

# İMAR KANUNU'NUN 32.VE 42. MADDELERİ KAPSAMINDA YIKIM VE PARA CEZASI

Sercan Coşkun KULAK\*

## ÖZET

*İmar Hukuku son dönemde idare hukuku üst başlığından kurtularak kendi ismi ile üniversitelerde ders ve yayınlarda çalışma olarak kendine yer edinmiştir. Gerçekten imar hukuku dersi; hukuk, siyasal bilgiler ve iktisadi bilimler fakültelerinin kimi zaman lisans eğitiminde seçmeli ders olarak, kimi zamanda yüksek lisans ya da doktora dönemlerinde ders olarak okutulmaya başlanmıştır. İmar hukuku ile ilgili yayınların sayısı ise zaman geçtikçe sürekli artış göstermekte ve literatüre yeni kaynaklar kazandırılmaktadır.*

*Bu çalışmada da imar hukuku açısından büyük bir öneme sahip olan ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması halinde alınacak yıkım kararı ve devamında da yine bu kapsamda bir yaptırım olarak uygulanacak imar para cezalarına değinilecektir. Çalışmada İmar Kanunu'nun 32.ve 42.madde düzenlemelerinde yer alan bu kavramlar tüm ayrıntıları ile incelenmeye çalışılmış ve Danıştay'ın konuya ilişkin verdiği güncel, çok sayıda kararına yer verilmiştir.*

***Anahtar Kelimeler:** İmar Hukuku, Yıkım, İmar Para Cezası, Belediye Encümeni, Danıştay.*

## **DESTRUCTION PROCESS AND FINE IN TERMS OF 32. AND 42.(ARTICLES) OF TURKISH ZONING LAW**

### **ABSTRACT**

*Zoning Law which generally considered as a subtopic of administrative law, has heavily been discussed in Turkish Academic and legal circles recently. It is seen in the curriculum of law schools as well as the departments of economic and political science of universities as an independent study thought to both graduate and post graduate students. Therefore It is obviously that zoning law is very important for administrative law. Publication on zoning and reconstruction law have increased significantly in paralel with increased conflicts between local administrations and citizens on the issue of re-planning of cities, decisions of destruction and administrative fines.*

*In This study, the decision of destruction of building which is taken by public authorities when buildings are constructed without certification will be evaluated and administrative fine that is carried out according to zoning law will be discussed. Terms and conditions on article 32. and 42 of the zoning law will be dealt with in detail in line with the case law of the council of state.*

***Key Words:** Physical Development Planning Law (Zoning), destruction process, fine, municipal board, Turkish Council of State.*

\* Ankara 10. İdare Mahkemesi Hakimi [sercanhukuk@gmail.com](mailto:sercanhukuk@gmail.com),

**GİRİŞ:** İmar hukuku; ülkenin gelişmişlik düzeyi ile ilgili bir hukuk dalıdır. Bu kasamda da gelişmiş olan ülkelerde bu hukuk dalı kendine çok daha geniş ve etkin bir uygulama alanı bulmaktadır. Gelişmişlik seviyesi az olan ülkelerde ise devletin denetim ve gözetim yetkisinin etkinliğinden bahsetmenin pekte mümkün olmaması karşısında bu hukuk dalında gelişmesini beklemek hata olacaktır. Yıkım işlemi, imar hukuku kapsamında yer alan bir başlık olarak değerlendirilebilirse de etkinliği ve önemi nedeniyle diğer bir çok kavramdan daha öne çıkmaktadır. Gerçekten kişilerin karşılaşabileceği en ağır hukuki sonuçlardan bir tanesi yıkım olarak gösterilebilir. Böylesine öneme sahip olan bir imar hukuku teriminin hukuk içerisindeki yerini belirlemek ve kararın alınma sürecinin her aşamasını derinlemesine incelemek zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Yıkım kararını almaya yetkili makamdan başlamak üzere yıkım kararının tebliğ sürecinin sonuna kadar ki her adım büyük bir öneme sahiptir. Bu süreçte gösterilecek ihmalkârlık ya da yanlış uygulama hem işlemin sakatlanmasına hem de sonradan telafisi çokta mümkün olmayan zararların doğumuna neden olabilecektir. Bu çalışmada sözkonusu durunun hukuki sonuçlarının karşısında hiçbir ayrıntının gözden kaçırılmamasına özen gösterilerek, kanun hükümleri her yönüyle değerlendirilmiş olup aynı zamanda da güncel Danıştay içtihatlarında çok sayıda yer verilerek sözkonusu hukuki süreç; tüm aşamalarıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

### **1)YIKIM İŞLEMİ:**

**1)Yıkım Kavramı:** Kelimenin fiil hali olarak “yıkım” kavramı Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan Türkçe Sözlük’te “kurulu bir şeyi parçalayarak dağıtmak, bozmak, tahrip etmek” olarak tanımlanmaktadır<sup>1</sup>. Sözlük anlamının dışında “yıkım” kavramı daha teknik bir yaklaşımla; bina veya yapı niteliğindeki bir taşınır ya da taşınmazın ortadan kaldırılması olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere “yıkımın” konusunu; bina veya yapı oluşturur<sup>2</sup>. Bina ve yapı kavramı her ne kadar ilk bakışta aynı olgunun ifade biçimi olarak algılanmakta ise de hukuki bir yaklaşımla değerlendirildiği takdirde söz konusu iki kavramın farklılığı ortaya çıkacaktır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nda “yapı”, “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi, yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir” şeklinde; “Bina” kavramı ise “kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet et-

---

<sup>1</sup> TÜRKÇE SÖZLÜK, s.2179.

<sup>2</sup> YASIN, s.3.

melerine yarıyan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır.” şeklinde tanımlanmaktadır. Bahsi geçen tanımlar dikkate alındığında söylenebilecek öncelikli şey “bina” kavramının “yapı” kavramına nazaran daha dar bir kavram olduğudur<sup>3</sup>. Gerçekten de Kanun tarafından “bina” için üstü örtülü olma, insanların girip çıkacakları, oturma, çalışma, eğlenme, veya dinlenme, ibadet etme vs. gibi sosyal aktivitelere yarayan bir yapı olarak tanımlanması yapılırken “yapı” kavramı daha geniş bir çerçevede ele alınmıştır.

Yıkım işlemine konu olma yönünden değerlendirildiğinde ise “yapı” ve “bina” kavramı arasında fark bulunmamaktadır. Bina ya da yapı herhangi bir sınırlandırmaya tabi tutulmadan yıkım işleminin konusunu oluşturabilmektedir.

**2)Yıkım İşleminin Hukuki Niteliği:** Hukuki bir kavram olarak kullanıldığında yaptırım kavramı hukuk alanında doğacak olan bir hukuka aykırılığı engellemek ya da doğmuş olan bir aykırılığın ortadan kaldırılması amacıyla faile uygulanan kamu gücü tedbirini anlatır<sup>4</sup>. Burada faile karşı kamu gücünün uygulanmasının temelinde kamu düzeninin bozulmaması fikri yatar. Dolayısıyla toplumun ortak çıkarının ya da kamu düzeninin bozulmaması için idareye kişiler aleyhine yaptırım uygulama yetkisi bahsedilmiştir. Bu durum klasik idare hukuku öğretisinde “kolluk faaliyeti” olarak tanımlanmaktadır. Kolluk faaliyetlerinin amacı, kamu düzeninin korunmasıdır<sup>5</sup>. Kamu düzeninin korunması idari kolluğun görevi kapsamında değerlendirileceğinden idari yaptırımlarda kolluk görevine bağlı yetkiler olarak ortaya çıkmaktadır<sup>6</sup>.

İmar Kanunu'nda da imar aykırılıklarını engellemek veya imar mevzuatına uygun hale getirmek amacıyla kurulan imar kolluğunun kimi yetkilere sahip olması gerekmektedir. Bu yetkilerden olan yıkım işlemide önceden kanunla düzenlenmiş olan imar hukukuna ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya bu alana ilişkin yasakların ihlal edilmesi durumunda başvuru yollarından birisidir<sup>7</sup>. Bu kapsamda idareye yıkmaya yetkisinin sağlanması kamu güvenliği, esenliği ve sağlığının tesisi açısından zorunludur<sup>8</sup>. Açığı ki imar mevzuatında öngörülen usul ve esaslara gereken önemin verilmemesi, takibatının yapılmaması ve gerekli yaptırımın uygulanmasında

<sup>3</sup> YILMAZ, s.85.

<sup>4</sup> YAŞAR, s.267.

<sup>5</sup> GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, s.465.

<sup>6</sup> YAŞAR, s.267.

<sup>7</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1460.

<sup>8</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1459.

zayıflık gösterilmesi, inşaatının tamamlanmasından sonra sonuçları çok daha ağır olacak hukuki olgularla karşı karşıya kalınmasına neden olabilecektir<sup>9</sup>. Dolayısıyla “yıkım” işleminin hukuki niteliğinin tartışıldığı bu başlık altında “yıkım” işleminin İmar Kanunu kapsamında kamu düzeninin bozulmasına engel olmak amacıyla kolluk yetkililerinin uygulanacağı bir kolluk faaliyeti olarak değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir<sup>10</sup>. Ancak burada hemen değinmek gerekir ki; İmar Kanunu’nun 32.maddesinde düzenlenen yıkım işlemi de dahil olmak üzere kolluk yetkililerinin temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlama olarak tanımlanması nedeniyle, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanacağına dair anayasal ilke uyarınca kanunilik ilkesine tabi olduğu kuşkusuzdur<sup>11</sup>. Gerçekten Danıştay’da bu kurala uygun olarak; “yıkım” yetkisinin kanunla verilmemesi halinde yönetmelikle getirilemeyeceğine yönelik kararında şu gerekçelere yer vermiştir:

*“Sanayi Bölgesi Yönetim Kuruluna yıkım işlemi tesis etme konusunda yetki verilmemiş bulunması karşısında, davalı idarece ilgili Yönetmeliğin 76. maddesine dayanılarak, yasa ile verilmeyen bir yetkinin kullanılması suretiyle tesis edilen dava konusu işlemde mevzuata uyarlık bulunma(maktadır) <sup>12</sup>”* .

