gerekçesi olarak da ifade edilebilir. Danıştay'a göre sebep, idareyi işlem yapmaya yönelten tüm etkenler olup; sebep, işlemin bir tür gerekçesidir. Yasalarda açıkça belirtilmemiş olması halinde dahi, idari işlemin dayanağı olan sebebin, idare tarafından idari dava açılması durumunda, idari yargı mercii önünde bildirilmesi zorunludur.<sup>7</sup>

Sebep unsurunda bir hukuka aykırılık hali söz konusu olduğunda yargı yeri bu durumu işlemin hukuka aykırılığı bağlamında değerlendirecektir. İdarenin gösterdiği sebebin hukuka aykırı olması ya da söz konusu olayda hiç gerçekleşmemiş olması durumlarında işlemin hukuka aykırı olması ve iptali sonucu doğacaktır. Bazı durumlarda ise idari işlemde idarenin gösterdiği hukuka uygun olmayan sebebin yerine yargı yeri tarafından belirlenecek olan sebebin değerlendirilerek davanın sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu durumda ise sebep ikamesi olarak ifade edilen uygulama söz konusu olmaktadır. İdare hukukunun içtihadı bir hukuk dalı olması sebebiyle çalışmamızda Danıştay kararları bağla-

<sup>4</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu md. 2/1-a "...İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları..."

<sup>5</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku, C. II, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 4. Baskı, Ankara 2010, s. 532; YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul 2009, s. 130; ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara 2016, Gün. 8. Baskı, s. 498; AKYILMAZ / SEZGİNER/ KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s. 431; KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, 12. Baskı Konya 2018, s. 174.

<sup>6</sup> Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58ebafd93987e1.92588668](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58ebafd93987e1.92588668). Et; 10.04.2017.

<sup>7</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 17.10.1997 tarih E. 199/769, K. 1997/525 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 24.03.2017.

mında idari yargı yerlerinin sebep ikamesi yapabilmesine ilişkin hususlar ele alınıp değerlendirilmeye çalışılacaktır.

## II. İDARİ YARGI HÂKİMİNİN RESEN ARAŞTIRMA YETKİSİ KAPSAMINDA UYUŞMAZLIKLARI İNCELEMESİ

İdari yargı denetiminin kapsamı ve sınırları konusunun temeli ve esası Anayasa'dır<sup>8</sup>. Anayasanın 'yargı yolu' başlıklı 125. maddesi yargı yetkisinin kullanımıyla ilgili hükümler içermektedir.

*“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.”* (Anayasa md. 125/4)

İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde de idari yargılama yetkisine ilişkin olarak benzer bir hüküm yer almaktadır. Söz konusu hükme göre idari yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.

Benzer nitelikte bir düzenleme Mülga Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununda<sup>9</sup> da yer almakta idi<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> GÜRAN, Sait, İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, **Danıştay Başkanlığı 140. Yıl Sempozyumu 12 Mayıs 2008**, Ankara 2009, s. 57.

<sup>9</sup> 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu RGT 20 Temmuz 1972, RGS 14251.

<sup>10</sup> “20 nci maddede belirtilen kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden dolayı; yetki, sebep şekil, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından bahisle menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılacak iptal davaları, aynı idari işlem ve eylemlerin haklarını ihlal etmesi halinde açılacak tam yargı davaları, doğrudan doğruya ve kesin olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde çözümler ve karara bağlanır. İdari yargı yetkisi, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yerindelik denetimi yapılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak tarzda kullanılamaz ve idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.” Mülga Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 21. maddesi.

İlgili hükümlerden idari yargı mercilerinin yargılama sırasında şu kural-lara uyması gerektiği sonucunu çıkarabiliriz. İdari yargı denetimi,

- Hukuka uygunluk denetimi şeklinde yapılabilir<sup>11</sup>,
- Yerindelik denetimi yapılması mümkün değildir<sup>12</sup>,
- Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uy-gun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak şekilde,
- İdari eylem ve işlem niteliğinde<sup>13</sup> ve
- İdarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde<sup>14</sup> karar verilemez.

İdari yargı mercii yapacağı yargılamayı sadece dava konusu idari işle-min hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı tutacak, hiçbir şekilde yerindelik

<sup>11</sup> “Davacının ünvanının idarenin iç işlemi olan, bu listeye dahil edilmesi; idarenin idare huku-ku ilkelerine göre kurduğu bir idari işlem niteliği taşımamakta, davacının hukuksal duru-munda etki yaratmamaktadır. Şirketin ünvanının listeye yazıldığı tarihte henüz davacı hak-kında icrai nitelikte nihai bir işlem tesis edilmemiş olup, listeye ilgili ileri sürülebilecek hu-kuka aykırılıklar; ancak kesin ve yürütülmesi gerekli nihai işlemin tesis edilmesi halinde bu işlemin iptali istemiyle açılacak idari davada, bu işlemle birlikte ve onun sebep unsuru olarak hukuka uygunluk denetimine tabi tutulabilir.” Danıştay 3. Dairesinin 21.11.2006 tarih ve E. 2006/1968, K. 2006/3020 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017.

<sup>12</sup> “Dava; içkili lokanta işleten davacı tarafından, içkili lokantaların kapanış saatinin 24.00’ten 22.00’ye çekilmesine ilişkin Belediye Encümeni işleminin iptali istemiyle açılmıştır. Beledi-yelerin, işyerlerinin açılış-kapanış saatlerini belirlemede takdir hakkının olduğu; mahkemece bu yetkinin hukuka uygun kullanıp kullanmadığının denetlenmesi gerekir. Mahkemenin, iç-kili yerlerle ilgili asayiş ve güvenlik gibi sorunların, içkili yer bölgesi ve çeşitli müeyyidele-rin uygulanması suretiyle giderileceği şeklindeki gerekçesi ile de idarenin yerine geçilerek yerindelik denetimi yapıldığı görülmektedir.” Danıştay 8. Dairesinin 29.3.2013 tarih ve E. 2010/8660, K. 2013/2616 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017.

<sup>13</sup> “2577 sayılı Yasanın 2. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yargı kararı ile idareleri işlem tesisine zorlanamayacağı gibi idari eylem ve işlem niteliğinde ve idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceğine göre, İdare Mahkemesince para cezası fa-hiş bulunduktan sonra idarenin yerine geçilerek para cezası miktarının belirlenmesinde hu-kuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay 6. Dairesinin 21.4.2006 tarih ve E. 2004/1613, K. 2006/2164 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017

<sup>14</sup> “İdarelerin birden çok seçenekten birisini tercihte takdir yetkisi ile donatıldıkları durumlarda, yargı organınca yapılacak denetimin idarenin tercih ettiği seçeneğin hukuka uygunluğu ile sınırlı olup idareyi bu seçeneklerden birisini tercihte zorlayacak nitelikte olamayacağı belirti-len Anayasa ve yasa kuralları gereğidir.” Danıştay 8. Dairesinin 15.11.1999 tarih ve E. 1998/1881, K. 1999/6161 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017.

denetimi şeklinde kullanamayacaktır. Bu kapsamda iptal davaları için idari yargı hâkimi ya işlemi kısmen ya da tamamen iptal edecek ya da işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı kanaatine varırsa iptal talebini reddedecektir. Bunun dışında bir değerlendirmede bulunması idarenin işleminin yerinde olup olmadığını değerlendirmesi mümkün olmayacaktır.

İdari yargılama hukukumuzda genel olarak resen araştırma ilkesi geçerlidir. Bu ilke Danıştay'ın vermiş olduğu birçok kararda benimsenmiş ve sınırları açıklanmaya çalışılmıştır.

*“Danıştay ile İdare ve Vergi mahkemelerinin, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları hükme bağlanmakla İdari Yargılama Usulü Hukukunda resen araştırma ilkesi benimsenmiş bulunmaktadır. Madde hükmü uyarınca, idari yargı yerleri, uyumsuzluk konusu olayın hukuki nitelendirilmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahiptirler. İdari yargı yerleri buna ek olarak olayın maddi yönünü belirleme noktasından da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilirler. İddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığı serbestçe araştırabilirler. Tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmaya yönelebilecekleri gibi maddi olayın gerçek niteliğinin saptanması için gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırabilirler.”<sup>15</sup>*

Danıştay vermiş olduğu bir başka kararında idari yargı yerlerinin uyumsuzluk konusu olayın hukuki nitelendirilmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kuralını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahip olduklarını belirterek buna ek olarak olayın maddi yönünü belirleme noktasından da her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabileceklerini iddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığını serbestçe araştırabileceklerini hatta tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmaya da yönelebileceklerini belirterek resen araştırma ilkesinin kapsamını ve sınırlarını belirlemiştir<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Danıştay 3. Dairesinin 20.03.1996 tarih ve E. 1995/3462, K. 1996/834 sayılı kararı, [http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D19960320K1996834E19953462&Doc=DANISTAY\\_TR](http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D19960320K1996834E19953462&Doc=DANISTAY_TR) et; 18.04.2017.

