

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

İMAR HUKUKUNDA RUHSATSIZ YAPI

Yüksek Lisans Tezi

Eda ÖZER

Ankara-2022

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

İMAR HUKUKUNDA RUHSATSIZ YAPI

Yüksek Lisans Tezi

Eda ÖZER

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Ankara – 2022

KABUL VE ONAY

Eda ÖZER tarafından hazırlanan “İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapı” başlıklı bu çalışma, 05/08/2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Kamu Hukuku Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin GÜNDAY (Başkan / Danışman)

Doç. Dr. D. Çiğdem SEVER (Üye)

Dr. Öğr. Üyesi Serdar YILMAZ (Üye)

Doç. Dr. Şule TUZLUKAYA

Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

05/08/2022

Eda ÖZER

ÖZ

ÖZER, Eda. İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2022.

3194 sayılı İmar Kanunu ile yapı işlemleri bir izne bağlanmış ve bu sayede idareye bir denetim yetkisi verilmiştir. Aynı zamanda yapılan yapıların idarenin denetim ve gözetimi dahilinde olması sağlanarak daha şeffaf bir düzenin kurulması amaçlanmıştır. Yapı ruhsatı alınması işlemi bir idarî işlem olduğu için, bu işleme karşı Anayasa'nın 125. maddesine göre yargı yolu açık bırakılmıştır. Yapı ruhsatı alınmadan ya da yapı ruhsatı alınmış olmasına rağmen ruhsat ve eklerine aykırı olarak devam edilen yapılar ruhsatsız yapı olarak tanımlanır. Bu bağlamda öncelikle yetkili idare tarafından durum tespiti yapılarak yapı durdurulur ve mühürlenir. Bu aşamadan sonra yapı sahibine aykırılığı gidermesi için bir aylık süre verilir. Bu süre içerisinde aykırılığın giderilmemesi veya yapı ruhsatı alınmaması durumunda idarece yıkım kararı verilir. Aynı zamanda İmar Kanunu'na aykırılık teşkil eden fiil ve hâllerin tespit edilmesi durumunda, sorumlular hakkında idarî para cezası kesilir. İmar idarî para cezalarının hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile ilgililer itiraz yoluna başvurabilir. Bu çalışmada imar hukukunda ruhsatsız yapı kavramı ve ruhsatsız yapılara uygulanacak işlemlerle ilgili bir inceleme yapılmıştır. Ayrıca ruhsatsız yapılara uygulanacak olan işlemler yargı kararları bağlamında değerlendirilerek uygulamaya ışık tutulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler: İdari Para Cezası, İmar Planları, Kazanılmış Hak, Ruhsatsız Yapı, Yapı Ruhsatı

ABSTRACT

ÖZER, Eda. Unlicensed Building in Construction Law, L.L.M Thesis, Ankara, 2022.

Under Construction Law No.3194, actions concerning buildings require a license and in this way the administration has been given an authority to supervise with the aim to place the buildings constructed at the same time under the inspection and supervision of the administration and to maintain a more transparent order. As obtaining a building license is an administrative action, seeking judicial remedy against such action is possible in accordance with Article 125 of the Constitution. The buildings which are constructed without obtaining a building license or the construction of which continue in contradiction with the licence and attachments thereto despite having obtained a building license, are defined as unlicensed buildings. In this context, in the first place a determination of the situation is conducted by the authorised administrative unit and the construction is halted and sealed. Thereafter, the owner of the building is granted a one month period in order to correct the contradiction. In case of failure to correct such contradiction within the given period or to obtain a building license, a decision concerning destruction is given by the administration. At the same time, in case the actions and situation, which constitute a contradiction to the Construction Law, have been determined, an administrative fine is imposed on those who are responsible. An objection can be raised by the interested parties based on the unlawfulness of the administrative fines in Construction Law. In this thesis, a study has been conducted in Construction Law concerning the unlicensed building concept and the actions to be taken with respect to the unlicensed buildings. Additionally, actions to be taken with respect to the unlicensed buildings have been evaluated within the context of court decisions and in this way, the current practice was enlightened.

Key Words: Administrative Fine, Urban Plans, Vested Right, Unlicensed Building, Building License

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	iii
TABLolar DİZİNİ	vi
SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: YAPI RUHSATI VE RUHSATSIZ YAPI	3
1.1. Bir İdarî İşlem Olarak Yapı Ruhsatı	3
1.1.1. Yapı kavramının tanımı ve hukuki niteliği	3
1.1.2. Yapı ruhsatının hukuki niteliği.....	5
1.1.3. Yapı ruhsatı vermeye yetkili idareler	6
1.1.4. Yapı ruhsatı alma koşulları	9
1.1.5. Yapı ruhsatının süresi.....	12
1.1.6. Ruhsat gerektirmeyen yapılar	13
1.2. Ruhsatsız Yapı	18
1.2.1. Hukuki niteliği	18
1.2.2. Ruhsat alınmadan başlanan yapılar	18
1.2.3. Ruhsat ve eklerine aykırı yapılar.....	20
1.2.4. Ruhsat süresi dolan yapıların yapı ruhsatının hükümsüz hâle gelmesi.....	21
1.2.5. Yapı ruhsatının yargı yerince iptal edilmesi nedeniyle yapının ruhsatsız hâle gelmesi	22
1.2.6. Ruhsatın dayanağını teşkil eden imar planının iptal edilmesi üzerine ruhsatsız hâle gelen yapılar	24
1.3. Kazanılmış Hak Bakımından Ruhsatlı ve Ruhsatsız Yapıların Durumu .	28
1.3.1. Hukuki niteliği	28
1.3.2. Sadece yapı ruhsatı alınması kazanılmış hak sağlar mı?	30
1.3.3. İmar planının yargı kararı ile iptali hâlinde kazanılmış hakların durumu....	30

1.3.4. Kazanılmış hak kavramının yapı kullanma izni alınmış yapılar bağlamında incelenmesi.....	36
BÖLÜM 2: RUHSATA AYKIRI YAPI HAKKINDA UYGULANACAK OLAN İDARİ İŞLEMLER.....	37
2.1. Yapının Mühürlenmesi ve İnşaatın Durdurulması	37
2.1.1. Yapı tatil tutanağının içeriği.....	37
2.1.2. Yapı tatil tutanağının hukuki niteliği	37
2.1.3. Yapı tatil tutanağının tebliğ usulü	39
2.1.4. Yapının mühürlenmesinin hukuki sonuçları	40
2.1.5. İnşaatı durdurulan yapının yeniden ruhsata bağlanıp bağlanamayacağı sorunu	42
2.2. Yıkım Kararı Verilmesi	42
2.2.1. Hukuki niteliği	42
2.2.2. Yıkım kararı almaya yetkili idare	46
2.2.3. Yıkım kararı verilmesi	49
2.2.4. Yıkım kararının ilgiliye tebliğ usulü	49
2.2.5. Yıkım kararının mülkiyet hakkına etkisi.....	51
2.2.6. Yıkım kararına karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları.....	53
2.2.7. Dava açma ehliyeti	55
2.2.8. Yıkım kararına karşı açılacak olan davalarda yürütmenin durdurulması	57
2.3. İdarî Para Cezası Verilmesi.....	59
2.3.1. Yapı sahibine uygulanacak olan idarî yaptırımlar	59
2.3.2. İmar kanunu uyarınca verilen idarî para cezaları	60
2.3.3. İdarî para cezasının muhatabı.....	65
2.3.4. İdarî para cezasına karşı başvuru yolu	67
SONUÇ.....	70
KAYNAKÇA	71

TURNİTİN RAPORU.....75

ÖZGEÇMİŞ.....77

ÖZGEÇMİŞ

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1: İmar Kanunu'nun 42. Maddesi Ve 533 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'ne Göre İhlal Türleri Ve 2022 Yılı İçin Bu Cezalara Karşılık Ödenecek İdarî Para Cezalarının Miktarı..... 64

Tablo 2: İmar Mevzuatına Aykırılıkta Fiil Ve Fail 66

SİMGELER ve KISALTMALAR DİZİNİ

ABD: Ankara Barosu Dergisi

AÜ: Ankara Üniversitesi

AÜHF: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AÜHFD: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBF: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

AÜSBFD: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

AYM : Anayasa Mahkemesi

AYMGK : Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu

b.: Bent

B.N.: Başvuru Numarası

Bkz.: Bakınız

CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

D: Daire

D.: Danıştay

DD: Danıştay Dergisi

DİBK: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu

DİDDGK: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

DİDDK: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

dn.: Dipnot

E.: Esas

f.: Fıkra

GES: Güneş Enerjisi Sistemi

GÜHFD: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

HB: Hukuk Bölümü

HD: Hukuk Dairesi

hk.: Hakkında

İÜ: İstanbul Üniversitesi

İÜHFM: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

K.: Karar

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİBB: Kazancı İçtihat Bilgi Bankası (www.kazanci.com)

LexHBS: Lexpera Hukuk Bilgi Sistemi (www.lexpera.com.tr)

m.: Madde

No.: Numara / Number

op. cit.: Adı geçen eser

RES: Rüzgar Enerjisi Sistemi

RG: Resmi Gazete

s.: Sayfa

S.: Sayı

S.E.T.: Son Erişim Tarihi

SÜHFD: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

T. : Tarih

TDK: Türk Dil Kurumu

UM : Uyuşmazlık Mahkemesi

v. : Versus

vb.: Ve benzeri (ve bunun gibi)

Yarg.: Yargıtay

GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren meydana gelen hızlı nüfus artışı ve kentleşme sorunu, hâlen güncelliğini koruyan toplumsal sorunların başında yer almaktadır. İmar Hukuku, hızlı nüfus artışı ve kentleşme sorununun ortaya çıkardığı problemleri çözüme ulaştırmak için “planlama esasları” ve “şehircilik ilkeleri”ni temel alarak kamu yararı ve bireysel yarar arasında bir denge sağlamayı amaçlar. İmar Hukuku ile sağlanmak istenen dengeli, sağlıklı ve yaşanabilir bir kent kavramının oluşturulmasıdır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinde, İmar Kanunu kapsamında bulunan bütün yapıların, ruhsata tabi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu durumda, yetkili idareden ruhsat alınmadan başlanan veya ruhsat alınmasına rağmen ruhsata uygun olarak devam etmeyen yapıların ruhsatsız yapı olarak tanımlanacağı ve birtakım idarî yaptırımlar ile karşılaşacağı açıktır. Yine, bu noktada idare hukuku alanında karşımıza çıkan kazanılmış hak kavramının imar hukuku bağlamında somut olay üzerinden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Ruhsatsız yapılara uygulanacak olan idarî yaptırımlar İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu hukuki yaptırımlar, yapının mühürlenmesi ve inşaatın durdurulması, yıkım kararı ve idarî para cezası verilmesi olarak sıralanabilir.

Bu çalışmanın temel amacı, imar hukukunda ruhsatsız yapı olarak tanımlanan yapıların hukuki niteliğini ortaya koyarak ruhsatsız yapılara uygulanan yaptırımları mülkiyet hakkı ve kazanılmış hak bağlamında değerlendirmektir. Bu tezde belirtilen savlar ve amaçlar doğrultusunda, öncelikle bir idarî işlem olarak yapı ruhsatının hukuki niteliği değerlendirilecek ve ruhsatsız yapılar incelenecektir. Birinci bölümde yapı ruhsatı vermeye yetkili idareler, yapı ruhsatı alma koşulları, yapı ruhsatının geçerlilik süresi ve ruhsat gerektirmeyen yapılar üzerinde durulacaktır. Ardından ruhsatsız olarak başlanan yapılar, sonradan ruhsatsız hâle gelen yapılar, ruhsat süresi dolan yapıların ruhsatsız hâle gelmesi durumu, imar planı değişiklikleri nedeniyle yapı ruhsatının geçerliliğini kaybetmesi durumu, yapı ruhsatının yargı kararı ile iptal edilmesi ve son olarak da kazanılmış hak kavramı yargı kararları bağlamında değerlendirilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ruhsata aykırı yapılara uygulanacak yaptırımlar üzerinde durulacaktır. Ruhsata aykırı olarak yapılan yapılara uygulanan yaptırımlardan yapının mühürlenmesi ve inşaatın durdurulmasının bir idarî işlem olarak mı, yoksa bir idarî eylem olarak mı nitelendirilmesi gerektiği hakkında bir değerlendirme yapılacaktır. Ardından yıkım kararının hukuki niteliği ve mülkiyet hakkına etkisi üzerinde durulacak ve son olarak da ruhsatsız yapılara uygulanacak bir diğer işlem olan idarî para cezaları incelenecektir.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında, bu çalışmanın temel araştırma sorusu, imar hukukunda ruhsatsız yapılara uygulanacak olan yaptırımların kazanılmış haklar bağlamında nasıl değerlendirileceğidir. İki bölümden oluşan bu çalışmada imar hukukunda ruhsatsız yapı kavramı yargı kararları bağlamında ele alınacak ve ruhsatsız yapılara uygulanacak olan idarî işlemler idare hukukunun temel ilkeleri bağlamında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

BÖLÜM 1: YAPI RUHSATI VE RUHSATSIZ YAPI

1.1. Bir İdarî İşlem Olarak Yapı Ruhsatı

1.1.1. Yapı kavramının tanımı ve hukuki niteliği

Sözlük anlamına göre yapı; barınma veya başkaca amaçlarla kullanılmak için yapılmış her türlü mimarlık eseri, bina, yapılmakta olan konut, yol, köprü vb. inşaat, konstrüksiyon¹ olarak tanımlanmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" kenar başlıklı 5. maddesinde yapı kavramı; karada ve suda, daimî veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler olarak tanımlanmıştır. Aynı tanım, Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'nin "Tanımlar" kenar başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasında da yer almaktadır. Yapı kavramına ilişkin bir diğer tanım ise İmar Kanunu'nun 20. maddesinde yer alır. Madde metninde, kuruluş veya kişilerin kendilerine ait tapusu bulunan veya bulunmamasına rağmen kamu kurum ve kuruluşlarının vermiş oldukları tahsis veya irtifak hakkı tesis belgeleri ile imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılan yapıların yapı olarak kabul edilebileceği ifade edilmiştir.

Bir yapının en temel unsuru insan iradesinin bir ürünü olmasıdır. İnsan eli ve iradesi ile üretilmeyen imalatların yapı olarak tanımlanması mümkün değildir. Yapı kavramının bir diğer unsuru ise sabit veya hareketli olabileceğidir. O hâlde, yapı kavramının oldukça geniş bir uygulama alanına sahip olduğu söylenebilir. Yine, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yapı olarak tanımlanabilecek olan tesislerin nerelerde bulunabilecekleri düzenlenmektedir. Buna göre; bu tesisler karada, yer altında ve yer üstünde, su altında ve su üstünde bulunabilir. Kanun hükmünde yer alan yapı tanımında yapının kullanım amacının, hususi ya da resmi olabileceği düzenlenmiş olmakla birlikte, yapıların vasfının belirlenmesinde bunların kim tarafından kullanılacağına önemi bulunmamaktadır.²

İmar Kanunu'nun 20. maddesinde bir yapının uyması gereken işlemler imar planı, yönetmelik ve bu işlemlere dayanılarak verilen ruhsatlar olarak sıralanmıştır. Bu sıralamaya göre yapının öncelikli olarak imar planına uygun bir şekilde yapılması, imar planında bir eksiklik olması hâlinde söz konusu eksikliğin

¹ TDK, <https://sozluk.gov.tr> / S.E.T. 12/07/2022.

² Mustafa Genç, *İmar Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015), 154.

yönetmelik (Tip İmar Yönetmeliği, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği) hükümlerine göre giderilmesi gerekmektedir. Son olarak, yapının ruhsat ve eklerine de (mimari proje, statik proje, mekanik tesisat projesi, elektrik tesisat projesi) uygun bir şekilde tamamlanması gerekmektedir. 6785 sayılı mülga İmar Kanunu'nun 5. maddesinde sadece tapulu arazi, arsa ve parseller üzerinde yapı yapılmasına izin verilmiş idi. Buna karşılık, yürürlükteki İmar Kanunu, yapı için, tapu senedi dışında başkaca belgeleri de kabul etmektedir.³ O hâlde, İmar Kanunu uyarınca çıkarılan yönetmeliklere, imar planlarına, ruhsat ve eklerine uyulmadan yapılan yapılar İmar Kanunu'na aykırı yapı olarak kabul edilecektir.

Genel olarak bir tanımlama yapılacak olursa yapı, kendisine ait tapusu bulunsun veya bulunmasın, zemine doğrudan veya dolaylı olarak duvar ya da sütunlar ile bağlı olan, müteharrik veya sabit, geçici veya sürekli, yer altı veya yer üstü inşaatı ile yapılan her türlü mimarlık ürünü olarak tanımlanabilir. Örneğin, yer üstü inşaatı ile yapılan istinat duvarı, bahçe duvarı, havuz, merdiven, GES ve RES birer yapı olarak kabul edilir.

Genellikle yapı ve bina birbirlerine karıştırılan kavramlardır. İmar Kanunu'nun 5. maddesine göre bina; kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasını sağlayan yapılar olarak tanımlanmıştır. O hâlde, bina bir yapı olarak kabul edilebilir fakat yapı olarak tanımlanmasına rağmen bina niteliği taşımayan birçok imalat bulunduğu da kabulü zorunludur. Bir yapının bina olarak kabul edilebilmesi için yapıldığı maddenin, kullanım amacının, yapıma yönteminin değişiklik ve çeşitlilik taşıması önemli değildir. Mamafih, her binanın yapı niteliğinde olduğunu, fakat her yapının bina niteliğinde olmadığını belirtmek gerekir. Örneğin, yol, köprü, viyadük, iskele, konstrüksiyon⁴, televizyon direği, tenis kortu, deniz feneri, halı saha birer yapıdır, ancak bina değildir.⁵ Bu bağlamda; ev, garaj, baraka, kümes, ağıl, ahır, samanlık, anbar, stadyum, silo⁶, kayak pisti, tribün gibi

³ Celâl Karavelioğlu, *Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu*, 2 cilt (Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2007), 2:922.

⁴ Yapı, yapım. (TDK, <https://sozluk.gov.tr> / S.E.T. 27/07/2022).

⁵ Ömer Köroğlu, *İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (Parselasyon)* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016), 6.

⁶ Tahıl vb. ürünlerin korunduğu, saklandığı veya depolandığı, genellikle silindir biçiminde ambar. (TDK, <https://sozluk.gov.tr> / S.E.T. 27/07/2022).

yapılar bina olarak nitelendirilebilir.⁷ O hâlde, yapı kavramının bina kavramından daha kapsamlı bir niteliğe sahip olduğu müşahede edilebilir.

İmar hukukunda ister sabit, ister müteharrik olsun sadece ana yapı değil ana yapıya ek olarak yapılan yapılar, ana yapı üzerinde yapılan değişiklikler, onarımlar, temel inşaatına başlanmış veya sömel betonu dökülmüş olmak şartıyla inşaatına başlananlar da yapı olarak kabul edilmektedir.⁸ Bu bağlamda, İmar hukuku kapsamında yapı terimi; karada/suda, daimi/muvakkat, resmi/özel, yer altı/yer üstü, su altı inşaatı ile bunların ilavelerini, tamirlerini ve değişikliklerini, sabit, hareketli tesislerini ve ana yapıya ek olarak yapılan yapıları kapsamaktadır.

1.1.2. Yapı ruhsatının hukuki niteliği

Temel haklar arasında yer alan yapı hakkı, hiç bir izne, denetime ve kontrole tabi olmaksızın, taşınmaz malikinin dilediği ve istediği biçimde kullanabileceği bir hak niteliğinde değildir. Yapı yapma hakkı, kanun koyucunun iradesi ve idarenin düzenlemeleri doğrultusunda, her yapılaşma faaliyeti için gerekli koşulları sağlamaya yönelik bireysel işlemler doğrultusunda idarenin denetimi altında kullanılacak bir haktır.⁹ Yapı hakkı; imar mevzuatı, imar planları ve yapılaşmaya ilişkin diğer düzenlemeler çerçevesinde kullanılmak zorundadır.¹⁰ Bu bağlamda, yapı sahibinin veya yüklenicinin yapacağı yapıyla ilgili olarak yapıya başlamadan, yapı devam ederken ve yapı bitirildikten sonra mevcut yapıda esaslı değişiklik ve onarımlar için uymak zorunda olduğu birtakım kurallar bulunmaktadır. Bu kuralların ilki, yapıya başlanılmadan önce alınması gereken yapı iznidir.^{11 12} Yapı işlemlerinin bir izne bağlanmış olmasındaki nihâî amaç, kamu yararının sağlanmasıdır. Bu sayede idare, yapılacak yapının imar planına ve imar mevzuatına uygunluğunu önceden denetleme imkânı bulacaktır.

⁷ Mustafa Reşit Karahasan, *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku* (Ankara: Beta Yayınları, 1989), 381.

⁸ Halil Kalabalık, *İmar Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012), 305.

⁹ Nusret İlker Çolak, *İmar Hukuku* (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, 2014), 375.

¹⁰ Ömer Köroğlu, *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri* (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017), 212.

¹¹ Ayanoğlu; İmar Kanunu'nda terminoloji yönünden birlik yoktur. Örneğin; “yapı izni” (İK m. 23/1, 33/1, 33/2, 37/2), “inşaat ruhsatı” (İK m. 18/11, 27, 30/1, geçici m. 6), “yapı ruhsatı” (İK m. 23 kenar başlık, 23/2, 23/3, 26/2), “yapı ruhsatı” (İK m.21 kenar başlık, 21/1, 22/1, 22/2, 22/3) ve “yapı (inşaat) ruhsatı” (İK geçici m. 11) deyimleri kullanılmaktadır. Bu deyimlerden inşaat ruhsatı, bazen yapı ruhsatı anlamında bazen de yapı ruhsatının sağladığı yetkilerden biri olan “fiilen yapı yapma (inşa) izni anlamında kullanılmaktadır. Bkz. Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları* (İstanbul: Vedat Yayıncılık, 2014) 69 dn.

¹² İlker Hasan Duman, *İnşaat Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 442.

Yapı ruhsatı alınması işlemi bir idarî işlem olmakla birlikte, maddi açıdan bir “şart işlem”dir. Şart işlemler, belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan genel ve kişilik dışı bir hukuki duruma (statüye) sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkararak işlemler olarak tanımlanabilir.¹³ O hâlde, yapı ruhsatı alınması ile yapılar, önceden düzenlenmiş bulunan bir hukuki duruma sokulmaktadır. Bununla beraber, idarî işlemlerin muhatapları üzerinde oluşturdukları etkilere göre yapı ruhsatı verilmesi işlemi, idarenin “yararlandırıcı işlemi” olarak kabul edilmektedir. Yararlandırıcı işlemler, ilgiliye bir yarar sağlayan veya ilgilinin üzerindeki bir yükü ortadan kaldıran işlemlerdir. Tüm izin ve ruhsat işlemleri bu gruba dahil edilir.¹⁴ Yalnızca ruhsattan yararlanmak isteyen kişiye izin verileceği için yapı ruhsatı verilmesi, “isteğe bağlı işlemler” kategorisinde de yer almaktadır. Yine, yapı ruhsatı alınması işlemi belirli bir kişiye yönelen bir işlem olduğu cihetle birel idari işlem niteliğindedir. Bu durum muvacehesinde, yapı ruhsatı verilmesi işlemi hukuki niteliği itibarıyla; şart işlem, yararlandırıcı işlem, isteğe bağlı işlem ve birel idari işlem olarak kabul edilmektedir.

1.1.3. Yapı ruhsatı vermeye yetkili idareler

İmar Kanunu’nun 21. maddesine göre, İmar Kanunu kapsamına giren bütün yapılar için 26. ve 27. maddede belirtilen istisnalar dışında, valilik ve belediyelerden yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Yine, İmar Kanunu’nun 22. maddesinin birinci fıkrasında; yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda, yapı ruhsatı verme yetkisine sahip idareler “belediyeler” ve “valilikler” olarak kabul edilmiştir. Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun “İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumlulukları” kenar başlıklı 6. maddesine göre, il özel idareleri, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla belediye sınırları dışında imar konusundaki hizmetleri yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu’nun 70. maddesine göre, bu kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, İmar Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda İl Özel İdaresi Kanunu’nun hükümleri uygulanır denilmektedir. Bu bağlamda, İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. ve 70. maddeleri birlikte dikkate alındığında, belediye ve mücavir alan sınırları dışında

¹³ Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2017), 127.