## **İİ) İMAR KANUNU’NUN 32.MADDESİNE GÖRE YIKIM VE USULÜ**

**1) Yetkili Makam:** İdari Yargılama Usulünde idari işlemlerin denetimi yapılırken 2577 sayılı Yasa’nın 2.maddesinde yer aldığı üzere işlemin yetki, sebep, amaç, şekil ve konu açısından denetimi yapılmaktadır. Belirtildiği üzere işlemin hukuka uygunluğu sağlayan hususlardan biri de işlemin yetkili kişi ya da makam tarafından yapılmış olmasıdır. İmar Kanunu’na göre tesis edilecek yıkım işlemi içinde kuşkusuz aynı kural geçerli olacaktır.

3194 sayılı Kanun’un 32.maddesinde “ Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat<sup>13</sup> alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı

---

<sup>9</sup> ERKÜN, İmar Hukuku Prensipleri, s.197.

<sup>10</sup> YASİN, s.6-9; ÇOLAK- ÜNGÖREN, s.158.;KALABALIK, İmar Hukuku, s.1460.

<sup>11</sup> YAŞAR, s.268.

<sup>12</sup> Danıştay 6.D, E.2003/4224, K.2005/649, T.9/2/2005.

<sup>13</sup> “Ruhsat, imar mevzuatı açısından yapılması izne bağlı olan bir yapıya başlanabilmesi için yetkili idareden izin verildiğini gösteren belgedir. Bir binanın ruhsat ve projelerinin bulunmadığı hallerde kaçak olarak inşa edildiği söylenebilir. İmar mevzuatına aykırılık hali, daha başından ruhsat almadan binanın tamamlanması bir diğer deyişle kaçak yapı yapmak suretiyle gerçekleştirilebileceği gibi, binanın ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılması suretiyle gerçekleştirilebilir.”;MERAN, s.9.

veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir<sup>14</sup>.” hükmü yer almaktadır. Bu kanun maddesine göre her ne kadar hangi alanda belediyenin hangi alanda valiliğin yetkili olduğu açık olarak verilmemekte ise de Kanunun “tanımlar” başlıklı 5.maddesinde “İlgili idare; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye<sup>15</sup>, dışında valiliktir.” hükmü getirilerek belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde İmar Kanunu’nun 32. ve 42.maddesinden kaynaklanan yetkilerin belediye tarafından, bu alanın dışında ise il idare kurulu tarafından kullanılacağı öngörülmektedir<sup>16</sup>. Yine 32.maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere 32.madde uyarınca tesis edilecek “yıkım” kararının tesisinde belediyeler açısından belediye encümeni ve belediye ve mücavir alan sınırları dışında yer alan taşınmazlar için ise il idare kurulu yetkili bulunmaktadır. Ancak 4/3/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediye ve mücavir alanı sınırları dışında yetkinin il idare kurulu tarafından mı yoksa il encümeni tarafından mı kullanılacağı konusu tartışmalı hale gelmiştir. Gerçekten İmar Kanunu’ndan çok sonra yayınlanarak yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu ile yeni düzenlemeler getirilmesine karşı 3194 sayılı İmar Kanunu bu kanuna uygun hale getirilmemiştir. Sözgelimi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda imar hukuku ile ilgili olarak İmar Kanunu’nda öngörül-

<sup>14</sup> ÇAĞLAYAN, s.776

<sup>15</sup> “Yapıların plan, fen, sağlık, ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenen 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 2.maddesinde Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olduğu kuralına yer verilmiş, 5.maddesinde ‘ilgili idare’ belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye ...olarak tanımlanmış(tır). Danıştay 14.D, E.2011/4002 K.2011/5151, T.21/12/2011.

<sup>16</sup> ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.150.

enden farklı düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre Kanun'un 6.maddesinin (b) fıkrasında ;"İl Özel İdaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla... imar, yol, su, kanalizasyon....park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir."hükmü yer almış yine Kanunun "uygulanmayacak hükümler" başlıklı 70.maddesinde de "bu kanunla il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak ...3194 sayılı İmar Kanunu'nda bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır." hükmüne yer verilerek belediye ve mücavir alanları sınırları dışında imarla ilgili yetki ve sorumlulukların il özel idarelerine ait olduğunu belirtmiştir. Yine İmar Kanununun 9/12/2009 tarih ve 5940 sayılı Kanunla 3194 sayılı Kanunun 42.maddesinde yapılan geniş çaplı değişikle imar para cezaları yeniden düzenlenmiş ve madde hükmünde imar para cezasına yönelik kararın alınmasında yetkili makamla ilgili madde hükmünde "Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır." ifadelerine yer vererek işlem tesis etme yetkisinin "ilgili idare encümeni"ne bırakılmıştır. İl idare kurullarının encümenlerinin bulunmaması nedeniyle söz konusu ifadededen anlaşılması gerekenin belediye ve il encümeni<sup>17</sup> olduğu açıktır. İmar Kanununun 32.ve 42.madde hükmünde yer alan idari uygulamaların (ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız yapı yapma nedeniyle tesis edilecek yıkım ve imar para cezası açısından) aynı idare tarafından tesis edilecek olması nedeniyle 32.madde hükmünde yer alan yıkım kararının da belediye ve il encümeni tarafından alınacağı yorumuna gitmek yanlış olmayacaktır. Danıştay 5302 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra verdiği bir kararında:

*"...3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesinde yer alan düzenlemenin, 4/3/2005 günlü ve 25745 sayılı Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6.maddesinde getirilen düzenlemeye aykırı olması nedeniyle ruhsatsız olarak inşa edilen yapılarla ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından inşa edilen yapının ruhsatsız olduğu gerekçesiyle 3194 sayılı Kanun'un 32.maddesi uyarınca yıktırılmasına ilişkin Giresun Valiliği İl İdare Kurulu'nun 26/10/2005 günlü, 507 sayılı işlemin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlükte bulunduğu sırada tesis edilmiş olduğu*

---

<sup>17</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1499.

*anlaşıldığından, bu hususu dikkate alınmaksızın dava konusu işlemi tesis etmeye yetkili makamın il idare kuru olduğu kabul edilerek verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.<sup>18</sup>* ifadelerine yer vererek durumu belirgenleştirmiş ve belediye ve mücavir alan sınırları dışından yıkım kararı alma ve para cezası verme yetkisinin artık il encümeninde olduğu sonucuna varmıştır.

İl Encümeni ve belediye encümeni arasında yıkım kararı tesis etme yetkisi açısından belirleyici unsur ilgili yapının belediye veya mücavir alan sınırları dışında mı yoksa içinde mi inşa edildiğidir. Yukarıda ifade edildiği üzere belediye ve mücavir alan sınırları içinde bu yetki belediye encümenine, dışında ise il encümenine aittir. Bu kapsamda Danıştay verdiği bir kararında:

*“Belediyelerin imar mevzuatı açısından doğan görev ve yetkilerinin kullanımı mücavir alan ölçütüne uygun olarak kesinleşmiş mücavir alan sınırları içinde mümkün olabilir.Belediyelerin mücavir alanları belirlerken belediyelerin olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, mücavir alan sınırları saptanırken, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır. Belirtilen ölçütler değerlendirilerek ... Belediyesi mücavir alanının genişletilmesi yönünde bir karar alınmaksızın yukarıda anılan genelgeye dayanılarak bu belediyenin mücavir alanının ... Büyükşehir Belediyesi mücavir alanı sınırlarına kadar genişletilmiş kabul edilmesi mümkün değildir. Bu durumda, ... Belediyesi mücavir alan sınırları dışında kalan ... Köyündeki yapının ruhsatsız olduğundan bahisle tesis edilen işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığından idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.<sup>19</sup>”* ifadelerine yer vermiştir.

İmar Kanunu'na göre Belediye Encümeni tarafından alınması gereken yıkım ve para cezası kararının Belediye başkanı tarafından tek başına ya da belediye meclisi<sup>20</sup> tarafından alınması hukuken mümkün gözükmemektedir.

<sup>18</sup> Danıştay 6.D, E.2007/6159, K.2008/533, T.29/1/2008.

<sup>19</sup> Danıştay 6.D, E.2002/1915, K.2003/4413, T.22/9/2003;Yakupabdal Köyü Çankaya Belediyesi Mücavir alanı sınırları içinde olmadığından yıkım işlemi tesis etme yetkisinin bulunmadığı hakkındaki karar için bkz.

<sup>20</sup> Danıştay 6.D, E.2001/5807, T.16/12/2002 ;”Anılan yasal düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden; imar planının uygulanması amacıyla da olsa belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yıkım kararının ancak belediye encümeni kararı ile verilebileceği sonucuna varılmaktadır.Dava konusu olayda, uyumsuzluk konusu yıkım işleminin Belediye Meclisi kararı ile tesis edildiği anlaşıldığından, yetkisi bulunmayan belediye meclisince yıkım



Böyle bir durumda ilgili kararın idari yargı tarafından yetki açısından hukuka uygun bulunmayarak iptal edileceği açıktır.