<sup>16</sup> Danıştay 3. Dairesinin 21.11.1990 tarih ve E. 1990/2057, K. 1990/3199 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 4.5.2017.

Resen araştırma ilkesi<sup>17</sup>, İdari Yargılama Usulü Kanununun “dosyaların incelenmesi” başlıklı 20. maddesinde düzenlenmektedir<sup>18</sup>. Hükme göre idari yargı mercileri bakmakta oldukları davalara ilişkin her türlü incelemeyi kendiliklerinden yaparlar. Belirledikleri süre içinde gerek duydukları evrakların gönderilmesi ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu kapsamda yani hâkimin sahip olduğu resen araştırma yetkisi kapsamında hâkim yargılama sırasında ve hüküm verirken taraflarca ileri sürülmemiş olsa bile dava konusu işlemin yasal dayanağını kendiliğinden araştıracaktır<sup>19</sup>. Danıştay söz konusu ilkeyi idari yargıda idare hâkiminin önüne getiri-

<sup>17</sup> “Bir idari işlemin maddi sebebinin gerçeğe ve hukuka uygunluğunun araştırılması, resen araştırma ilkesi gereğince davaya bakan idari yargı yerine aittir.” Danıştay 7. Dairesinin 30.11.2005 tarih E. 2002/1220, K. 2005/3010 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 24.03.2017.

“...bu yöntem, dava konusu işlemin tesisine esas olarak gösterilen, hukuki nedenin var olup olmadığının araştırılması, dayanağı olan bilgi ve belgelerin derlenmesi şeklinde uygulandığı gibi, taraflarca öne sürülmemiş olsa dahi, idare hukukunda kamu düzenine ilişkin olduğu tartışmasız kabul edilmiş olan görev, yetki, süre gibi konuların incelenmesi şeklinde de anlaşılır...” Danıştay 5. Dairesinin 8.12.1987 tarih ve E. 1885/1723, K. 1987/1723 sayılı kararı, **Danıştay Dergisi** S.70 - 71, s. 277.

<sup>18</sup> “1. Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir.

2. Taraflardan biri ara kararının icaplarını yerine getirmediği takdirde, bu durumun verilecek karar üzerindeki etkisi mahkemece önceden takdir edilir ve ara kararında bu husus ayrıca belirtilir.

3. Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez. 4. Mülga

5. Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dosyalar, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen öncelik veya ivedilik durumları ile Danıştay için Başkanlar Kurulunca; diğer mahkemeler için Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca konu itibarıyla tespit edilip Resmi Gazete’de ilan edilecek öncelikli işler göz önünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihlerine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıra dâhilinde bir karara bağlanır. Bunların dışında kalan dosyalar ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılır.

6. İdare ve vergi mahkemelerinde heyet halinde görülen davalarda, birinci fıkrada belirtilen bilgi ve belgelerin istenmesine ve ek süre verilmesine ilişkin ara kararları, mahkeme başkanı veya dosyanın havale edildiği üye tarafından da verilebilir.”

<sup>19</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara 2016, Gün. 8. Baskı, s. 489; OĞURLU, Yücel, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. II, S. 1. s. 128.

len bir uyuşmazlıkta taraflarca ileri sürülmeyen tüm mevzuat ve hukuk ilkeleri resen nazara alarak karar vermesi genel esaslardandır diyerek ifade etmektedir<sup>20</sup>.

Resen araştırma ilkesi kapsamında hakimin sahip olduğu araştırma yetkisi dava açıldıktan sonra kullanılabilir bir yetki olup davanın açılmasından sonra, uyuşmazlığın giderilmesi için gereken her türlü araştırma ve incelemenin talep olmasa da hakim tarafından kendiliğinden yapılabilmesini ifade etmektedir<sup>21</sup>.

Mahkeme resen başvuracağı yöntemleri her davanın özelliklerine göre ayrı ayrı belirleyeceğinden kimi davalar için belge talebi kimi davalar içinse keşif incelemesine karar verebilme yetkisi örneklerinde olduğu gibi her davanın özelliğine göre mahkemelerin sahip olduğu resen araştırma ilkesinin içeriği belirlenecektir<sup>22</sup>.

Çalışmamızın konusu olan sebep ikamesinin gerçekleştirilmesi konusu da kural olarak hâkimin araştırma yetkisi kapsamında söz konusu olan bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargılama yetkisi iptal davaları açısından re'sen araştırma ilkesi kapsamında işlemin hukuka uygun bulunup bulunmaması konusu ile sınırlı bulunduğundan hâkimin yapacağı değerlendirmede sebep ikamesi yapılması konusunu da bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir.

*“İptal davalarında, idari işlemler hakkında hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Özellikle vurgulanması gereken husus, yetki ve şekil unsurları yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir işlemin, idarece gösterilen sebeple sınırlı olarak yargısal denetiminin yapılamayacağı, işlemin, mevcut yasal düzenlemeler bütünlüğü içinde hukuka uygun bir sebebin bulunup bulunmadığının, idare hukukunun en belirgin ilkesi olan re'sen araştırma ilkesi çerçevesinde incelenmesi gereğidir. Görülmekte olan bir davada idarece dava konusu işlemin tesisinde esas alınmamış, ancak yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı belirtilmiş ise, İdarenin ileri sürdüğü sebep dışında dosyada*

<sup>20</sup> Danıştay 12. Dairesinin 13.5.1968 tarih E. 67/1682, K. 68/1099, **Danıştay Kararları Dergisi**, S. 122-126, s. 443, Naklen; ÇAĞLAYAN, İdari **Yargılama Hukuku**, s. 489.

<sup>21</sup> ASLAN Zehreddin, “İdari Yargılama Usulünde Resen Araştırma İlkesi”, **İÜSBFD**, No: 23 / 24, s. 53.

<sup>22</sup> EVREN, Çınar Can, “İptal Davalarında Kendiliğinden Araştırma İlkesi” **GÜHFD**, C. 12, Y. 2008, S. 1-2, s. 715.



saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenmesi idare hukukunda sebep ikamesi ilkesi olarak nitelendirilmektedir.”<sup>23</sup>

### III. İDARİ İŞLEMDE SEBEP UNSURU

Sebep, idari işlemlerde işlem den önce gelerek idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden hukuki ya da fiili bir durum olarak tanımlanabilir<sup>24</sup>. Bir idari işlemin yapılmasını gerektiren, işlemin dayandığı maddi ve hukuki olaylar o idari işlemin sebep unsurunu oluşturmaktadır<sup>25</sup>.

“Bir idari işlemin dava yoluyla iptalinin istenilip istenilmeyeceği kararında işlemin hangi gerekçeyle tesis edilmiş olduğu hususunun, yani işlemin sebep unsurunun önemi yadsınamaz. İdari işlemlerin gerekçeleri işleme muhataf olan bireyi işlemin hukukiliği konusunda da ikna edebilecek unsurları içermelidir.”<sup>26</sup>

Her idari işlemin bir sebebe/gerekçeye dayanması, söz konusu sebebin/gerekçenin de hukuka ve gerçeğe uygun bir sebep olması gerekmektedir<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Danıştay 4. Dairesinin 22.12.2005 tarih E. 2005/1452, K. 2005/2538 sayılı kararı, [http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOP1=DA801D20051222K20052538E20051452&Doc=DANISTAY\\_TR](http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOP1=DA801D20051222K20052538E20051452&Doc=DANISTAY_TR) et; 17.04.17.

<sup>24</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 532; YAYLA, s. 130; ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498; AKYILMAZ / SEZGİNER/ KAYA, *Türk İdare Hukuku*, s. 431; MERMUT, Güler, “*İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık*”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I*, Ankara 1976, s. 319.

<sup>25</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 532; YAYLA, s. 130; ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498; AKYILMAZ / SEZGİNER/ KAYA, *Türk İdare Hukuku*, s. 431; MERMUT, s. 319.

<sup>26</sup> Danıştay 12. Dairesinin 29.9.2015 tarih E. 2015/3520, K. 2015/4916 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 10.04.2017.

<sup>27</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498; ÇAĞLAYAN, Ramazan, “*İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkamesi*”, *Danıştay Dergisi*, Yıl 2016, Sayı 141, s. 10; BAYRAKTAR, Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, *İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I*, Ankara 1976, s. 289.