¹⁴ Günday, *İdare Hukuku*, 132.

yapı ruhsatı verme yetkisinin, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan “valilik” makamına değil, bir mahallî idare olan “il özel idaresi”ne ait olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.¹⁵ Bu cümleden olarak, mücavir alan sınırları içerisinde yapı ruhsatı vermeye yetkili idare belediye başkanlığı olup belediye başkanlığı dışında hiçbir organın yapı ruhsatı verme yetkisi bulunmamaktadır. Gerçekten, Danıştay 6. Dairesi’nin¹⁶ bu doğrultudaki bir kararında yer alan;

“...ilçe belediye sınırları içerisinde kalan inşaatlarda yapı ruhsatı verilmesi işlemini tesis etme görev ve yetkisinin ilçe belediyesine ait olduğu, bu görev ve yetkinin büyükşehir belediyesine ait olmadığı”

yolundaki saptamaları da yapı ruhsatı vermeye yetkili idarenin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ilçe belediyesine ait olduğunu işaret etmektedir. Danıştay kararından da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunan yerlerde, kanunla büyükşehir belediyesine verilen görevlerle ilgili ruhsatlar hariç, yapı ruhsatı verme yetkisi ilçe belediyelerine tanınmıştır.¹⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38. maddesinin p bendine göre, kanunlarda belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapma ve yetkileri kullanma yetkisi belediye başkanına tanınmıştır. Bu bağlamda, yapı ruhsatı vermeye yetkili organın belediye başkanı olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Yine ruhsat alınmış yapılarda daha sonradan yapılacak olan değişiklikler için de yeniden ruhsat alınması bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir. Fakat, bu durumda bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa, yeni alınacak olan ruhsat hiçbir vergi, resim ve harca tabi tutulmamıştır.

Plansız alanlarda olup da izne tabi olmayan yapılar için yapının yapılacağı alanın bağlı bulunduğu köyün ihtiyar heyetinden izin almak gerekir. Zira bu yapıların fen ve sağlık koşullarına uygunluğu ihtiyar heyeti tarafından denetlenmektedir. İmar Kanunu’nun 27. maddesine göre, yapı ruhsatı aranmayan ancak etüt ve projelerinin il özel idareleri tarafından incelenmesi zorunlu yapılara ilişkin olarak muhtarlıktan alınacak yazılı yapı izni, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği’nin 4. maddesinin 30. bendindeki düzenlemeye göre köy ihtiyar heyeti tarafından verilmektedir.¹⁸ Yine,

¹⁵ Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 87.

¹⁶ D.6.D: E.2001/218, K.2002/1647, T.18/03/2002 (KİBB).

¹⁷ Yasin Sezer, Recep Emre Kalkan ve Mustafa Emre Şahin, *İmar Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 156.

¹⁸ Köroğlu, *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri*, 269.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 57. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, köy ve mezraların yerleşik alanlarında ve civarında sadece köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından yapılacak olan konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile müstemilat binaları yapılabilmesi için ilgili köy ihtiyar heyetince verilen yazılı izin gerekmektedir. Bu cümleden olarak, köy ihtiyar heyeti belirli şartların sağlanması hâlinde yapı ruhsatı vermeye yetkili idarî makamlar arasında kabul edilmektedir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinin 12. fıkrasına göre, Organize Sanayi Bölgeleri sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, Organize Sanayi Bölgeleri tarafından yönetmeliğe uygun olarak hazırlanacak ve Bakanlıkça onaylanacaktır. Bu durumda, yapı ruhsatı vermeye yetkili idareler arasında Organize Sanayi Bölgeleri tüzel kişiliklerini de görmek mümkündür. Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nda Organize Sanayi Bölgeleri tarafından verilen yapı ruhsatının geçerlilik süresi ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. O hâlde, Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'na göre genel nitelikte olan İmar Kanunu'nun yapı ruhsatının geçerlilik müddetine ilişkin hükümlerinin esas alınması gerektiği kabul edilmektedir.

Yine, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. maddesinin 1. fıkrasının ç bendine göre; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı¹⁹, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması hâlinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni verme yetkisine sahiptir. Benzer bir şekilde, 1 sayılı CBK'nın 97. maddesinin 1. fıkrasının h bendine göre; Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan

¹⁹ 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 sayılı CBK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ismi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

yatırımlara ilişkin olarak ilgililerce hazırlandığı veya hazırlatıldığı hâlde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi hâlinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını verme yetkisine de sahip olduğu kabul edilmiştir.²⁰

Bu kuruluşların dışında, yapı ruhsatı vermeye yetkili kılınan başka bir idarî makam bulunmamaktadır. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, dışında ise İl Özel İdaresi'ne bağlı ilgili birimlerin dışında başka bir makam, organ ya da kişi veya kuruluş, İmar Kanunu kapsamına giren yapılar için yapı ruhsatı verirse, bu ruhsat verme işleminin yetki açısından sakat olacağı izahtan varestedir. Belediye veya İl Özel İdaresi'nin yerine geçerek, idareye tamamen yabancı kişiler tarafından verilen izinler ile yetkili organlar içinde, medeni hukuk açısından fiil ehliyetini kaybetmiş kişi ya da kişilerin bulunduğu organlar tarafından verilen izinler, yetki gaspı ile bu idarelerin yetkili organlarının dışında başka organlarının verdiği izinler, yetki tecavüzü ile sakat ve hukuka aykırı olacaktır.²¹

1.1.4. Yapı ruhsatı alma koşulları

Daha önce değinildiği üzere, İmar Kanunu'nun "Yapı" kenar başlıklı 20. maddesine göre; yapı, kuruluş veya kişilerce kendilerine ait tapusu bulunan arazi, arsa veya parsellerde, kendisine ait tapusu bulunmamakla beraber kamu kurum ve kuruluşlarının vermiş oldukları tahsis veya irtifak hakkı tesis belgeleri ile imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabilmektedir. Diğer yandan, İmar

²⁰ 04.07.2011 tarih ve 27984 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 644 sayılı KHK'nın 2. maddesinin ç bendine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: "...Cumhurbaşkanlığınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini desen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması hâlinde desen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek" yetkisini hâiz kılınmış idi. Ancak 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nın 5. maddesi ile 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK yürürlükten kaldırılmış ve bu yetki Bakanlığın elinden alınmıştır. Ne var ki 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1 sayılı CBK ile istisnaî durumlarda Bakanlığa yapı ruhsatı verme yetkisi verilmiştir.

²¹ Halil Kalabalık, *İmar Hukuku*, 2 cilt (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010), 2:1664.

Kanunu'nun "Ruhsat Alma Şartları" kenar başlıklı 22. maddesinin 1. fıkrasına göre, "istisnai hâllerde tapu senedi yerine geçecek belgeye" sahip olan kişiler tarafından da yapı ruhsatı başvurusu yapılabilecektir.

Yine, İmar Kanunu'nun 22. maddesinin 1. fıkrasında, yapı ruhsatı almak için öncelikle belediye veya valilik bürolarına, yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile başvuruda bulunulması gerektiği ifade edilmektedir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere, yapı ruhsatı alma yetkisine sahip olan yapı sahibinin kim olduğu İmar Kanunu'nda açık bir şekilde düzenlenmiş değildir. Zira, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 1. maddesinde yapı sahibi; yapı üzerinde mülkiyet hakkına sahip olan gerçek ve tüzel kişiler olarak tanımlanmaktadır.

Buna karşılık, yapı yapacak olan gerçek veya tüzel kişiler, yapının yapılacağı taşınmazın maliki değilse, taşınmazın özel kanunlara göre kendilerine tahsis edilmiş veya taşınmaz üzerinde kendileri lehine irtifak hakkı tesis edilmiş olması gerekir.²² Kanunda ifade edilen ve tapu senedi yerine geçen "tahsis belgeleri", Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 55. maddesinin 2. fıkrasında, tapu kayıt örneği yerine geçen belgeler olarak düzenlenmiştir. Buna göre, özel kanunlara göre tahsis yapılmış olmakla beraber, henüz tapu siciline malik adına mülkiyet olarak kaydedilmemiş olan gayrimenkuller için özel kanunlarda mülkiyet belgesi yerine geçeceği hükme bağlanmış olmak koşuluyla, ilgili kamu kuruluşlarınca verilmiş olan tahsis belgesi, mülkiyete dair kesinleşmiş mahkeme karar ve bu mahkeme kararına dayalı olarak yetkili makamlar tarafından verilen belge ve kesinleşmiş kamulaştırma kararlarıdır.²³

Yine, İmar Kanunu'nun 20. maddesinin 1. fıkrasının b bendine göre, kişilerin kendisine ait tapusu bulunmamakla birlikte kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen irtifak hakkı tesis belgesiyle de yapı yapabilmeleri mümkün kılınmıştır. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun "Tescil" başlıklı 780. maddesinin 1. fıkrasına göre, irtifak hakkının kurulması için tapu kütüğüne tescil işleminin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda, irtifak hakkı sahibi olan kişinin de yapı yapma hakkının bulunduğu kabulü zorunludur.

Türk Medeni Kanunu'nun "Taşınır Yapılar" başlıklı 728. maddesinin 1. fıkrasına göre, başkasının arazisi üzerinde kalıcı olması amaçlanmaksızın yapılan

²² Sadettin Yaman, *Açıklamalı İçtihatlı ve Uygulamalı İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat* (İstanbul: Acar Matbaası, 2004), 2818.

²³ Köroğlu, *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri*, 243.

kulübe, büfe, çardak, baraka ve benzeri hafif yapıların, bu yapıların maliklerine ait olduğu kabul edilmiştir. Bu itibarla, taşınır yapıların, İmar Kanunu bağlamında yapı olarak nitelendirilebileceği tartışmasızdır. Bir kişinin kendi arazisi üzerinde yapacağı taşınır yapı için yapı ruhsatı başvurusunda bulunmasında hukuki bakımdan bir sorun yoktur. Buna karşılık, başkasının arazisi üzerinde yapılacak taşınır yapılar bakımından taşınmaz sahibinin mi, yoksa taşınır yapı sahibinin mi yapı ruhsatı başvurusunda bulunacağı konusunda mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda bir hukuk boşluğu mevcuttur. Yasal bir düzenleme yapıncaya kadar buradaki boşluğu, ya taşınır yapı yapmak için mutlaka irtifak tesisi şartı aranarak, ya da İmar Kanunu'nun 20. maddesindeki yapı ruhsatı başvurusunda bulunabilecek kişiler kategorisini geniş yorumlayarak doldurmak zorunludur.²⁴

Türk Medeni Kanunu'nun "Mülkiyet Hakkının İçeriği" kenar başlıklı 683. maddesinin 1. fıkrasında mülkiyet hakkı sahibi, hukuk sınırları içerisinde o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip olan kişi olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, yapı ruhsatı almak için başvuruda bulunacak olan gerçek veya tüzel kişinin, kendisine en geniş yetkiyi sağlayan ve bir aynî hak olan mülkiyet hakkına sahip olduğu izahından varestedir. O hâlde, taşınmaz mal ile mülkiyet ilişkisi bulunmayan kiracıların yapı ruhsatı almaları mümkün değildir. Buna rağmen, mülkiyet hakkına sahip olmayan bu kişi, belediye veya valiliğe yaptığı başvuru sonucunda yapı ruhsatı alır ise söz konusu yapı ruhsatının bir geçerliliği olmayacağı açıktır.

Yapı sahibinin birden çok kişi (paylı mülkiyet veya elbirliği mülkiyet) olması durumunda mülkiyet hakkına sahip olan kişilerin tamamı veya her birinin temsilcisinin ruhsat başvurusunda bulunması gerekmektedir. Bu nedenle, paylı veya elbirliği mülkiyette mülkiyet sahiplerinden birinin veya birkaçının başvurusuyla yapı izni alınmış olması yeterli kabul edilmemekte tüm maliklerin onayı gerekmektedir.

İmar Kanunu'nun yapı ruhsatı alma şartlarını düzenleyen 22. maddesinin 1. fıkrasında belediye veya valilik bürolarına yapılacak olan başvurularda, dilekçe eklerinde tapu (istisnai hâllerde tapu senedi yerine geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa ebatlı kroki bulunması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Yapılan başvuru sonrasında, dilekçe ve eklerinde bir eksiklik veya yanlış bulunmaz ise müracaat tarihinden

²⁴ Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 94.

itibaren en geç otuz gün içinde ilgisine yapı ruhsatı verilecektir. Yapı ruhsatı verilmesi için yapılan başvuru, otuz gün sonunda yanıtız bırakılır ise, bu durum başvurunun zımnî olarak kabul edildiği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, bu konuda bir düzenleme yapmak isteseydi, İmar Kanunu'nun 30. maddesinin 2. fıkrasında olduğu gibi, müddet sonunda yapı kullanma izninde olduğu gibi yapı ruhsatının verilmiş sayılacağı hakkında açık bir düzenleme yapar idi.

Yapı ruhsatı alınması için yapılan başvuruda eksiklik veya yanlış bulunması durumunda bu eksiklikler, müracaat sahibine müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak bildirilir. Bu eksik ve yanlışlıklar giderildikten sonra yapılacak olan müracaattan itibaren en geç onbeş gün içinde yapı ruhsatının verilmesi gerekmektedir. Gerçekten, Danıştay 6. ve 14. Daireleri²⁵ müşterek heyeti tarafından verilen karara göre;

“...yapı ruhsatı verilmesi istemiyle davalı idareye yapılan başvurudaki eksiklik ve yanlışlıklar 3194 sayılı Kanunun 22'nci maddesi uyarınca 15 gün içinde yazılı olarak ilgililere bildirme yükümlülüğünü yerine getirme sorumluluğunun idareye ait olduğu...”

kabul edilmiştir.

O hâlde, yapı ruhsatında bir eksiklik olduğunda, idarenin bu durumu onbeş gün içinde yazılı olarak ilgililere bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Mevzuatta belirtilen belgelerle usulüne uygun olarak yapılan başvuruya rağmen İmar Kanunu'nda belirtilen süre içinde yapı ruhsatı verilmemesi hâlinde, hem idarenin sorumluluğuna ilişkin yasal yollara başvurulabilecek hem de bu görevi yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında idarî ve cezaî şikayette bulunulabilecektir.²⁶

Yine, yapı ruhsatının imar planına aykırılık oluşturacak şekilde düzenlenmesi durumunda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin a bendi uyarınca menfaati ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabilir.

1.1.5. Yapı ruhsatının süresi

İmar Kanunu'nun 29. maddesinde düzenlenen “Ruhsat Müddeti” başlıklı hükme göre, yapı ruhsatı alınmasından sonraki iki yıllık süre içerisinde inşaat başlanılmaz veya başlanılsa bile her ne sebeple olursa olsun, başlama süresi ile

²⁵ D.6.D ve D.14.D: E.2011/12097, K.2013/1681, T.12/03/2013 (LexHBS).

²⁶ Hüseyin Bilgin ve Yasin Sezer, *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2017), 430.

birlikte beş yıl içerisinde inşaat bitirilmez ise verilen yapı ruhsatı geçersiz hâle gelecektir. Daha önce de belirttiğimiz üzere, yapı ruhsatı işlemi bir “şart işlem” olarak kabul edilmektedir. Bu cümleden olarak, yapı ruhsatı alındıktan sonra iki yıl içerisinde inşaaata başlanılmaması veya her ne sebeple olursa olsun inşaatın beş yıl içerisinde tamamlanmaması durumunda, yapı ruhsatının kendiliğinden ortadan kalkması da infisahi şarta bağlı bir işlem olmasının sonucudur. Bu bağlamda, yapı ruhsatının geçerliliği bir şarta bağlanmış ve bu şart önceden belirlenmiş olup şartların ortadan kalkması durumunda yapı ruhsatı da geçerliliğini kaybedecektir.

03.07.2017 tarih ve 30113 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin 54. maddesinin 2. fıkrasında yapı ruhsatının süresi ile ilgili benzer bir düzenleme yer almaktadır. İlgili hükme göre, ruhsat tarihinden itibaren iki yıl içinde inşasına başlanmayan veya beş yıllık ruhsat süresi içinde tamamlanmayan ve süresi içinde ruhsat yenilenmesi yapılmayan yapılar, biraz sonra da açıklanacağı üzere, ruhsatsız hâle gelecektir. Süresi içerisinde yapılan yenileme başvurularında ise ilgili idarenin ilk ruhsat alınan tarihteki plan ve mevzuat hükümleri kapsamında ruhsatı beş yıl uzatılarak yenilenecektir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin 54. maddesine göre, sürenin dolması sebebiyle yapılan ruhsat yenilemelerinde, bu yenileme en çok iki kere yapılabilmektedir. Kural olarak ruhsat yenilenmesi sırasında ayrıca harç alınmasa da inşaat sahasında artış olması, bağımsız bölümlerin brüt alanlarında veya niteliğinde değişim olması durumunda, yeniden hesaplanacak harç ile daha önce ödenmiş olan harç miktarında mahsuplaşmaya gidilmesi gerekmektedir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin 54. maddesinin 6. fıkrasına göre, yapı ruhsatı alınmasından sonra mahkemelerce, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı veya ilgili idare tarafından durdurulan yapılarda durdurma süresinin ruhsat süresine ilave edilmesi gerekir. Yine, salgın hastalık ve benzeri olağanüstü durumlarda ilgili bakanlık veya valilik tarafından sokağa çıkma kısıtlaması getirilen günlerin toplamı, talep edilmesi durumunda ruhsat vermeye yetkili idare tarafından yapı ruhsatının süresine eklenecektir.

1.1.6. Ruhsat gerektirmeyen yapılar

İmar Kanunu’nun “Yapı Ruhsatı” başlıklı 21. maddesinde İmar Kanunu kapsamına girmekle birlikte 26. ve 27. maddede belirtilen istisnalar dışındaki tüm

yapılar için yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak hem İmar Kanunu'nda hem de bu konudaki özel mevzuat hükümlerinde, belirli durumlarda ruhsat alınmadan inşaat yapılmasına olanak tanınmıştır. İmar Kanunu'nun 21. maddesindeki düzenlemeye göre, konusu yapı olan inşaatlar için ruhsat alınması zorunlu iken yapı olarak nitelendirilmeyen imalatların inşaatında ruhsat alınması gerekli değildir.

Danıştay'ın²⁷ bir içtihadına göre; çanak antenlerin montajı için kullanılan taban betonları İmar Kanunu'nun 5. maddesinde düzenlenen yapı tanımının içinde yer almaktadır. Bu sebeple, çanak anten yerleştirmek için yapılan taban betonlarının inşaatı için yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Benzer bir şekilde, İmar Kanunu'nda prefabrik²⁸ yapılarla ilgili istisnai bir düzenleme bulunmadığı için, prefabrik yapılar için yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Yine, bir başka Danıştay²⁹ kararına göre, bahçe duvarları da yapı kavramına dahil olmakla, bahçe duvarı inşaatının da ruhsata tabi olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 59. maddesinin 1. fıkrasına göre, bahçe duvarlarının tamiri ve ruhsata tabi değildir.

Yapı ruhsatı alınmasının bir diğer istisnası ise İmar Kanunu'un 26. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak veya yaptırılacak olan yapılara, imar planında o maksada tahsis edilmiş olması, plan ve mevzuatına aykırı olmayacak şekilde mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyetin bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye³⁰ göre ruhsat verilecektir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ve Danıştay 6. Dairesi³¹ tarafından aynı doğrultuda verilen kararlara göre, kamu hizmeti yaptığı tartışmasız olan vakıf üniversitelerinin, bu hizmeti yerine getirirken kullandıkları yapıların resmi

²⁷ D.6.D: E.1990/2740, K.1992/1658, T.16/04/1992 (KİBB).

²⁸ Binanın taşıyıcı sistemini oluşturan yapı elemanlarının daha sonra birleştirilebilecek şekilde önceden tasarlanarak üretilmesi esasına dayalı yapılardır. Bkz. Köroğlu, *op. cit.*, 2017, s.19.

²⁹ D.14.D: E.2011/8559, K.2012/5400, T.13/09/2012 (LexHBS).

³⁰ Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin f bendine göre, avan proje "*Uygulama projelerinin yapılmasına esas teşkil eden, geçerli imar durumu, yürürlükte bulunan plan, varsa kentsel tasarım projesine göre düzenlenen ve içeriğinde; vaziyet planı, tüm kat planları ve yeterli miktarda kesit ve görünüşleri içeren mimari proje ile taban alanı, katlar alanı (emsal) ve yapı inşaat alanı hesaplarına ilişkin tüm ölçü ve kotları bulunan, gerektiğinde silüetin yer aldığı projelerdir.*"

³¹ DİDDGK: E.2003/329, K.2005/2153, T.16/06/2005 ve D.6.D: E.2003/4857, K.2004/142, T.14/01/2004 (LexHBS).

bina olarak kabul edildikleri ve bu nedenle İmar Kanunu'nun 26. maddesi kapsamına girdiği Danıştay'ın müteaddit kararlarında belirtilmiş bulunmaktadır.

Yine, İmar Kanunu'nun 26. maddesinin 2. fıkrasına göre, devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara; belediyeden alınan imar durumuna, kat nizamı, cephe hattı, inşaat derinliği ve toplam inşaat metrekaresine uyularak projelerinin kurumlarınca tasdik edildiği, statik ve tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun ilgili belediyesine veya valiliklere yazı ile bildirdiği takdirde, 22. maddede sayılan belgeler aranmaksızın yapı ruhsatı verilecektir. Böylece maddenin ilk fıkrasında kamu kurum veya kuruluşları tarafından yapılan veya yaptırılan yapılardan bahsedilirken, ikinci fıkrada ise devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin harekât ve savunması bakımından gizlilik taşıyan yapılara ilişkin bir istisna getirilmiştir.

İmar Kanunu'nun 26. maddesinde yapı ruhsatı alınması hakkında kamu kurum veya kuruluşlarına ve Türk Silahlı Kuvvetleri'ne tanınan istisnai düzenleme kamu yararı dikkate alınarak incelendiğinde, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmediği açıktır. Nitekim, konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararında;³²

“...dava konusu 26. maddenin birinci ve ikinci fıkralarında, genel olarak ruhsat alma koşullarını düzenleyen 22. madde hükmünden farklı bir düzenlemeye gidilmişse de, bu farklılık, birinci fıkrada kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, ikinci fıkrada ise; Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara aittir. Söz konusu iki fıkrada yer alan bu yapıların nitelikleri ve kamu yararı dikkate alındığında bu düzenlemenin Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine aykırı olmadığı ve bu nedenle dilekçede öne sürülen Anayasa'ya aykırılık iddiası yerinde görülmemiştir.”

ifadeleri yer almaktadır.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin “Kamu Alanlarında Yapılacak Yapılarda Ruhsat” kenar başlıklı 56. maddesinin 5. fıkrasına göre, kamuya ait alanlarda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan veya yaptırılacak olan; karayolu, demiryolu, liman, yat limanı ve benzeri ulaşım tesisleri, bunları tamamlayıcı nitelikli trafik ve seyir kuleleri, çekek yeri, iskele, açık ve kapalı barınak, tersane, tamir ve bakım

³² AYM GK: E.1985/11, K.1986/29, T.11/12.1986 (LexHBS).

istasyonları, tünel, köprü, menfez³³, baraj, hidroelektrik santrali, rüzgâr ve güneş enerji santrali, sulama ve su taşıma hatları, su dolun tesisleri, arıtma tesisleri, katı atık depolama ve transfer tesisleri ile atık ayrıştırma tesisleri, her tür ve nitelikteki enerji, haberleşme ve iletişim istasyonları ve nakil hatları, doğal gaz ve benzeri boru hatları, silo, dolun istasyonları, rafineri gibi enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma, iletişim ve diğery altyapı hizmetleri ile ilgili tesisler ve bunların müştemilatı niteliğinde olan kontrol ve güvenlik üniteleri, trafo, eşanjör, elavator, konveyör gibi yapılar, bu işleri yapmak üzere geçici olarak kurulan beton ve asfalt santralleri, yapı ruhsatına tabi tutulmamıştır.

Yapı ruhsatı alınması zorunluluğunun bir diğery istisnası ise 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun'un "Karayollarında Kurulacak Tesisler ve Yasaklanan Faaliyetler" başlıklı 18. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, erişme kontrolü uygulanan karayolu sınırları içinde Karayolları Genel Müdürlüğü'nün izniyle kurulacak tesisler ve eklentileri mimari, statik, tesisat ve her türlü fennî mesuliyeti Karayolları Genel Müdürlüğü'nde olmak kaydıyla İmar Kanunu uyarınca öngörülen yapı ruhsatı alma zorunluluğunun dışında tutulmuştur.

Yapı ruhsatı alınmasının diğery bir istisnasını basit tamiratlar oluşturmaktadır. İmar Kanunu'nun 21. maddesine göre; derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamirleri ile çatı onarımı, kiremit aktarılması, mahâllin özelliklerine göre belediyelerce hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirtilecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğery tadilat ve tamirat ruhsata tabi değildir. Örneğin; korkuluk, paratoner, pergole ve benzerlerinin tamirleri ile küçük ve basit kümesler yapılması, baca ve saçak ve benzeri elemanların tamirleri ruhsata tabi değildir.³⁴ Ancak, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 58. maddesine göre, esaslı tamir ve tadilat yapılabilmesi için yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Örneğin, yapının bağımsız bölüm sayısını veya bağımsız bölüm alanını artıran ve iki bağımsız bölüm arasında bulunan duvarın kaldırılmasına sebep olan tadilat esaslı tadilat olarak nitelendirilmekte ve ruhsata tabi tutulmaktadır.³⁵

³³ Genellikle banyo ve tuvaletlerde bulunan, panjur gibi açılıp kapanan havalandırma penceresi. (TDK Sözlük, <https://sozluk.gov.tr> / S.E.T. 15/07/2022).

³⁴ D.6.D: E.1988/1831, K.1990/421, T.19/03/1990 (LexHBS).