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 idari yargı içtihatlarından<sup>21</sup>. Danıştay konuyla ilgili önüne gelen bir uyuşmazlıkta;

“... 3194 sayılı Kanunun 32. ve aynı Kanunun 42.maddesi uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yapılan ruhsatsız inşaatın yıkımına ve ruhsatsız inşaatı yapan yapı sahibine para cezası verilmesine karar vermeye ilgili belediye encümeni yetkili olduğundan, usulde ve yetkide paralellik ilkesi gereğince, bu işlemlerin kaldırılması veya geri alınması yolundaki başvurular hakkında da karar vermeye yetkili olduğu açık olup... encümence bir karar verilmesi gerekirken yetkisiz makam olan Şişli Belediye Başkanlığı Yapı Kontrol Müdürlüğü’ne bu yöndeki başvurunun reddedilmesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”<sup>22</sup> şeklinde karar vererek yıkım ve para cezası verilmesi hususunda da yetki ve usulde paralellik ilkesini kabul ettiğini ifade etmiştir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu yıkım yetkisi açısından üzerinde durulması gereken bir düzenlemeye yer vermiştir. Gerçekten Kanun’un 4. maddesinin 5. ve 6. fıkralarında, OSB sınırları içerisinde yapılacak mevzii imar ve parselasyon planları ve değişikliklerinin OSB tarafından Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanacağı ve Bakanlığın onayına sunularak il idare kurulu kararı ile yürürlüğe gireceği, onaylı OSB imar planlarının ilgili kurumlara bilgi için gönderileceği, yürürlüğe giren mevzii imar planlarına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşaatı ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinlerin OSB’ce verileceği ve denetleneceği hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla da 4562 sayılı Kanun ile Organize Sanayi Bölgeleri’ne tanınan yetki, Organize Sanayi Bölgeleri’nin tüzel kişilik kazanmasından sonra, bu alanda arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşaatı ve kullanımıyla ilgili diğer bütün izinlerin ve ruhsatların verilmesi ve denetlenmesi ile sınırlı olup, bunun dışında bir yapı hakkında yıkım kararı veya para cezası verilmesi hususlarında 3194 sayılı

---

kararı verilmesinde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali gerektiğinden, davanın reddi yolundaki idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”

<sup>21</sup> YASİN, s.56.

<sup>22</sup> Danıştay 14.D, E.2011/15042, K.2012/391, T.6/2/2012.



Kanunda belirtilen idareler yetkilidir. Başka bir ifadeyle de 4562 sayılı Kanun Organize Sanayi Bölgeleri'ne İmar hukuku anlamında bir çok yetki vermiş ise de yıkım veya para cezası verme konusunda herhangi bir hükme yer verilmemiş olup uyumsuzluğun çözümü genel hükümlere bırakılmıştır<sup>23</sup>. Bu bağlamda da 4562 sayılı Kanunla ilgili uyumsuzluklarda da yıkım işleminin İmar Kanunu hükümlerine göre çözüleceği sonucuna varılabilir. Danıştay bu kapsamda verdiği bir kararında:

*“...Organize Sanayi Bölgesinde bulunan ... ada, ... parsel sayılı taşınmaz üzerindeki yapının ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığının, ayrıca yol ve yan çekme mesafelerine tecavüzlü olarak üç ayrı ruhsatsız yapı yapıldığının davalı idare elemanları tarafından 6.7.2000 günlü tutanakla tespit edilmesi üzerine dava konusu 7.7.2000 günlü 2000/692 sayılı belediye encümeni kararı ile anılan aykırılıklar nedeniyle yıkım kararı alındığı, İdare Mahkemesince ise, Organize Sanayi Bölgelerinde imara ilişkin olarak belediyelerin yetkilerinin bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verildiği anlaşılmıştır.*

*4562 sayılı Kanun ile Organize Sanayi Bölgelerine tanınan yetki, bu alanda arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşaatı ve kullanımıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatların verilmesi ve denetlenmesi ile sınırlı olup, sınırlı olarak tanınan bu yetkinin kullanılabilmesi için de Organize Sanayi Bölgelerinin faaliyete geçmiş olması gerekmektedir.*

*Dolayısıyla, faaliyete geçmiş bir Organize Sanayi Bölgesinde izinler ve ruhsatların verilmesi ve denetlenmesi dışında dava konusu olayda olduğu gibi bir yapı hakkında yıkım kararı alınması veya imar para cezası verilmesi hususlarında 3194 sayılı Kanunun 5.maddesinde belirtilen “ilgili İdareler” yetkilidir. Bu durumda, yukarıda anılan yasal düzenlemeler uyarınca faa-*

<sup>23</sup> Danıştay benzer şekilde Orman Kanunu uyarınca bir çok imar hukuku yetkisi tanınan Orman İdarelerine yıkım yetkisinin verilmediğini kabul ettiği kararında “Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden, orman alanında yapılacak yapı ve tesisler hakkında öncelikle Orman Kanunu hükümlerini uygulanması gerektiği; ancak bu durumun belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde imar mevzuatı açısından belediyelere tanınan yetki ve sorumlulukları ortadan kaldıramayacağı, dava konusu uyumsuzlukta da davacı tarafından ormanlık alanda inşa edilecek yapı ve tesisler için öncelikle Orman Kanunu hükümleri uyarınca Orman İdaresinden gerekli izinlerin alınacağı daha sonra bu izinlerle birlikte ilgili belediyeye başvurularak anılan izinler çerçevesinde yapılmak istenen tesisin, plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla yapı ruhsatı alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla, orman alanlarında inşa edilecek yapı hakkında yıkım kararı alınması husunda 3194 sayılı Kanunun 5.maddesinde belirtilen ilgili idarelere yetkilidir.” gerekçelerine yer vermiştir. Danıştay 14.D, E.2011/4002, K.2011/5151, T.21/12/2011.

*liyet geçmiş bir organize sanayi bölgesinde yıkım kararı alma konusunda belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler yetkili olduğu gibi, ... Organize Sanayi Bölgesinin, dava konusu işlemin tesis edildiği tarihten sonra 23.10.2000 günlü 12829 Sanayi ve Ticaret Bakanlığı onayı ile kurulduğu hususu da gözönünde bulundurulduğunda, Organize Sanayi Bölgesinde davalı belediyenin imara ilişkin olarak yetkisi bulunmadığından bahisle dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”<sup>24</sup> ifadelerine yer vermiştir.*

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun getirdiği farklılıklara da bu aşamada değinmek yararlı olacaktır. Kanun'un 7/c maddesinde “Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak” hükmüne yer verilerek gerçekten imar hukuku anlamında Büyükşehir Belediyelerine çok geniş yetkiler tanınmış bulunmaktadır<sup>25</sup>. Ancak şunu da hemen söylemek gerekir ki 5216 sayılı Kanun, İmar Kanununun 32.madesi uyarınca tesis edilecek yıkım işlemlerinde yetki farklılığına gidecek doğrudan bir hükme yer vermemektedir.Söz konusu Kanun uyarınca yıkım yetkisinin kullanılabilmesini kimi şartlara bağlamaktadır.Gerçekten Kanun'un 11.maddesinde “Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.” hükmüne yer verilmiştir.Bu hükme göre büyükşehir belediyeleri; belirledikleri ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapıları ilgili ilçe belediyesine bildirdikten sonra söz konusu aykırılığın giderilmesi için 3 ay süre ile bekleyecekler ve ilgili ilçe belediyesi tarafından belirtilen aykırılığın giderilmemesi halinde yetkiyi kendiliğinde devralarak gerekli işlemi tesis etmeye yetkili konuma geleceklerdir. Görüldüğü üzere 5216 sayılı Kanun'un 11.maddesi büyükşehir belediyelerine doğrudan bir yıkım ve para cezası uygulama yetkisi vermemekte ancak ilçe belediyesi tarafından 3 ay içerisinde işlem tesis edilmemesi halinde yıkım ve para

<sup>24</sup> Danıştay 6.D, E.2001/4866, K.2002/5400, T.20/11/2002.

<sup>25</sup> YASİN, s.51.

cezası yetkisinin kullanılmasına izin vermektedir. Kanunun genel manasından çıkarılacağı üzere belirtilen 3 aylık sürenin başlangıç tarihi büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilen aykırılıkların ilçe belediyesine bildirildiği tarihtir. Bu tarihin çekişmesiz şekilde belirlenebilmesi için bildirim tebligat esasına göre yapılması yararlı olacaktır. Burada büyükşehir belediyesi tarafından dikkat edilmesi gereken koşul öncelikle ilçe belediyesine bildirimde bulunmak ve sonrasında 3 ay süreyle beklemektir. Söz konusu süreye uyulmaması işlemi yetki açısından sakatlayacağı kuşkusuzdur. Danıştay bu kapsamda verdiği bir kararında;

*“dava dosyasının incelenmesinden, Ankara ili, Çankaya ilçesi, Yakupbadal Mah.566 sayılı parselde davacı tarafından ruhsatsız yapı yapıldığının davalı idare görevlilerince 23/9/2008 günlü yapı tatil tutanağı ile tespit edilmesi üzerine, davacı tarafından yapılan yapı hakkında Çankaya Belediye Başkanlığı'na somut herhangi bir bildirimde bulunulmadan dava konusu işlemle ruhsatsız yapının yıkımına ve davacı adına imar para cezası verilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır..*

*Bu durumda, 5216 sayılı Kanunun 11.maddesi uyarınca davalı büyükşehir belediyesince imara aykırı uygulama hakkında ilçe belediyesine somut bir bildirimde bulunularak süre tanınmadan tesis edilen işlemde hukuka aykırılık... bulunmamaktadır<sup>26</sup>” ifadelerine yer vererek yukarıda yapılan açıklamaları doğrulamaktadır.*