“İdari işlem, bir idari makam tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla İdare Hukukunun kendisine tanıdığı kamu gücünü kullanarak ve tek yönlü irade açıklamasıyla yapılan, kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlemdir. İdare, tesis ettiği idari işlemi, gerçek ve hukuka uygun, sebep ya da sebeplere dayandırmak zorundadır. İdarenin dayandığı sebebin gerçek olması, varlığının, usulüne uygun olarak yapılan tespitlerle ortaya konulmuş bulunmasını anlatır. Sebebin hukuka uygun olması ise, idarenin işlemini dayandırdığı sebebin, kanunda o işlemin tesisi için dayanılabileceği öngörülen sebep ya da sebeplerden olması demektir.” Danıştay 7. Dairesinin 11.12.1997 tarihli E. 1997/2136, K. 1997/2986 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 10.04.1997.

Danıştay vermiş olduğu bir kararında idari işlemin hukuka uygun doğru bir sebebe dayanması gerektiğini şu şekilde belirtmiştir. “*Memurların naklen atanmaları konusunda idareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı amacı ve hizmet gereği ilkeleriyle sınırlı olduğu ve takdir yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemlerin hukuken geçerli sebeplere dayanması gerektiği idare hukukunun bilinen ilkelerindedir.*”<sup>28</sup>

Sebebin idari işlem yapılırken hiç gösterilmemiş olmasına rağmen idari işlemin muhakkak bir sebebe dayanması ve bu sebebin işlemin yargı organları önüne götürülmesi durumunda da bu sebebin yani işlemin yapılma gerekçesinin açıklanması gerektiği kabul edilmektedir<sup>29</sup>. Bu noktada idari işlemin sebebe dayanmasının yeterli olduğu dayanak teşkil eden sebebin ayrıca belirtilmesine gerek olmadığı zira idari işlemin sebebinin açıklanmak zorunda olmadığı da belirtilmektedir<sup>30</sup>. Danıştay’ın bu hususu gerekçenin işlemin varoluş şartı olmaması işlemin sonucunu etkilemeyen ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir özelliğe sahip bulunduğu bu nedenle de davanın salt bu sebeple iptalini gerektirmeyeceğini belirtmiştir<sup>31</sup>.

Bir idari işlemde sebep unsuru mevzuatta yer alması itibariyle üç şekilde düzenlenmiş olabilir<sup>32</sup>.

- Sebebi mevzuatta açıkça gösterilen işlemler,
- Sebebi kamu yararı, genel ahlak, genel asayiş gibi geniş kavramlarla belirtilmiş olanlar,
- Sebebi mevzuatta hiç gösterilmemiş olanlar.

<sup>28</sup> Danıştay 5. Dairesinin 8.11.2007 tarihli E. 2007/695, K. 2007/4612 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 24.03.2017

<sup>29</sup> ALAN, Nuri, “*Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık*”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Ankara 1976, s. 361; GÖZÜBÜYÜK / TAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 532.

<sup>30</sup> NOHUTÇU Ahmet, **İdari Yargı**, 3. Baskı, Ankara 2011, s. 202.

<sup>31</sup> Danıştay idari Dava Daireleri Kurulu, E. 1972/3480, K. 1973/1479 sayılı kararı, KARAVE-LİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, C. I, 5. Baskı, Ankara 2001, s. 164.

<sup>32</sup> TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Gün. 2. Baskı, Ankara 2013, s. 856; GÖZÜBÜYÜK / TAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 532; YAYLA, s. 131- 132; ÇAĞLAYAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 500; AKYILMAZ/SEZGİNER /KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s. 431; GÜN-DAY, s. 154 – 157.

İdari işlemlerde sebep unsurunun gösterilme türleri açısından mevzuatımızdan şu örnekleri verebilmemiz mümkündür;

Sebebi mevzuatta açıkça gösterilen işlemlere örnek olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun<sup>33</sup> disiplin suç ve cezalarını gösteren 125. maddesi hükmü gösterilebilir. Hükme göre disiplin cezası verebilmek için madde de öngörülen sebeplerin gerçekleşmesi gerekmektedir. Örneğin Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak kınama cezasının verilmesini gerektiren bir sebep olarak belirtilmiştir (DMK md. 125/B-e). Benzer şekilde 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun<sup>34</sup> 26. maddesi gereğince ihaleden yasaklama kararının verilebilmesi için 25. maddedeki durumların gerçekleşmesi gerekmektedir. Örneğin hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikâp, rüşvet suretiyle veya başka yollarla sözleşmeye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek, 26. madde gereğince bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilmesini gerektirmektedir.

Sebebin mevzuatta açık bir şekilde gösterildiği durumlarda idare mevzuatın gösterdiği şekilde işlem tesis etmekle yükümlüdür. Bu durum bağlı yetki olarak adlandırılmaktadır<sup>35</sup>. Kanunun belli bir durumun ortaya çıkması durumunda idarenin belli yönde karar almasını emrederek olası kararlar arasından seçme hakkına sahip olmadığını öngördüğü durumlarda bağlı yetki vardır<sup>36</sup>.

657 sayılı kanunun ek 8. maddesine göre memurlar, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilir. Bu hüküm de sebep unsurunun mevzuatta belirsiz ve yoruma açık bir şekilde düzenlenmesine örnek olarak gösterilebilecektir. Burada görevlendirme işleminin sebebi memura kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması şeklinde belirtilmiştir.

Sebebi mevzuatta hiç gösterilmemiş olan işlemlere örnek olarak da yine 657 sayılı kanunun 76. maddesi hükmü gösterilebilir. Hükme göre kurumlar,

<sup>33</sup> 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu RGT 23/071965 RGS 12056.

<sup>34</sup> 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu RGT 22/1/2002, RGS 24648.

<sup>35</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 216; KAPLAN, Gürsel, *İdari Yargılama Hukuku*, Bursa 2016, s. 220.

<sup>36</sup> GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku* C. I, Bursa 2009, s. 939.

görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler. Burada naklen atama işleminin sebebi mevzuatta hiç gösterilmemiştir<sup>37</sup>. Her ne kadar sebep hiç gösterilmemiş olsa da Danıştay naklen atama işleminde söz konusu yetkinin kamu yararı ve kamu hizmetleri gereğince kullanılması gerektiğini belirtmektedir<sup>38</sup>.

İdari işlemin sebep unsuru hukuki ya da fiili bir sebep şeklinde de gerçekleşmiş olabilir<sup>39</sup>. Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa<sup>40</sup> göre nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak Büyükşehir Belediyelerinin görevindedir. Burada örneğin ilçe belediyesinin uygulama imar planını yapmamış olması Büyükşehir Belediyesinin söz konusu planı yapmasının fiili sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun<sup>41</sup> 14. maddesine göre “*Şehir ve kasabalarda gerek mesken içinde ve gerek dışında saat 24 ten sonra her ne suretle olursa olsun civar halkının rahat ve huzurunu bozacak surette gürültü yapanlar polisçe menolunur.*” Polisin men etme kararını alabilmesi için yani halkın rahat ve huzurunu bozacak şekilde gürültü yapılması şeklindeki fiili sebebin gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Diğer yandan hakkında görevden uzaklaştırma kararı bulunan memura aylıklarının üçte ikisinin ödenmesi işleminin sebebi bir hukuki işlem olan görevden uzaklaştırma işlemidir<sup>42</sup>. Burada memurun aylığının üçte ikisinin ödenmesi şeklindeki işlemin tesisi açısından görevden uzaklaştırma şeklindeki hukuki sebebin öncelikli olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.

<sup>37</sup> GÜNDAY, s. 156; AKYILMAZ/SEZGİNER /KAYA, **Türk İdare Hukuku**, s. 434.

<sup>38</sup> “Bu madde ile memurların naklen atanmaları konusunda İdareye takdir yetkisi tanıdığı açık olup, bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun davaya konu idari işlemin sebep ve maksat yönlerinden hukuka aykırılığı sebebiyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargısal içtihatlarla kabul edilmiş bulunmaktadır.” Danıştay 5. Dairesinin 16.5.2016 tarih ve E. 2016/1851 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 18.04.2017.

<sup>39</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 532.

<sup>40</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RGT 23/07/2004, RGS 25531.

<sup>41</sup> 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, RGT 14/7/1934, RGS 2751.

<sup>42</sup> ÇAĞLAYAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 481.