³⁵ D.14.D: E.2014/5069, K.2017/3989, T.08/06/2017 sayılı ilâmına göre, "Bu durumda; hangi nitelikte olursa olsun, bağımsız bölüm sayısını veya bağımsız bölüm alanını artıran iki bağımsız

İmar Kanunu'nun 27. maddesine göre, belediye ve mücavir alanlar dışında köylerin, köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak konut, entegre tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile köyde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, köy fırını, köy kahvesi, köy lokantası, tanıtım ve teşhir büfeleri ve köy halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar için yapı ruhsatı alınması şartı aranmaz. Bu durumda, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köylerde yapılacak olan inşaatlar için yapı ruhsatı alınmamasına cevaz verilmektedir. Belediye ve mücavir alanlar dışında köylerin köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak yapıların ruhsattan muaf olabilmesi için köy yerleşik alanının tespit edilmiş olması gerekmektedir.³⁶

Danıştay tarafından verilen emsal nitelikli kararlara göre; bağımsız bölümün arka cepheye bakan salon duvarının içeri çekilerek balkon meydana getirmesi,³⁷ pergola ve sundurma kullanılması,³⁸ taban alan dışında yeni ve fazladan bir alan kazanılmadan çekme mesafesi de ihmal edilmeden ve tadilatın taşıyıcı unsuru da etkilenmeden gömme banyo yapılması,³⁹ açık çıkma balkonun sabit yapı niteliğinde olmayan açılır kapanır cam malzeme ile kapatılması,⁴⁰ bahçe kısmında su basman seviyesinde zemine fayans döşemesi şeklinde yapılan ve üzerinde herhangi bir kapalı yapı bulunmayan teras imalatı⁴¹ ruhsata tabi tutulmamıştır.

bölüm arasındaki duvarın kaldırılması yolundaki tadilatların, ruhsata tabi esaslı tadilat niteliğinde olduğu sabit olmakla birlikte, bağımsız bölümlerin birleştirilmesine yönelik olarak yapılan imalatlarda; (örneğin; iki bağımsız bölüm arasındaki duvarın kaldırılması, iki bağımsız bölüm arasında kapı ya da pencere açılması ya da balkon ile bağımsız bölüm arasındaki duvarın kaldırılması gibi), aykırılıktan etkilenen alanın tespitinin, yapılan imalatın binanın statüğünü etkileyip etkilemediğinin idarece yapılacak inceleme sonucu somut olarak ortaya konulduktan sonra; yapılan imalat binanın statüğünü etkilemiyor ise para cezasının, 3194 sayılı Kanununun 42. maddesinin 2. fıkrasının (b) bendi uyarınca yapı maliyet birim fiyatları üzerinden; statüğünü etkilemesi hâlinde ise aynı fıkranın (a) bendi uyarınca yapı inşaat alanı üzerinden para cezası hesaplanması gerektiği açık olup; 4 ve 5 numaralı dairelerin arasındaki duvara kapı açılarak duvarın kısmen kaldırılması ve anılan dairelerin birleştirilmesine ilişkin imalatın, binanın statüğünü etkilemediği İdare Mahkemesince, yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen raporda ortaya konulduğundan, bu aykırılığa ilişkin temel para cezasının 3194 sayılı Kanununun 42. maddesinin 2. fıkrasının (b) bendi uyarınca yapı maliyet birim fiyatları üzerinden hesaplanması gerekirken, temel para cezasının aynı fıkranın (a) bendi uyarınca hesaplanmasında hukuka aykırılık, davanın reddi yolunda verilen Mahkeme kararının bu kısmında hukuki isabet görülmemiştir.” denilmektedir (LexHBS).

³⁶ Suat Şimşek ve İlhami Hazar, *Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 778.

³⁷ D.6.D: E.1988/1399, K.1990/622, T.09/04/1990 (KİBB).

³⁸ DİDDK: E.2011/393, 2014/882, T.17/03/2014 (LexHBS).

³⁹ D.6.D: E.2003/4166, K.2005/977, T.18/02/2005 (KİBB).

⁴⁰ D.14.D: E.2016/633, K.2017/4516, T.05/07/2017 (LexHBS).

⁴¹ D.14.D: E.2015/9242, K.2018/1644, T.19/03/2018 (LexHBS).

1.2. Ruhsatsız Yapı

1.2.1. Hukuki niteliği

Ruhsatsız yapılar, yapı ruhsatı gerektirmediği düzenlenen istisnalar haricinde, yapı ruhsatı verme yetkisini haiz idarelerden ruhsat alınmaksızın kendi arsa veya arazisi üzerinde yapılan yapılardır. Uygulamada bu tür yapılara “kaçak inşaat” da denilmektedir.⁴² Ruhsatsız yapı, inşaat hâlinde olabileceği gibi kullanım hâlinde de olabilir.

İmar Kanunu'nun 21. maddesinde, bu Kanun kapsamına giren ve 26. maddede belirtilen istisnai durumlar dışında bulunan bütün yapılar için belediye veya İl Özel İdaresi'nden yapı ruhsatı alınmasının zorunlu olduğunu belirtmiş idik. Bu bağlamda, yapı ruhsatı alınmasına gerek olmadığı belirtilen istisnalar haricinde, ruhsatsız veya ruhsat ve ruhsat eklerine aykırı olarak yapılan yapılar için İmar Kanunu'nun 32. maddesinde düzenlenen ve idarece yapılması zorunlu olan işlem ve eylemler gündeme gelecektir.

İmar hukukunda ruhsatsız yapı, yapının başlangıcından itibaren ruhsat alınmaksızın yapılan yapılar, ruhsat ve eklerine aykırılık teşkil eden yapılar, inşaata başlanırken ruhsat alınmış olmasına rağmen yasal süresi dolduğu için ruhsatsız hâle gelen yapılar, yargı yerince iptal edilen yapı ruhsatı nedeniyle ruhsatsız hâle gelen yapılar ve ruhsatın dayanağını teşkil eden imar planının iptal edilmesi sonucu ruhsatsız hâle gelen yapıları ifade etmektedir. İmar Kanunu'na göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç, bu zorunluluğa uyulmaksızın yapılan yapıların tamamı “ruhsatsız yapı” niteliği taşımaktadır.

1.2.2. Ruhsat alınmadan başlanan yapılar

İmar Kanunu'nda “ruhsatsız yapıya başlama” kavramının tanımı yapılmış değildir. Bu nedenle bu kavramın hangi hâlleri kapsadığını Danıştay kararları ekseninde belirlemek gerekmektedir. Danıştay, temel açılmasını⁴³, yapının inşaat temel betonu ile kolon ve tabliye betonlarının dökülmesini⁴⁴ ve tuğla duvar

⁴² Halil Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 548.

⁴³ D.6.D: E.2002/6380, K.2004/1992, T.07/04/2004. (KİBB).

⁴⁴ D.6.D: E.2006/4901, K.2008/3670, T.03/06/2008. (KİBB).

yapılmasını⁴⁵, zemin kat inşaatında 9 adet kolonun dikilmiş olmasını⁴⁶, natamam subasman inşaatını⁴⁷ ruhsatsız yapıya başlama saymaktadır.⁴⁸

İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre, ruhsatsız olarak başlanan yapıların, belediye veya valiliklerce o anki inşaat durumu tespit edildikten sonra yapı mühürlenerek inşaat derhâl durdurulur. İmar Kanunu'na aykırılığı tespit edilen yapının, o andaki durumu belirlenip yapı mühürlendikten sonra yapı tatil tutanağı düzenlenerek yapı yerine asılır. Yapı tatil tutanağının yapıya asılması ile durdurma işlemi yapı sahibine duyurulmuş olur.

Mühürleme işlemi alelusul tutulmuş bir tutanakla yapılamaz.⁴⁹ Danıştay'ın⁵⁰ da açık bir şekilde ifade ettiği üzere, durdurma tutanağının, yapının başında ve yapının o andaki durumunun tespiti suretiyle tutulması (düzenlenmesi) gerektiği hüküm altına alınmıştır. Tutanağın sonradan düzenlenmesi ve yetkililerce imzalanması, durdurma işlemi şekil yönünden sakatlar. Yine, idare tarafından düzenlenen durdurma tutanağında, inşaatın hangi sebeplerle mevzuata aykırı olduğunun açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Durdurma işleminin usulsüz olması ve bu durumun yapı sahibi için bir zarar doğurması durumunda idare için hizmet kusuru gündeme gelir ve idarenin "tazmin borcu" doğar.⁵¹ Durdurma işlemi yapı sahibi adına yapılır, durdurulan yapı idare tarafından mühürlenir ve mühürleme işlemi inşaatın tamamını kapsar.

Durdurmaya ilişkin yapı tatil zaptının, durdurulan yapı yerine asılmasıyla, durdurma kararı yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu işlemin anayasallığı detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Burada önemli olan nokta ruhsatsız olarak başlanan inşaatın, tadilat ile ruhsata bağlanıp bağlanamayacağına tespit edilmesidir. İnşaatın, yasal duruma getirilerek ruhsata bağlanması mümkün ise yapı sahibine uygun bir süre verilir. Yapı tatil zaptının, durdurulan yapıya asılmasından itibaren en geç bir ay içerisinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hâle getirerek veya ruhsat alarak, belediye veya valilikten mührün

⁴⁵ D.6.D: E.2006/4901, K.2008/3670, T.03/06/2008. (KİBB).

⁴⁶ D.6.D: E.1989/1142, K.1989/2021, T. 31/10/1989. (DD).

⁴⁷ D.6.D: E.1989/2043, K.1989/2436, T.11/12/1989. (DD).

⁴⁸ Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 362-363.

⁴⁹ Hasan Nuri Yaşar, *İmar Hukuku* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008), 269.

⁵⁰ D.6.D: E.1975/123, K.1977/631, T.14/02/1977 (KİBB).

⁵¹ Karavelioğlu, *Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu*, 2:1212.

kaldırılmasını isteyebilir. Aksi takdirde, ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il encümeni kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır.

Yüklenicinin, inşaatla başlamadan önce ruhsat alma imkanı varken ruhsat almadan inşaatla başlamış olması tamamen kendi kusurunu oluşturduğu için yıkım masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. Böylece, ruhsat alınmaksızın başlanan inşaat; önce durdurulur sonra düzeltme yoluna gidilir. Bunun da mümkün olmadığı durumlarda yapı kısmen ya da tamamen yıktırılır.⁵² Bununla birlikte, İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 6. fıkrasına göre, ruhsat alınmadan yapılan inşaatın imar planı ve yönetmelik hükümlerine göre, idare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılığın giderilemeyeceği tespit edilirse, bir aylık süre beklenmeden belediye encümeni veya il encümeni kararı ile inşaatın yıkılmasına karar verilebilir.

İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 1. fıkrasına göre, yapının imar mevzuatına aykırı olduğuna ilişkin bilgi idare tarafından en geç yedi gün içinde tapu kayıtlarının beyanlar hanesine kaydedilmek üzere tapu idaresine yazılı olarak bildirilir. Yapıdaki aykırılığın giderilmesi hâlinde tapu idaresine aykırılığın giderildiğine ilişkin yeni bir bildirimde bulunulur ve bu bildirim üzerine tapu kaydının beyanlar hanesindeki kayıt silinir.

1.2.3. Ruhsat ve eklerine aykırı yapılar

İmar mevzuatı ile getirilen yükümlülöklere uyularak ruhsat alınmış ve yapıya başlanmış olsa bile inşaat, imar hukukuna uygun olarak devam etmek zorundadır. Yapı sahibi yapısını önceden hazırlattığı yapı ruhsatını başvuru dilekçesine eklediği; ilgili idare tarafından onaylanan, dolayısıyla ruhsatın eki durumunda olan projelere ve ruhsata uygun olarak yapmalıdır.⁵³ Bu bağlamda, ruhsat alınmak suretiyle inşaatına başlanılan bir inşaatın, yapı ruhsatına veya eklerine aykırı olarak devam etmesi hâlinde yine inşaat mühürlenecek ve yapının ruhsata uygun hâle getirilmesi için yapı malikine en çok bir aylık müddet verilecektir.

Bir aylık süre içerisinde yapı sahibi, kendisinden istenilenleri yerine getirmez ise ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan yapı, belediye encümeni veya il encümeni kararını müteakip, belediye veya valilik tarafından yıktırılır. O hâlde, yapı ruhsatı

⁵² Muhittin ve Ali Abacıoğlu, *Açıklamalı- İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 497-498.

⁵³ Aydın Zevkliler, *İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat* (Ankara: AÜHF Yayınları, 1982) 268.

alma zorunluluğu bulunan yapılarda, ruhsat alınmış olması yeterli kabul edilmemekte, inşaatın bu ruhsata ve eklerine uygun olarak devam etmesi ve bu şekilde tamamlanması gerekmektedir. Özetle, yapı ruhsatı verilmiş olması, daha sonra ruhsata aykırılıktan doğacak sorumluluğu ortadan kaldırmayacaktır.

Ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, yapının iç boyutlarında projeye aykırılık ve yapının dış boyutlarında projeye aykırılık olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkabilir. İç boyutlarda projeye aykırılığa örnek olarak ışıklık ve merdivenlerin genişlik ve yüksekliğinde değişiklik yapılması verilebilir. Bununla birlikte, yapının dış boyutlarında projeye aykırılığa örnek olarak yapının eni, boyu ve yüksekliğinin projede öngörülmemen bir şekilde artırılması ve azaltılması verilebilir.⁵⁴ O hâlde, yapı ruhsatı alınmış yapılarda değişiklik yapılması için de yeniden ruhsat alınması gerekecektir.

1.2.4. Ruhsat süresi dolan yapıların yapı ruhsatının hükümsüz hâle gelmesi

Daha önce de belirtildiği üzere, İmar Kanunu'nun 29. maddesinde ruhsat müddeti hüküm altına alınmıştır. Buna göre, yapıya başlanma tarihi ruhsat tarihinden itibaren iki yıl olarak belirtilmiştir. Bu süre içerisinde yapıya başlanmaması durumunda alınan yapı ruhsatı hükümsüz hâle gelecektir. Bununla birlikte, hangi tarihte başlanırsa başlanılsın ruhsat tarihinden itibaren beş yıl içerisinde yapının bitirilmemesi durumunda da verilen yapı ruhsatını hükümsüz hâle gelecek ve yeniden yapı ruhsatı alınması gerekecektir. Aksi takdirde, yetkili idarenin ruhsatsız yapıya ilişkin yapı tatil zaptını düzenlemesi ve inşaatı mühürlemesi kaçınılmaz olacaktır.

Buna karşılık, kazanılmış hak, iki yıl içinde başlanmayan yapılar için söz konusu olamayacak; bunun sonucu olarak iki yıl içinde başlanmayan yapıların ruhsatları geçersiz duruma geleceğinden yeniden ruhsat alınması gerekecektir. Bu noktada, yapıya başlanmış ancak beş yıl içerisinde yapı tamamlanmamışsa, ruhsat geçersiz hâle gelecek ve inşaat mühürlenecektir.⁵⁵

Keza, ruhsat süresi dolduğu cihetle, ruhsatsız hâle gelen yapılar için yetkili idareye yapılan başvuru sonrasında idarenin yeni ruhsatı verirken yapacağı değerlendirmeyi, yapının güncel durumunu dikkate alarak yapması gerekmektedir.

⁵⁴ Ramazan Yıldırım, "İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları" (Yüksek Lisans Tezi, İÜ, 1990), 58.

⁵⁵ Duman, *İnşaat Hukuku*, 487.

Bu bağlamda, yapının süre dolmadan önce verilen yapı ruhsatına uygun olması yeniden ruhsat almasına sebebiyet vermeyecektir.

İmar Kanunu'nun 29. maddesine göre, ruhsat yenileme işlemlerinde ayrıca harç alınmaz. O hâlde, daha önce ruhsat alınmış olmasına rağmen süresi içerisinde tamamlanmayan yapıların, yapı sahibine sağlayacağı temel yarar, yeniden harç ödemesine gerek olmamasıdır. Ancak, yeni ruhsat alınırken yapılan incelemede, inşaat sahasında artış, bağımsız bölümlerin brüt alanında veya niteliğinde değişme olması hâlinde yeniden harç hesaplaması yapılacaktır. Burada yeni yapılan harç hesaplamasından, evvelce ödenen harç miktarının mahsup edilmesi gerekir. Buna karşılık, yeni durumda yapılan harç hesaplamasında harç tutarında azalma olması hâlinde yapı sahibine herhangi bir iade yapılmaz.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 54 ve 64. maddelerine göre, ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmasına rağmen ruhsat süresi içerisinde yapı kullanma izin belgesi düzenlenmez ise yapı tamamlanmış kabul edilmez. Bu sebeple, inşaat, ruhsat süresi içerisinde tamamlanmamış kabul edilir ve yapı, ruhsatsız konuma gelerek yeniden yapı ruhsatı alınması gerekir. Bu konuda, Danıştay 6. Dairesi'nin⁵⁶ bir kararında;

“...uyuşmazlık konusu yapı için beş yıllık inşaat ruhsatı süresi içinde yapı kullanma izin belgesi alınmadığından, yasal olarak tamamlandığının kabulüne olanak bulunmayan yapının ruhsat süresinin dolması nedeniyle ruhsatsız hâle gelen yapıya yeniden inşaat ruhsatı alınmasının yasal zorunluluk olması karşısında; yeniden inşaat ruhsatı düzenlenmesi sonrasında yapı kullanma izin başvurusu değerlendirilecektir.”

denilmek suretiyle, inşaat ruhsat müddeti içerisinde tamamlanmasına rağmen, yapı kullanma izni alınmayan inşaatların yapı ruhsatının süre sonunda hükümsüz hâle geleceği açıkça ortaya konulmuştur.

1.2.5. Yapı ruhsatının yargı yerince iptal edilmesi nedeniyle yapının ruhsatsız hâle gelmesi

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun “Kararların Sonuçları” kenar başlıklı 28. maddesinin 1. fıkrasına göre, Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bilindiği üzere, iptal kararları idarî işlemi geçmişe etkili olarak ortadan kaldıracak ve

⁵⁶ D.6.D: E.2008/12154, K.2010/10561, T.29/11/2010 (LexHBS).

işlemin yapılmasından önceki hukuki duruma geri dönülecektir. GÜNDAY'ın da vurguladığı üzere:

“...idare, iptal kararı ile başından itibaren hukuken hükümsüz hâle gelmiş olan işlemi fiilen de ortadan kaldırmak zorundadır. Bu bağlamda idare; iptal edilen işlemin yapıldığı andan itibaren doğurduğu tüm etki ve sonuçları gidermek, o işleme bağlı olarak yapılmış olan işlem/işlemlerin geçerliliğine son verecek işlemleri yapmak ya da eylemlerde bulunmak suretiyle eski durumun geri gelmesini sağlamış; böylece iptal kararının gereklerine göre hareket etmiş ve kararı uygulamış olacaktır.”⁵⁷

O hâlde, yetkili idareden ruhsat alınarak inşasına başlanılmış olan bir yapıya ilişkin yapı ruhsatının daha sonra mahkeme kararı ile iptal edilmesi durumunda, hukuken ruhsatsız bir yapı söz konusu olacak ve yapı en başından itibaren ruhsatsız hâle gelecektir.

İmar Kanunu'nun 29. maddesinde ruhsat süresine uyulmadığı için hükümsüz hâle gelen yapı ruhsatı nedeniyle, yapı sahibinin kazanılmış haklarının korunacağı öngörülmüş ise de yapı ruhsatının iptali hâlinde benzer bir hukuki düzenleme öngörülmüş değildir. Şu hâlde, yapı ruhsatının yargı yerince iptalinin neticelerini değerlendirirken; yapı ruhsatı hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yargı yerince iptal edilen ve en başından itibaren ruhsatsız hâle gelen yapı kazanılmış hak oluşturacak mıdır; bu hâlde yapı ruhsatını düzenleyen idarenin kusurunun varlığından söz edilebilir mi; söz konusu yapının yıkımı mümkün müdür; yıkılması hâlinde yapı sahibinin yapmış olduğu masraflar idarece tazmin edilecek midir soruları gündeme gelecektir.⁵⁸

İnşaat başlamadan yapı ruhsatı alınmış olmasına rağmen daha sonra yapı ruhsatında hukuka aykırılık olduğu gerekçesi ile yapı ruhsatı iptal edilen yapının ruhsatsız yapı konumunda olacağı tartışmasızdır. Ancak bu durumda hiçbir kusuru olmadan hukuka uygun olarak idareden aldığı yapı ruhsatına dayanarak inşaata başlayan yapı sahibinin durumu tartışma yaratmaktadır. Böyle bir durumda, İdare tarafından hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilen yapı ruhsatına dayanılarak yapılan yapı, ruhsatsız duruma geldiğinde ve yıkım kararı veriliğinde yapının yıkılabilmesi için yapı sahibinin yapmış olduğu masrafların idare tarafından tazmin edilmesi gerekecektir. Ruhsata uygun yapılmasına rağmen hukuka aykırı olduğu iddia edilen bir yapının sorumluluğu ruhsatı düzenleyen idareye aittir. Bu durumda

⁵⁷ Metin Günday, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2022), 453.

⁵⁸ Elif Merve Güleç, *İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapılar ve Ruhsatsız Yapılara Uygulanacak İşlemler* (Ankara: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 21.

idare, aykırı yapılaşmayı ortadan kaldırabilmek için öncelikle vermiş olduğu zararı karşılamak zorundadır.⁵⁹Aksinin kabulü, idareye olan güven ilkesinin zedelenmesine yol açacaktır. Gerçekten konuya ilişkin Danıştay⁶⁰ kararında,

“Ruhsatın ve dayanağı imar planının yargı kararıyla iptal edilmesi üzerine yargı kararı uyarınca hazırlanıp onaylanan plan hükümlerine aykırı hale gelen yapılar için alınan yıkım kararlarının iptali istemiyle açılan davalarda, Danıştayın istikrar kazanmış içtihadına göre, inşa edildiği tarihte yürürlükte bulunan plana ve ruhsata uygun olarak inşa edilmiş olsa dahi, kazanılmış hakkın bulunmadığı dolayısıyla ruhsatsız yapının yıkılması gerektiği, ancak yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı planı onaylayan ve ruhsatı veren idarenin kusurlu davranışı nedeniyle bu durum ortaya çıktığından, iyi niyetli kişilerin zararlarının karşılanması ve yıkıma konu taşınmazın bedelinin ödenmesi gerektiği yönündedir.”

denilmektedir.

Zira, inşaat ruhsatı iptal edilen bir yapının yeni imar durumuna aykırı kısımlarının yıktırılması ve yapının hukuki dayanağı bulunmadığı yönünde bir yaklaşımdan hareketle, uygulama yapılmak istenmesi durumunda da, malikin yapmış olduğu harcamaların idare tarafından tazmin edilmesi gerekir. Bu durumda, bedeli ödenmek suretiyle kamulaştırma yapılması ile tazminat ödenerek yıkımına karar verilmesi seçeneklerinin bir arada bulunduğu bir uygulama karşımıza çıkacaktır. İmar Kanunu'na ve hukuka daha uygun olan, inşaat ruhsatına uygun olarak tamamlanan yapıların ya da kısımlarının kamulaştırılması suretiyle yıkımına karar verilmesi yönünde bir yaklaşım daha doğru olacaktır.⁶¹

1.2.6. Ruhsatın dayanağını teşkil eden imar planının iptal edilmesi üzerine ruhsatsız hâle gelen yapılar

YILMAZ'a göre imar planları;

“...şehircilik ilkeleri ve planlama esasları doğrultusunda, kestirimlere (yerleşim yerlerinin nüfus projeksiyonlarına) dayalı olarak, arazilerin fonksiyonlarını, bu anlamda kullanım tür, biçim ve yoğunluğunu ayrıntılı ve bütüncül biçimde belirleyip, yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin kurallar getirmek suretiyle, kapsadığı coğrafi alanın genel imar düzenini oluşturan/çerçeveleyen, yazılı ve çizili/şematik unsurlardan teşekkül eden, atipik düzenleyici idarî işlem niteliğindeki bağlayıcı hukuksal belgelerdir.”⁶²

⁵⁹ Nusret İlker Çolak, *İmar Hukuku*, 612.

⁶⁰ D.6.D: E.2014/10657, K.2019/3054, T.24/04/2019 (KİBB).

⁶¹ Nusret İlker Çolak, *İmar Hukuku*, 559.

⁶² Serdar Yılmaz, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 82.

İmar planları da kendi içerisinde, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılır. Onaylı hâlihazır haritalar üzerine çizilen; konut, ticaret, sanayi bölgeleri, yeşil alanlar gibi arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfuslarını, nüfus yoğunluklarını ve gerekirse yapı yoğunluklarını, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkeleri, ulaşım sistemleri gibi hususları göstermek ve uygulama imar planının hazırlanmasına esas olmak için düzenlenen planlara “nazım imar planı” denir. Nazım imar planları kesinlikle yasal geçerliliği olan, belediyeler veya İl Özel İdareleri tarafından onaylanarak yasal geçerlilik kazanmış hâlihazır haritalar üzerine çizilen planlardır.⁶³ Yine, İmar Kanunu’nun 5. maddesinin 2. fıkrasına göre, nazım imar planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan planlar olarak tanımlanmıştır.

Uygulama imar planlarının yasal tanımı ise İmar Kanuu’nun 5. maddesinin 3. fıkrasında yapılmıştır. Anılan hükümde yer alan tanıma göre, uygulama imar planı; tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntılarıyla gösteren planlardır.