**2)Yıkım Kararının Alınma Usulü:** 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesinde “Bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur.Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır.Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını ister.Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, beledi-

<sup>26</sup> Danıştay 14.D, E.2011/3156, K.2011/3401, T.22/11/2011.

ye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre; yapı ruhsatı almadan yapılabilecek yapılar hariç olmak üzere; ruhsat almadan yapıya başlandığının veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının tespiti, ihbarı veya herhangi bir şekilde<sup>27</sup> öğrenilmesi üzerine belediye veya 5302 sayılı Kanun hükümleri uyarınca il özel idaresince o andaki inşaat durumu tespit edilecek ve yapı mühürlenerek derhal durdurulacaktır<sup>28</sup>. 32.madde hükmü yapının hiç ruhsat alınmadan yapılan bir yapı olması ile inşaatı başlamadan önce ruhsat alınmasına rağmen ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılması arasında herhangi bir ayrıma tabi tutmamaktadır<sup>29</sup>. Mühürlenerek durdurma kararı durdurma işlemini belgeleyen tutanağın yapı yerine asılmasıyla yapının sahibine duyurulmuş olacaktır. Bu tebliğatin bir nüshasında muhtara bırakılacaktır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içerisinde yapı sahibi yapısını ruhsata uygun hale getirilerek ya da ruhsat alarak belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyecektir. Ruhsata aykırılık bulunan yapıda bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygun olduğu inceleme sonucunda anlaşılırsa mühür belediye veya valilik tarafından kaldırılarak inşaatın devamına izin verilecektir<sup>30</sup>.

3194 sayılı Kanunun 32.maddesinde yer alan usulü birkaç başlık altında toplamak konunun daha iyi anlaşılması açısından uygun olacaktır. Buna göre mevzuatta öngörülen usule uygun bir yıkım ve para cezası işleminden söz edebilmek için;

- a)Yapı Ruhsatı alınması zorunlu olan yapı,
- b)Yapının ruhsata aykırılığının ya da ruhsatsızlığının tespiti,
- c)Yapı tatil tutanağı düzenleme ve yapının mühürlenmesi,
- d)Durumun ilgiliye tebliğ,
- e)Yapı sahibine süre tanıma,
- f)Yıkım kararı alma,

başlıklarının her birinin kanuna uygun olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.

---

<sup>27</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1465.

<sup>28</sup> ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.149.

<sup>29</sup> BİLGİN-SEZER, s.534.

<sup>30</sup> YASİN s.58;KALABALIK, İmar Hukuku Dersleri s.401;ERGEN, İmar Davaları Rehberi, s.601;YILMAZ, s.90-93;YAŞAR, s.268-269;ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.149.

**a) Ruhsat Alınması Zorunlu Yapı:** 3194 sayılı 32.maddesinin uygulanabilmesinin ön şartı, taşınmazın ruhsat alınması zorunlu bir yapı olması gerektiğidir. İmar parselleri üzerinde ilgili idareden izin alınmadan inşaat yapılması durumunda ruhsatsız yapılaşmadan, İnşai faaliyetlerin ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılmasında ise ruhsata aykırı yapılaşmadan söz edilmektedir<sup>31</sup>. Kanunun 5.maddesinde “yapı” teriminin tanımı yapılmıştır. Buna göre Yapı: “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir”. Yapının ruhsat alması gereken taşınmaz, tamirat ya da tadilat veya da yapı olmaması durumunda zaten ruhsata aykırılıktan ya da ruhsatsızlıktan söz edilemeyecek olması nedeniyle 32.madde hükümlerinin uygulanmasına olanak bulunmamaktadır. Ancak bu durumda ortaya bir problem çıkmaktadır. Hangi taşınmazların veya tadilatların yapı olup olmadığı nasıl belirlenecektir? Bu uyumsuzluğun çözümü olayın özelliğine göre farklılık gösterebilmektedir. Gerçekten kimi zaman ne tür tadilatların yapı olarak kabul edildiği ve dolayısıyla ruhsata bağlatması gerektiği düzenleyici işlemlerde belirtilmekte<sup>32</sup>, kimi zaman bu durum idarenin teknik elemanlarının yorumlarına bırakılmakta ve uyumsuzluğa konu edilmesi halinde mahkeme tarafından keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda hazırlanan rapora göre değerlendirilmekte kimi zaman ise bu yola gidilmeden mahkemenin kendi yorumuna bağlı olarak bir sonuca varılmaktadır. Burda hemen söylemek gerekir ki bir taşınmaz veya tadilatın yapı olup olmadığı hususu gerçekten teknik bir bilgiyi gerektiren bir durumdur. Bu yüzden de mahkeme tarafından bu nitelendirme yapılırken çok dikkatli olunması gereklidir.Konuyla ilgili olarak Danıştay bir kararında;

“...Banka ATM merkezlerinin yapı niteliği taşıyıp taşımadığı hususunun ATM merkezinin niteliğine göre değerlendirilebileceği açık olup bankaya ait binadan farklı bir alanda yapılan ATM korunağı şeklindeki sabit tesislerin yapı niteliğinde olduğu kuşkusuzdur..<sup>33</sup>” ifadelerine yer vererek her hangi bir bilirkişi incelemesi yaptırmaya gerek duymadan ATM lerin yapı olduğu ve dolayısıyla ruhsata tabi olduğu sonucuna varmıştır.

Yine bir kararında:

“...Ankara, Çankaya, 2630 ada, 14 sayılı parseldeki yapıda ruhsata aykırı olarak yapılan tadilatın 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi uyarınca

<sup>31</sup> ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.148;DUMAN, s.466.

<sup>32</sup> Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği; Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği vs.

<sup>33</sup> Danıştay 6.D, E.2007/1184, K.2009/626, T.23/1/2009.

yıkıtılmasına, ayın Yasanın 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ve elektrik ve suyunun kestirilmesi için ilgili kurumlara yazı yazılmasına ilişkin 17.6.2004 günlü, 1128.15 sayılı belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılmış, İdare Mahkemesince, yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen raporla dosyadaki bilgi ve belgelerin birlikte incelenmesinden, ruhsata aykırı olarak zemin kat 15 nolu dükkana ait otopark ile 15 nolu mağazaya ait depo olarak belirtilen bölümlerin ara duvarlarının yıkılarak 15 nolu mağaza ile birlikte tek bağımsız bölüm haline getirilerek banka olarak kullanıldığı anlaşıldığından, ruhsatsız yapıldığı anlaşılan tadilatların yıkıtılmasında hukuka aykırılık bulunmadığı” değerlendirmesinde bulunarak bilirkişi raporu esas alınarak verilmiş olan mahkeme kararını onamıştır<sup>34</sup>.

Yapı ruhsatı almayı gerektirmeyen bir başka durumda 3194 sayılı Kanun 27.maddesinde gösterilmektedir.Bu hükümde belirlenen hal; yapı olarak kabul edilen taşınmaz veya tadilatların Kanun hükmü uyarınca ruhsat almaktan istisna tutulmuş olmasıdır.Söz konusu 3194 sayılı Kanun’un 27.maddesi, 8/8/2011 tarih ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tamamen değiştirilmiş farklı düzenlemelere gidilmiştir. Kanun’un önceki halinin başlığı “Ruhsata Tabi Olmayan Yapılar ve Uyacakları Esaslar” idi. Başlıktanda anlaşılaacağı üzere adı geçen madde hangi durumda ruhsat almaya gerek olmadığını düzenlemekteydi. Gerçekten söz konusu maddede “Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir.” hükmü yer almaktaydı.Bu hükme göre belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında yapacakları her türlü yapı için herhangi bir ruhsat şartı yer almamaktaydı. Dolayısıyla bu yapılar için Kanun hükmünün bir gereği olarak 32.madde hükümlerinin uygulanmasına olanak bulunmamaktaydı. Ancak 648 sayılı KHK ile anılan maddenin başlığı “Köylerde Yapılacak Yapılar ve Uyulacak Esaslar” şeklinde değiştirilerek madde içeriği ayrıntılı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. Maddenin ilk paragrafında “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

<sup>34</sup> Danıştay 6.D, E.2006/793, T.11/7/2007.

lokantası, tanıtım ve teşhir büfeleri ve köy halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar için yapı ruhsatı aranmaz. Ancak etüt ve projelerinin valilikçe incelenmesi, muhtarlıktan yazılı izin alınması ve bu yapıların yöresel doku ve mimari özelliklere, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun olması zorunludur...” hükmü yer almaktadır.648 sayılı KHK ile değiştirilen 27.madde hükmü ile maddenin daha önceki halinde aranan ve ruhsata tabi olmayan yapı yapabilme koşulunu oluşturan “köy nüfusuna kayıtlı olma ve köyde sürekli oturma” şartı ortadan kaldırılmıştır. 3194 sayılı Kanunun 27.maddesinin son şekli ile artık bu şartları taşımayan kişilerde köylerde ruhsata tabi olmayan yapı yapabilme hakkını kazanmışlardır.