Bütün bu durumlarda idari yargı yeri tarafından idari işlemin tespit edilen sebebe dayanarak gerçekleşmiş olup olmadığı araştırılacak söz konusu sebep gerçekleşmemiş ise tasarruf yargı yerince iptal edilecektir. Gösterilen sebebin gerçeğe ve hukuka aykırı olması durumunda yargı mercii idari işlemi hukuka aykırı bulacak ve iptaline karar verecektir<sup>43</sup>.

Bazı idari işlemlerde idare yapmış olduğu idari işleme birden fazla sebep göstermiş ya da idari işlemin yapılması için birden fazla sebep gerçekleşmiş olabilir. Bu durumda sebeplerin tamamı hukuka uygun ise işlemin sebep unsuru yönünden hukuka uygun sebeplerin tamamı hukuka aykırı ise işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacağı açıktır<sup>44</sup>. Bu durumda hukuka veya gerçeğe aykırı sebebin idari işlemin sonucunu etkileyici nitelikte olması gerekmektedir<sup>45</sup>. Sebeplerin bazısının hukuka uygun bazısının hukuka aykırı olması durumunda Danıştay tarafından idari işlemin sonucunu etkileyen sebep, idari işlemin sonucunu etkilemeyen sebep ayrımı yapılmaktadır<sup>46</sup>. Bu kapsamda idari işlemin tesis edilmesi konusunda birden çok sebebin esas alınması ve idari yargı mercinin bir değerlendirme yaparak bunlardan biri üzerinde hüküm tesisinde bulunması durumu ise sebep ikamesi halini oluşturmayacaktır<sup>47</sup>.

#### IV. İKAME KAVRAMI VE YARGI YERLERİNİN SEBEP İKAMESİ

İkame kelime anlamı olarak, yerine koyma, yerine kullanma, ayakta durdurma ya da ayağa kaldırma anlamlarına gelmektedir<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> TAN, age, s. 860- 861.

“İdari işlemlerin iptal sebeplerinden biri, sebep yönünden hukuka aykırılık olup, sebep, idareyi bir işlem yapmaya yönelten etken olarak tanımlanabilir. Sebep, idari işlemin dayanağı olup, sebep olarak gösterilen hukuksal işlemin sakatlığı, esas işlemi de sakatlayacaktır”. Danıştay 8. Dairesinin 11.11.2008 tarih ve E. 2008/7089, K. 2008/7331 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 18.04.2017.

<sup>44</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 488.

<sup>45</sup> TAN, age, s. 864.

<sup>46</sup> “Bazı durumlarda idari işlemler birden çok nedene dayandırılabilir. Bu nedenler arasında hukuka ve gerçeğe aykırı olanlar bulunabilir. Bir idari işlemin bu nedenle iptal edilebilmesi için hukuka ya da gerçeğe aykırı olduğu ileri sürülen nedenin sonucu etkileyici nitelikte olması gerekir.” Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 16.10.1981 tarih ve E. 1980/457, K. 1981/752 sayılı kararı, *Danıştay Dergisi*, S. 46 – 47, s. 113; ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 511, ÇAĞLAYAN, “*Sebep İkamesi*”, s. 12.

<sup>47</sup> SÖYLER, s. 545.

<sup>48</sup> Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58eb782e1d84b1.16808827](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58eb782e1d84b1.16808827) et; 04.04.2017;

İdari yargı açısından çok yaygın olarak kullanılmamakla beraber ikame kavramı çalışmamız açısından sebep ikamesi kavramı şeklinde yani idari işleminde idarenin gösterdiği hukuka uygun olmayan sebebin yerine yargı yeri tarafından belirlenecek olan sebebin değerlendirilerek davanın sonuçlandırılmasını ifade eder şekilde kullanılmaktadır.

İdari işlemin iptali istemiyle dava açıldığında idari yargı mercii söz konusu yetkisi kapsamında idarenin gösterdiği sebebin hukuka aykırı olduğu kanaatine varır ancak kendisinin bizzat tespit ettiği ya da dava aşamasında davalı idare tarafından ileri sürülen sebebin hukuka uygun olması halinde iptal talebini reddetmesi yöntemine sebep ikamesi denilmektedir<sup>49</sup>. Yargısal denetim sırasında idarenin işlemin sebebi olarak açıklamış bulunduğu hususun dikkate alınmaması, yargı organı tarafından resen tesis edilen sebebe göre hüküm kurulması anlamına gelmektedir<sup>50</sup>. Genel olarak resen araştırma ilkesi kapsamı içerisinde açıklanmaya çalışılmakla birlikte sebep ikamesi kavramını farklı açıdan açıklamaya çalışanlar da olmuştur. Bu görüşe göre idari işlemin sebep unsurunda hukuka aykırılık tespiti halinde işlemin iptali gerekmekte olup başka bir sebebin ikame edilerek işleme geçerlilik kazandırılması ancak idare tarafından gösterilen sebebin yargı yeri tarafından resen ikame edilmemesi sebebiyle bir idari yaptırım kararı gerektiren eylemin zamanaşımı dolayısıyla cezasız kalmasının kamu düzenine aykırı bulunduğu durumlar için söz konusu olabilecektir<sup>51</sup>. Bu konuda başka bir görüş ise idari yargı yerlerinin idari işlem niteliğinde yargı kararı veremeyeceği kuralından hareketle mahkeme tarafından kendiliğinden sebep ikamesi yapılamayacağı ancak bu durumun resen araştırma ilkesini aşmamak kaydıyla mümkün olabileceğini belirtmektedir<sup>52</sup>.

Sebeb ikamesi uygulamasının sadece bağlı yetki halinde uygulanabileceğini belirten görüşün yanında takdir yetkisinin söz konusu olduğu hallerde

---

Hukuk Sözlüğü, Kazancı İçtihat Programı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 18.04.2017.

<sup>49</sup> ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Ankara 2004, 3. Baskı, s. 167; ÇAĞLAYAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 493; ÇAĞLAYAN, “*Sebeb İkamesi*”, s. 15; KAPLAN, s. 233; AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara 2018, s. 489; SÖYLER, Yasin, “*İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebeb İkamesi*”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 8, S. 31, Temmuz 2017, s. 534.

<sup>50</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, s. 489.

<sup>51</sup> ULUSOY, Ali, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul 2013, s. 208.

<sup>52</sup> CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara 2009, s. 149.

uygulanabileceğini belirten görüş de bulunmaktadır<sup>53</sup>. Ayrıntılı olarak incelemeye çalışacağımız üzere Danıştay vermiş olduğu kararlar da bu ayrıma gitme yolunu tercih etmemektedir.

Sebep ikamesi esasen idari yargı yerinin resen araştırma yapma yetkisine dayandığından ve bu yetki işlemin hukuka uygunluğunu araştırmak kadar hukuka aykırılığını da araştırmak yetkisini kapsadığından sebep ikamesi yetkisi hukuka uygun sebebin tespit edilerek davanın reddedilmesi uygulaması ile sınırlı olmayıp işlemi hukuka aykırı hale getiren bir sebep tespit edildiğinde de işlemin iptal edilmesini gerektirmektedir<sup>54</sup>.

Danıştay idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını denetmekle görevli yargı yerinin işlemin sadece yazılı olarak belirtilen sebebi ile bağlı kalınmaması işlemin yapılmasını gerektiren başka bir sebebin de bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiğini belirtmektedir<sup>55</sup>.

Danıştay'ın vermiş olduğu farklı kararlarda sebep ikamesini tanımladıkları ve bu yönetime başvurarak önelere gelen uyuşmazlıkları sonuçlandırdıklarını görmekteyiz<sup>56</sup>. Örneğin vermiş olduğu bir kararda Danıştay sebep ikamesi kavramını açılan bir davada idarece ileri sürülmemiş ancak idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı belirlenmiş ise, idarenin ileri sürdüğü nedenin bir yana bırakılarak dosyadan saptanan nedene göre uyuşmazlığın çözümlenebilmesine idare hukukunda sebep ikamesi adı verildiği bilinen bir olgu olup dosyadan saptanan bu nedenin dava konusu işlemin tesisini haklı kılacak nitelikte olması durumunda davanın reddine karar verilebilecektir şeklinde ifade etmektedir<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> KAPLAN, s. 233 – 234.

<sup>54</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 490 – 491.

<sup>55</sup> Danıştay 10. Dairesinin 24.12.1987 tarih ve E. 1985/2229, K. 1987/2181 sayılı kararı, DERDİMAN Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, 3. Baskı, Bursa 2014, s. 220.