İmar planları birer idarî işlem olarak, kentin mevcut ve yeniden sağlanabilecek imkanlarıyla, gelecekte belirli zaman aralığındaki gelişme durumuna göre olması düşünülen şeklin tasarlanması amacıyla yapılır. Ancak uyumu sağlamak için ne kadar çaba gösterilirse gösterilsin, yine de planlar bir ölçüde olasılıklara ve varsayımlara dayanır. Bu nedenle, planlama hiç bir zaman matematiksel kesinlikte olmaz.⁶⁴ Buna karşılık, imar planlarında egemen olan “değiştirilemezlik ilkesi”; “kamu yararı”nın gerektirdiği çok büyük bir zorunluluk olmadıkça, mevcut imar

⁶³ Yücel Ünal, *Türk Şehir Planlama Hukukunun Dünü- Bugünü 1985-2015* (İstanbul: Legal Yayıncılık, 2015), 106.

⁶⁴ Ferruh Yıldız, *İmar Bilgisi Planlama-Uygulama-Mevzuat* (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2020), 89.

planında “değişiklik” ve “revizyon” yapılmamasını ifade etmekte, yani “değiştirici imar planları”nın “tali” ve “istisnai” niteliğini ortaya koymakta; bu anlamda, “plan bütünlüğü”nün korunmasına hizmet etmektedir.⁶⁵ Ancak zaman içerisinde kamu yararının sağlanması için onaylanan imar planlarının düzeltilerek ihtiyaçlara uygun hâle getirilmesi ve bu amaçla iptal edilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Öte yandan, imar planları ya da şehirselleştirme politikaları; genel ve mutlak olarak uyulması gereken belgeler olarak mülkiyet hakkını ve kamu düzenini yakından ilgilendirir. Bilindiği üzere, kamusal yaşamda mülkiyete ilişkin konularda süreklilik ve istikrar gerekir. Bunların dışında, planlarda ve politikalarda çok sık değişiklik yapılması ya da yapılan değişikliklerin istikrarı bozacak biçimde keyfi nitelik kazanması, planlamanın uzun vadede amacından uzaklaşmasına neden olabilecektir.⁶⁶

İmar planlarının iptal edilmesi durumunda, bu plana dayanılarak verilen ve yapı ruhsatına uygun biçimde inşa edilen yapının durumunun ne olacağı konusunda hem idarî yargı kararlarında hem de doktrinde farklı yorum ve görüşler ortaya çıkmaktadır. Konunun temelinde “kazanılmış haklar ve bireyler lehine oluşmuş (müesses) durumların korunması” ile “imar düzenin sağlanması ve yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi”ne ilişkin yükümlülüklerin bir arada değerlendirilmesi ve dengelenmesi arayışı yatmaktadır.⁶⁷

İmar planının iptal edilmesi, hukuka aykırı bir imar planının bulunması şartına bağlıdır. Bilindiği üzere, imar planları birer düzenleyici işlem olarak kabul edilir⁶⁸ ve düzenleyici bir işlemin iptal edilmesi durumunda, iptal kararı geçmişe etkili olarak hüküm ve sonuç doğurur. Kaldı ki iptal edilen işlem ister düzenleyici işlem ister bireysel işlem olsun hukuki dayanağını yitirmiş olduğundan ruhsatsız yapı hâline gelecektir. Ancak hukuka aykırı bulunarak iptal edilen imar planına dayanılarak verilen yapı ruhsatı kendiliğinden hükümsüz hâle gelmeyecektir. Konuya ilişkin Danıştay⁶⁹ kararında;

⁶⁵ Serdar Yılmaz, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 356 vd.

⁶⁶ Cevat Geray, “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama,” *AÜSBFD* 27, No. 03 (Mart 1972): 585-611.

⁶⁷ Cenk Şahin, “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi- Eleştirel Bir Bakış,” *İÜHFİM* 2, No. 76 (Nisan 2018): 757-785.

⁶⁸ Bu konuda bkz. Yılmaz, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi*, 356-369.

⁶⁹ D.6.D: E.2002/4645, K.2004/685, T.11/02/2004 (LexHBS).

“...taşınmaz üzerinde ruhsatlı olarak yapılan inşaata ilişkin 20.09.1999 günlü yapı tespit tutanağının, yapı tatil zaptının ve mühürleme tutanağının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, davacının imar planında konut alanına ayrılan bölgede bulunan taşınmazı için aldığı 09.08.1996 günlü, 1996/1538 sayılı yapı ruhsatına uygun olarak inşaatını sürdürdüğü, taşınmazın bulunduğu alanı da içine alan imar planlarının idarî yargı yerince iptal edildiğinden bahisle dava konusu işlemler tesis edilmiş ise de, planların iptal edilmesinin bu planlara uygun olarak alınmış ruhsatları kendiliğinden ortadan kaldırmayacağı...”

ifadesi yer almaktadır.

Yapı ruhsatının dayanağını teşkil eden imar planının yargı kararı ile iptal edilmesi durumunda Danıştay bazı kararlarında⁷⁰, önceki imar planına göre verilen yapı ruhsatının kendiliğinden hükümsüz hâle gelmeyeceğini ve hukuken geçerli bir ruhsata dayanılarak yapılan yapının yıkılamayacağı yönünde kararlar vermiştir. Buna karşılık, Danıştay tarafından verilen daha yeni tarihli kararlarda⁷¹, uyuşmazlık konusu yapının yapımına dayanak teşkil eden imar planının yürütmesinin durdurulması kararı ile idare tarafından yapı tatil tutanağı düzenlenerek inşaat seviyesinin tespit edilmesi ve inşaatın mühürlenmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı kabul edilmiştir. Yine bir başka Danıştay kararında⁷², yapının yapımı tamamlandıktan sonra yapı ruhsatının dayanağını teşkil eden imar planının mahkeme kararı ile iptal edilmesi durumunda yapı hakkında yıkım kararı verilmesi hukuka aykırı bulunmuştur.

Bu bağlamda, imar planının iptal edilmiş olması bu plana dayanılarak verilen yapı ruhsatlarını kendiliğinden hükümsüz hâle getirmeyeceği açıktır. Ancak, Danıştay içtihatlarında imar planının mahkeme tarafından iptal edilmesinin yapı yapımını durdurup durdurmayacağı ve yıkım kararı alınıp alınmayacağı çelişkilidir. Benim de katıldığım görüşe göre, imar planının iptali hâlinde yapı kendiliğinden ruhsatsız yapı statüsüne girmeyeceğinden, idarece yapı ruhsatının kaldırılması yolunda karar verilmeksizin yapı yapımının durdurulması veya yapının yıkımı söz konusu olmamalıdır. Ancak, imar planının yargı yerince iptali hâlinde idarece yapı

⁷⁰ D.6.D: E. 2003/1431, K.2003/5283, T.10/03/2003, kararı zikreden Ergen – Böke, *Kaçak Yapı*, 380-381.

⁷¹D.6.D: E.2003/3434, K.2004/6885, T.22/12/2004, kararı zikreden Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 373.

⁷²D.6.D: E.2002/6073, K.2004/3442, T.02/06/2004, kararı zikreden Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 374.

ruhsatının iptaline ve gerekiyorsa yıkımına karar verilmesi, fakat bu işlemlerden kaynaklanan zararın da idarece tazmin edilmesi gerekir.⁷³

1.3. Kazanılmış Hak Bakımından Ruhsatlı ve Ruhsatsız Yapıların Durumu

1.3.1. Hukuki niteliği

Kazanılmış hak kavramının tarihsel gelişimi ile ilgili bir değerlendirmede bulunan ROUBIER, kazanılmış haklar kuramının Fransız İhtilali'ni izleyen dönemde ortaya çıktığına, geliştiğine ve 19. yüzyıl boyunca Fransız öğretisinin sıkıca bağlandığı bir kuram olduğuna dikkat çekmektedir. ROUBIER'a göre hukuk biliminin çözüm bulması gereken sorun kazanılmış hakkın ne olduğu sorunu değil, ne zaman bu niteliği aldığı sorundur.⁷⁴

Kazanılmış hak kavramı yazarlar arasında çok tartışmalı, içerik ve kapsamı belirsiz kavramlardan biridir.⁷⁵ Günümüz Türk İdare Hukuku'nda doktrin ve yargı kararları birlikte incelendiğinde, üzerinde fikir birliğine varılmış bir kazanılmış hak tanımı bulunmamaktadır. Kazanılmış hakların korunması, esasen hukuk devletinin temel ilkeri arasında yer aldığından, bu haklara saygı duyulması gerekmektedir. İdare hukukunda kazanılmış hakların amacı, idareye yasalar tarafından verilen görevleri yerine getirirken idare tarafından yapılan tek yanlı işlemler karşısında bireyleri korumaktır. Aslında, kazanılmış haklar bu yönüyle idarenin kanundan aldığı yetkiyle yaptığı işlem ve eylemlerde bir sınır tanıma gereksinimini ortaya koymaktadır.⁷⁶ Kazanılmış hak kavramının ortaya çıkmasındaki en temel neden, bireylerin hukuk düzenine olan güvenini korumaktır.

Kazanılmış haklar ile ilgili doktrin ve yargı kararlarında farklı birçok tanım yapılmış bulunmaktadır. ONAR'a göre kazanılmış haklar;

“...yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan hukuki durumlar ya da tatmin edilmedikçe, boşluğu doldurmadıkça, hukuki açıdan, tek taraflı bir işlem ya da eylemle geri alınması mümkün olmayan yetkidir.”⁷⁷

KALABALIK'a göre ise kazanılmış hak;

⁷³ Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 376.

⁷⁴ P. Roubier, *Les Conflicts Iois dans le temps*, Paris, Sirey, 1929, s. 1-6'dan nakleden Tekin Akıllıoğlu, “Ekonomik Anlamda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları,” Prof. Dr. Aziz Köklü'nün Anısına Armağan, *AÜSBF Yayınları*, 1984, No:535.

⁷⁵ İl Han Özey, *Günışığında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004), 430.

⁷⁶ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi* (İstanbul: Beta Yayınları, 2013), 348.

⁷⁷ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 2 cilt (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), 481.

“...objektif bir hukuk kuralının kişilere uygulanmasıyla objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesidir.”⁷⁸

OĞURLU’ya göre ise kazanılmış hak;

“...doğumu anında hukuka uygun olarak tamamlanmış ve böylece kişiye özgü, lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi nedenlere rağmen, hukuk düzenince korunması gereken bir hak olarak kabul edilmektedir.”⁷⁹

SEVER’e göre,

“...kazanılmış hak bir subjektif hakkı ifade ettiğine göre, aslında idare hukukunda kazanılmış haklara ilişkin yapılacak tanım, idare hukukunda subjektif haklara denk düşecektir. Bu bakımdan kazanılmış haklar, soyut hukuk kurallarının kişilere uygulanması sonucunda doğan öznel hukuki durumlar ile hukuka aykırı olmakla birlikte belli koşullar altında hukuk düzeni tarafından hak doğurduğu kabul edilen fiili durumlarda bulunan kişilere hakkının yerine getirilmesini isteme yetkisi, diğer yandan da devlete ve üçüncü kişilere hak sahibinin hakkına saygı gösterme yükümlülüğü getiren çeşitli durumlardır.”⁸⁰

Ayrıca, yargı kararlarında da kazanılmış hakka ilişkin çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır. Yargıtay⁸¹ tarafından verilen bir kararda kazanılmış hak, “yasalara uygun olarak gerçekleşen hak” olarak tanımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi⁸² ise kazanılmış haklarla ilgili olarak;

“...kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır.” Yine, Anayasa Mahkemesi⁸³ bir başka kararında, “kazanılmış haklara saygı ilkesi, hukukun genel ilkelerinden birisini oluşturmaktadır. Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilmelidir. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni yasadın önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”

şeklinde bir tanımlama yapmıştır.

Bu bağlamda, kazanılmış haktan söz edebilmemiz için kişinin bulunduğu statü sebebiyle doğumu anında hukuka uygun bir şekilde tamamlanmış ve kişi üzerinde birtakım lehe sonuçlar doğurmuş olan bir hakkın varlığı gerekmektedir. Hiç

⁷⁸ Kalabalık, *İmar Hukuku*, 1:525.

⁷⁹ Yücel Oğurlu, *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003), 28.

⁸⁰ D. Çiğdem Sever, “Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar” (Yüksek Lisans Tezi, AÜ, 2006), 43.

⁸¹ Yarg.9.HD: E.1982/8329, K.1982/9353, T.26/11/1982. (KİBB)

⁸² AYM: E.2011/142, K:2013/52, T.03/04/2013 (RG: T.29.05.2014, S.29014); Aynı yönde karar için bkz. AYM: E.1999/43, K.2001/46, T.27/02/2001 (RG: T.20.03.2002, S.24701), AYM: E.1999/50, K:2001/67, T.03/04/2001 (RG: T.07.11.2001, S.24576).

⁸³ AYM: E.2003/60, K.2008/97, T.02/05/2008 (RG: T. 30.05.2009, S.27243).

şüphesiz ki kazanılmış haktan bahsedebilmek için her olay ve duruma ilişkin ayrı bir inceleme yapılması gerekmektedir.

1.3.2. Sadece yapı ruhsatı alınması kazanılmış hak sağlar mı?

Öncelikle belirtmek gerekir ki yapı ruhsatı alınması tek başına kazanılmış hak kavramının doğması için yeterli kabul edilmiş değildir. Gerçekten, Danıştay tarafından verilen kararda;⁸⁴

“...kazanılmış hakların korunması Hukuk Devleti ilkesinin gereğidir. İdari İşlemlerin geriye yürümezliği ilkesi de kazanılmış hakların korunması amacını güden ve idarenin faaliyetlerini genel planda sınırlayan bir ilkedir. Kazanılmış hak objektif bir hukuk kuralının kişilere uygulanmasıyla objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemde özel hukuki duruma dönüşmesidir. Ancak kazanılmış hak kavramının her olaya ve konunun özelliğine göre değerlendirilmesi de Danıştay’ın süregelen içtihatlarındanır. İptal edildiği bilinen bir Kanun hükmüne göre idarece verilmiş olan yapı ruhsatlarının mevzuata uygun olmadığı dolayısıyla bu işlemde yararlanan yapı sahibi lehine kazanılmış hak doğurmayacağı da tartışmasızdır. Kaldı ki yapımına hiç başlanmamış veya tamamlanmamış yapılarda yapı sahibinin sadece yapı ruhsatı almış olması nedeniyle müktesep hakkından bahsedilemeyeceği de gerçektir.”

denilmektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilen bir kararda⁸⁵ ise;

“...imar işlerinde kazanılmış hakkın saptanmasında, inşaatın yargı kararı verilirken fiilen bulunduğu aşama öncelikle dikkate alınmalıdır. Kazanılmış hak, verildiği anda hukuka uygun olan inşaat izninin tamamı için değil; yürütmenin durdurulması veya iptal kararı verinceye kadar binanın fiilen yapılan kısmı için kabul edilmelidir. Bu itibarla; imar işlerinde kazanılmış hakkın ölçütü olarak, hukuki duruma uygun fiili durumlar esas kabul edilmelidir. İnşaat ruhsatının düzenlenmesi kazanılmış hak için tek başına yeterli olmasa da İdare Mahkemesince iptal hükmünün verildiği tarihe kadar ilgilinin hatası, hilesi ya da kusuru olmadan yapıya devam edilmesi durumunda mahkeme kararının verilmesini takiben davalı idarece yapının ruhsatının iptal edilerek inşaatın mühürlenmesi, bu aşamaya kadar gelmiş yapının fiili durumunun da kazanılmış hak olarak kabul edilmesi gerekmektedir.”

denilmektedir. O hâlde, yalnızca yapı ruhsatı alınmış olması kazanılmış hakkın doğumu için yeterli kabul edilmemektedir.

1.3.3. İmar planının yargı kararı ile iptali hâlinde kazanılmış hakların durumu

Kökleşmiş yargısal içtihatlarla göre, iptal kararı idarî işlemi geçmişe etkili olarak ortadan kaldırdığı için, yapı ruhsatının idarî yargı yerlerince hukuka aykırılık

⁸⁴ D.6.D: E.1991/482, K.1991/3229, T.24/12/1991 (LexHBS).

⁸⁵ DİDDK: E.2005/1721, K.2008/1837, T.23/10/2008 (LexHBS).

gerekçesiyle iptal edilmesi hâlinde, hukuken en başından beri ruhsatsız başlanmış ve yapılaşmış bir yapı söz konusu olmaktadır.⁸⁶ Yine de imar planının iptal edilmesinin, iptal edilen imar planına göre yapılan işlemlerin geçerliliğini ne şekilde etkileyeceği sorusu akla gelebilir. Hemen belirtmek gerekir ki İmar Kanunu'nda imar planlarının iptal edilmesi durumunda, önceki plana göre kişilerin kazanılmış haklarının korunup korunmayacağına ilişkin açık bir hüküm yer almamaktadır.

Öncelikle, yargı kararı sonucunda iptal edilen bir imar planı, hukuken doğduğu ilk andan itibaren yürürlükten kalkmış olarak kabul edilir. Böylece yargı kararı ile kaldırılan ya da idare tarafından değiştirilen bir imar planına dayanılarak alınan yapı ruhsatı uyarınca tamamlanan bir yapı bu değişiklik sonucunda, ruhsatsız yapı hâline gelecektir. Bu durumda, ruhsatsız hâle gelen yapının bazı hukuki yaptırımlar ile karşılaşması kaçınılmaz olacaktır. Geçerli bir imar planına dayanılarak alınan yapı ruhsatının, daha sonra imar planının yargı kararı ile iptal edilmesi sonucunda hukuken geçerliliğini koruduğunu kabul etmek ise hukuk devleti ilkesiyle açıkça çelişecektir.

Yargı kararıyla imar planının iptal edilmesinin yapı ruhsatı üzerindeki etkisini Danıştay kararları bağlamında değerlendirdiğimizde farklı yaklaşımlar olduğu görülecektir. Danıştay tarafından verilen bir diğer kararda;⁸⁷

“...yapılan imar planı değişikliğine göre verilen inşaat ruhsatına dayanılarak inşaatın yapımına başlanıldığı, ancak imar planı değişikliğinin mahkemece iptali üzerine davalı idarece iptal kararının gereğinin yerine getirilmesi için herhangi bir işlem tesis edilmediği, yeni planın yapılmasından yaklaşık iki yıl sonra inşaat ruhsatının iptal edildiği ve yapının mühürlenerek yıkımına ilişkin işlemin tesis edildiği anlaşıldığından, inşaat ruhsatının iptaline kadar geçen sürede yapımına devam edilen inşaatın, bu tarihe kadar tamamlanan kısmının korunması gerektiği...”

belirtilmektedir. Bu kararda, iptal edilen imar planına dayanılarak verilen yapı ruhsatı bir kazanılmış hak yaratmasa bile, ilgili yapının geldiği nokta göz önünde bulundurularak, kazanılmış hak söz konusu olacağı ve bu durumun korunması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu kararın önem arz eden bir başka noktası da Danıştay'ın yapının korunması gereken kısmının imar planının iptal edildiği tarihe

⁸⁶ Ayanoğlu, *Yapı Hukukunu Genel Esasları*, s.368-369.

⁸⁷ D.6.D: E.2003/6430, K:2004/948, T.20/02/2004 (LexHBS).

göre değil, imar planı ve ona dayalı olarak verilen ruhsatın iptal edildiğinin malike bildirildiği tarihe göre belirlenmesi gerektiğini kabul etmiş olmasıdır.⁸⁸

Benzer bir şekilde, bir diğer Danıştay kararında;⁸⁹

“...davacının yapısı için inşaat ruhsatının düzenlenmesi kazanılmış hak için tek başına yeterli olmasa da İdare Mahkemesince iptal hükmünün verildiği tarihe kadar ilgilinin hatası hilesi ya da kusuru olmadan yapıya devam edilmesi durumunda, mahkeme kararının verilmesini takiben davalı idarece yapının ruhsatının iptal edilerek inşaatın mühürlenmesi, bu aşamaya kadar gelmiş yapının fiili durumunun da kazanılmış hak olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Taşınmazın bulunduğu alanda kat artışı getiren imar planı değişikliğinin 10.11.1998 günlü mahkeme kararı ile iptal edildiği gerekçesiyle yapı bittikten sonra inşaat ruhsatı iptal edilerek yapının yıktırılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

denilerek mevcut olayın özelliklerine göre kazanılmış hakkın tespit edilebileceği beyan edilmektedir.

Yine, bir başka Danıştay kararında;⁹⁰

“...bir bölgede yapılaşmaya olanak veren imar planı mahkemece iptal edildiği takdirde iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi, hatası ya da kusuru olmadan yapıya ruhsatına uygun olarak devam edilmesi durumunda mahkeme kararının verilmesini takiben davalı idarece inşaatın mühürlenmesi, yapının bu tarihe kadar tamamlanmış kısmının ise kazanılmış hakkın varlığı nedeniyle korunması gerekmektedir. Öte yandan, yapının tamamlanmış olması durumunda ise kazanılmış hakkın gerçekleşmiş olması nedeniyle yapının yıkımına hukuken olanak bulunmadığı açıktır.”

denilmektedir.

O hâlde, ilgilinin iptal kararından önce yapı ruhsatı almış olması, tek başına kazanılmış hakkın ortaya çıkması için yeterli görülmemektedir. Ancak ilgilinin hilesi, hatası ya da kusuru olmamak koşulu ile, imar planının iptaline karar verildiği tarihe kadar ruhsata uygun olarak inşa edilen yapı kısımları kazanılmış hak olarak kabul edilmektedir.⁹¹ Kaldı ki yapı, mahkemece iptal kararının alındığı tarihte tamamlanmış ise bu durumda kazanılmış hakkın gerçekleştiği izahından varestedir.

Burada tartışma konusu olan esas nokta bir düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planının iptali durumunda kazanılmış hakkın doğru doğmayacağı yönündedir. İdare, Anayasa veya diğer sair kanunların verdiği yetkiye dayanarak birtakım

⁸⁸ Şahin, “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi- Eleştirel Bir Bakış,” 765.

⁸⁹ D.6.D: E.2002/6073, K.2004/3442, T.02/06/2004 (LexHBS).

⁹⁰ D.6.D: E.2003/6692, K.2005/3650, T.17/06/2005 (LexHBS).

⁹¹ M. Ayhan Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi,” ABD 2, (Bahar 2008): 46-56.

düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir. Düzenleyici işlemlerin kaldırılması veya ileriye yönelik olarak değiştirilmesi tamamen serbest olmakla beraber bir düzenleyici işlemle ilgililerin buldukları hukuki durumun değiştirilmesi hâlinde, bireyler yeni duruma tabi olacaklar ve yeni işleme karşı kazanılmış hak iddiasında bulunamayacaklardır.⁹² Bu bağlamda, bir düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planlarının iptal edilmesinin bizatihi kazanılmış hak yaratmayacağı söylenebilir.

Kaldı ki yargı yerince iptal edilen bir imar planına uygun olarak verilen yapı ruhsatının idarece iptal edilmesi hâlinde, ruhsat işlemi tesis edildiği tarihte plana uygun ise de hukuka aykırı olan imar planına ilişkin verilen iptal kararı nedeniyle imar planının kabul edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kalkacağından yapı ruhsatının da hukuki dayanağı kalmayacaktır. Aksinin kabulü hâlinde yargı kararı ile hukuka aykırı bulunarak tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kaldırılan ve bir düzenleyici işlem niteliği taşıyan imar planına dayanılarak tesis edilmiş yapı tuhsatı ileriye yönelik olarak bir kazanılmış hak doğuracaktır. Bu da tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu kabul edilen bir devlet biçimi olan hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacaktır.⁹³

Gerçekten, Danıştay'ın bu şekilde kararları da mevcuttur. Nitekim, Danıştay'ın konuya ilişkin bir kararında;⁹⁴

“...her ne kadar ruhsat verme işlemi tesis edildiği tarihte, verilen ruhsat imar planına uygun ise de, iptal kararı nedeniyle imar planının tesis tarihi itibarıyla yürürlükten kalkacağı; inşaat ruhsatının da hukuki dayanağının kalmayacağı; bu nedenle inşaat ruhsatının iptalinin gerekeceği gibi, ruhsatsız konuma düşen yapının da yıkılması gerektiği; aksi görüşün, yargı yerince hukuka aykırılığı tespit edilerek iptal edilen ve tesis edildiği tarih itibarıyla yürürlükten kalkan bir düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilmiş ve dava konusu edilmiş bir işleme rağmen ileriye yönelik kazanılmış hakkın tanınması sonucunu doğurur ki bu durumun bütün işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu Devlet biçimi olarak tanımlayabileceğimiz hukuk devleti ilkesi ile bağdaştıramayacağımız aşikârdır.”

ifadesine yer verilmektedir.

Bu açıklama doğrultusunda Danıştay 14. Dairesi, Danıştay 6. Dairesi'nden farklı olarak hukuka aykırılık nedeniyle iptal edilen bir düzenleyici işlem olan imar planına dayanılarak, tesis edilen bireysel işlemlerin de hukuka aykırı olduğunu kabul

⁹² Ayşegül Çoban Atik, “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi,” *SÜHFD* 21, no.1 (2013): 11-53.

⁹³ D.6.D: E.2015/1712, K.2018/5871, T. 11/06/2018 (LexHBS).