Yine 3194 sayılı Yasanın 44.maddesinin 1/a bendinde, enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müştemilatından hangileri için ruhsat alınmayacağı hususunun Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği, 3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği'nin 59.maddesinin 2.paragrafında, kamu kuruluşlarınca yapılan ve yaptırılacak enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetler ile ilgili tesisler ve bunların müştemilatı için ruhsat alınmasına gerek olmadığı, yatırımcı kamu kuruluşunca yazılı olarak belediye başkanlığına inşaata başlanıldığının bildirilmesinin yeterli olduğu kurala bağlanmıştır. Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 37.maddesinin 3.fıkrasında ise, kamu kuruluşlarınca yapılan ve yaptırılacak olan enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve bunların müştemilatı için ruhsat alınmasına gerek olmadığı, yatırımcı kamu kuruluşunca yazılı olarak ilgili idareye inşaata başlanıldığının bildirilmesinin yeterli olduğuna ilişkin bir düzenleme yer almıştır. Danıştay konu ile ilgili olarak verdiği bir kararında:

*“... Ulaştırma sisteminin bir parçası olduğu tartışmasız olan havalanlarında görülen ulaşım hizmeti birden fazla birimin organize çalışması ile yürütüldüğünden bu hizmetin yürütülmesi amacıyla inşa edilen binaların da (hizmet binası, bakım atölyesi, iç hatlar terminali olarak kullanılan bina gibi...) ulaştırma ile ilgili tesisler olarak kabulü zorunludur.*

*Bu durumda, uyumsuzluk konusu olayda ulaştırma ile ilgili hizmetleri gören davacı tarafından inşa edilen yapılar yukarıda anılan yasa ve yönetmelik hükümleri kapsamında kaldığından ayrıca ruhsat alınmasına gerek bulunmamaktadır. Anılan yapılar ve bunların müştemilatı için kamu*



*kuruluşunca yazılı olarak ilgili idareye, inşaata başlandığının bildirilmesi mevzuat hükümleri uyarınca yeterli görülmektedir.*

*Belirtilen nedenle dava konusu 5.11.1998 günlü, 677 sayılı işlemin iptali gerekeceğinden temyize konu İdare Mahkemesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik görülmemiştir<sup>35</sup>” yorumuna yer vermiştir.*

Sonuç olarak denilebilir ki imar mevzuatımız açısından ruhsata tabi olmayan üç durum sözkonusudur. Bunlardan birincisi; taşınmazın ya da tadilatın niteliği itibariyle bir yapı olmaması, ikincisi Kanunun 27.maddesinde sayılan koşulları sağlayan yapılardan ve nihayet üçüncüsünde Kanun’un 44.maddesi kapsamında kalan yapılardan olmasıdır. Dolayısıyla bu üç madde kapsamına giren taşınmazlar için Kanunun 32.madde hükmünün uygulanmasına olanak bulunmamaktadır.

**b)Yapının ruhsata aykırılığının ya da ruhsatsızlığının tespiti:**İmar Kanunu’nun 32.maddesine göre ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılar; ilgili idarece veya fenni mesulce tespit edilmesi ya da herhangi bir şekilde ihbar edilmesi ve nihayet ilgili idarenin ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapıdan bir şekilde haberdar olunması halinde o anki durum tespit edilerek yapı derhal durdurulacaktır<sup>36</sup>.Bu tespit olmaksızın “yapı tatil zaptının” hazırlanması ve bu tutanağın yapıya hazırlanarak mühürleme işleminin uygulanması mümkün değildir<sup>37</sup>.Görüldüğü üzere kanun koyucu ruhsata aykırı yapıların tespitinde herhangi bir sınırlamaya tabi olmadan her ne şekilde olursa olsun ilgili idarenin bu durumu öğrenmesini yeterli görmüştür.

Bu aşamada 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 11.maddesini hatırlatmak yerinde olacaktır.5216 sayılı Kanunun 11. maddesi ile büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi tanınmıştır.Büyükşehir belediyelerince bu madde kapsamında yapılan denetimlerde tespit edilen aykırılıklar hakkında gerekli işlemin yapılması için ilgili idareye bildirimde bulunabilecektir<sup>38</sup>. Ancak hemen eklemek gerekir ki büyükşehir belediyesinin buradaki görevi yıkım işlemi sürecini başlatmak değil sadece ilgili idareye ruhsata aykırılığı bildirmek ve gerekli işlemin yapılmasını istemektir.

---

<sup>35</sup> Danıştay 6.D, E.2003/3063, T.19/11/2001.

<sup>36</sup> KALABALIK, İmar Hukuku Dersleri, s.409;YILMAZ, s.90;KARAVELİOĞU, s.1211-1212;ERKÜN, İmar Hukuku Prensipleri, s.211.

<sup>37</sup> YAŞAR, s.268-269.

<sup>38</sup> YASİN, s.59.

**c)Yapı tatil tutanağı düzenleme ve yapının mühürlenmesi:**

**(1)Yapı Tatil Tutanağının Düzenlenmesi:**Yukarıda yer verildiği üzere İmar Kanunu'nun 32.madde hükmü uyarınca yıkım işleminin tesis edilebilmesi için ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız yapının durumunun tespit edilmesi gereklidir. Bu tespit, yapının ruhsat ve eklerine aykırı olduğundan veya yapıya ruhsatsız yapılmış bulunduğundan veya başkasının mülküne tecavüzde bulunmuş olmasından dolayı imar Kanunu uyarınca durdurulması gereken yapıların mühürlenmesi için tutulan yapı tatil tutanağı ile yapılmaktadır.<sup>39</sup>. Gerçekten idarenin görevlileri yapının incelemesini tamamladıktan sonra “yapı tatil tutanağı” adı altında bir tutanak düzenlemekte ve bu tutanağa yapıda ki aykırılıklar yazılmaktadır. Yapı tatil tutanağı yıkım ve para cezası işleminin temelini oluşturması amacıyla işlemin bundan sonraki seyri açısından çok büyük öneme sahiptir. Başka bir ifadeyle tutanaktaki aykırılıklar sonradan bu tutanak esas alınarak tesis edilen işlemin sakatlanmasına neden olabilecektir. Bu bakımdan yapı tatil tutanağının düzenlenmesiyle ilgili dikkat edilmesi gerekli hususlar üzerinde durmak çalışmanın içeriği açısından zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Yapı tatil tutanaklarının düzenlenmesinde öncelikli olarak belirtilmesi gereken; yapı tatil tutanaklarının alanlarında uzman personel tarafından düzenlenmesidir. Bu personelin kim olduğuna yönelik olarak mevzuatta herhangi bir hükme yer verilmemektedir. Ancak Kanunun genel sistematiği ve yapılan tespitlerin karakteri açısından bu tespitlerin ilgili idare fen memurlarınca<sup>40</sup> yapılması gerektiği sonucuna varılabilmektedir. Yapı tatil tutanaklarının fen memurlarınca düzenlenmemesi halinin idari işlemi sakatlayacağını söylemek hukuksal açıdan mümkün gözükmemektedir. Ancak burda cevaplanması gereken soru; uzman kişiler tarafından düzenlenmeyen yapı tatil tutanaklarının hangi işlemi sakatlayacağı sorusudur. Gerçekten yapı tatil tutanağında meydana gelecek bir aykırılık, söz konusu yapı tatil tutanağının denetimi aşamasında dikkate alınabilececek midir ya da sadece sonrasında tesis edilen encümen kararlarının denetimi yapılırken mi incelenecektir? Başka bir ifadeyle yapı tatil tutanakları tek başına idari bir davaya konu edilebilecek mi ve bu aşamada yapı tatil tutanağının kim tarafından düzenlendiğinin incelemesi yapılabilecek midir? Bu tartışmayla ilgili olarak Danıştay içtihatları istikrarlıdır. Danıştay çok net şekilde, yapı tatil tutanaklarının tek başına idari davaya konu edilebileceğini düşünmekte ve yapı tatil tutanağı tek başına dava konusu ed-

<sup>39</sup> ERGEN, İmar Davaları Rehberi, s.602.

<sup>40</sup> ERGEN, İmar Davaları Rehberi, s.601;ARTUKMAÇ, s.89.

ilmesi halinde de yukarda bahsi geçtiği üzere bu tutanağın fen elemanlarınca düzenlenip düzenlenmemesi gibi hususları da doğal olarak araştırmaktadır. Danıştay konu ile ilgili bir kararında; yapı tatil tutanağının kesin ve yürütülebilir bir işlem olmasıyla ilgili olarak:

*“... Yapı tatil tutanağı, 3194 sayılı İmar Kanununun 32.maddesi uyarınca düzenlenen ve bir yapının ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığını tespit eden, düzenlendiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapının ruhsata uygun hale getirilerek veya ruhsat alınarak yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmesini sağlayan idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemdir.”<sup>41</sup>* ifadelerine yer vermiştir.