<sup>56</sup> Bazı kararlarında ise sebep ikamesi yapılmasının idarenin yerine geçme olarak kabul edilceğinden mümkün bulunmadığı yönünde kararlar vermektedir. Bu konuda örneğin; Danıştay 3. Dairesinin 15.12.1989 tarihli E. 1989/1325, K. 1989/2825 sayılı kararı, Danıştay 4. Dairesinin 12.06.2000 tarihli E. 1999/5428, K. 2000/2702 sayılı kararı, SÖYLER, s. 539.

<sup>57</sup> Danıştay 6. Dairesinin 02.02.2011 tarihli E. 2008/6737, K. 2011/164 sayılı kararı, [http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D20110202K2011164E20086737&Doc=DANISTAY\\_TR](http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D20110202K2011164E20086737&Doc=DANISTAY_TR) et; 17.04.2017.

Başka bir kararda ise Danıştay sebep ikamesi kavramını şu şekilde tanımlanmaktadır. “İptal davalarında, yetki ve şekil unsuru yönünden hukuka uygun olduğu anlaşılan bir idari işlemin tesisinde İdarece esas alınmış sebep hukuka uygun veya aykırı bulunmasına karşın, yargı yerince dosyanın incelenmesi aşamasında başka bir hukuka aykırılık ya da uygunluk nedeni saptanmış ise, İdarenin ileri sürdüğü sebep dışında dosyada saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenmesi, idare hukukunda "sebep ikamesi" ilkesi olarak nitelendirilmektedir”<sup>58</sup>. Bazı kararlarında ise Danıştay sebep ikamesi kavramını tanımlamamakla birlikte uyumsuzluğu sebep ikamesi yoluna başvurmak suretiyle çözmeyi tercih etmektedir. Örneğin vermiş olduğu bir kararda Danıştay ilgili idarece ileri sürülmemiş olsa dahi uyumsuzluğun sebep ikamesi yapılmak sureti ile de ortadan kaldırılabileceğini belirtmiştir<sup>59</sup>. Başka bir kararında ise sadece sebep ikamesi yapılarak uyumsuzluğun giderildiğini belirtmekle yetinmiştir<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Danıştay 5. Dairesinin 22.12.2015 tarih ve E. 2014/4325, K. 2015/10764 sayılı kararı

<sup>59</sup> “Uygulanması gereken, anılan KHK'nin "Teşebbüs Yönetim Kurulu Üyelerinin Nitelik ve Şartları" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında ise, teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip, yükseköğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmalarının şart olduğu; ancak ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelere birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartının aranmayacağı öngörülmüştür. Bu hukuki duruma göre idarenin denetim kurulu üyesi olarak atanacak 3 kişiden en az ikisini mesleki ihtisasa sahip olan kişiler arasından atamakla yükümlü olduğu ve bu konuda bağlı yetki içinde bulunduğu açıktır. Bu nedenle, gerekli nitelik ve şartlara sahip olmayan iki denetim kurulu üyesinden hangisinin görevden alınacağı konusunda takdir yetkisi bulunan idarenin tesis ettiği işlem sonuç itibarıyla yasaya uygun olduğundan idarece ileri sürülmemiş olsa dahi mahkemenin, yukarıda sözü edilen yasal durumu esas alarak sebep ikamesinde yargılama usulüne aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 5. Dairesinin 1.4.1996 tarihli E. 1993/8696, K. 1996/1351 sayılı kararı, [http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D19960401K19961351E19938696&Doc=DsANISTAY\\_TR](http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=DA801D19960401K19961351E19938696&Doc=DsANISTAY_TR) et; 17.04.2017.

<sup>60</sup> “Davacı polis memurunun görevli olduğu sırada yapılan denetimlerde kamyon sürücülerinden para aldığı ve böylece Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün m.8/6 hükmü uyarınca rüşvet almak fiilini işlediği gerekçesiyle meslekten çıkarma cezasıyla cezalandırılmasına yönelik idari cezaya dair uyumsuzlukta, davacının rüşvet alma suçundan dolayı ceza mahkemesinde delil yetersizliğinden beraat ettiğini dikkate alarak, Danıştay On ikinci Dairesinin bozma kararına direnerek işlemi iptal eden İstanbul 5. İdare Mahkemesi kararının, söz konusu idari cezanın rüşvet alma fiilini de düzenleyen Tüzüğü'nün m.8/6 hükmü yerine, "sebep ikamesi" yapılarak m.8/7 hükmündeki "yetkisini veya nüfusunu kendisine veya başkalarına çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanmak" ifadesi dayanak gösterilerek hukuka uygun bulunması gerektiği gerekçesiyle değil, idarece verilen disiplin cezasının asıl sebep unsurunu oluşturan ve rüşvet alma fiilini meslekten çıkarma nedeni sayan Tüzüğü'nün m.8/6 hükmüne uygun olması nedeniyle ve bu gerekçeyle bozulması gerekmektedir.” Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 6.4.2012 tarih ve E. 2007/2208, K. 2012/246 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 21.04.2017.

Aynı yönde başka kararlar için bkz; Danıştay 10. Dairesinin 18.12.1995 tarih ve E. 1994/5036, K. 1995/6574 sayılı kararı <http://www.kararara.com/danistay/dnsty17/dnstyk16079.html> et; 21.04.2017; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun



Bazı kararlarında ise uyumsuzluk sebep ikamesi yapılmak suretiyle giderilmekle birlikte karar metninde sebep ikamesi yapıldığından hiç bahsedilmemektedir<sup>61</sup>.

Sadece Danıştay değil diğer yargı organları da önlerine gelen uyumsuzlukları gidermek için sebep ikamesi yoluna başvurmaktadır.

Kaldırılan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi de görev yaptığı süre zarfında vermiş olduğu kararlarda sebep ikamesi yöntemine başvurmuştu. Örneğin vermiş olduğu bir kararda<sup>62</sup> hakkında sahte evrak düzenlemek suçundan yargılanması sebebi ile Uzman Erbaş Yönetmeliği md. 13/3-3 de “bir cürümden soruşturma altında olanlar ve yargılananların sözleşmelerinin feshedileceğine ilişkin hükmüne istinaden” sözleşmesi feshedilen bir uzman erbaşın açmış olduğu davada söz konusu hükmün önceden iptal edildiği gerekçesiyle sebep ikamesi yoluna başvurmuş aynı yönetmelik md. 13/2 de belirtilen “görevde başarısız olanlar ile kendilerinden istifade edilemeyeceği anlaşılan uzman erbaşların barışta sözleşme süresine bakılmaksızın Türk Silahlı Kuvvetleri ile ilişkileri kesilir“ hükmü gereğince tesis edilen işlemin hukuka ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olduğu gerekçesiyle davanın reddedilmesi gerektiği kanaatine ulaşılmıştır. Bakmış olduğu başka bir davada idare tarafından verilen kararın sebep unsuru açısından hukuka aykırı olduğunu belirttikten sonra olayda sebep ikamesi yapılmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yönünde karar verilmiştir<sup>63</sup>. Başka bir kararda ise düzenlenen olumsuz sicil nedeniyle sözleşmenin yenilenmemesi işlemini hukuka aykırı bulmuş fakat kendiliğinden yaptığı değerlendirmede davacının geçmişe yönelik sicilinin başarısızlığı ve yapılan sınav sonucunda başarısız olması gibi gerekçelerle sebep ikamesi yaparak idarenin işlemini hukuka uygun bularak davayı reddetmiştir<sup>64</sup>.

3.12.1999 tarih ve E. 1999/775, K. 1999/1200 sayılı kararı. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 10.05.2017.

<sup>61</sup> Örnek Danıştay kararları için bkz; ÇAĞLAYAN, **İdari Yargılama Hukuku**, s. 496.

<sup>62</sup> Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Dairesinin 4.12.2006 tarih ve E. 2003/239, K. 2006/1029 sayılı kararı, <http://www.msb.gov.tr/Karar/Listele/1/000002000002000006000011> et; 3.05.2017.

<sup>63</sup> Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Dairesinin 23.12.2008 tarih ve E. 2008/384, K. 2008/1175 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017.

<sup>64</sup> Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Dairesinin 23.12.2008 tarih ve E. 2008/384, K. 2008/1175 sayılı kararı, ATAY, Ender Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri Ve İptal Kararının Uygulanması” **Danıştay Ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayını No: 74, 11 Mayıs 2007, s. 34.

Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararda idari yargı yerlerinin sebep ikamesi yapabileceğini belirtmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararına (18.6.2009 tarih ve E 2009/189 sayılı kararı) atıf yaparak incelediği bir bireysel başvuru da Anayasa Mahkemesi sebep ikamesi konusunda şu değerlendirmeler de bulunmuştur. Dosyadan saptanan nedenin dava konusu işlemin tesisini haklı kılacak nitelikte olması durumunda davanın reddine karar verilebilecektir. Bireysel başvuruya konu olayda ilk derece mahkemesi aşamasında başvuruçunun polis memurluğuna dönme talebine ilişkin işlemin iptali istemiyle açmış olduğu dava işlem gerekçesinde olmayan farklı bir gerekçe ile reddedilmiş yani sebep ikamesi yapılmış bu konudaki itiraz da temyiz aşamasında değerlendirilmeye alınmadan karar verilmiştir. Bu konuda yüksek mahkeme açılan bir davada idarece ileri sürülmemiş ancak idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin bir yana bırakılarak dosyadan saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenebilmesine idare hukukunda sebep ikamesi adı verildiği bilinen bir olgudur şeklinde değerlendirme de bulunmuştur<sup>65</sup>.

Bu kapsamda Fransız Danıştay'ı tarafından verilmiş olan bir kararda örnek olarak gösterilebilecektir; dava konusu düzenleyici işlem gereğince Tarım Bakanlığının izni olmadan sütçü dükkanı açılmasını ve bu tarz işyerlerine çalışma karnesi verilmesi yasaklanmaktadır. Dava konusu olayda Tarım Bakanlığından çalışma izni olmayan bir işletme çalışma karnesi isteğinin reddine dair işleme karşı iptal davası açmıştır. Esasen çalışma izni olmadığı için çalışma karnesi isteğinin reddedilmesi gerekirken idare tarafından gerçekleşmemiş başka sebeplere dayanarak isteğin yerine getirilmemesi üzerine Danıştay bu işletmenin açılış izni olmadığından çalışma karnesi alamayacağını belirterek yani hatalı sebep yerine doğru sebebi ikame ederek davanın reddedilmesi yönünde karar vermiştir<sup>66</sup>.

Sebeb ikamesi usulünde işlemin yasal temelinden ziyade işlemin sebebi değerlendirilmektedir. Yasal temel ikamesi ise idarenin işlem yaparken dayandığı hukuk kuralında yanılığa düşülmüş olması durumunda yargı yerinin işlemin dayandığı doğru hukuk kuralını bularak işlemin hukuka uygun bulunması

<sup>65</sup> Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Başvuru No: 2013/1989, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı, 19/04/2016 – 29689. <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2013-1989.pdf> et; 18.04.2017.

<sup>66</sup> Fransız Danıştay'ının 1950 tarihli kararı naklen; ALAN, s. 336.

ve iptal talebini reddetmesini sağlayan yöntemdir<sup>67</sup>. Bu yöntemde idarenin dayandığı hukuk kuralı yanlış olsa bile yargı yeri tespit ettiği doğru hukuk kuralına göre işlemi hukuka uygun bulabilmektedir<sup>68</sup>.

Doktrinde bu iki kavramın birbiri yerine kullanıldığı daha doğru bir deyişle uyumsuzluğu çözmek için kullanılacak yasal düzenlemenin doğru temele oturtulmak suretiyle giderilmesinin sebep ikamesi olarak ifade edildiği görülmektedir<sup>69</sup>. Bu hususa ilişkin olarak verilen bir örnek olay şu şekildedir; bir yapım işi ihalesini A firması alıp B firması ikinci sırada yer alırken aynı gün yapılan başka bir ihaleyi B firması ilk sırada A firması ise ikinci sırada yer alıyor. Yapılan değerlendirmede iki firmanın anlaşmak suretiyle ihaleye fesat karıştırdıkları anlaşıldığından B firması hakkında 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 25/a maddesi gereğince 2 yıl süre ile ihaleye yasaklama kararı verilmiştir. İdare mahkemesi işlemin iptali istemiyle açılan davada işlemin hukuka uygun olduğu gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Danıştay davanın temyiz incelemesinde yasaklama kararının verilmesinde idarenin gösterdiği 4735 sayılı kanununun 25/a maddesi yerine aslında gerçekleşen fiilin sözleşme imzalanmadan önceki aşamada yani 4734 sayılı kanunun 17. maddesi kapsamında değerlendirilmesi gerektiği gerekçesiyle idare mahkemesi kararını onaylamıştır. Örnek olayı aktaran ÇOLAK olayda sebep ikamesi yapılmak sureti ile uyumsuzluğun giderildiğini belirtmektedir<sup>70</sup>. Ancak kanaatimizce olayda uyumsuzluk yasal temel ikamesi yapılmak sureti ile yani yargı yerinin işlemin dayandığı doğru hukuk kuralını bularak işlemin hukuka uygun bulunması şeklinde sonlandırılmıştır<sup>71</sup>.

## V. SEBEP İKAMESİ YAPILABİLMESİNİN ŞARTLARI

Açılan bir davada idarece ileri sürülmemiş ancak idari yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen

<sup>67</sup> ÖZAY, İl Han, *Günlük Yönetim*, İstanbul 2002, s. 406; ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 494; ÇAĞLAYAN, “*Sebep İkamesi*”, s. 14.

<sup>68</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 494

<sup>69</sup> Bu konuda ayrıca bkz; TUNCAY, Aydın, *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Ankara 1972, s. 174; YAYLA, s. 446; ÖZAY, s. 172.

<sup>70</sup> ÇOLAK, Osman, “*Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Yasak Fiil ve Davranışlar ile Sorumluluklar*” *Kamu İhale Hukukuna İlişkin Genel Tebliğler ve Makaleler 2*, Editörler; Fehim Üçışık, Çetin Arslan, Ahmet Hakkakul, İstanbul 2005, s. 27-29.

<sup>71</sup> Yasal temel ikamesi konusunda ayrıntılı bilgi için ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s.506, ÇAĞLAYAN, “*Sebep İkamesi*”, s. 9 – 39.

nedenin hukuken geçerli olmadığı belirlenmiş ise, idarenin ileri sürdüğü nedenin bir yana bırakılarak dosyadan saptanan nedene göre uyumsuzluğun çözümlenebilmesine idare hukukunda sebep ikamesi adı verilmektedir<sup>72</sup>. Sebep ikamesi resen araştırma ilkesi kapsamı içerisinde bazı durumlarda bir gerekliliktir de. Danıştay bu hususu iptal davasında, idari işlemin hukuka uygunluk denetimi yapılırken, yargı yerince sadece işlemin yazılı sebebi ile bağlı kalınmamalı, söz konusu işlemin tesisini gerektirecek bir sebebin bulunup bulunmadığını da araştırmalı ve gerektiğinde sebep ikamesi yoluna gidilmelidir şeklinde ifade etmiştir.<sup>73</sup>

İdari yargı mercilerince sebep ikamesi yapılabilmesi bir takım koşulların gerçekleşmiş olması durumunda mümkün bulunmaktadır.

Öncelikle idarenin bağlı yetki içerisinde olduğu durumlarda yargı yerinin sebep ikamesi yoluna gidebilmesi için talebe ihtiyacı yoktur; bu yöntemle resen başvurabilecektir<sup>74</sup>. Zira bağlı yetki durumunda idarenin yapacağı tek şey mevzuatta belirtilen işlemi tesis etmektir<sup>75</sup>. Takdir yetkisinin kullanıldığı durumlarda sebep ikamesi yoluna gidilmesi ise idarenin takdir yetkisini denetlemek olacaktır<sup>76</sup>. Bu konuya örnek olarak gösterebileceğimiz bir Danıştay kararında kamu iktisadi teşebbüsünde denetim kurulu üyesi olarak görev yapan kişinin sebep gösterilmeden görevden alınması üzerine ilk derece mahkemesinin işlemin hukuka uygun olduğu yönünde karar vermesi üzerine temyiz incelemesinde şu kararı vermiştir; *“hukuki duruma göre idarenin denetim kurulu üyesi olarak atanacak 3 kişiden en az ikisini mesleki ihtisasa sahip olan kişiler arasından atamakla yükümlü olduğu ve bu konuda bağlı yetki içinde bulunduğu açıktır. Bu nedenle, gerekli nitelik ve şartlara sahip olmayan iki denetim kurulu üyesinden hangisinin görevden alınacağı konusunda takdir yetkisi bulunan idarenin tesis ettiği işlem sonuç itibarıyla yasaya uygun bulunduğundan idarece*

<sup>72</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 3.12.1999 tarih E. 1999/775, K. 1999/1200 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 24.03.2017.

<sup>73</sup> Danıştay 10. Dairesinin 24.12.1987 tarih ve E. 85/2229, K. 87/2181 sayılı kararı, OĞURLU, s. 129.

<sup>74</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498.

<sup>75</sup> GÖZLER, s. 939.