⁹⁴ D.14.D: E.2013/11200, K.2014/4184, T.02.04.2014 (KİBB).

tavir aldığı görülmektedir. Bu bağlamda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararına göre, imar planının yargı kararı ile iptal edilmesi durumunda bu imar planına dayanılarak alınan yapı ruhsatı da hukuken geçersiz hâle gelecektir. O hâlde hukuken geçersiz olan yapı ruhsatına dayanılarak tamamlanan yapı da ruhsatsız yapı olarak kabul edilecektir. Daha önceki imar planının yürürlükte olduğu süre içerisinde alınan yapı ruhsatına dayanılarak yapılan yapılar için kazanılmış hak doğurmayacağı gibi, ruhsatsız hâle gelen yapının da yıkımına karar verilmelidir; zira aksinin kabulü hâlinde yargı kararları tamamen etkisiz hâle gelecektir.

O hâlde, imar planına uygun olarak yapılan ve tamamlanan yapıya ait yapı ruhsatı, imar planının iptali sebebiyle plana aykırı hâle gelir ise ruhsatın iptali söz konusu olacaktır. Hukuka aykırılığı nedeniyle iptal edilen bir yapı ruhsatına dayanılarak yapılan yapı da açık bir şekilde ruhsatsız yapı olarak tanımlanacaktır. Bu bağlamda, idare tarafından, hukuka aykırı olduğu tespit edilen bir imar planına dayanılarak alınan yapı ruhsatının da kazanılmış hak sağlaması idare hukukunun temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir. Ancak yukarıda da bahsettiğimiz üzere Danıştay kararlarında bu konuda bir istikrar sağlanmış değildir.

Bu anlatılanlar muvacehesinde, Danıştay'ın imar planlarının iptal edilmesi ile kazanılmış hakların ne olacağı ile ilgili birbiri ile çelişkili kararları mevcuttur. Ancak konuyu temel hak ve özgürlükler bağlamında değerlendirdiğimizde, bireylerin bir düzenleyici idarî işlem olan imar planları ile kazandıkları bireysel hakların, yeni bir imar planı ile tamamen değiştirilmesi hem mülkiyet hakkına yapılan ciddi bir müdahâle olur hem de hukuk devleti ilkesinin zedelenmesine yol açar. Elbette ki imar planları günümüz koşullarında çevre ve toplum için en üst düzey faydayı sağlamak için değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Fakat bu durumda bireylerin kazanılmış haklarına koşulsuz saygı duyulması idare hukuku ilkelerine açık bir şekilde aykırılık teşkil edecektir. O hâlde, imar planının yargı yerince iptal edilmesi durumunda kazanılmış hakkın varlığını mevcut hukuki duruma göre irdelemek yerinde olacaktır.

İnşaatın bütünüyle tamamlanmasından sonra imar planının iptal edilmesi durumunda, inşaatın bitmesi sebebiyle oluşan kazanılmış hakların korunması gerekmektedir. İnşaat, tamamen bitmiş olmasa dahi inşaat devam ederken yapı ruhsatına esas teşkil eden imar planında değişiklik yapılması durumunda, yapı sahibinin önceki yapı ruhsatının iptal edilmesinden doğan zararının karşılanmasını

gerekli kılacaktır. Burada önemli olan husus, inşaatın ulaştığı seviye itibariyle bir kazanılmış hak doğmuş olmasıdır. İnşaat devam ederken imar planının iptal edilmesi sonucunda yapı sahibinin imar planına göre yeni bir yapı ruhsatı alması gerekecektir.

1.3.4. Kazanılmış hak kavramının yapı kullanma izni alınmış yapılar bağlamında incelenmesi

Yapı ruhsatı alındıktan sonra inşaata başlanılmış ve hatta inşaat da ruhsata uygun bir şekilde tamamlanarak yapı kullanma izni alınmış ancak yapı kullanma izni alındıktan sonra imar planının iptal edilmesi dolayısıyla yapı ruhsatı hukuka aykırı hâle gelmiş olabilir. Böyle bir durumda yapı sahibinin kazanılmış hakka sahip olup olmayacağı yapının devamlılığı için önemli bir noktadır.

Yapı kullanma izni alınmış olmasına rağmen yapı ruhsatını teşkil eden imar planının iptali durumunda yapı sahibinin hatası, hilesi ve kusuru olmaması durumunda yapı sahibi bakımından kazanılmış hak doğacağı kabul edilmiştir. Gerçekten, Danıştay kararında;⁹⁹

“...davacı, imar planında konut alanında kalan taşınmazı üzerinde yaptırmak istediği inşaat nedeniyle davalı idareye başvurmuş, 31.12.1994 gününde inşaat ruhsatını almış, inşaatın verilen ruhsata uygun olarak tamamlanması üzerine de 22.09.1994 gününde yapı kullanma izni belgesini almıştır. Bu işlemler nedeniyle davacının hatası hilesi veya davacıya isnat edilebilecek bir kusur olmadığı gibi sözkonusu inşaat o tarihte yürürlükte olan imar planına uygun olarak inşa edilmek suretiyle kullanılabilir hâle gelmiştir. Böyle bir yapı nedeniyle yapı kullanma izin belgesini de almış olan davacının artık kazanılmış hakkı doğmuştur. Bu durumda, verilen inşaat ruhsatının ve yapı kullanma izin belgesinin yapı bittikten sonra, sözkonusu taşınmazın bulunduğu yeri konut alanı olarak belirleyen imar planı değişikliğinin 17.05.1995 günlü mahkeme kararı ile iptal edildiği gerekçesiyle iptal edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

denilmektedir.

Daha yeni tarihli bir Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu¹⁰⁰ kararında ise yapı kullanma izin belgesinin yıkım kararına konu yapıya ilişkin olması durumunda yıkım kararının uygulanmasını engelleyeceği hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda, yapı kullanma izin belgesi alınması kazanılmış hakkın doğumu için yeterli kabul edilmektedir.

⁹⁹ D.6.D: E.1997/6294, K.1998/5931, T.03/12/1998 (LexHBS).

¹⁰⁰ DİDDK: E.2014/143, K:2016/616, T.02/03/2016 (LexHBS).

BÖLÜM 2: RUHSATA AYKIRI YAPI HAKKINDA UYGULANACAK OLAN İDARİ İŞLEMLER

2.1. Yapının Mühürlenmesi ve İnşaatın Durdurulması

2.1.1. Yapı tatil tutanağının içeriği

İmar mevzuatına aykırılığı tespit edilen yapıya asılan ve inşaatı durduran yapı tatil zaptının geçerli olabilmesi birtakım geçerlilik koşullarına bağlanmıştır. Bu usuli prosedürlerin başında yapı tatil tutanağının yetkili personel tarafından düzenlenmesi gerektiği bulunur. Yapı tatil tutanağının ilgili mühendisler veya fen elemanları tarafından düzenlenmesi gerekir. Yetkili olmayan elemanların düzenledikleri tutanaklara dayanılarak yıkım kararı verilmesi hukuka aykırılık teşkil edecektir. Danıştay¹⁰¹ verdiği bir karar ile zabıta memurları tarafından düzenlenen yapı tatil tutanağını, bu kişilerin fen elemanı niteliğinde olmaması sebebiyle hukuka aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin¹⁰² zabıta memurunun görevlerini düzenleyen 10. maddesinin 1. bendinin 1 fıkrasına göre, ruhsatsız yapılan yapıları tespit etmek ve derhâl inşaatı durdurarak belediyenin fen kuruluşlarının yetkili elemanlarıyla birlikte tutanak düzenlemek ve ilgili kişiler hakkında kanuni işlem yapmak, belediye zabıtasının görevleri arasında kabul edilmiştir.

Yine, yapı tatil tutanağının hukuka uygun olması için inşaatın hâlihazırdaki durumunun ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden hususların tutanakta açık bir şekilde belirtilmesi gerekir. Aksi takdirde, yapı sahibinin yasal süre içerisinde inşaattaki hukuka aykırılıkları gidermesi olanaksızlaşacaktır. İmkân varsa inşaatın durumunun görsel verilerle de desteklenmesi gerekmektedir. Yapı tatil tutanağında, yapının durdurulduğuna, tutanağın yapı yerine asıldığına ve bir örneğinin muhtara bırakıldığına dair ibarelerin eklenmesi kanun maddesinin amir/emredici hükmüdür.¹⁰³

2.1.2. Yapı tatil tutanağının hukuki niteliği

İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca, yapı ruhsatı alınmadan yapılabilecek yapılar hariç olmak üzere, ruhsat alınmadan yapıya başlandığının veya ruhsat ve

¹⁰¹ D.6.D: E.1972/2522, K. 1973/1704, T.25/04/1973 (KİBB).

¹⁰² RG T.11/04/2007, S.26490.

¹⁰³ Ali Rıza İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 78.

eklerine aykırı yapı yapıldığının fenni mesulce tespiti, ihbarı veya herhangi bir şekilde bu durumun ilgili idarece öğrenilmesi hâlinde, inşaatın o andaki durumu belediye veya valilik tarafından tespit edilir ve yapı mühürlenerek inşaat derhâl durdurulur. İnşaatın bu durumunu tespit eden bu tutanağa yapı tatil tutanağı adı verilir. Yapı tatil tutanağı herhangi bir şekilde ruhsat alınmadan yapıya başlanılarak kaçak inşaat yapıldığı ya da ruhsatlı yapılarda ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı tespit edilmesi üzerine, ilgili idarece yetkilendirilmiş teknik elemanlarca, yapının o anki durumu ile birlikte aykırılık resim, kroki ve yazı ile belirtilen ve inşaat faaliyetine devam edilemeyeceğini gösteren onaylı belge olarak da tanımlanabilir.¹⁰⁴

Düzenlenen durdurma kararına ilişkin tutanağın, yapının başında ve yapının o andaki durumunun tespiti suretiyle tutulması gerekir. Buna göre, mühürleme yaptırımının işlem temelini idarî görevlilerce o anki inşa durumuna ilişkin olarak hazırlanan tespit (rapor) oluşturmaktadır.¹⁰⁵ Danıştay tarafından verilen bir karara göre, tutanağın sonradan düzenlenmesi ve yetkililerce imzalanması, durdurma işlemini şekil yönünden sakatlamaktadır.¹⁰⁶ İnşaatın neden ve ne şekilde ruhsata aykırı olduğunun düzenlenen tutanakta açıkça ifade edilmesi gerekir. Aykırılık tespit edilmeksizin doğrudan yapının durdurulması yoluna gidilmemelidir. Durdurma işleminde usulsüzlük olması ve yapı sahibinin bu usulsüzlük sebebiyle zarara uğraması durumunda, idarenin hizmet kusuru söz konusu olacaktır. Bu durumda, idarenin tazmin borcu doğacak ve idarenin hizmet kusuru nedeniyle zarar gören yapı sahibi, uğradığı zararın tazmini için tam yargı davası açabilecektir.

Yapının imar mevzuatına aykırı olarak yapılması hâlinde uygulanan yaptırımların temel amacı, yapı sahibini bu aykırılığı gidermesi için zorlamaktır. Yapının durdurularak, malikin inşaata izin alması veya ruhsat ve eklerine uygun hâle getirmesi amacıyla, yapı sahibine bir aylık süre verilmesi niteliğindeki idarî işlem, “yaptırım tehdidi taşıyan uyarıcı” bir işlem olarak nitelendirilir. Bu işlem bilgi verici işlemler arasında yer almaktadır.¹⁰⁷ Bu durumda, yapı sahibine yapının ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olduğu bildirilir ve süresi içerisinde söz konusu aykırılığı gidermemesi hâlinde yapının yıkılacağı ihtar olunur. Yani, yapı sahibine otuz gün içerisinde aykırılığı giderme hakkı tanınır. Yapı sahibine tanınan otuz

¹⁰⁴ İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 76.

¹⁰⁵ Hasan Nuri Yaşar, *İmar Hukuku* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008), 269.

¹⁰⁶ D.6.D: E.1975/123, K.1977/631, T.14/02/1977 (LexHBS).

¹⁰⁷ Cafer Ergen ve Veli Böke, *Kaçak Yapı* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), 287.

günlük süre, idarelerce yapı sahiplerine tanınabilecek en fazla süredir. O hâlde, yapı sahibine verilecek süre, yapıda giderilecek aykırılığın durumuna göre otuz günden daha az bir süre de olabilir. Zira, yapı için ruhsat alma imkanı yok ise, bu durumda süre verilmesine de gerek bulunmamaktadır.

Mühürlenmiş yapının imar mevzuatına aykırılık teşkil ettiği hususu en geç yedi gün içerisinde, tapu kayıtlarının beyanlar hanesine işlenmek üzere ilgili idarece tapu dairesine yazılı olarak bildirilir. Beyanlar hanesinde işlenen kayıt ancak aykırılık giderildikten sonra, ilgili idare tarafından tapu dairesine bildirimde bulunularak kaldırılabilir. Aksi takdirde, tapu kaydının beyanlar hanesinde bulunan kayıt geçerliliğini sürdürmeye devam edecektir.

2.1.3. Yapı tatil tutanağının tebliğ usulü

Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinin 3. fıkrasına göre, idarî işlemlere karşı açılacak davalarda, dava açma süresinin yazılı bildirim yapıldığı tarihten itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır. Buna karşılık, İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 2. fıkrasında, durdurma işlemi, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır denilerek istisnai bir düzenleme getirmektedir. Bu istisnai düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık içerip içermediğine ilişkin yapılan başvuruyu inceleyen Anayasa Mahkemesi, İmar Kanunun'daki düzenlemenin Anayasa'ya aykırılık teşkil etmediğine hükmetmiştir.¹⁰⁸

Yine, yapılan tebligatın bir nüshası muhtara, bir diğer nüshası ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne bırakılır. Yapılan tebligat işlemi İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen usule uygun olmadığı

¹⁰⁸ "Kanun'da yapı tatil zaptının yapıya asılması suretiyle yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılmasına birtakım hukuki sonuçlar bağlanmış ise de tebliğ tarihinden itibaren yapı sahibince hukuka aykırılığın giderilmemesi hâlinde idare tarafından tesis edilmesi öngörülen ruhsat iptali ve yıkım kararları ile idarî para cezasının ilgililerine 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uyarınca şahsen tebliği gerekmektedir. Bu işlemlere karşı açılacak davalarda söz konusu işlemlerin dayanağını oluşturan "yapı tatil zaptı"nın hukuka aykırılığı yolundaki iddiaların da yargı yerlerince öncelikle incelendiği ve bu konuda verilecek kararların yapı tatil zaptının yapıya asılmasıyla ortaya çıkan tüm hukuki sonuçları ortadan kaldıracak niteliğe sahip olduğu hususları gözetildiğinde devam eden hukuka aykırılığın bir an önce ortadan kaldırılması ihtiyacına binaen getirilen itiraz konusu kuralın hak arama hürriyetine ve mülkiyet hakkına ölçüsüz bir sınırlama niteliğinde olduğu söylenemez. Aynı gerekçelerle kuralın idarî işlemlere karşı açılacak davalarda yönünden hak arama hürriyetinin bir yansıması olan dava açma süresinin belirlenmesinde kural olarak yazılı bildirim esas alınması hükmünü ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13., 35., 36. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir." Bkz. AYM: E.2018/62, K.2018/117, T.27/12/2018 (RG: T.08/03/2019, S.30708).

takdirde, yıkım işleminin dayanağı olan tutanak da hukuka aykırı olacaktır. Gerçekten, konuya ilişkin Danıştay¹⁰⁹ ilâmında,

“...yapı tatil tutanağında inşaat durumunun tespitine yer verildiği, ancak yapı tatil zaptının yapı üzerine asıldığına ve bir nüshasının muhtara bırakıldığına dair hususların yer almadığı, dolayısıyla dava konusu işlemin dayanağı tutanağın 3194 sayılı Yasanın 32. maddesinde öngörülen hususları taşımadığı, bu durumda, 3194 sayılı Yasanın 32. maddesinde öngörülen usule aykırı olarak yapılan tespit üzerine tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığına...”

denilmektedir.

Yapı tatil zaptının geçerlilik koşullarından bir diğeri ise mühürlenmiş yapıya ilişkin düzenlenen yapı tatil zaptının, yapının herkes tarafından görülebilen bir yerine asılmasıdır. İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 2. fıkrasında belirtildiği üzere yapı tatil zaptının, yapı yerine asılması yapı sahibine yapılan tebligat yerine geçeceği cihetle, yapı tatil zaptının yapının görünen bir yerine asılmaması, durdurma işlemini hukuka aykırı hâle getirecektir.

2.1.4. Yapının mühürlenmesinin hukuki sonuçları

Yapının mühürlenmesi ile inşaat durdurulur ve yapı tatil zaptı yapıya asılır. Daha öncede bahsettiğimiz gibi yapı tatil zaptının yapı üzerine asılması ile yapı sahibine tebligat yapılmış sayılır. Bu tebligatın bir nüshası muhtara, bir nüshası da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne gönderilir.

Danıştay¹¹⁰ kararlarında da açıkça ifade edildiği üzere, ruhsata tabi olmayan bir yapının mühürlenmesi hukuken mümkün değildir. O hâlde, ruhsatsız bir yapının mühürlenmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı açıktır.

Yapının mühürlenmesinden sonra inşaata devam edilmesi hâlinde, mühür sağlam bırakılmış olsa dahi, mührün bozulmuş olduğu varsayılır ve bu eylem 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun “Mühür Bozma” başlıklı 203. maddesinin ihlali

¹⁰⁹ D.6.D: E.2007/6574, K.2009/6317, T.29.05.2009 (LexHBS).

¹¹⁰ “...uyuşmazlığa konu yapının belediye kurulmadan önce 1967 yılında muhtarlık döneminde yapıldığı ve yapıda ruhsat gerektiren bir değişiklik yapıldığı konusunda herhangi bir tespit bulunmadığı anlaşılmıştır. Yukarıda belirtilen 3194 sayılı Kanunun 32. maddesi uyarınca mühürleme işlemi için ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılmış bir yapının bulunması gerekir. Yapıda herhangi bir değişiklik olmaksızın, kullanım amacının değişmesi nedeniyle anılan hükmün uygulanması mümkün değildir. Bu durumda, uyumsuzluk konusu yapıda değişiklik yapıldığı konusunda bir tespit bulunmaması karşısında muhtarlık döneminde, belediye kurulmadan önce yapılan yapının ruhsatsız olduğundan bahisle 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi uyarınca mühürlenmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Bkz. D.6.D: E.2002/4170, K.2004/883, T.18/02/2004 (LexHBS).

anlamına gelir. Türk Ceza Kanunu'nun 203. maddesine göre, kanun veya yetkili makamların emri uyarınca bir şeyin saklanması veya varlığının aynen korunmasını sağlamak için konulan mührü kaldıran veya konuluş amacına aykırı hareket eden kişi, altı aydan üç yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır. Burada mühür bozma suçunun oluşabilmesi için, mühürleme işleminin yapılmış ve tamamlanmış olması yeterli kabul edilmektedir. Elbette, mührün bozulduğunun da bir tutanak ile tespit edilmesi gerekmektedir.

Mühür, maddî bir şekilde muhafazayı sağlayan bir tedbir değildir. Mühür, bir şeyin saklanması veya varlığının aynen korunmasını sağlama hususunda, Devletin iradesinin varlığını gösteren temsili bir işarettir. Bu nedenle, mühre hiç dokunmadan dahi, bu iradenin ihlali mümkün kabul edilmektedir.¹¹¹

Mühür bozma suçu “sırf hareket suçu” yani şekli bir suç olması nedeniyle suçun tamamlanmış olabilmesi için mutlaka bir sonucun meydana gelmesine gerek yoktur.¹¹² Mühür bozma suçunun mağdurunu, toplumu oluşturan tüm bireyler oluşturmaktadır. Amaç, mühür koyan devlet otoritesinin korunmasının sağlanmasıdır.

Türk Ceza Kanunu'nun “Dava Zamanaşımı” başlıklı 66. maddesinin e bendine göre, mühür bozma suçu için zamanaşımı süresi sekiz yıldır. Ancak ülkemizin bir çok yerinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı sayısız inşaat yapılmakta olmasına rağmen, bunların çoğu hakkında durdurma kararı verilmemekte, verilenlerin bir kısmının sahiplerince de bu kararlara uyulmayarak inşaatlara devam edilmekte; buna karşın Türk Ceza Kanunu'nun 203. maddesine göre cezalandırılan yapı sahibine ise çok az rastlanmaktadır.¹¹³

Yapılan inceleme sonucunda mühürlenerek inşaatı durdurulan yapıdaki aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının alınan ruhsata uygun olduğu tespit edilirse, mühür, belediye veya il özel idaresi tarafından kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

¹¹¹ Haydar Erol, Açıklamalı ve En Yeni İçtihatlı Türk Ceza Kanunu, 2 cilt (Ankara: Erol Hukuk Yayınları, 2015), 2129.

¹¹² Mehmet Emin Artuk, Ahmet Gökçen, M. Emin Alşahin ve Kerim Çakır, *Ceza Hukuku Özel Hükümleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), 697.

¹¹³ Karavelioğlu, *Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu*, 2:1213.

2.1.5. İnşaatı durdurulan yapının yeniden ruhsata bağlanıp bağlanamayacağı sorunu

Yıkım kararı verilmeden önce yapının ruhsata bağlanıp bağlanamayacağı oldukça önemli bir noktadır. İnşaat durdurulduktan sonra öncelikli olarak yapının ruhsata bağlanıp bağlanamayacağına karar verilmeli ve bu bağlamda bir prosedür izlenmelidir. Yapı ruhsatı alınmadan inşaatına başlanan yapı, imar planına ve imar mevzuatına uygun bir şekilde ruhsatlı hâle getirilebilirse yıkım kararı verilmez.

Yapıya ilişkin durdurma kararının yapı yerine asılmasından sonra en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hâle getirerek ruhsat almaz ise bu durumda ruhsatsız yapının yıkımı gündeme gelecektir. İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre, yapı sahibine tanınan bir aylık süre maksimum süre olup yapının ruhsata uygun hâle getirilerek ruhsat alınması işleminin bir aydan kısa bir sürede de tamamlanması mümkündür. Kaldı ki, yapı tatil tutanağıyla bir aydan daha az bir sürede verilebilir. Yapı tatil tutanağında süreye ilişkin bir açıklama yer almaz ise bir aylık süre verildiği kabul edilebilir.¹¹⁴

2.2. Yıkım Kararı Verilmesi

2.2.1. Hukuki niteliği

İmar Kanunu'na aykırılığın giderilmesi için başvuru yollarından biri de yıkım kararı verilmesidir. Öncelikle yıkım işlemi açısından bakıldığında idarî işlemin sebep unsurunu ruhsatsız yapılar, tehlike arz eden yapılar, muvakkat yapılar ve farklı kanunlar (3194, 5393, 5366, 6306 sayılı Kanunlar) çerçevesinde gerçekleştirilen imar uygulamaları kapsamında yapılacak olan yapılar oluşturmaktadır.¹¹⁵ Ancak bu çalışmanın konusunu yalnızca ruhsatsız yapılar nedeniyle, son çare olarak gündeme gelecek olan yıkım işlemi oluşturmaktadır.

Yıkımın hukuki niteliği incelenirken temel olarak üç husus üzerinde durmak gerekir. İlk olarak, yıkımın bir idarî faaliyet olarak niteliği; ikincisi ise yıkımın, idarî işlem ve idarî eylem ayrımındaki konumudur. Son olarak üzerinde durulması gereken nokta ise yıkım işleminin bir idarî yaptırım olarak mı yoksa bir tedbir olarak mı nitelendirilmesi gerektiğine ilişkindir. Hemen belirtmek gerekir ki yıkım kimi zaman bir kamu hizmetinin ifası için başvurulması gereken bir işlem iken, kimi

¹¹⁴ Bu konuda bkz. D.6.D: E.1991/2016, K.1992/2199, T.15/05/1992 (KİBB).

¹¹⁵ Sinan Çınar, *Belediyelerde Yıkım Hukuku* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2018), 43.

zaman da bir hizmetin ifası için yapılan bir kamu hizmeti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu hizmeti kavramının idare hukukunun uygulama alanının ve idarî yargının görev alanının belirlenmesinde ölçüt kavram niteliğine karşın, tanımlanması kolay değildir. Kavramın yasalarda ve yargı kararlarında sık kullanılmasına karşın tek ve geçerli tanımını bulmak zordur.¹¹⁶ GÜNDAY'a göre kamu hizmeti;

“...siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir.”¹¹⁷

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi¹¹⁸ kamu hizmetini;

“...devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler.”

olarak tanımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin kamu hizmetine ilişkin bu tanımına göre, kamu hizmeti sebebiyle yapılacak yıkımın toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yapılması gerekmektedir. Yani, kamu hizmetinin ifası amacıyla yapılacak yıkım ancak bir diğer kamu hizmetinin ifasını mümkün kılmak için yapılabilir. Örneğin, ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapı, idarenin koymuş olduğu yapı inşa etme kurallarına aykırı düştüğü için yıkılırken, yıkılmaya yüz tutmuş bir yapı ise kamu güvenliğini sağlamak amacıyla yıkılmaktadır.¹¹⁹

Türk Hukuk sisteminde, yıkım faaliyeti daha çok kolluk faaliyetleri kapsamında gündeme gelmektedir. Örneğin, İmar Kanunu'na göre, yapılaşma kurallarına uymayan yapıların yıkılmasında kolluk faaliyetine ancak kamu düzeninin sağlanması için başvurulmaktadır.