Danıştayın söz konusu kararına tam olarak katılmak kanımızca pek mümkün gözükmemektedir. Öncelikle söylemek gerekir ki, yapı tatil tutanağının genel işlem teorisi açısından icrailik (yürütülebilir) vasfının bulunduğu kuşkusuzdur. Yapı tatil tutanağı, ilgili personel tarafından düzenlenmesiyle başka bir işleme gerek kalmadan inşaat durdurulabilmektedir. Dolayısıyla işlem kendiliğinden icrailik vasfına sahiptir. Ancak burada tartışma konusu olması gereken işlemin kesinlik vasfıdır. İşlemin kesinliğinden söz edebilmek için tesis edilen işlemle ilgili mevzuatta öngörülen tüm sürecin tamamlanması gereklidir. Bu kapsamda yapı tatil tutanaklarının yargısal denetimine bakıldığı takdirde, her ne kadar ayrıntısına sonraki bölümlerde değinilecek olsa da, yapı tatil tutanakları yıkım ve para cezası işlemlerinin oluşmasındaki idari süreçlerden bir tanesidir. Gerçekten kişilerin İmar Kanunu'nun 32. ve 42. madde hükümleri uyarınca bir cezaya muhatap olabilmeleri için haklarında alınmış bir belediye encümeni ya da il encümeni kararı olmalıdır. Başka bir ifadeyle, düzenlenmiş olan bir yapı tatil tutanağı tek başına ruhsat ve eklerine aykırı bir yapının yıkımı sonucunu doğurmayacaktır. Öte yandan yapı tatil tutanağının düzenlenmesi aşamasında meydana gelen hukuka aykırılıkların ise asıl işlem olan belediye encümeni veya il encümeni kararı aşamasında inceleneceğinin kuşkusuz olması nedeniyle tekrardan yapı tatil tutanaklarının dava konusu edilmesi halinde işin esasına girilerek denetim yapılması yerinde değildir. Danıştay'ın benimsediği yorum tarzının kabul edilmesi halinde ise normalde yıkıma ilişkin belediye encümeni ya da il encümeni kararının denetimi esnasından öne sürülebilecek iddialar sadece yapı tatil tutanağına karşı açılan dava da öne sürülecek ve sonrasında ise muhatap tarafından belediye encümeni ve il encümeni kararına karşı yeniden bir dava açma zorunluluğu

<sup>41</sup> Danıştay 6.D, E.2005/1641, K.2005/5523, T.16/11/2005; Danıştay'ın aynı kapsamda kararı için bkz; Danıştay 14.D, E.2011/2976, K.2011/5253, T.27/12/2011.

ortaya çıkacaktır. Örneğin yıkım kararına yönelik olarak alınan bir belediye encümeni kararına karşı açılan davaya yönelik Danıştay kararında

“...davacı tarafından ruhsatsız olarak inşa edilen yapıya ilişkin 10/7/2006 günlü yapı tatil tutanağının belediye fen elemanlarınca düzenlenmediği...yasa hükmü uyarınca tanzim olunmayan yapı tatil tutanağına dayalı olarak tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”<sup>42</sup> ifadelerine yer vermektedir.

Danıştay bu kararı ile öncelikle yapı tatil tutanaklarının fen elemanları tarafından düzenlenmesi gerektiği görüşünü desteklemektedir. Sonrasında ise belediye encümeni kararına karşı açılan davada Danıştay tarafından yapı tatil tutanağının fen elemanlarınca düzenlenmediğinin tespit edilmesi nedeniyle belediye encümeni kararı hukuka aykırı bulunmuştur. Dolayısıyla yapı tatil tutanağına karşı açılmış olan bir dava da incelenmesi gereken hususları Danıştay, belediye encümeni kararının yargısal denetimini yaparken dikkate almış ve işlemin iptal nedeni olarak kabul etmiştir. Bu kapsamda söylenebilir ki, yapı tatil tutanağının hukuka uygunluğunun ilgili belediye encümeni ya da il encümeni kararının denetiminin yapılması aşamasında dikkate alınması nedeniyle ayrıca dava konusu edilebilecek bir işlem olarak değerlendirilmesinde hem usul ekonomisi hemde idare hukuku tekniği açısından herhangi bir yarar görülmemektedir. Bu görüşün aksine Danıştay, yapı tatil tutanağı, belediye encümeni ya da il encümeni kararlarının denetimini yaparken herhangi bir ayırma tabi tutmadan yapı tatil tutanağını, belediye encümeni kararı gibi de incelemektedir. Bu kapsamda yapı tatil tutanağına karşı açılmış olan bir dava da Danıştay :

“Dosyanın incelenmesinden, 23.6.2005 günlü, yapı tatil tutanağıyla tespit edilen 1.50x2.50m ebadındaki ATM korunağının 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan tanım kapsamında yapı niteliğinde olduğu ve ruhsat alınmaksızın yapıldığı anlaşıldığından anılan Yasa'nın 32. maddesi uyarınca mühürlenmesi yolunda tesis edilen işlemlerde hukuka aykırılık görülmemiştir.” ifadelerine yer vererek yapı tatil tutanağına karşı açılan dava da işin esasına girerek ilgili taşınmazın yapı olup olmadığı değerlendirilmesinde dahi bulunmuştur.

Bahsi geçen tartışmada her ne kadar yapı tatil tutanaklarının düzenlenmesi ile inşaatın durdurulduğu bu bağlamda da kişilerin menfaatlerini ihlal

<sup>42</sup> Danıştay 6.D, E.2008/5174, K.2010/3473, T.7/4/2010; Danıştay'ın aynı tür kararı için bkz; Danıştay 14.D, E.2011/9942, K.2011/4803, T.14/12/2011.

eden icrai bir işlem tesis edildiği ve buna karşı dava açılabilmesi öne sürülebilirse de bu fikirde uygulamada çok kabul edilebilecek bir görüş olduğu kanaatinde bulunmamaktayız. Yapı tatil tutanakları ile inşaatın durdurulması yapı sahibi için aleyhe bir durum değil tersine lehine bir durumdur. İnşaatın durdurulması ilerde daha ağır yaptırımlara ve maliyete neden olabilecek aykırılıkları hemen tespit etmek ve inşaatın bu haliyle ilerlemesine engel olmayı sağlamaktadır. Sonrasında ise alınacak encümen kararlarına karşı açılacak davada idarenin işleminde sakatlık olması halinde bu durum tespit edilerek ve işlemin iptal edileceği açıktır. Kaldı ki yapı sahibinin bu süreçte karşılaştığı zararlarda idare tarafından tazmin edilebilecektir. Diğer taraftan ise inşaatın devam edilmesi durumunda ise inşaatın bitiminde aykırılıkların tespit edilmesi ve akabinde yıkım kararı verilmesi yapı sahibinin daha büyük zararla karşı karşıya kalması sonucunu doğurabilecektir. Dolayısıyla; söz konusu yapı tatil tutanaklarına karşı açılan davaların kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmaması nedeniyle Mahkemelerce incelenmemesi ve yetkin kişilerce ve usulüne uygun olarak düzenlenme gibi sadece şekle yönelik iddiaların ise daha sonra tesis edilecek belediye encümeni ya da il encümeni kararlarının yargısal denetiminin yapılması sırasında dikkate alınmasının daha doğru olacağını düşünmekteyiz.

Öte yandan bu aşamada söylenmesi gereken başka bir hususta “yapı tatil tutanağı” ve “yapı tespit tutanağı” ayrımıdır<sup>43</sup>. “Yapı tatil tutanağı”ndan söz edebilmek için henüz bitmemiş olan bir inşaatın uyuşmazlık konusu olması gerekmektedir. Ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılar hakkında henüz tamamlanmadan önce bu aykırılıkların tespiti yapılırsa bu takdirde inşaat durdurulacak ve yapı tatil tutanağı düzenlenecektir. Ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız olarak yapılmış yapının inşaat süreci tamamlandı ise bu takdirde durdurulacak bir inşaatın söz edilemeyecektir. Bu takdirde yapıya asılması gereken “yapı tatil tutanağı” değil “yapı tespit tutanağı” olmalıdır. Yukarıda yer verdiğimiz yapı tatil tutanaklarının idari davaya konu edilip edilmeyeceği tartışmasına “yapı tespit tutanakları” açısından bakıldığında ise söylenecek şey “yapı tespit tutanaklarının” hiçbir halde dava konusu edilmemesi gerektiğidir. Bu tutanaklar inşaatı durdurmaya dolayısıyla hukuki hayatta herhangi bir etki bırakmayan sadece ruhsat ve eklerine aykırılıkları tespit eden tutanaklar olmaları nedeniyle kanaatimizce sadece belediye encümeni ya da il encümeni kararı ile birlikte dava konusu edilebilmelidirler.

<sup>43</sup> Kanun hükümlerinde ya da uygulamada bu tür bir ayrıma gidilmemektedir. Ancak ifade edilecek hususları daha iyi değerlendirebilmesi için farklı iki kavram kullanmak daha faydalı olacağı kanaatindeyiz.

Yapı tatil tutanaklarında düzenlenmesi sırasında dikkat edilmesi gereken başka bir husus tutanağa hakkından tespit yapılan ve ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız olduğu öne sürülen yapıya yönelik aykırılıkların açık, belirgin ve anlaşılabilir bir şekilde yazılmasıdır<sup>44</sup>. Buna göre mühürleme işlemi yapılabilmesi için inşaatın ne şekilde ruhsatsız olduğu ya da hangi kısımlarının ruhsat ve eklerine aykırı olduğunun yapı tatil tutanağına geçirilmesi gerekir<sup>45</sup>. Danıştay bu kapsamda verdiği bir kararında:

*“...Dosyanın incelenmesinden, 8.9.2003 günlü tutanak ile sadece inşaata devam edildiğinin saptanarak dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmıştır. Bu durumda, yapılan inşaatta ruhsata aykırılığın nelerden ibaret olduğu belirtilerek saptama yapılmadan, inşaata devam edildiğinden bahisle para cezası verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...”*<sup>46</sup>” yine Danıştay başka bir kararında konu ile ilgili olarak

*“...Uyuşmazlığa konu olayda, davalı idare elemanlarınca davacıya ait taşınmaz üzerindeki ruhsatlı yapıda ruhsata aykırı olarak yapılan imalata yönelik olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesinde öngörülen şekilde, “o andaki inşaat durumunun” somut ve ayrıntıya yer verilerek yapı tatil zaptı ile tespit edilmesi, ruhsata aykırı kısımların mühürlenerek inşaatın derhal durdurulması... gerekirken 3194 sayılı Yasa'nın 32.maddesine uygun şekilde yapı tatil tutanağı düzenlenmeden dava konusu yıkım işlemi tesis edilmemiştir. Bu durumda... dava konusu yıkım işleminde hukuka uyarlık bulunmadığından...”*<sup>47</sup>” ifadelerine yer vererek yapı tatil tutanağından aykırılıkların ayrıntılı olarak yazılması gerektiğine hükmetmiştir.