<sup>76</sup> “İdarelerin birden çok seçenektan birisini tercihte takdir yetkisi ile donatıldıkları durumlarda, yargı organınca yapılacak denetimin idarenin tercih ettiği seçeneğin hukuka uygunluğu ile sınırlı olup idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak nitelikte olamayacağı belirtilen Anayasa ve yasa kuralları gereğidir.” Danıştay 8. Dairesinin 15.11.1999 tarih ve E. 1998/1881, K. 1999/6161 sayılı kararı, <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm> et; 26.04.2017.

ileri sürülmemiş olsa dahi mahkemenin, yukarıda sözü edilen yasal durumu esas alarak sebep ikamesinde yargılama usulüne aykırılık bulunmamaktadır”<sup>77</sup>

Sebep ikamesinin mahkeme tarafından uygulanabilmesi için gerekli olan bir diğer koşul idarenin işlemi yaptığı tarihte hukuka uygun olarak değerlendirilen sebebin var olması gerekmektedir<sup>78</sup>.

Yargı yeri idare tarafından ileri sürülen sebebin dava konusu işlemi hukuka uygun olarak değerlendirmek için elverişli olup olmadığını denetleyecek ileri sürülen sebep elverişli değil ise sebep ikamesi yapılabilmesi mümkün ol-

<sup>77</sup> 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Bağlı Ortaklık Denetçilerinin seçimi" başlıklı 25. maddesinin 4. fıkrasında; denetçilerde, yönetim kurulu üyesi için gerekli nitelik ve şartlar aranacağı; ancak, denetçilerden birinde mesleki ihtisas şartının aranmayabileceği; aynı KHK.nin, "Bağlı Ortaklıkların Yönetim Kurulu, Genel Müdürü ve Atamalar" başlıklı 24. maddesinin 2. fıkrasında da, bağlı ortaklıkların genel müdürleri ile kamu kesimini temsil eden yönetim kurulu üyelerinde, teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri için öngörülen nitelik ve şartların aranacağı hükme bağlanmıştır. Bu atıflar nedeniyle olayda, uygulanması gereken, anılan KHK."nin "Teşebbüs Yönetim Kurulu Üyelerinin Nitelik ve Şartları" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında ise, teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip, yükseköğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmalarının şart olduğu; ancak ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelerden birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartının aranmayacağı öngörülmüştür. Bu hukuki duruma göre idarenin denetim kurulu üyesi olarak atanacak 3 kişiden en az ikisini mesleki ihtisasa sahip olan kişiler arasından atamakla yükümlü olduğu ve bu konuda bağlı yetki içinde bulunduğu açıktır. Bu nedenle, gerekli nitelik ve şartlara sahip olmayan iki denetim kurulu üyesinden hangisinin görevden alınacağı konusunda takdir yetkisi bulunan idarenin tesis ettiği işlem sonuç itibarıyla yasaya uygun bulunduğundan idarece ileri sürülmemiş olsa dahi mahkemenin, yukarıda sözü edilen yasal durumu esas alarak sebep ikamesinde yargılama usulüne aykırılık bulunmamaktadır. Danıştay 5. Dairesinin 01.04.1996 tarih ve E. 1993/8696, K. 1996/1351 sayılı kararı. <http://www.emsalyargi.com/danistay.php?karar=f6783682fda36eb6et;10.05.2017>.

<sup>78</sup> AYİM 2. Dairesi 15.9.1993 tarihli bir kararı; "...İdari yargılamada, idari yargı yerlerinin sebep ikamesi söz konusudur. İdare bazı durumlarda yasada belirtilmiş olan bir sebebe dayanarak aynı işlemi yapması gerekirken, bunu fark etmeyerek ya da ihmal ederek o işlemi başka bir sebeple tesis eder. Bu işlem dava konusu edildiğinde idari yargı yeri yasal sebebi dosyadan saptayabilmiş ve idarenin dayandığı sebep yerinde değilse ya da hukuken geçerli değilse onu bir yana bırakarak mevzuatın o işlem için öngördüğü sebebi kararda belirterek idari işlemin sonuç olarak doğru olması nedeniyle davayı reddeder. Ayrıca idarenin de sebep ikamesi söz konusu olabilir. İdare İşlemi tesis ederken ortaya koyamadığı, ancak var olan ve işlemden sonra belirlediği sebebi işleme karşı açılan davada ileri sürerse idari yargı yeri davacı hakkında uygulanan işlemi bu sebebe göre değerlendirir." YILMAZ, Yunus, "İdare Hukukunda Sebep Unsuru ve Sebep İkamesi", **AYİM Dergisi** S. 21, <http://82.222.182.101/Ayim/Makale/MakaleDetay?id=54733214d83cff1a504d92caet;4.05.2017>.

mayacaktır<sup>79</sup>. Aynı zamanda ikame edilen sebebin idari işlemin tesisi anında var olması sebep ikamesinin geçerli olması için gereklidir<sup>80</sup>.

Anayasa Mahkemesi, yapılan bir bireysel başvuruyu değerlendirdiği kararında idari yargı organlarınca, idarece idari işlemin gerekçesi olarak gösterilen sebepten başka bir sebep nedeniyle işlemin iptaline ilişkin istemin reddedildiği yani sebep ikamesinin yapıldığı bir davada, yapılan sebep ikamesinin taraflara bildirilmemesinin adil yargılama hakkını ihlal ettiği sonucuna varmıştır. Karar idari yargı mercilerinin sebep ikamesi yapması durumunda uyması gereken önemli hususlar içermektedir. Kararın ilgili kısmı şu şekildedir; “*İdari yargı yerlerince sebep ikamesi yapılması durumunda çelişmeli yargılama ilkesi gereğince yeni durumun taraflara bildirilmek sureti ile görüş ve itirazların alınarak yeterli tartışma olanağının tanınması yahut ilk derece mahkemesinde karar aşamasında sebep ikamesi yapılmış ise karara karşı taraflara etkili ve sonuç alabilecek kanun yollarına başvuru yapma imkânı verilerek yeni sebebe ilişkin yeni itirazların sunulmasının sağlanması ve bu yeni sebebe karşı tarafların ileri sürdüğü uyuşmazlığın sonucuna etkili itirazların temyiz merciince değerlendirilmesi durumunda çelişmeli yargılama usulünün gerekleri yerine getirilmelidir.*”<sup>81</sup>

Danıştay da vermiş olduğu bazı kararlarda yargı mercilerinin yapacağı yargılamalarda sebep ikamesi yapabilmelerini belli koşullara bağlamıştır. Örneğin eşinin sağlık mazereti nedeniyle başka bir şehre tayin istemi ile yapılan başvurunun davacının yaşadığı şehirde eşinin tedavisinin yapılamayacağı hususu belgelendirilmediği için reddine ilişkin idari işleme karşı idare mahkemesi, yaptığı değerlendirmede davacının başvurusu sağlık durumu özrü kapsamında olmakla birlikte aynı zamanda eşinin yanma gitmek istemesi nedeniyle eş durumu niteliği de taşıdığı belirtilerek aile birliğinin sağlanması ve korunması amacıyla, kadro ve ihtiyaç durumu dikkate alınarak hasta olan eşinin ve eğitim gören çocuklarının bulunduğu ile atanmasına imkân bulunup bulunmadığı hususları araştırılmaksızın, sadece Yönetmelik hükümleri gerekçe gösterilerek davacının talebinin reddedilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle işlemi iptal edilmiştir. Danıştay kararın temyiz incelemesinde

<sup>79</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498.

<sup>80</sup> ÇAĞLAYAN, *İdari Yargılama Hukuku*, s. 498; YILMAZ, age.

<sup>81</sup> Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararı, Başvuru No: 2013/1989, Karar tarihi 10/3/2016, Resmi Gazete Tarih ve Sayısı, 19/04/2016 – 29689. <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Content/pdfkarar/2013-1989.pdf> et; 18.04.2017

her uyuşmazlıkta sebep ikamesi yapılamayacağını ve somut olaya göre bir değerlendirilmenin yapılması gerektiğini belirtmiştir<sup>82</sup>.

## SONUÇ

Bir davanın görülmesi sırasında idarece dava konusu işlemin tesisinde esas alınmamış, ancak yargı yerince dosyanın incelenmesi sonucu başka bir neden saptanmış ve idarece ileri sürülen nedenin hukuken geçerli olmadığı belirtilmiş ise, İdare tarafından ileri sürülen sebebin dışında yargı yeri tarafından dosyadan saptanan nedene göre uyuşmazlığın çözümlenmesi durumu idare hukukunda sebep ikamesi olarak adlandırılmaktadır.