Bu durumda, yapıların İmar Kanunu'na aykırı yapılmasını engellemek veya imar mevzuatına uygun hâle getirmek için idarenin birtakım yetkilere sahip olması gerektiği açıktır. Yıkım, idareye tanınan bu yetkilerden en ağırı ve en son uygulanması gerekenidir. O zaman yıkım işlemi, İmar Kanunu kapsamında kamu düzeninin bozulmasına engel olmak için idare tarafından uygulanan bir kolluk

¹¹⁶ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esaslar*, 2 cilt (Ankara: Turhan Kitapevi, 2021), 1:552.

¹¹⁷ Günday, *İdare Hukuku*, 332.

¹¹⁸ AYM: E.2019/27, K.2019/56, T.26/06/2019 (RG T.11/09/2019, S.30885)

¹¹⁹ İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 97.

faaliyeti olarak tanımlanabilir. Ancak burada değinmek gerekir ki İmar Kanunu'nun 32. maddesinde düzenlenen yıkım işlemi de dâhil olmak üzere kolluk yetkilerinin temel hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlama olarak tanımlanması nedeniyle, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlandırılacağına dair anayasal ilke uyarınca kanunilik ilkesine tabi olduğu kuşkusuzdur.¹²⁰

Yıkımın hukuki niteliği itibariyle bir idarî işlem mi yoksa bir idarî eylem olarak mı nitelendirileceğini tespit etmek için, yıkımın niteliğine ve gerçekleşme sürecine bakarak değerlendirme yapmak gerekir. Mevzuatta “idarî işlem” kavramının bir tanımı bulunmamaktadır. Çok genel olarak idarî işlem işlevsel anlamda idare tarafından, hukuk alanında bir etki doğurmaya yönelik ve kamu gücü kullanılarak yapılan tek yanlı irade açıklamaları şeklinde tanımlanabilir.¹²¹ GÖZLER'e göre idarî işlem; idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik, kamu gücü ayrıcalığına dayanan bir irade açıklaması olarak tanımlanmaktadır.¹²² Anayasa Mahkemesi¹²³ ise idarî işlemi;

“...hukuk aleminde idarenin değişiklik, yenilik doğuran irade açıklamaları şeklinde genel ifadesini bulan idarî işlemler, Anayasal sınırlar içinde görev ve yetkileri haiz olan idarenin, yükümlülüklerini yerine getirme ve özellikle kamu hizmetlerini görebilmede sahip olduğu başlıca vasıtalardan biridir. Kişilerin, hukuksal durumlarını statülerinin belirlediği idare hukuku alanında bu statülere giriş ve çıkış hep idarî işlemler vasıtasıyla olmaktadır. Yasal bir tanımı olmayan, idarî işlemin nitelikleri öğretisi ve idarî yargı kararlarıyla belirlenmektedir. Buna göre bir tasarruf veya kararın idarî işlem sayılabilmesi için, bunun bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idarî makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idarî faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir. İdarî işlemlerin temel nitelik ve özelliklerinin tek yanlılık, kanunilik ve uygulanabilirlik şeklinde sıralanması, genel kabul görmüş bir tasnif biçimi...”

olarak tanımlanmıştır.

Bu bağlamda, idarî bir işlemde söz edebilmek için öncelikle arkasında kamu gücü bulunan bir irade açıklamasının olması ve idarenin bu iradesinin hukuk dünyasında bir değişiklik meydana getirmesi gerektiği söylenebilir.

Yine, “idarî eylem” kavramının da tanımı Anayasa ve diğer sair yasalarda açıkça yapılmış değildir. Eylemin temel yapısında herhangi bir idarî işlem ya da

¹²⁰ Sercan Coşkun Kulak, “İmar Kanunu'nun 32. ve 42. Maddeleri Kapsamında Yıkım ve Para Cezası,” *GÜHFD* 4, No. 16 (Ekim 2012): 249-289.

¹²¹ Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 301.

¹²² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2021), 265.

¹²³ AYM: E.2004/26, 2004/21, T. 15/04/2004. (RG:11.08.2004, S.25550).

hukuki tasarruf olmayan ve idarenin işlevinin gereği olarak ortaya çıkan tutum ve davranışlar idarî eylem olarak tanımlanabilir. Hâl böyle olunca, herhangi bir idarî işlemin yürütülmesi esnasında yapılan işler veya eylemler, idarî eylem olarak kabul edilemez. Örneğin, ruhsatsız bir yapının idare tarafından yıkılması, bir idarî eylem olarak kabul edilemez. Çünkü bu eylem daha önceden idare tarafından alınan bir idarî kararın uygulanmasından ibarettir.¹²⁴

Danıştay¹²⁵ bir ilâmında idarî işlem ve idarî eylem arasındaki farkı şu şekilde ifade etmiştir;

“...uygulama ve öğretide, kamu idarelerinin, kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında, kamu gücü kullanarak tek yanlı irade açıklamasıyla yapmış oldukları işlemler, idarî işlem; herhangi bir işlem ya da karara dayanmaksızın gerçekleştirdikleri maddi faaliyetleriyle, görevleriyle ilgili hareketsizlikleri de, idarî eylem...”

olarak tanımlamıştır. Başka bir tanımlamaya göre, idarenin faaliyetlerinin yerine getirilmesinde hukuki tasarruf söz konusu olduğunda idari işlem, maddi tasarruf söz konusu olduğunda ise idari eylem bahsedilmektedir.¹²⁶

O hâlde, kamulaştırma işlemi sonucunda verilen yıkım kararı ile ruhsatsız bir yapı ile ilgili verilen yıkım kararının bir idarî eylem olarak nitelendirilmesi hukuken hatalıdır. Ancak zaman zaman bir idarî işleme dayanmayan yıkımın salt bir idarî eylem olarak uygulanması da mümkün olabilmektedir. Örneğin, acil olarak yıkılması gereken bir binanın, karar alınması beklenmeden yıkılması durumunda ortada bir idarî eylem vardır.¹²⁷ Bu cümleden olarak, bir idarî işleme dayanmaksızın yapılan yıkım, idarenin görev ve yetkilerinde kalmak koşuluyla bir idarî eylem olarak kabul edilmektedir.

Son olarak, yıkım kararının bir idarî yaptırım mı yoksa bir tedbir mi olduğu konusunda bir değerlendirme yapmadan önce bu iki idare hukuku tanımını açıklamakta fayda olacağını düşünüyorum. İdarî yaptırımlar; idarenin bir yargı kararına gerek olmadan, yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak ve idare hukuku ilkelerini dikkate alarak idarî işlemlerle uyguladığı cezalardır.¹²⁸ Bu

¹²⁴ Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri*, 2 cilt (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 2:135.

¹²⁵ D.6.D: E.2016/2032, K.2016/1615, T.12/04/2016 (LexHBS).

¹²⁶ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 425.

¹²⁷ Yasin, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, 16.

¹²⁸ Mustafa Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008) 64.

bağlamda, yıkım kararı verilmesi bir idarî yaptırım olarak kabul edilebilir.¹²⁹ Yıkım işleminin tedbir niteliği taşımamasına karşılık yapının mühürlenmesi, tedbir niteliğinde bir hukuki işlem olarak kabul edilebilir.¹³⁰

2.2.2. Yıkım kararı almaya yetkili idare

Bilindiği üzere işlemin hukuka uygun olmasını sağlayan unsurlardan biri de işlemin yetkili kişi ya da makam tarafından yapılmış olmasıdır. Yıkım işlemi bir idarî işlem olduğuna göre, yetkili kişi ya da makam tarafından yapılmayan yıkım işlemi hukuken sakat olacaktır.

Belediye sınırları içerisinde yapılan yapıların imar mevzuatına uygunluğunun denetlenmesi ve aykırılık durumunda inşaatın durdurularak yıkılması işlemin belediyenin temel görevleri arasında yer almaktadır. Belediyenin bu konudaki denetim yetkisini yerine getirmemesi ileride doğacak muhtemel zararlardan sorumluluğunu gündeme getirecektir. Danıştay'ın¹³¹ bir kararında;

“Ruhsatlı yapıda ruhsatsız ilave katlar yapılan inşaat hakkında yıkım kararları alınmışsa da 3194 sayılı Yasanın yukarıda yer alan açık kurallarına karşın yıkımın gerçekleştirilmediği gibi yapının imalatına ilişkin aykırılıkların da yeterince tespit edilemediği olayda, davacı tarafından bu şekli ile satın alınan ve yerleşmesine olanak sağlanan uyuşmazlık konusu yapının imalatından depremde yıkımına kadar geçen sürede davalı idarenin denetim görevini de içeren idarî faaliyetlerini kusurlu olarak işlettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumda, davalı idarenin deprem sonucu yıkılan yapının inşaatı aşamasında yürütülmesi gereken faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmemesi sonucu oluşan hizmet kusuru nedeniyle ortaya çıkan zararı kusuru oranında tazminle sorumlu bulunduğundan, yapı kullanma izin belgesi bulunmayan ve kat irtifakı kurulmayan bir binada oturan davacının yerinin, deprem sonucu yıkılmasında tümüyle kendi kusuru bulunduğu gerekçesine dayalı olarak davanın reddi yolundan verilen temyize konu mahkeme kararında isabet görülmemiştir.”

denilmektedir.

İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 5. fıkrasına göre, ruhsata aykırı veya ruhsatsız olarak yapılan yapının, belediye encümeni veya il encümeni tarafından verilecek bir karar ile belediye veya valilikçe yıktırılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu makamlar dışındaki kişi veya kurumlar tarafından alınan yıkım kararının yetki unsuru yönünden hukuka aykırılık teşkil edeceği açıktır. Ne var ki İmar Kanunu'nun 32. maddesinin 5. fıkrasında il idare kurulunun yıkım kararı alma yetkisi olduğu

¹²⁹ D.14.D: E.2011/16140, K.2013/2444, T.03/04/2013 (LexHBS).

¹³⁰ D.6.D: E.2008/10824, K.2009/609, T.23/01/2009 (LexHBS).

¹³¹ D.6.D: E.2004/4177, K.2006/6675, T.29/12/2006 (LexHBS).

hüküm altına alınmış ise de İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye sınırlarının dışında imar konusunda yetkili idare olarak il özel idarelerinin belirlenmiş olduğunu daha önce de belirtmiş idik. Bu sebeple, artık il idare kurulunun yıkım kararı alma yetkisi kalmamıştır.¹³² Belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yıkım kararlarının, her ne kadar İl Özel İdaresi Kanunu'nda bu konuda açık bir hüküm yoksa da, bundan sonra bu Kanun'un genel yorumu gereği il encümeni tarafından alınması gerektiği sonucuna varılabilir.¹³³

Bununla birlikte, belediye ve valilikten hangisinin yetkili olduğu hususu İmar Kanunu'nun 5. Maddesinde açıkça belirtilmiştir. Bu maddeye göre, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yetkili idare belediye iken, bu alanların dışında kalan yerler için yetkili idare il özel idaresi olarak kabul edilmiştir. Yine ilgili maddeden anlaşılacağı üzere, yıkım kararının tesisinde belediyeler için belediye encümeni, belediye ve mücavir alan sınırları dışında yer alan alanlar için ise il özel idaresi yetkili kılınmıştır. Yıkım kararının belediye encümeni tarafından alınması gerekirken belediye başkanı veya belediye meclisi tarafından alınması durumunda, bu karar yetki yönünden hukuken geçerli olmayacak ve iptali gündeme gelecektir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu¹³⁴ tarafından verilen karara göre, belediyenin kendi mülkiyetinde bulunan bir binanın yıkımına ilişkin belediye meclisi kararının iptali istemiyle açılan bir davada, mahkeme;

“...mülkiyeti belediyeye ait olan eski belediye binasının uzantısında bulunan ve davacıya 2886 sayılı Yasa kapsamında kiraya verilen dükkan ve oteli de kapsayacak şekilde dava konusu işlemle yıkım kararında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile reddine karar vermiştir. Danıştay 6. Dairesi ise yıkım konusunda belediye meclisinin karar alma yetkisinin bulunmadığını, bu konuda yetkinin belediye encümenine tanındığı gerekçesi ile kararın bozulması yönünde karar vermiş ancak ilk derece mahkemesi kararında ısrar etmiştir. İsrar gerekçesinde 3194 sayılı Yasanın 32'nci maddesinde belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki yapılar için belediye encümenlerine tanınan yıkım kararı alma yetkisi ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılar için olup, bu kapsam dışında Belediyelere ait taşınmazların kiraya verilmesinde ve satışında olduğu gibi Medeni Kanun'un bir arza malik olmanın malikine tanındığı tasarruf hakkının sonucu olarak plan gereği veya yapıyı başka bir kullanıma dönüştürmek amacıyla yıkım kararı alınmasında Belediyelerin en yetkili karar organı olan Belediye Meclislerinin yetkili olacağının kuşkusuz olduğu, dava konusu Belediye Meclisi kararında yetkisizlik söz konusu bulunmadığı gerekçesiyle ilk kararında ısrar etmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, kararın yetkiye ilişkin kısmını hukuka aykırı bularak onamıştır.”

¹³² Ayanoğlu, *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, 424.

¹³³ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 411.

¹³⁴ DİDDK: E.2004/2636, K.2007/2494, T.13.12.2007 (LexHBS).

Bu durumda, belediyelerin kendilerine ait olan ve imar uygulaması niteliğinde olmayan taşınmazlarına ilişkin yıkım kararlarının belediye encümeni tarafından alınması zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu tür yıkım kararlarının belediye meclisi tarafından verilmesi hukuka aykırılık teşkil etmemektedir.

Yıkılacak yapının bulunduğu alanın farklı idareler arasında ihtilaflı bir bölgede bulunması durumunda ise, bu ihtilaf giderilmeden yıkım kararı verilemeyecektir. Diğer bir ifade ile öncelikle yapının bulunduğu alanın hangi idarenin yetki alanına girdiğinin kesinleştirilmesi, bilahare yetkili olan idarenin yapı hakkında yıkım kararı vermesi gerekmektedir.¹³⁵ Konuya ilişkin Danıştay¹³⁶ bir kararında;

“...bu durumda mülkiyeti ihtilaflı olan taşınmaz üzerindeki yapılar nedeniyle 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca işlem tesis edilmesinin mümkün olmaması karşısında, dava konusu taşınmazın mülkiyet durumunun araştırılmasından sonra dava hakkında karar verilmesi gerektiğinden, mahkeme kararında isabet görülmemiştir.”

ifadelerini kullanmıştır. O hâlde, mülkiyeti ihtilaflı olan bir taşınmaz ile ilgili yıkım kararı verilmeden önce mülkiyet durumunun araştırılması ve yetkili idarenin tespit edilmesinden sonra yıkım kararı verilmesi gerekmektedir.

Karar organı tarafından yıkım kararı alındıktan sonra belediye veya il özel idaresi tarafından ruhsat veya eklerine aykırı yapı yıkılacaktır. Yine, yıkım kararının kaldırılması veya geri alınması durumunda aksine bir kanuni düzenleme bulunmadıkça “yetkide ve usulde paralellik ilkesi” uyarınca yıkım kararı veren makam tarafından işlemin kaldırılmasına veya geri alınmasına karar verilebileceği yerleşmiş idarî yargı içtihatların arasında yer almaktadır.¹³⁷

Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 44. maddesine göre, Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliği, bölgenin mevzuata ve imar planına uygun yapılmamasından sorumlu tutulmuştur. Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliği tarafından ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapıldığı tespit edilen yapının, o andaki inşaat durumu tespit edilerek aykırılığın giderilmesi için katılımcıya otuz gün süre verilecektir. Otuz günlük sürenin bitiminde yapı mevzuata uygun hâle getirilmez ise inşaatın bu durumu Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliği tarafından İmar Kanunu uyarınca mücavir alan sınırları içerisinde belediyeye, dışında ise il özel idaresine

¹³⁵ Yasin, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, 52.

¹³⁶ D.6.D: E.2005/3790, K.2006/395, T.08/02/2006 (LexHBS).

¹³⁷ İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 103.

bildirilecektir. Bu bağlamda, ilgili idare tarafından İmar Kanunu'nun 32. maddesi ve 42. maddesi çerçevesinde yapılan işlemler Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğine ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bildirilecektir. Yapılacak olan yıkım işlemi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın talimatı üzerine valilik veya kaymakamlık tarafından gerçekleştirilecektir. Yıkım bedeli ise, yapı sahibi tarafından yıkımı gerçekleştiren idareye ödenecektir.

2.2.3. Yıkım kararı verilmesi

Ruhsata dayanak teşkil eden imar planının iptali ile bu plana dayanılarak alınan yapı ruhsatı iptal edilecek ve yapının ruhsatsız yapı hâline geleceğine daha önceki bölümlerde değinmiş idik. Bu şekilde ruhsatsız hâle gelen bir yapı hakkında yıkım kararı verilerek yıkılması ancak taşınmaz bedelinin davacıya ödenmesi ile mümkün olabilir. Burada amaç kamu yararı ve kişisel yararların dengelenmesini sağlamaktır. Konuya ilişkin, Danıştay¹³⁸ kararına göre;

“...yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı bir şekilde plan oluşturan ve bu plana göre ruhsat veren idarenin kusurlu davranışı nedeniyle, iyi niyetli kişilere yıkıma konu taşınmaz bedelinin ödenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, taşınmazın bedelinin davacıya ödenmeden ruhsatsız yapının yıkımı yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”

denilmektedir.

İlgili Danıştay kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 37451/97 başvuru numaralı N.A. ve Diğerleri v. Türkiye ve 16163/02 başvuru numaralı Nastou v. Yunanistan kararına dayanılmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin mülkiyetin korunması ile ilgili olan bu kararlarında yıkım kararı sonucunda yapı sahibine bir bedel ödenmemesinin, mülkiyetin korunması ve kamu yararı gerekleri arasında kurulması gereken adil dengeyi bozacağına hükmedilmiştir.

2.2.4. Yıkım kararının ilgiliye tebliğ usulü

İlgili idare tarafından yıkım kararı verildikten sonra, karar 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre ilgililere tebliğ edilir. Yıkıma ilişkin olarak verilen durdurma kararı ile yıkım kararını birbirinden ayırmak gerekir. Durdurma kararının istisnai tebliğ usulü İmar Kanunu'nun 32. maddesinde belirtilmiştir.¹³⁹ Buna göre, durdurma kararı yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine

¹³⁸ D.6.D: E.2011/14794, 2013/1444, T. 28/02/2013 (LexHBS).

¹³⁹ Yasin, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, 66.

tebliğ edilmiş sayılır. Ancak bu zabıt yalnızca inşaatın durdurulmasına ilişkin kararı içermektedir. Yapı tatil zaptı ile yapı sahibine ruhsata aykırılığı gidermesi veya ruhsat alması için bir aylık süre tanınır. Arsa sahibi bu süre içerisinde başvuruda bulunmaz ise yapı hakkında yıkım kararı verilmesi gerekir.

Buna karşılık, yapı tatil tutanağında olduğu gibi yıkım kararının yapı yerine asılması tebligat için yeterli kabul edilmeyecektir. Yıkım kararının Tebligat Kanunu'nun "Bilinen Adreste Tebligat" başlıklı 10. maddesine göre, şahsın bilinen son adresine yapılması gerekmektedir. Bilinen en son adresin tebligata elverişli olmadığı anlaşılması veya tebligat yapılamaması durumunda, muhatabın adres kayıt sisteminde bulunan yerleşim yeri adresi, bilinen en son adresi olarak kabul edilir ve tebligat bu adrese yapılır. Kendisine tebliğ yapılacak şahsın müracaatı veya kabulü şartıyla her yerde tebligat yapılması da mümkün kabul edilmektedir.

Yine, Tebligat Kanunu'nun "Tebliğ İmkansızlığı ve Tebellüğden İmtina" başlıklı 21. maddesine göre, kendisine tebligat yapılacak kimse veya mucibince tebligat yapılabilecek kimselerden hiçbiri gösterilen adreste bulunmaz veya tebellüğden imtina ederse, tebliğ memuru tebliğ olunacak evrakı, o yerin muhtar veya ihtiyar heyeti azasından birine veyahut zabıta amir veya memurlarına imza mukabilinde teslim eder ve teslim edenin adresini ihtiva eden ihbarnameyi gösterilen adresteki binanın kapısına yapıştırmakla beraber, adreste bulunmama hâlinde tebliğ olunacak şahsa keyfiyetin haber verilmesini de mümkün oldukça en yakın komşularından birine, varsa yönetici veya kapıcıya da bildirir. İhbarnamenin kapıya yapıştırıldığı tarihin tebliğ tarihi sayılacağı hüküm altına alınmıştır. O hâlde, yapı sahibinin adresinin bilinmemesi durumunda tebligat, Tebligat Kanunu'nun 21. maddesinde göre yapılacaktır. Tebligatın usulsüz bir şekilde yapılması durumunda yıkım işleminin de hukuka aykırı olacağı unutulmamalıdır.

Burada tartışma ruhsatsız yapının, bilinen adres olarak kabul edilip edilemeyeceği noktasında toplanmaktadır. Doktrinde, hukuka aykırı yapının ilgilinin bilinen adresi olarak kabul edilmesinin Tebligat Kanunu'nun "bilinen adres" tanımına uygun düşmeyeceği kabul görmektedir. Durdurma kararının, aynı zamanda yapının mühürlenmesi anlam ve etkisine sahip olduğundan hareketle, yapıya asılması ve muhtara tebligat yapılmasının doğru bir tebligat yöntemi olduğu kabul edilebilir. Ancak bilahare belediye encümeni veya il encümeni tarafından alınacak yıkım

kararının, aksine bir düzenleme olmadığına göre, yapıyı inşa edenin bilinen adresine yapılması gerekmektedir.¹⁴⁰

2.2.5. Yıkım kararının mülkiyet hakkına etkisi

Anayasa'nın "Mülkiyet Hakkı" başlıklı 35. maddesine göre, herkes mülkiyet hakkına sahiptir ve bu hak yalnızca kamu yararı nedeniyle ve kanunla sınırlandırılabilir. Ancak mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırılık teşkil edemez. Anayasa Mahkemesi¹⁴¹ bir kararında mülkiyet hakkının kapsamını; mülk olarak değerlendirilmesinde kuşku bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis edilen sınırlı ayni haklar ve fikri hakların yanı sıra icrası kabil olan her türlü alacak, olarak ifade etmiştir. O hâlde, mülkiyet hakkı; taşınır ve taşınmaz tüm mallar üzerinde bulunan ve hak sahibine malı üzerinde kullanma, yararlanma ve tasarruf etme yetkisi veren bir hak olarak tanımlanabilir.

Mülkiyet hakkına dair ortaya çıkan müdahâlelerde öncelikle incelenmesi gereken, müdahâlenin kanuna dayalı olması gerektiği ölçütüdür. Yine Anayasa'nın 35. maddesinden anlaşılacağı üzere, mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilir. Ancak mülkiyet hakkını sınırlandıran bir düzenlemenin kamu yararı amacıyla ve kanunla yapılmış olması, bunun Anayasa'ya uygun olması için yeterli kabul edilmemektedir. Anayasanın 35. maddesinde sınırlama sebepleri belirtilmekle birlikte, 13. maddesinde de temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağı düzenlenmiştir.¹⁴² Anayasa'nın 13. maddesine göre, temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabileceği ve bu sınırlamaların, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece, mülkiyet hakkına getirilecek olan sınırlamaların çerçevesi belirlenerek idarenin bu konuda keyfi bir davranışta bulunmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Mülkiyet hakkına kamu yararı nedeniyle yapılacak sınırlamanın aynı zamanda ölçülülük ilkesine de uygun olması gerekir. Bilindiği üzere, ölçülülük ilkesi

¹⁴⁰ Yasın, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, 68.

¹⁴¹ AYM: B.N. 2014/11441, T.01/02/2017

(<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/11441>. S.E.T: 17.07.2022).

¹⁴² Çınar, *Belediyelerde Yıkım Hukuku*, 40-41.

elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeye ayrılmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin¹⁴³ bir kararında ölçülülük ilkesi net bir şekilde tanımlanmıştır. Buna göre:

“...elverişlilik öngörülen müdahâlenin ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, gereklilik ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahâlenin zorunlu olmasını yani aynı amaca daha hafif bir müdahâle ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, orantılılık ise bireyin hakkına yapılan müdahâle ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.”

Mülkiyet hakkına yapılacak olan müdahalelerin kamu yararı amacıyla, kanunla ve ölçülülük ilkesine uygun bir şekilde yapılmasında ki temel amacın kamu yararı ve bireysel haklar arasındaki dengenin sağlanması olduğu söylenebilir.

Hiç şüphesiz ki, ruhsatsız olarak inşa edilen yapılarda yıkım kararı son çare olarak verilmelidir. Öncesinde yapının ruhsata bağlanıp bağlanmayacağı tespit edilmeli ve eğer yapı ruhsata bağlanabilecek ise bu durumda yıkım kararı verilmemelidir. Bu konuda Anayasa Mahkemesi¹⁴⁴ tarafından verilen bir kararda;

“...ruhsatsız olarak inşa edilen yapıların tespit edilerek ruhsata bağlanması mümkün olmadığı takdirde söz konusu yapıların yıkımı, kamunun genel menfaatlerinin sağlanması adına idare yönünden bir sorumluluk taşımaktadır.”

denilmektedir.