## **(2)Yapı Tatil Tutanağının Tebliğ ve Yapının Mühürlenmesi:**

Usulüne uygun bir yapı tatil tutanağı düzenlendikten sonra İmar Kanunu'nun 32.maddesine göre bu tutanağın ilgiliye tebliğ edilmesi, ilgili kişiye ulaşılamıyorsa yapıya asılarak bir örneğinin muhtara bırakılması sağlanarak yapı tatil tutanağının tebliğ edilmiş sayılmasının sağlanması gerekmektedir<sup>48</sup>. Bu düzenleme ile Kanun yapı tatil tutanağının bizzat ilgisine tebliğini beklemeden yapının mühürlenmesinin yolunu açmıştır<sup>49</sup>. Kanun söz

<sup>44</sup> BİLGİN-SEZER, s.534; DURSUN, s.474.

<sup>45</sup> ERGEN, İmar Davaları Rehberi, s.603; YASİN, s.68.

<sup>46</sup> Danıştay 6.D, E.2006/774, K.2008/1867, T.19/3/2008.

<sup>47</sup> Danıştay 14.D, E.2011/5192, K.2011/5, T.1/6/2011.

<sup>48</sup> ARTUKMAÇ, s.89; KALABALIK, İmar Hukuku, s.1463.

<sup>49</sup> YAŞAR, s.268-269; YILMAZ, s.92.

konusu eylemlerin tamamını birer işlemin ilgisine tebliğ edilmiş sayılması açısından birer şekil şartı olarak belirlemiştir. Bu bağlamda da belirtilen şekil şartlarına uymamak işlemin usulüne uygun olarak tebliğ edilmemiş sayılması nedeniyle işlemi sakatlayacaktır.

Öncelikle yapı tatil tutanağının usulüne uygun tebliğinin ilk koşulu olarak söylenebilecek şey, tutanağın “yapı yerine” asılmasıdır. Kanunda geçen “yapı yeri” kavramı işlemin seyri açısından önemlidir. Kanuna göre tutanağı hazırlayan personel bu tutanağı ruhsatsız ya da ruhsata aykırı inşaatları barındıran yapıya asmalıdır. Dolayısıyla yapı tatil tutanağının asılacağı yer belirlenirken bu durum gözden kaçırılmamalıdır. Kanun, durdurma işleminin hukuk alanında varlık kazanabilmesi için yapı tatil tutanağının yapı sahibine doğrudan tebliğini ya da öncelikle olarak bizzat tebliğ yollarının aranması gerektiği koşullarını aramamaktadır<sup>50</sup>. Önemli olan kamu yararı açısından hukuka aykırı yapının bir an önce inşaatının durdurulması ve devamında ortadan kaldırılmasıdır. Bu yüzden de yapı tatil tutanağı yapı sahibine<sup>51</sup> tebliğ edilme yolları aranmadan yapı yerine asılarak tebliğ edilmiş sayılacaktır. Bununla beraber yapılması gereken ikinci koşulda tebligatın bir nüshasının da muhtara bırakılmasıdır. Yapı tatil tutanağının yapıya asılmadan ya da bir nüshasının muhtara bırakılmadan yıkım işlemini tesis etme yoluna gidilmesinin işlemi sakatlayacağı açıktır. Danıştay’ın bu kapsamda verdiği bir kararında:

*“...Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından ruhsatsız olarak inşa edilen yapıya ilişkin 17/10/2006 günlü, yapı tatil tutanağının ... yapı yerine asılmadığı ve bir örneğinin de muhtara bırakılmadığı anlaşıldığından... yasa hükmü uyarınca tanzim olunmayan yapı tatil tutanağına dayalı olarak tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”<sup>52</sup> “ ifadelerine yer vermiştir.*

---

<sup>50</sup> Eski 6785 sayılı İmar Kanunu’nda mahallinde tutulaca tutanağın bir nüshasının yapı sahibine, bir nüshasının sorumlu fen adamına, bir nüshasında belediyeye verilmesi düzenlenmiş iken; ilgililere ulaşılamaması ya da işlemi tebellüğ etmekten kaçınmaları halinde tutanağın, ilgililerin adreslerine taahhütlü olarak posta ile gönderilmesi zorunlu kılınmıştır.

<sup>51</sup> “Ruhsatsız ya da ruhsatına aykırı olarak inşa edilen yapılara ilişkin genel kurallar getiren, 3194 sayılı Yasanın 32.maddesinde bahsi geçen yapı sahibinin öncelikle taşınmazın maliki olarak nitelendirilmesi gerek”eceği hakkında bkz. Danıştay 6.D., E:2000/7365, T.6/2/2002;“Yapı tatil tutanağında 3194 sayılı Yasanın 32.maddesinde belirtilenleri yerine getirmekte sorumlu olan gerçek yapı sahibinin gösterilerek yapıya asılması gerektiği hakkında”ki karar için bkz. Danıştay 6.D., E:2004/2523, K:2006/2874, T.30/5/2006.

<sup>52</sup> Danıştay 6.D, E.2008/5174, K.2010/3473, T.7/4/2010.



Dikkat edilmesi gereken diğer bir hususta yapı tatil tutanağına; yapı tatil zaptının yapı üzerine asıldığına ve bir nüshasının da muhtara bırakıldığına yönelik hususlarında yazılması gerektiğidir. Aksi takdirde yapı tatil tutanağı ya da belediye veya il encümeni kararının yargısal denetiminin yapıldığı sırada ilgili kişi tarafından söz konusu yapı tatil tutanağının yapıya asılmadığına ilişkin iddiaların karşılanabilmesi mümkün gözükmemektedir. Yüksek Mahkeme bu duruma yönelik bir kararında:

*“... Dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu yerde ruhsatsız yapı yapıldığının 12/10/2001 günlü tutanakla tespit edildiği, ancak bu tutanakta inşaat durumunun tespitine yer verildiği, yapı tatil zaptının yapı üzerine asıldığına ve bir nüshasının muhtara bırakıldığına dair hususların yer almadığı, dolayısıyla yıkım işleminin dayanağı tutanağın 3194 sayılı Yasanın 32.maddesinde ön görülen hususları taşımadığı anlaşılmıştır...”<sup>53</sup>* ifadelerine yer vererek söz konusu durumu hukuka aykırı bulmuştur.

İmar Kanunu 32.maddesinde yer alan hükümler yapı tatil tutanağının nasıl ilgiliye tebliğ edilmiş sayılacağına düzenlemektedir. Dolayısıyla sonradan alınacak olan yıkım kararının tebliğ açısından bu hükümlerin uygulanmasına olanak bulunmamaktadır<sup>54</sup>. Yıkım kararları ancak Tebligat Kanunu'nda yer alan genel tebliği hükümlerine göre ilgisine tebliğ edilecektir. Aksi bir durum Kanunun açık düzenlemesine aykırı olması nedeniyle tebligatın usulsüz yapılması sonucunu doğuracaktır. Danıştay söz konusu duruma paralel bir kararında:

*“... Anılan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, bir yapının ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığının tespit edilme- si halinde 3194 sayılı İmar Kanununun 32.maddesi uyarınca düzenlenecek olan yapı tatil tutanağının bir nüshasının yapı yerine asılması, bir nüshasının da muhtara bırakılması ile yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapının ruhsata uygun hale getirilerek veya ruhsat alınarak yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmemesi durumunda tesis edilecek yıkım işleminin ise ilgisine tebliğ edilmesinin şart olduğu, ilgilisi, tebligat yapılan adreste oturmuyor ise bu işlemin yapı yerine asılması ve muhtara bırakılması halinde ilgisine tebliğ edilmiş sayılamayacağı, bu usulün kanunda sadece yapı tatil zaptının tebliğ durumu için düzenlendiği, yıkım işleminin tebliğ konusunda ise aksi*

<sup>53</sup> Danıştay 6.D, E.2003/6322, K.2005/2724, T.11/5/2005.

<sup>54</sup> DUMAN, s.474.

*ispatlanamadıkça ilgilinin öğrenme tarihi olarak beyan ettiği tarihin kabulü gerektiği sonucuna varılmaktadır...<sup>55</sup>*

Şeklinde değerlendirmede bulunarak, yapıya asılarak tebliğ edildiği iddia edilen bir yıkım kararının usulüne uygun olarak tebliğ edilmediği gerekçeyle isabetli olarak davayı süresinde görmüştür.

Yukarıda ayrıntısına yer verilen süreç tamamlandıktan sonra yapı mühürlenecek ve inşaatın devam ettirilmesi durdurulacaktır. Halil Kalabalık Mühürleme işlemini; öncelikle bir yaptırım olarak tanımlamakta ve devamında ise imara aykırı yapının yıktırılması yaptırımının ilk aşaması olarak değerlendirmektedir<sup>56</sup>. Kanaatimizce söz konusu yaklaşım yıkım işlemi açısından hatalıdır. Öncelikle daha öncede değinildiği üzere yıkım işlemi hukuki niteliği itibariyle bir kolluk faaliyetidir. Dolayısıyla hukuka aykırı olarak inşa edilmiş olan bir yapı, inşa eden yapı ya da ruhsat sahiplerine karşı yaptırım olarak hukuk aleminden kaldırılmamakta, aksine idari kolluk faaliyetinin bir gereği olarak kamu düzeni ve esenliğine aykırı yapının bir an önce hukuk aleminden kaldırılması amacının gerçekleştirmeye yönelik olarak kaldırılmaktadır. Kalabalık'ın görüşünün benimsenmesi halinde ise ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması fiilinin karşılığı olarak hem yıkım yaptırımı hemde idari para cezası yaptırımının uygulanacağı anlamına gelir ki bu görüş bir fiilden dolayı yapı ya da ruhsat sahiplerinin iki farklı ceza ile cezalandırılmaları sonucunu doğurur. Mühürleme işlemi ise gerçekten Kalabalık'ın nitelendirmesi gibi bir idari yaptırım<sup>57</sup> niteliği taşımakta ve ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmanın sonucu olarak inşaatın durdurulmasına yol açmaktadır.