Mevzuatımız itibariyle sebep ikamesini düzenleyen bir hüküm bulunmamaktadır. İdare Hukukunun içtihadı hukuk dalı olmasının bir sonucu olarak sebep ikamesi kavramı da Danıştay tarafından verilen kararlar doğrultusunda yargı yerleri tarafından uygulanmaktadır. Yargı mercilerinin yetkilerini aşmalarını için Danıştay'ın sebep ikamesi konusunda getirmiş olduğu hususlara dikkat etmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere idari yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerinde-lik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez. Bu kapsamda örneğin mevzuatta idareye takdir yetkisinin tanındığı bir durumda yani birden fazla seçenek arasından birini seçme imkanının tanındığı bir konuda idarenin bu yetkisinin kullanması buna karşılık idari yargı merciinin bu

<sup>82</sup> “İdare Mahkemesince, sebep ikamesi yapılmak suretiyle hüküm kurulmuş ise de; İdarece, bir talep üzerine tesis edilen işleme karşı açılan bu davada, yukarıda değinilen sebep ikamesi ilkesinin uygulanması olanağı bulunmadığından, İdare tarafından ileri sürülen sebeplerle bağlı olan yargı yeri, İdarece ileri sürülmeyen bir sebebe dayalı olarak yargısal denetim yapma imkanına sahip değildir. Somut uyuşmazlıkta, Mahkemenin iptal kararının gerekçesini oluşturan "eş durumu mazereti" ile ilgili olarak davacı tarafından İdareye yapılmış bir başvuru bulunmadığı gibi, incelenen davada da bu hususa ilişkin bir iddia ileri sürülmediği, bunun sonucu olarak, İdarenin, eş durumu mazeretine ilişkin bir sebebe dayalı herhangi bir işlem tesis etmediği ve bu hususa yönelik savunma yapma imkânının bulunmadığı görülmekte olup; davacının, sağlık mazeretinin dikkate alınması yolundaki talebinin reddine ilişkin olarak tesis edilen işleme karşı açılan davada, davacının talebi çerçevesinde inceleme yapılmak suretiyle karar verilmesi gerekmekte iken, taraflarca ileri sürülmeyen, başka bir ifade ile uyuşmazlık konusu yapılmayan bir sebebe dayalı olarak dava konusu işlemin iptali yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.” Danıştay 5. Dairesinin 22.12.2015 tarih ve E. 2014/4325, K. 2015/10764 sayılı kararı. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.html> et; 29.01.2019.

kararı sebep ikamesi yapmak suretiyle denetlemesi durumunda yargı mercii yargı yetkisinin sınırını aşmış olacaktır.

Sebeb ikamesi yöntemi yasal temel ikamesi yönteminden farklıdır. Yasal temel ikamesi genel olarak idarenin dayandığı hukuk kuralı yanlış olsa bile yargı yeri tarafından tespit edilen doğru hukuk kuralına göre işlemin hukuka uygun bulunabilmesidir. Çalışmada açıklanmaya çalışıldığı üzere zaman zaman birbirlerinin yerine kullanıldığı görülmekle birlikte birbirlerinden farklı durumları ifade etmektedirler.

Danıştay kararlarında sebep ikamesi yöntemi genel olarak kabul edilmektedir. Danıştay bazı kararlarında açık bir şekilde kavramı tanımlayarak bazı kararlarında sebep ikamesi yapıldığını belirterek bazı kararlarında da bu konuda hiç açıklama yapmaksızın uyumsuzluğu sebep ikamesi yoluyla gidermektedir. Sebeb ikamesi konusunda bir diğer önemli husus bu yöntemin mahkeme tarafından uygulanabilmesi idare tarafından işlemin yapıldığı tarih itibarıyla yargı yeri tarafından hukuka uygun olarak değerlendirilen sebebin var olması gerekmektedir.

İdari yargılama hukukumuzda kural olarak resen araştırma ilkesi geçerlidir. Resen araştırma ilkesi İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinde belirtilen durumlar dışında dava konusu olayın maddi yönünü belirlemek amacıyla her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yapabilmeyi iddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığının serbestçe araştırılabilmesini ve tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırmayı da kapsamaktadır. Sebeb ikamesi yöntemini de resen araştırma ilkesi kapsamında düşünerek dava konusu uyumsuzluğun doğru bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için hakim tarafından uygulanan bir yöntem olarak düşünmek gerekmektedir.

Bütün bu sebeplerle ve çalışma boyunca ele alıp değerlendirmeye çalıştığımız Danıştay kararları doğrultusunda sebep ikamesi İdari Yargılama Hukuku açısından tanınmış önemli bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır.



## **KAYNAKÇA**

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 7. Baskı Ankara 2016.

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, **Türk İdari Yargılama Hukuku**, Ankara 2018.

ALAN, Nuri, Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Ankara 1976, s. 330 - 371.

ASLAN Zehreddin, “İdari Yargılama Usulünde Resen Araştırma İlkesi”, **İÜSBFD**, No: 23 / 24, s. 53 – 58.

ATAY, Ender Ethem, “İptal Davasının Nitelikleri Ve İptal Kararının Uygulanması” **Danıştay Ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayını No: 74, 11 Mayıs 2007, s. 13 – 95.

BAYRAKTAR, Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Ankara 1976, s. 254 - 294.

CANDAN, Turgut, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara 2009.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargılama Hukuku**, İstanbul 2016, Gün. 8. Baskı.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Ankara 2004, 3. Baskı.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, “İdari Yargılama Hukukunda Yargı Yerinin Sebep İkamesi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl 2016, Sayı 141, s. 9- 39.

ÇOLAK, Osman, “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Yasak Fiil ve Davranışlar ile Sorumluluklar” **Kamu İhale Hukukuna İlişkin Genel Tebliğler ve Makaleler 2**, Editörler; Fehim Üçışık, Çetin Arslan, Ahmet Hakkakul, İstanbul 2005, s. 27-29.

DERDİMAN Cengiz, **İdari Yargının Genel Esasları**, 3. Baskı, Bursa 2014.

**Danıştay Dergisi**, S. 46 – 47.

**Danıştay Dergisi** S. 70 – 71.

Emsal Yargı Kararları, <http://www.emsalyargi.com/>

EVREN, Çınar Can, “İptal Davalarında Kendiliğinden Araştırma İlkesi” **GÜHFD**, C. 12, Y. 2008, S. 1-2, s. 701 – 723.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku** C. I, Bursa 2009.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref / TAN, Turgut, **İdare Hukuku, C. II, İdari Yargılama Hukuku**, Gün. 4. Baskı, Ankara 2010.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara 2011.

GÜRAN, Sait, İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları, **Danıştay Başkanlığı 140. Yıl Sempozyumu 12 Mayıs 2008**, Ankara 2009, s. 57-61.

KALABALIK Halil, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, 12. Baskı Kon-ya 2018.

KAPLAN, Gürsel, **İdari Yargılama Hukuku**, Bursa 2016.

KARAVELİOĞLU Celal, **İdari Yargılama Usulü Kanunu**, C. I, 5. Baskı, Ankara 2001.

Kararara İçtihad Bilgi Bankası. <https://www.kararara.com/>

Kazancı içtihat programı; <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm>

Lexpera içtihat programı <http://www.lexpera.com.tr/CaseLaws/TOC-CaseLaws.aspx>.

MERMUT, Güler, İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I**, Ankara 1976, s. 295 – 329.

NOHUTÇU Ahmet, **İdari Yargı**, 3. Baskı, Ankara 2011.

OĞURLU, Yücel, “Danıştay Kararları Işığında İdari Yargılama Usulünde Re’sen Araştırma İlkesi”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. II, S. 1. s. 119- 133.

ÖZAY, İl Han, **Günlük Yönetim**, İstanbul 2002.

SÖYLER, Yasin, “İdari Yargılama Usul Hukukunda Sebep İkamesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Y. 8, S. 31, Temmuz 2017, s. 533- 566.

TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Gün. 2. Baskı, Ankara 2013.

TUNCAY, Aydın, **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Ankara 1972.

ULUSOY, Ali, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul 2013.

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük  
[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58ebafd93987e1.92588668](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.58ebafd93987e1.92588668).

YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, İstanbul 2009.

YILMAZ, Yunus, İdare Hukukunda Sebep Unsuru ve Sebep İkamesi, **AYİM Dergisi** S. 21, [http://82.222.182.101/Ayim/Makale/Makale\\_Detay?id=54733214d83cff1a504d92ca](http://82.222.182.101/Ayim/Makale/Makale_Detay?id=54733214d83cff1a504d92ca).