Ruhsatsız yapıların mülkiyet hakkı kapsamında mütalaa edilip edilemeyeceği konusunda Anayasa Mahkemesi'nin¹⁴⁵ bir diğer kararına göre, ruhsatı olmasa bile binanın kullanımı yönünden başvuru Anayasa'nın 35. maddesi uyarınca mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaatinin mevcut olduğu kabul edilmiştir. Yine aynı Anayasa Mahkemesi kararında, ruhsatsız olarak inşa edilen yapının yıkılmasının mülkiyet hakkını ihlal etmeyeceği belirtilmiştir. Nitekim, kararda;

“...ruhsatsız olarak inşa edilen yapıların tespit edilerek ruhsata bağlanması mümkün olmadığı takdirde yıkımı noktasında kamu makamlarına tanınan takdir yetkisi ve binanın yıkılmasının dayandığı kamu yararı amacının ağırlığıyla karşılaştırıldığında müdahâlenin başvurucuya aşırı bir külfet yüklediği söylenemez. Dolayısıyla müdahâlenin belirtilen kamu yararı amacı ile başvuru mülkiyet hakkının korunması arasında olması gereken adil denge bozulmamış olup müdahâle ölçülüdür. Açıklanan gerekçelerle

¹⁴³ AYM: E.2011/111, K.2012/56, T.11/04/2012 (RG: T. 06/10/2012, S.28433).

¹⁴⁴ AYM: B.N. 2016/14352, T.18/06/2020 (RG: T. 23/07/2020, S:31194).

¹⁴⁵ AYM: B.N. 2015/19177, T.19/02/2019

(<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2015/19177> S.E.T:17.07.2022).

Anayasa'nın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.”

denilmektedir.

O hâlde ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı olarak yapılan yapıların bir aylık süre içerisinde ruhsata bağlanamaması durumunda, inşaat kamu yararı amacıyla yıkılacaktır.

2.2.6. Yıkım kararına karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları

Anayasa'nın “Yargı Yolu” başlıklı 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık bırakılmıştır. Bu bağlamda, idarenin hem kamu hukuku hem de özel hukuk alanındaki bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi tutulmuştur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun “İdarî Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırları” başlıklı 2. maddesine göre, bir idarî işlemin hukuka aykırılığı nedeniyle açılan davalara “iptal davası” adı verilir. İptal davası, tamamen idarî yargıya özgü bir dava türüdür ve hukuk devletini gerçekleştirmenin en etkili araçlarından birisini oluşturur.¹⁴⁶ İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesine göre, iptal davası; idarî işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden birisi dolayısıyla hukuka aykırı oldukları iddiası ile ancak menfaati ihlal edilenler tarafından açılabilir. Bununla birlikte, iptal davası genel bir nitelik taşıdığı cihetle, sonuçları herkese karşı hüküm ifade etmektedir.

İdarenin yaptırım niteliği taşıyan bir işleminden dolayı menfaati hâeldar olan ilgililer, yargı merciinde menfaatlerini ihlal eden işlemin iptalini istemek üzere iptal davası açabileceklerdir. Aynı zamanda zarar meydana gelmiş ise işlem ve eylemin uygulanması sebebiyle uğradıkları zararın karşılanmasını da istemeleri mümkündür.¹⁴⁷ İdari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası ile menfaati zedelenenler tarafından açılabilen iptal davası, hukuk devletinin vazgeçilmez bir aracı olarak kabul edilmektedir.

Daha önce de değinildiği üzere, mülkiyet hakkına yapılan ağır müdahâlelerden birisi de yıkım kararı alınmasıdır. Bu sebeple, yıkım kararının idarî işlemin beş unsuru olan yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönünden hukuka uygun olması gerekir. Aksi hâlde, söz konusu yıkım kararının iptal edilmesi için iptal davası

¹⁴⁶ Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 175.

¹⁴⁷ Güleç, *İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapılar ve Ruhsatsız Yapılara Uygulanacak İşlemler*, 52.

açılması gündeme gelecektir. Yıkım kararı bir idarî işlem olduğundan öncelikle söz konusu kararın kaldırılması için üst makama veya üst makam yoksa işlemi yapmış olan makama başvuru yapılabilir. Ancak idareye yıkım kararının geri alınması için başvurulması, yıkım kararının geri alınması için dava açılmasının bir ön şartı değildir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Üst Makamlara Başvurma" başlıklı 11. maddesine göre, üst makama, idarî dava açma süresi içerisinde yapılan başvuru dava açma süresini durduracaktır. İdare tarafından otuz gün içerisinde bir cevap verilmezse, bu durumda istek reddedilmiş kabul edilir. İşlemin reddedilmiş sayılması hâlinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçen süre de hesaplama dahil edilir. Bununla birlikte, idare otuz günlük süre içerisinde yıkım kararının geri alınmasına ilişkin istemi reddedebilir. Bu durumda da yine, idare mahkemesinde iptal davası açılacaktır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Dava Açma Süresi" başlıklı 7. maddesine göre, iptal davası açma süresi yazılı bildirim yapıldığı tarihten itibaren altmış gün olarak belirlenmiştir. O hâlde, menfaati ihlal edilen kişi yıkım kararının tebliğ edildiği tarihten itibaren altmış gün içerisinde doğrudan iptal davası açabilecektir. Yine, yapı tatil zaptının iptali için açılacak iptal davasında süre, tutanağın yapıya asıldığı tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır.

Yıkım kararına karşı açılacak olan iptal davasında, menfaati ihlal edilen davacı, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü yıkım işleminin ortadan kaldırılmasını talep eder. Yıkım kararının iptaline ilişkin istem ilgili mahkeme tarafından reddedilebileceği gibi, kabul de edilebilir. Mahkeme tarafından yıkım kararının iptaline ilişkin istemin kabul edilmesi durumunda yıkım kararı, idare mahkemesinin iptal kararı ile son bulmuş olur. Burada mahkeme tarafından verilen iptal kararı geçmişe etkili olacak şekilde hüküm ve sonuç doğurur ve böylece yıkım kararı doğduğu andan itibaren ortadan kalkarak hiç yapılmamış sayılır.

İmar yaptırımlarında, mahkemenin yaptırımın iptali doğrultusunda vereceği karar ile birlikte, çoğunlukla idarenin bir müdahâlesine ihtiyaç olmaksızın, işlem den önceki duruma dönülür. Örneğin, yıkım kararının iptal edildiğini varsayarsak, bu kararın yerine getirilmesi için idarenin yıkım kararını uygulamaması yeterli olacaktır.¹⁴⁸ Bununla birlikte, idarenin herhangi bir eylem ve işlemi nedeniyle zarara uğrayan kişi, uğradığı maddi ve manevi zararının tazmin edilmesi amacıyla tam yargı

¹⁴⁸ İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 232.

davası da açabilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 12. maddesine göre, tam yargı davası iptal davası ile birlikte açılabileceği gibi, iptal davasının kesinleşmesinden sonra, ayrı bir dava olarak da açılabilir.

Mülkiyet hakkına en ağır müdahâle çeşidi olan yıkım kararı sonucunda menfaati ihlal edilen kişiler telafisi güç zararlar yaşayabilirler. Bilindiği üzere iptal davası açılması yalnızca işlemin iptalini sağlayacak, bu nedenle yaşanan zararın giderilmesine imkân sağlamayacaktır. Bu sebeple özel hukuktaki tazminat ve alacak davasına benzer nitelikte olan ve yalnızca idarî eylem ve işlemler nedeniyle uğranılan zararı tazmin etmeyi amaçlayan tam yargı davası gündeme gelecektir. Tam yargı davası ile, idarî işlem ve eylemin uygulanmasından doğan zararın giderilmesi amaçlanmaktadır. Yine tam yargı davası açma süresi, yıkım kararına ilişkin yazılı bildirim yapıldığı tarihten itibaren altmış gün olarak belirlenmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 34. maddesine göre, taşınmaz mallara ilişkin iptal ve tam yargı davalarında yetkili mahkeme imar, kamulaştırma, yıkım, işgâl, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idarî davalarda taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olarak belirlenmişken köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarda sınır uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme, mülki idarî birimin, köy, belediye veya mahâllenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesi olarak belirlenmiştir. Bu durumda yıkım kararına karşı açılacak olan iptal ve tam yargı davalarında yetkili idare mahkemesi taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir.

İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre, belediye veya valilikçe yıktırılan binanın masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. Yıkım kararına rağmen altı aylık süre içerisinde ilgili idare tarafından yıkılmayan yapılar, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlık tarafından yıkılabilir veya yıktırılabilir. Ancak bu durumda yıkım maliyetinin %100 fazlası, ilgili idareden tahsil edilecektir.

2.2.7. Dava açma ehliyeti

Daha önce de belirtildiği üzere, idarî yargıda dava açabilmek için genel dava açma ehliyetine sahip olmak yeterli değildir. Aynı zamanda, öznel (subjektif) bir dava ehliyeti olan menfaat ihlali koşulunun da gerçekleşmiş olması gerekir. Tam

yargı davalarında ise iptal davasında aranan menfaat ihlali yeterli görülmemekte, hak ihlali olması koşulu da aranmaktadır. Bu doğrultuda tam yargı davalarında dava ehliyetinin iptal davalarında olduğu kadar geniş olmadığı söylenebilir.¹⁴⁹ Unutulmamalıdır ki idarî yargıda davalı olan taraf kural olarak idaredir. Danıştay¹⁵⁰ bir kararında;

“...iptal davasına konu edilen işlem ile davacı arasında menfaat ilgisinin kurulabilmesi, ancak kişisel, meşru ve güncel bir ilginin varlığı ile mümkündür. Aksi hâlde, kişilerin kendi menfaatini etkilemeyen, ciddi ve makûl menfaat ilişkisinin bulunmadığı idarî işlemlere karşı dava açabilmesi, idarenin sürekli dava tehdidi altında bırakılarak, işleyişini olumsuz yönde etkileyecektir.”

demektedir.

O hâlde yıkım kararı ile yıkım kararına karşı iptal davası açacak olan kişi arasında menfaat ilişkisinin kurulabilmesi ve kişisel, meşru ve güncel bir ilginin varlığı hâlinde iptal davası açılacağı hüküm altına alınmıştır. Yıkım kararından en çok etkilenen kişinin yapı sahibi olduğu izahtan vareste olduğundan yapı sahibinin bu işleme karşı dava açma ehliyetine sahip olduğu aşikardır. Bununla birlikte taşınmazın birden fazla paydaşı bulunması durumunda bunların her birisinin dava açma hakkına sahip olduğunun kabulü gerekir. Bilindiği üzere, paylı mülkiyette, birden fazla kişinin maddi olarak bölünmemiş bir şeyin tamamına belli paylar ile malik olması söz konusu olduğundan her bir paydaş kendi payı bakımından malik hak ve yükümlülüklerine sahiptir. Bu nedenle, paydaşlardan her birisi kendi payı için diğer paydaşlardan herhangi bir onay almaksızın mülkiyet hakkına dayanarak dava açma ehliyetine sahiptir. Buna karşılık, yapının elbirliği mülkiyetinde bulunması durumunda, ortakların her birisinin dava açma ehliyetine sahip olduğu kabul edilse de davaya devam edebilmeleri için diğer ortakların tamamının onayının alınması gerekir. Zira, elbirliği mülkiyetinde ortakların tasarruf yetkileri, aksine bir hüküm olmadığı hâllerde, birlikte verecekleri karar ile mümkündür. Ne var ki sonradan verilecek icazet ile bu koşul tamamlanmış olabilir.¹⁵¹ Bu da elbirliği mülkiyetinin, ortaklar arasında paylara ayrılmamasından kaynaklanmaktadır.

¹⁴⁹ İlgezi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 235.

¹⁵⁰ D.10.D: E.1997/576, K.1997/2171, T.04/06/1997 (KİBB).

¹⁵¹ Mustafa Reşit Karahasan, İhsan Özmen, *Türk Medeni Kanunu Eşya Hukuku*, 2 cilt (Ankara: Feryal Matbaacılık, 1988), 611.

Yapının üzerinde yapıldığı taşınmazın maliki ile yapı malikinin farklı kişiler olması durumunda, yapı sahibi de taşınmaz malikinden ayrı olarak dava açma ehliyetine sahiptir.¹⁵² Yine, müteahhit tarafından yapılan ve kat karşılığı inşaat sözleşmesine dayanan bir yapının, ruhsata aykırılık nedeniyle durdurulması durumunda, menfaat ilişkisinin geniş yorumlanması nedeniyle müteahhidin de durdurma ve yıkım işlemine karşı dava açma ehliyetinin olduğunun kabulü gerekir.¹⁵³

Yıkım kararına karşı açılacak olan tam yargı davalarını ise, ancak hakkı ihlal edilen kişi açabilecektir. Buna göre, yapı malikleri, yapı üzerindeki aynı hak sahipleri ve kiracılar yıkım işlemine karşı tam yargı davası açabileceklerdir.¹⁵⁴ Buna karşılık Danıştay'ın bazı kararlarında kiracının menfaatinin bulunup bulunmadığı yönündeki değerlendirmenin tartışmaya açık olduğu söylenebilir.¹⁵⁵ Danıştay¹⁵⁶ bir kararında kiracının dava açma ehliyetinin bulunmadığına hükmetmiş iken, bir başka kararında¹⁵⁷ ise kiracının dava açma ehliyeti olduğunu hüküm altına almıştır.

2.2.8. Yıkım kararına karşı açılacak olan davalarda yürütmenin durdurulması

Kural olarak bir idarî işleme karşı iptal davası açılması, o idarî işlemin uygulanmasını durdurmaz. Ancak, idarî yargıya özgü bir karar olan yürütmenin durdurulması müessesesi ile iptal davasının açılmasından sonra doğabilecek olan zararların önlenmesi amacıyla o idarî işlemin uygulanması durdurulabilecektir. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Yürütmenin Durdurulması" başlıklı 27. maddesinin 2. fıkrasına göre, İdari Mahkemeler, idarî işlemin uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulması kararı verebilirler. Uygulanmakla etkisi

¹⁵² Şimşek ve Hazar, *Açıklamalı- İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*, 995.

¹⁵³ Bu konuda bkz: D.6.D: E.1993/562, K:1993/2506, T.26/06/1993 "iptal davaları ile idarî işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre, bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir. Dosyanın incelenmesinden, davacının davaya konu yapının kat karşılığı müteahhidi olduğu ve yapının durdurulması ile doğrudan menfaat ilişkisi bulunduğu açık olduğundan, idare mahkemesince aksi yönde verilen kararda isabet görülmemiştir." denilmektedir. (KİBB)

¹⁵⁴ Çınar, *Belediyelerde Yıkım Hukuku*, 192.

¹⁵⁵ Yasin, *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*, 122.

¹⁵⁶ D.6.D: E.1990/55, K.1990/169, T.26/02/1990 (KİBB).

¹⁵⁷ D.6.D: E. 1991/2846, K.1992/3511, T.08/10/1992 (KİBB).

tükenecek olan idarî işlemler, derhâl ya da idarenin savunması alınıncaya ya da savunma süresi geçmesinden sonra bu konuda bir karar verilinceye kadar uygulanmakla etkisinin sona erme olasılığı bulunan ve bu nedenle de sonradan giderilmesi imkânsız zararlar ve sonuçlar doğmasına yol açabilecek işlem ve kararlardır.¹⁵⁸

O hâlde, yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar, idarî işlemin icraî olma niteliğini askıya alarak dava sonuçlanıncaya kadar idarî işlemin uygulanmasını durduracaktır. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idarî işlemler kanunda açık bir şekilde sayılmamış olmasına rağmen, yıkım işlemi örnek olarak kabul edilebilir. Örneğin, yıkım kararına karşı açılan iptal davası henüz sonuçlanmadan yıkım işlemi gerçekleşir ve yargılama sonucunda yıkım kararının iptaline karar verilirse, idare tarafından yıkılan yapı yeniden inşa edilmeyecektir. Hâl böyle olunca, idare tarafından bireylerin haklarının gereği gibi korunabilmesi için bir geçici önlem olan yürütmenin durdurulması kararı gündeme gelecektir.

Bir iptal davasında yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmuş ise, öncelikle bu istemin karara bağlanması gerekir. İdari yargı yeri bu istemi karara bağlarken, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için öngörülen idarî işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya imkansız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit edecektir. İki koşulun birlikte gerçekleşmediği tespit edildiğinde yürütmenin durdurulması istemi reddedilecek, tespit edildiğinde ise yürütmenin durdurulması kararı verilecektir.¹⁵⁹ Burada idarenin savunması alınmaksızın yürütmeyi durdurma kararı verilmesini ve idarenin savunması alındıktan sonra yürütmeyi durdurma kararı verilmesini ayrı ayrı sonuçları ile değerlendirmek gerekmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 3. fıkrasına göre, dava dilekçe ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılır ise, idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulması talebinin reddedileceği hüküm altına alınmıştır. Buna karşılık, dava dilekçesi ve eklerine bakılarak "açıkça hukuka aykırılık" koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi çoğu zaman son derece güç ve hatta imkânsız olduğu gibi, bazen "idarî

¹⁵⁸ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, 366.

¹⁵⁹ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, 362.

işlemin uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması” koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği de belirlenemeyebilir.¹⁶⁰ Bu durumun en iyi şekilde tespit edilebilmesi için çoğu zaman davalı idarenin birinci savunmasının alınması gündeme gelecektir.

Yıkım kararı verildikten sonra bu kararın iptali istemiyle dava açıldığında, yıkım kararı nedeniyle ortaya çıkacak sakıncaların engellenmesi amacıyla, dava açılırken yürütmeyi durdurma talep edilmeli ve mahkeme tarafından bu talep, hak kaybı yaşanmaması için öncelikli olarak incelenmeli ve karara bağlanmalıdır. Ancak hiç şüphesiz ki mahkeme tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, işlemin devamı hâlinde telafisi güç ya da imkansız zararların ortaya çıkacağıının açık olması gerekmektedir.

2.3. İdarî Para Cezası Verilmesi

2.3.1. Yapı sahibine uygulanacak olan idarî yaptırımlar

İdarenin en temel görevi olan kamu düzeninin sağlanması ancak birtakım kuralların konulması ile mümkündür. Fakat, idare tarafından bu kuralların konulması, kamu düzeninin sağlanması için tek başına yeterli kabul edilemez. İdarenin bu kurallara riayet edilip edilmediğini de denetlemesi ve kamu düzeninin tesisi için gerekli tedbirleri alması gerekmektedir. İdari yaptırımlar, bireylerin ve topluluklarının idarî düzene aykırı davranışları nedeniyle idareye tertip edilen cezalar olarak tanımlanabilir.¹⁶¹ İdari yaptırımlar, idare tarafından konulmuş bulunan yasaklara ve yapılmış olan işlemlere uyulmasını, ilgililerin idareye karşı olan borç ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaya yönelik yaptırımlardır.¹⁶² İdarî yaptırımlar kendi içerisinde alt başlıklara ayrılır; bunlar disiplin cezaları, idarî para cezaları ve diğer idarî cezalardır.

İdarî para cezaları vergi, imar, yerinden yönetim, çevre, rekabetin korunması gibi çok geniş bir alanda karşımıza çıkmaktadır. İdari para cezaları hakkında, diğer kanunlarda düzenlenmiş olsalar bile, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun genel hükümleri uygulama alanı bulmaktadır.¹⁶³ Kabahatleri suç kabul etmeyerek ceza kanunlarının kapsamı dışına çıkarma eğiliminin bir sonucu olarak çeşitli hususlarda

¹⁶⁰ Günday, *İdari Yargılama Hukuku*, 363.

¹⁶¹ Günday, *İdare Hukuku*, 233.

¹⁶² Günday, *İdare Hukuku*, 233.

¹⁶³ Günday, *İdare Hukuku*, 238-239.

düzenleme getiren özel kanunlarda bazı fiiller karşılığında idarî yaptırımlar öngörülmektedir. Başka bir ifadeyle, bu fiiller, “idarî suçlar” olarak tanımlanmaktadır. Bu fiiller karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım öngörülmektedir. Ancak, bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan “adli para cezası” değil “idarî yaptırım” olarak idarî para cezası niteliği taşımaktadır.¹⁶⁴

Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinde idarî para cezalarının, maktu veya nispi olabileceği hüküm altına alınmıştır. İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilmektedir. Bu durumda, bir idarî para cezasının miktarı belirlenirken, işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte göz önünde bulundurulması gerekir. O hâlde, idarî para cezası hesaplanırken, cezanın hangi kategoride yer aldığı büyük önem taşımaktadır.

2.3.2. İmar kanunu uyarınca verilen idarî para cezaları

Bilindiği üzere, imar hukuku bireysel yarar ve kamu yararının çatıştığı bir alan olarak kabul edilir. İmar faaliyetlerine girişen herkesin sahip olduğu taşınmazlardan en fazla değeri elde etmek istemesi olağandır. İdarenin yapılaşmaya ilişkin kurallar getirerek, çatışan yararları dengelemeye çalışması da aynı şekilde olağan sayılmalıdır.¹⁶⁵ İdare, bireysel yarar ve kamu yararı arasındaki dengeyi yaptırımlar yoluyla sağlayabilir. Ancak, burada önemli olan idarenin yaptırım uygulama yetkisinin sınırlarının net bir şekilde belirlenmesidir.

İmar hukuku bağlamında karşımıza çıkan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve yıkım kararı olarak ikiye ayrılır. Bu idarî müeyyidelerden imar para cezasına ilişkin hukuki düzenleme İmar Kanunu'nun “İdarî Müeyyideler” başlıklı 42. maddesinde yer almaktadır. Bu madde uyarınca İmar Kanunu'nda belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırılık teşkil eden fiil ve hâllerin tespit edilmesi durumunda, bu tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümeni (belediyelerde belediye encümeni, il özel idarelerinde il encümeni) tarafından alınacak karar ile sorumlular hakkında idarî müeyyideler uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 1. ve 2. fıkralarına göre,

¹⁶⁴ T.B.M.M. Kabahatler Kanunu Tasarısı ve Adalet komisyonu Raporu (1/993), (Sayısı:840), Dönem 22, Yasama Yılı:3, (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss840m.htm>) (S.E.T.:28.11.2021)

¹⁶⁵ Hasan Gök, “İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerinde Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar” (Yüksek Lisans Tezi, İÜ, 2010), 61.

idarî para cezası verilebilmesi için ruhsata aykırılıkların giderilip giderilmemesine ya da ilgili yapının ruhsata bağlanıp bağlanmamasının beklenilmesine gerek yoktur. Bu fıkra kapsamında, ilgilinin imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapmış olması yeterlidir. Ancak 3. fıkra hükmüne göre, Kanunda yer alan süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi durumunda para cezası verilebilir.¹⁶⁶ O hâlde, ruhsatsız veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına aykırı inşaatlar için imar para cezası uygulanması gündeme gelecektir.

Anayasa Mahkemesi¹⁶⁷ tarafından verilen karar ile İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer alan, "...ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine, müteahhidine ...500.000 TL'dan 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir" bölümü Anayasa'nın belirlilik ilkesine aykırı olduğu cihetle iptal edilmiştir. Bilindiği üzere, Anayasa'nın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi de belirlilik ilkesi olarak kabul edilmiştir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem bireyler hem de idare yönünden kuşkuya yer verilmeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca belirlilik ilkesi hukuksal güvenlik ile bağlantılı olduğundan, birey hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın bağlandığını doğrudan doğruya bilmelidir. Birey, belirlilik ilkesi ile kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve bu öngörüsüne göre de davranışlarını şekillendirir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce idareye ruhsatsız yapılara uygulanacak para cezasının miktarının belirlenmesinde bu kadar geniş bir takdir yetkisi tanınması idarenin keyfiliğini kaçınılmaz kılacaktır.

Anayasa Mahkemesi bu kararında İmar Kanunu'nun 42. maddesindeki düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu şu şekilde ifade etmiştir;

"3194 sayılı Yasanın 42. maddesinde düzenlenen idarî para cezaları, imar ve kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi amacıyla, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan işlemiyle idare hukukuna özgü usullerle kesilen ve uygulanan yaptırımlardır. Maddenin birinci fıkrasındaki idarî yaptırım, idarenin ruhsat alınmadan, ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapının yapıldığı yönündeki tespiti ve bu konudaki değerlendirmesine bağlı olarak idarece uygulanmaktadır. Başka bir deyiş ile hem cezayı gerektiren eylemin işlendiğini saptamak hem de Yasada gösterilen alt ve üst sınırlar arasında cezanın tutarını belirlemek tamamıyla idarî makamların, belediyeler veya en büyük mülki amirlerin kararlarıyla olmaktadır. İtiraz hâlinde yargının vereceği karar, onun bu niteliğini değiştirmemektedir. İdarî para cezaları sonuçları belli ölçüde genel para

¹⁶⁶ İlgezdi, *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*, 137.

¹⁶⁷ AYM: E.2005/5, K.2008/93, T.17/04/2008 (RG:05/11/2008, S.27045).

cezalarına benzese de tümüyle idarî işleme dayanan bir yaptırım türüdür. Yargı organlarının müdahâlesi olmadan idarece kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır. İdari makamların Yasanın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütler Yasada gösterilmemiştir. Yasayla imar para cezasının alt ve üst sınırları gösterilmiş, bu alan içinde cezayı uygulama yetkisi idareye bırakılmıştır. İdarelerin hangi ölçütleri esas alacakları açık, belirgin ve somut olarak Yasada yer almamıştır. Yasa bu anlamda belirli ve öngörülebilir değildir. Alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir alanı geniş, sınırsız ve ölçüsüzdür. Cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır arasında elli katı gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfilğe yol açabilecek niteliktedir.”

Bu sebeple, İmar Kanunu'nun 42. maddesinde ceza miktarının alt ve üst sınırları arasındaki yelpazenin geniş tutulması Anayasa'nın 2. maddesine aykırı kabul edilmiş ve Anayasa Mahkemesi tarafından 17.04.2018 tarihinde iptal edilmiştir. İdarenin, para cezasını belirlerken bu kadar geniş bir takdir yetkisine sahip olması açıkça keyfilğe yol açacağı için Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı vermesi yerindedir.

Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesinde, yeni yapılacak olan düzenleme için birtakım ölçütlere yer vermiştir. Buna göre cezanın kanunda gösterilen sınırlar arasında idarece belirlenmesinde; yapının taşkın, heyelan, kaya düşmesi gibi afet alanlarında bulunması, sıhhi ve jeolojik mahzurları olması, imar planlarına veya ilgili idarelerce hazırlanmış, onaylanmış raporlara göre yapı yapılması yasak olan alanlara, umumi hizmet alanlarına, kamu tesis alanlarına ve yapı sahibine ait olmayan alanlara yapılması gibi hususlara dikkat edilmelidir. Yapının büyüklüğü ve niteliği, içinde oturacak veya çalışacak kişiler için tehlike oluşturması; kente ve çevreye etkisi, bitmiş ve kullanılabilir durumda olması gibi ölçütler de cezanın belirlenmesi açısından göz önünde bulundurulması gereken diğer hususlardır. Ayrıca cezanın, aynı bölgede emsal yapılar için uygulanan imar para cezaları ile orantılı bir şekilde verilmesi gerekmektedir.¹⁶⁸

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararından sonra İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yapılan düzenleme ile imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hâllerin tespiti hâlinde idarî para cezasının nasıl belirleneceği hususu ayrıntılı ve açık bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlıkça belirlenen yapı

¹⁶⁸ Gök, *İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerinde Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar*, 84.

sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanmak üzere, mevzuata aykırılığın her bir metrekaresi için;

- 1) I. sınıf A grubu yapılara üç, B grubu yapılara beş Türk Lirası,
- 2) II. sınıf A grubu yapılara sekiz, B grubu yapılara onbir Türk Lirası,
- 3) III. sınıf A grubu yapılara onsekiz, B grubu yapılara yirmi Türk Lirası,
- 4) IV. sınıf A grubu yapılara yirmiüç, B grubu yapılara yirmibeş, C grubu yapılara otuzbir Türk Lirası,
- 5) V. sınıf A grubu yapılara otuzsekiz, B grubu yapılara kırkaltı, C grubu yapılara elliiki, D grubu yapılara altmışüç Türk Lirası,

idarî para cezası verilir. Ancak burada bahsedilen para cezaları sabit kalmamakta, her yıl 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen ‘yeniden değerlendirme oranında’ artırılmaktadır. İmar Kanunu’nda yapılan yeni düzenlemeden de anlaşılacağı üzere yapı sınıfının şüpheye yer vermeyecek şekilde net belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde idarî para cezasının iptali gündeme gelecektir. O hâlde, idarenin para cezasını belirlerken yapı sınıfını dikkate alarak oldukça titiz davranması gerekmektedir.

Yine, İmar Kanunu’nun 42. maddesinin 6. fıkrasına göre bazı hâllerde ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapılara yukarıda belirtildiği şekilde hesaplanacak bir ceza belirlendikten sonra bu cezanın artırılması gündeme gelecektir. Gerçekten, aykırılığa konu yapı;

- 1) Hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın % 30’u,
- 2) Kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın % 40’ı,
- 3) Uygulama imar planında veya parselasyon planında “Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı” olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise cezanın % 60’ı,
- 4) Mevcut hâliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise cezanın % 100’ü,
- 5) Uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın % 20’si,

- 6) Yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın % 80'i,
- 7) Özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın % 50'si,
- 8) Ruhsatsız ise cezanın % 180'i,
- 9) Ruhsatı hükümsüz hâle gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın % 50'si,
- 10) Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın % 100'ü,
- 11) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın % 10'u,
- 12) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın % 20'si,
- 13) Çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın % 20'si,

tespit edilen temel cezaya eklenir. Cezayı artırıcı bu nedenlerin bir kaçının bir arada bulunması durumunda her biri ayrı ayrı hesaplanır ve temel cezaya ilave olunur.

İmar Kanunu'nun 42. maddesinden de anlaşılacağı üzere, imar para cezaları yalnızca ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapılar için söz konusu değildir. Aynı zamanda, İmar Kanunu'nun 18, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen mükellefiyetlerin yerine getirilememesi durumunda da idarî para cezası uygulanır. İmar Kanunu'na göre cezaların türlerine göre uygulanacak idarî para cezası miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: İmar Kanunu'nun 42. Maddesi Ve 533 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'ne Göre İhlal Türleri Ve 2022 Yılı İçin Bu Cezalara Karşılık Ödenecek İdarî Para Cezalarının Miktarı.

İhlal Türü	2022 Yılı İdari Para Cezası
İmar Kanunu'nun 18, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine ve gözetmenlerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere	8.469,03 TL
İmar Kanunu'nun 18, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması	16.938,05 TL

İmar Kanunu'nun 18, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen fiillerin can ve mal güvenliğini tehdit etmesi hâlinde	25.407,09 TL
İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 4. fıkrası gereğince yapıldığı tarih itibarıyla plana ve mevzuata uygun olmakla beraber, mevcut hâliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ettiği veya edeceği ilgili idare veya mahkeme kararı ile tespit olunan yapılara, ilgili idarenin yazılı ikazına rağmen idarece tanınan süre içerisinde takviyede bulunulmaması veya bu yapıların 39. madde uyarınca yıkılmaması	42.345,14 TL
İdari para cezasının alt sınırı	1.486,08 TL

2.3.3. İdarî para cezasının muhatabı

İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 3. fıkrasında İmar Kanunu uyarınca verilen idarî para cezalarının muhatabının kim olabileceği belirtilmiştir. Buna göre, İmar Kanunu'nun 18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibi, daha sonra binanın yapımını üstlenen müteahhit, harita, plan, etüt ve proje müellifleri ve gözetmenleri, fenni mesulleri ve şantiye şefi idarî para cezasının muhatabı olabilir.

Mülkiyetin sonradan değişmesi hâlinde, para cezasının kime kesileceği konusunda Danıştay¹⁶⁹ hükmü emsal teşkil etmektedir. Bu içtihadı göre, ruhsatsız inşaatı yapan kim ise idarî para cezasının da o kişiye verilmesi gerekir. O hâlde mülkiyetin sonradan değişmiş olması, para cezasının ruhsatsız inşaatı yapan kişiye kesilmesine engel teşkil etmeyecektir.

Yine Danıştay 6. Dairesi'nin¹⁷⁰ bir ilâmında;

“...ruhsatsız inşaatın sahibine para cezası verilmiş ise de, bu kişinin öldüğünün tespiti üzerine anılan encümen kararının mirasçıları olan davacılar adına düzeltilmesi suretiyle uyumsuzluğa konu belediye encümeni kararının alındığı anlaşıldığından, yapının mirasçılar tarafından yapıldığı konusunda bir tespit bulunmaması karşısında cezaların şahsiliği prensibi uyarınca yapı sahibine verilen para cezasının mirasçılarından tahsil edilmesi mümkün değildir.”

denilmektedir.

¹⁶⁹ D.6.D: E.2003/5504, K. 2005/2714, T.11/05/2005 (LexHBS).

¹⁷⁰ D.6.D: E.2003/5615, K.2005/2335, T.19/07/2005 (LexHBS).

Buna göre, yapı sahibine verilen para cezasının, yapı sahibinin ölümü hâlinde mirasçılardan tahsil edilmesi mümkün değildir. Bunun en temel nedenini ceza hukukuna egemen olan “cezaların şahsiliği ilkesi” oluşturmaktadır.

Ancak, bir kişinin imar para cezasına muhatap olması için, yapı maliki olması şartı aranmamaktadır. Danıştay¹⁷¹ bir kararında;

“...taşınmaz maliki olan davacının kira kontratında veya başka bir belgede tadilatların niteliğini de belirterek açık olarak kiracıya muvafakat vermediği ve tadilatların kira kontratından sonraki bir dönemde idarece tespit edildiği anlaşıldığından, bu tadilatların mülk sahibi olan davacının açık muvafakatı olmaksızın kiracı tarafından yapıldığı ve bu tadilatlar nedeniyle taşınmaz maliki olan davacı adına imar para cezası verilmesine ilişkin işlemde cezaların şahsiliği ilkesi de göz önünde bulundurulduğunda mevzuata uyarlılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”

demektedir.

O hâlde ev sahibinin rızası olmaksızın evde imar mevzuatına aykırı değişiklik yapan kiracı da cezaların şahsiliği ilkesi gereğince idarî para cezasının muhatabı olabilecektir.

Yine, Kabahatler Kanunu’nun 14. maddesine göre, kabahatin işlenişine birden fazla kişinin iştirak etmesi hâlinde bu kişilerin her biri hakkında, fail olarak idarî para cezası verilecektir. Bu durumda, ruhsatsız yapının birden çok kişi tarafından yapılması durumunda faillerin her birinin iştirak hükümlerine göre ayrı ayrı cezalandırılması gerekir.

İmar Kanunu’na aykırı davranışlar ile bunları işleyecek kişiler aşağıdaki şekilde bir tabloda gösterilebilir: ¹⁷²

Tablo 2. İmar Mevzuatına Aykırılıkta Fiil Ve Fail

Fiil	Fail
Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki, etüt ve projelere veya imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapmak.	Yapı sahibi, yapı müteahhidi veya aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen fenni mesuller.
İmar Kanunu’nun 18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41. maddelerinde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmemek veya bu maddelere aykırı davranmak.	Yapı veya parsel sahibi, harita, plan, etüt ve proje müellifleri ve gözetmenleri, fenni mesuller, yapı müteahhidi ve şantiye şefi.
Yapıldığı tarih itibarıyla plana ve mevzuata uygun olmakla beraber, mevcut hâliyle veya öngörülen bir afet	Yapı sahibi.

¹⁷¹ D.6.D: E.2003/3433, K.2005/33, T.11/01/2005 (LexHBS).

¹⁷² Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, 622-623.

tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ettiği veya edeceği ilgili idare veya mahkeme kararı ile tespit olunan yapılara, ilgili idarenin yazılı ikazına rağmen idarece tanınan süre içinde takviyede bulunmamak veya bu yapıları 39'uncu madde uyarınca yıkmamak.	
Muhtarlık izni olmaksızın yapı yapmak.	Yapı sahibi.

2.3.4. İdarî para cezasına karşı başvuru yolu

Anayasanın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açık bırakılarak yargısal denetimin sağlanması amaçlanmıştır. İmar Kanununun 42. maddesinin 5. fıkrasında idarî para cezalarına itirazın yapılacağı yetkili yargı yeri Sulh Ceza Hâkimliği olarak belirlenmişti. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, para cezası verilmesine ilişkin işlem idarî bir işlemdir, bu nedenle, para cezalarına karşı açılacak davaların idarî yargıda görülmesi gerekir.¹⁷³ Ancak Kabahatler Kanunu'nun 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi ile idarî para cezalarına karşı itiraz edilecek olan yetkili mahkeme açısından bir belirsizlik ortaya çıkmıştır. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde, idarî para cezasına ilişkin yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Sulh Ceza Hâkimliği'ne başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, eğer idarî para cezası mahkeme tarafından verildiyse, bu karara karşı ancak itiraz yoluna başvurulabilir. Başvuru süresinin mücbir sebep nedeniyle kaçması durumunda, mücbir sebebin ortadan kalkmasından itibaren yedi gün içinde başvuruda bulunulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan bu süreler hak düşürücü süreler olduğu cihetle, bu süreler içerisinde başvuru yapılmaması durumunda idarî para cezasının kesinleşeceği açıktır.

İdarî para cezalarının yer aldığı mevzuatta görevli yargı yeri belirtilmediyse, görevli yargı yerinin Kabahatler Kanunu hükümleri gereğince Sulh Ceza Hâkimliği olduğu düşünülebilir. Ancak İmar Kanunu'nda düzenlenen idarî para cezalarına karşı görevli yargı yeri hem Anayasa Mahkemesi, hem de Uyuşmazlık Mahkemesi

¹⁷³ AYM. E.2007/35, K.2007/36, T.05/04/2007 (RG: T.15/11/2007, S.26701).

kararları nedeniyle idarî yargı olarak belirlenmiştir.¹⁷⁴ Gerçekten, Anayasa Mahkemesi¹⁷⁵ ilâmına göre;

“İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesi işlemi, imar mevzuatına aykırı bir yapılanmanın tespiti, önlenmesi veya giderilmesine yönelik idarî bir işlemin devamı niteliğinde olduğundan Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesinin (8) numaralı fıkrası uyarınca idari yaptırım kararının yanı sıra idari yargının görev alanına giren başka bir kararın da verilmiş olduğunun ve buna bağlı olarak söz konusu para cezalarına karşı açılacak davalarda idari yargının görevli olduğunun kabulü gerekmektedir.”

Yine, konuya ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi¹⁷⁶ kararında;

“Kabahatler Kanunu'nun 27. maddesine 5560 sayılı Kanun'la eklenen sekizinci fıkra hükmü bir arada değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı açılacak davanın çözümünde idarî yargı yerinin görevli olduğu...”

sonucuna varılmıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bu kararında, Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda bahsedilen 05.04.2007 tarihli kararına atıf yapılmaktadır. Yine, Danıştay tarafından verilen muhtelif kararlarda da imar para cezalarına karşı açılacak olan davalarda görevli yargı yerinin idarî yargı olduğu vurgulanmıştır.¹⁷⁷ O hâlde, İmar Kanunu çerçevesinde verilen idarî para cezası niteliği taşıyan imar para cezalarına itirazın idare mahkemelerine yapılması gerektiğinin kabulü gerekmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun “Taşınmaz Mallara İlişkin Davalarda Yetki” başlıklı 34. maddesinin 1. fıkrasına göre; imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallar ile ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idarî davalarda yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle, imar para cezalarına karşı açılacak olan davalarda da yetkili mahkeme taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. Kanunda imar para cezalarına karşı dava açmak için özel bir süre öngörülmediği cihetle dava açma süresi İdari

¹⁷⁴ Osman Ceylan, *İdari Yargının Görev Alanına Giren İdari Para Cezaları* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 122.

¹⁷⁵ AYM. E.2007/35, K.2007/36, T.05/04/2007 (RG: T.15/11/2007, S.26701).

¹⁷⁶ UM. HB: E.2017/136, K.2017/181, T.13/03/2017 (<https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr> S.E.T: 18.07.2022)

¹⁷⁷ Bu konuda bkz: Danıştay 6. Dairesi'nin 30.01.2007 tarih, 2006/1498 Esas ve 2007/438 Karar sayılı ilâmına göre; “5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na 5560 sayılı Kanunla eklenen sekizinci fıkra hükmü bir arada değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idarî yargının görevli olduğu sonucuna varılmıştır” denilmektedir.

Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasına göre tebligat tarihinden itibaren altmış gündür.

Para cezalarına dava açabilmek için idareye başvuru zorunluluğu bulunmamaktadır. İmar Kanunu'nda da bu yönde bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak para cezası işlemine karşı dava açmadan önce İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında idareye başvurmanın önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Şimşek ve Hazar, *Açıklamalı- İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*, 1089.

SONUÇ

Hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin bir sonucu olarak yapılaşma faaliyetleri hız kazanmıştır. Bunun bir sonucu olarak İmar hukukunda düzenli ve sağlıklı bir kent yapılaşmasının sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda, yapı yapma faaliyeti yetkili idareden izin alınması şartına bağlı kılınmıştır. Buradaki temel amaç, yetkili idarenin bilgi ve izni haricinde yapı yapılmasını engelleyerek idarenin denetimini sağlayarak kaçak yapılaşmayı önlemek ve kamu yararını sağlamaktır. Bu sayede idare, yapılacak olan yapının imar planına ve imar mevzuatına uygunluğunu önceden denetleme imkânı bulabilmektedir. Ancak ülkemizde özellikle son yıllarda ruhsat alınmaksızın yapılan yapıların sayısı hızla artmaktadır. Bu durum ülkemizde ruhsatsız yapıların güncelliğini koruyan bir problem hâline gelmesine neden olmaktadır.

İmar Kanunu'na aykırı yapı yapılması hem toplumsal hem de hukuki boyutları olan bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda, idarelerin İmar Kanunu'na aykırı yapı yapılmasını önleyecek birtakım önlemler alması gerektiği açıktır. Ruhsata aykırı yapılar hakkında uygulanması gereken idarî işlemler İmar Kanunu ve sair mevzuatta düzenlenmiş olmakla birlikte caydırıcılık nitelikleri zayıftır. Çözüm için öncelikle, idareye olan güvenin sağlanması ve ruhsata aykırı yapılar hakkında uygulanan idarî işlemlere işlerlik kazandırılması gerekmektedir. İmar hukukuna aykırı yapılaşmalar karşısında imar düzeni korunmalı ve bu yapıların ruhsata uygun hâle getirilmesi birtakım idari eylem ve işlemler ile sağlanmalıdır.

Bu noktada idareler, imara aykırı yapı hakkında derhal inceleme başlatmalı ve son çare olarak yıkım kararı almalıdır. İdareler tarafından yapılan incelemenin temel amacını imar düzeninin ve bu bağlamda kamu yararının korunması oluşturmaktadır.

Yine, bu işlemlerden bağımsız olarak idare tarafından ruhsatsız yapının sahibine uygulanan idari para cezalarının miktarı artırılarak caydırıcılık nitelikleri ön plana çıkarılmalıdır. Elbette, ruhsatsız yapılara uygulanan idari işlemler sonrasında işlem uygulanan alanda sıkı bir denetim yapılarak idari kontrolün devam ettirilmesi gerekmektedir. İmar Hukukunda yapılacak bu düzenlemeler ile hukuka uygun yapılaşma faaliyetleri artacak ve düzenli ve sağlıklı şehirleşme faaliyetleri artacaktır.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, Muhittin ve Ali Abacıoğlu. *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Akbulut, Emre. *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*. İstanbul: Beta Yayınları, 2013.
- Akıllıoğlu, Tekin. *Ekonomik Anlamda Yönetmelik İşlemlerin Geriye Yürümezlik Kuralı Karşısında Çeşitli Durumları*. Ankara: AÜSBF Yayınları, 1984.
- Artuk, Mehmet Emin, Ahmet Gökçen, M. Emin Alşahin ve Kerim Çakır. *Ceza Hukuku Özel Hükümleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Atik, Ayşegül Çoban. "İmar Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi." *SÜHFD* 21, no.1 (2013): 11-53.
- Ayanoğlu, Taner. *Yapı Hukukunun Genel Esasları*, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2014.
- Bilgin, Hüseyin ve Yasin Sezer. *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- Ceylan, Osman. *İdari Yargının Görev Alanına Giren İdari Para Cezaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Çınar, Sinan. *Belediyelerde Yıkım Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Çolak, Nusret İlker. *İmar Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014.
- Duman, İlker Hasan. *İnşaat Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- Ergen, Cafer ve Veli Böke. *Kaçak Yapı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Erol, Haydar. *Açıklamalı ve En Yeni İçtihatlı Türk Ceza Kanunu*, 2 cilt. Ankara: Erol Hukuk Yayınları, 2015.
- Genç, Mustafa. *İmar Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015.
- Geray, Cevat. "İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama." *AÜSBFD*, 27, no.3 (Mart 1972): 585-611.

Gök, Hasan. “İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerinde Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar” Yüksek Lisans Tezi, İÜ, 2010.

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2021.

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku Genel Esaslar*. 2 cilt. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.

Güleç, Elif Merve. *İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapılar ve Ruhsatsız Yapılarda Uygulanacak Olan İşlemler*. Ankara: On İki Levha, 2020.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2017.

Günday, Metin. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2022.

İlgezdi, Ali Rıza. *İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.

Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku*. 2 cilt. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2010.

Kalabalık, Halil. *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

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

Karahasan, Mustafa Reşit. *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku*. Ankara: Beta Yayınları, 1989.

Karahasan, Mustafa Reşit ve İhsan Özmen. *Türk Medeni Kanunu Eşya Hukuku*. 2 cilt. Ankara: Feryal Matbaacılık, 1988.

Karavelioğlu, Celâl. *Açıklamalı-Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu*. 2 cilt. Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2007.

Köroğlu, Ömer. *İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (Parselasyon)*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016.

Köroğlu, Ömer. *İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.

Kulak, Sercan Coşkun. “İmar Kanunu’nun 32. ve 42. Maddeleri Kapsamında Yıkım ve Para Cezaları.” *GÜHFD*, 4, no. 16 (Ekim 2012): 249-289.

Oğurlu, Yücel. *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.

Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 2 cilt. İstanbul: Halk Kitabevi, 1966.

Özay, İl Han. *Günüşiğinde Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

Sever, Çiğdem. “Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2006.

Sezer, Yasin, Recep Emre Kalkan ve Mustafa Emre Şahin. *İmar Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Şahin, Cenk. “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi- Eleştirel Bir Bakış.” *İÜHFM*, 2, no. 76 (Nisan 2018): 757-785.

Şimşek, Suat ve İlhami Hazar. *Açıklamalı- İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Tekinsoy, M. Ayhan. “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi.” *ABD* 2, (Bahar 2008): 46-56.

Ünal, Yücel. *Türk Şehir Planlama Hukukunun Dünü- Bugünü 1985-2015*. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2015.

Yaman, Sadettin. *Açıklamalı – İçtihatlı ve Uygulamalı İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat*. İstanbul: Acar Matbaası, 2004.

Yasin, Melikşah. *İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2009.

Yaşar, Hasan Nuri. *İmar Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008.

Yıldırım, Ramazan ve Serkan Çınarlı. *Türk İdare Hukuku Dersleri*. 2 cilt. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.

Yıldırım, Ramazan. “İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları.” Yüksek Lisans Tezi, İÜ, 1990.

Yıldız, Ferruh. *İmar Bilgisi Planlama-Uygulama-Mevzuat*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2020.

Yılmaz, Serdar. *İmar Planlarının Hukuki Rejimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

Zevkliler, Aydın. *İmar Kurallarına Aykırı Zarar Verici İnşaat*. Ankara: AÜHF Yayınları, 1982.



TURNİTİN RAPORU

İmar Hukukunda Ruhsatsız Yapı

ORJİNALLİK RAPORU

% **13**
BENZERLİK ENDEKSİ

% **14**
İNTERNET KAYNAKLARI

% **9**
YAYINLAR

% **8**
ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

1	www.ongoren.av.tr İnternet Kaynağı	%2
2	dspace.ankara.edu.tr İnternet Kaynağı	%2
3	nek.istanbul.edu.tr:4444 İnternet Kaynağı	%2
4	acikerisim.ybu.edu.tr:8080 İnternet Kaynağı	%1
5	acikbilim.yok.gov.tr İnternet Kaynağı	%1
6	cdn.istanbul.edu.tr İnternet Kaynağı	%1
7	Submitted to Atilim University Öğrenci Ödevi	%1
8	silo.tips İnternet Kaynağı	%1
9	hukukcublog.tr.gg İnternet Kaynağı	%1

10 gayrimenkulmevzuati.com %1
İnternet Kaynağı

11 www.icisleri.gov.tr %1
İnternet Kaynağı

12 Submitted to Istanbul Aydın University %1
Öğrenci Ödevi

13 yateb.akdeniz.edu.tr %1
İnternet Kaynağı

Alıntılarını çıkart

üzerinde

Eşleşmeleri çıkar

< %1

Bibliyografyayı çıkart

üzerinde



ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı: Eda ÖZER

Öğrenim Durumu:

Derece	Alan	Üniversite	Yıl
Lisans	Hukuk	Atılım Üniversitesi	2016-2019
Yüksek Lisans	Kamu Hukuku	Atılım Üniversitesi	2020-

İş Deneyimi:

Çalıştığı Yer	Görev	Çalıştığı Süre
Kaleli Hukuk Bürosu	Avukat	24.12.2020- Hâlen
Kaleli Hukuk Bürosu	Stajyer	15.06.2020- 23.12.2020
T.C. Anayasa Mahkemesi	Öğrenci Stajyer	10.06.2019- 21.06.2019
HDC Hukuk Bürosu/ Ankara	Öğrenci Stajyer	21.01.2019- 01.02.2019

Yabancı Diller: İngilizce (C1), Almanca (A1), Korece (A2)

Tarih

XXXXXS
GCPS