**d)Yapı Sahibine Süre Verilmesi:** 3194 sayılı Kanun'un 32.maddesine göre ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı mühürlenip durdurulduktan sonra durdurma zaptının yapıya asılmasından itibaren yapı sahibinden en çok 1 ay içerisinde yapıya ruhsat alması ya da yapıyı mevcut ruhsata uygun hale getirilmesi istenir<sup>58</sup>. Bu 1 aylık sürenin miktarı ilgili yapıdaki giderilecek

---

<sup>55</sup> Danıştay 6.D, E.2001/37, T.26/3/2002.

<sup>56</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1471.

<sup>57</sup> İdari Yaptırım kavramı 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda;"Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir.İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir." şeklinde gösterilmiştir.Dolayısıyla mühürleme işlemi niteliği itibariyle bir idari tedbir konumunda bulunması sebebiyle idari yaptırım olarak kabul edilebilir.

<sup>58</sup> ÇAĞLAYAN, s.778.

aykırılığın durumuna göre değişebilir<sup>59</sup>. Dolayısıyla 30 günlük süre verilebilecek sürenin üst sınırıdır ilgili idare gerekli görmesi halinde daha az süre de takdir edebilir.Söz konusu süre içerisinde ilgilinin ruhsat başvurusu yapmış ancak kendisine henüz olumlu ya da olumsuz cevap verilmemiş ise bir aylık süre geçmiş olsa bile ruhsat ya da aykırılıkların ruhsata bağlatılması talebine ilişkin başvuruların sonuçlarının beklenmesi gerekir<sup>60</sup>. Aksi takdirde ilgilinin yaptığı ruhsat başvurusunun olumlu sonuçlanması halinde gereksiz yere yapının yıkılması durumuyla karşılaşmış olunacaktır.

**(1)Ruhsat Alınmadan Yapıya Başlanmıştır ise:** İnşaat ruhsatı almadan yapıya başlanmış olmakla birlikte; söz konusu inşaatın kanun, imar planı ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapılması mümkün ise bu halde yapı sahibinin inşaatı durdurma işleminden itibaren 1 ay içerisinde ruhsat için gerekli belgeleri hazırlayarak belediye ya da il özel idaresine başvurusu; ilgili idarelerin ise bu belgeleri inceledikten sonra bunlardan her hangi bir eksiklik ya da hata görmemesi halinde gerekli inşaat ruhsatını vermesi gereklidir<sup>61</sup>. Eğer yapının ruhsata bağlanmasına olanak bulunmamakta ise o zaman süre verilmesine de gerek bulunmamaktadır<sup>62</sup>. 32.madde de yer alan süre hukuka aykırılıkların telafi edilmesi amacıyla ilgili yapı sahibine tanınan bir haktan ibarettir.Ancak imar mevzuatı açısından ilgilinin taşınmazı için ruhsat düzenlenmesine olanak bulunmaması halinde taşınmazın her halde yıkımına karar verilecek olması nedeniyle yeniden bir süre<sup>63</sup> verilmesinin hukuken bir anlamı olmayacaktır.

**(2)Ruhsat ve Eklerine Aykırı İnşaat Yapılmış İse:** Aykırılıklar yürürlükteki İmar mevzuatına uygun olmakla birlikte projesine aykırı olabilir. Örneğin projesinde yer almamasına rağmen yönetmeliğe uygun çıkma

<sup>59</sup> ERGEN, İmar Davaları Rehberi , 607-608; KALABALIK, İmar Hukuku, s.1485.

<sup>60</sup> YASİN, s.72.

<sup>61</sup> KARAVELİOĞLU, s.1213;

<sup>62</sup> ERGEN, İmar Davaları Rehberi, s.608;KARAVELİOĞLU, s.1213; YASİN, s.71; KALABALIK, İmar Hukuku, s.1485.

<sup>63</sup> Bu kapsamda verilen bir Danıştay kararında, “3194 sayılı Yasanın 32. maddesinde belirtilen bir aylık süre, yapı tatil tutanağıyla inşaatın mühürlenme tarihinden itibaren yapı sahiplerine tanınması gereken sürenin üst sınırı olup, olayın niteliğine göre daha az bir süre tanınması da mümkündür. Ruhsata bağlanma olanağı bulunmayan ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı inşaatlar hakkında böyle bir sürenin öngörülmemesinin yıkım işlemi sakatlamayacağı açıktır.Dosyanın incelenmesinden, uyumsuzluk konusu yapının imar yoluna tecavüzlü olduğunun ve bu durumuyla ruhsata bağlanmasının mümkün bulunmadığının anlaşılması karşısında, ruhsata bağlanabilmesi için bir aylık süre tanınmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”ifadelerine yer verilmiştir. Danıştay 6.D, E.1996/21, T.3/4/1997.

yapılmış olabilir. Bu takdirde ilgiliye gerekli işlemleri yapmak üzere 1 aylık süre verilir ve bu süre içerisinde projeye ya da ruhsata olan aykırılıkların giderilmesi istenir<sup>64</sup>. Yapının ruhsata bağlanabilir olduğunun idarece kabul edilerek ruhsat alınması için yapı ya da ruhsat sahibine süre verildiği durumlarda mevzuata aykırılıkların giderilmesi için yapılan ruhsat talebinin incelenmesi aşamasında yapının ruhsata bağlanabilir yapı olmadığı anlaşılırsa ruhsat talebi reddedilebilir<sup>65</sup>. Ancak bu durum olumlu bir uygulama teşkil etmez. Ruhsata aykırılıkların giderilmesi için süre verilen ilgili, bu kapsamda maddi harcamanın yanında manevi bir beklenti içerisine de girebilir, sonrasında olumsuz cevap verilmesi kanaatimizce hukuki öngörülebilirlik ve haklı beklenti ilkeleriyle bağdaşmayacaktır. Yapılması gereken yapı tatil tutanaklarında bu durumun tespit edilerek ruhsata bağlatılıp bağlatılmayacağını belirtilmesi ya da encümen kararlarında bu durumun açık ve net yazılmasıdır.

**e)Yıkım Kararı Alma:** Yıkım işleminin sonuçlarının çok ağır olması nedeniyle incelemelerin titizlikle yapılması ve yasal prosedüre istinasız uyulması gerekmektedir. Yıkım işlemlerinde olaya özgün inceleme yapılmalı ve yapının şehircilik ve imar kurallarına uygun olup olmadığı da araştırılmalıdır<sup>66</sup>. Bir yapı, izin almadan yapılmış olmakla birlikte İmar mevzuatına herhangi bir aykırılık taşımıyorsa yıktırılamaz.Yaptırım yıkıma yönelik değil bina ya da yapının ruhsata bağlanmasını sağlamak için uygulanır. Bu yüzden yıkıma konu yapının imar planı ve mevzuatı uyarınca ruhsata bağlatıp bağlatılmayacağı öncelikle araştırılmalıdır<sup>67</sup>.

Yıkım kararı idarenin yaptığı birel-koşul işlemlerdir<sup>68</sup>. Yıkım kararı sonucunda yıkım eyleminin uygulanması yıkım kararının icrası niteliğinde olup idari işlem niteliğindedir. Dolayısıyla da yıkım kararının uygulanması bir eylem değil idari işlemin icrasına yönelik bir harekettir. Ancak öncesinde herhangi bir yıkım kararına dayanmayan yıkım uygulaması bir idari eylem oluşturabilmektedir<sup>69</sup>.

İmar Kanunu'nun 32.maddesine göre yukarıda yer verilen sürecin tamamlanmasından sonra 30 günlük süre içerisinde de ilgili ruhsata ve ekler-

---

<sup>64</sup> KARAVELİOĞLU, s.1214;

<sup>65</sup> KALABALIK, İmar Hukuku, s.1486.

<sup>66</sup> YILMAZ, s.96;DUMAN, s.470.

<sup>67</sup> DUMAN, s.471.

<sup>68</sup> “Bireysel idari işlemler, kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemlerdir...Bireysel idari işlemlere idari kararlarda denir” GÖZLER, İdare Hukuku, s.559-560.

<sup>69</sup> YILMAZ, s.96;KALABALIK, İmar Hukuku, s.1491.

ine aykırılıkların giderilmemesi ya da ruhsat alınmaması halinde belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümeni<sup>70</sup> dışında ise il daimi encümeni kararı ile yapının yıktırılmasına karar verilecektir. Yıkım kararının verilebilmesi için 30 günlük sürenin bitiminde idare tarafından ikinci kez bir tespit yapılması zorunlu kılınmamıştır. Yapı sahibi tarafından bu sürenin bitiminden önce gerekli aykırılıkların giderildiğine yönelik olarak ilgili idareye başvuruda bulunulması gerekmektedir. Danıştay tarafından bu konu da verilen bir kararında

*“...İmar Kanunu'nun32.maddesi; idareye uygun olarak düzenlenmiş 1.yapı tatil zaptından sonra, yapının eski hale getirilip getirilmediği hususunun belirlenmesi için 2.kez tespit yapma mükellefiyeti yüklememiştir.*

*Bu durumda 3194 sayılı Kanun'un 32.maddesi uyarınca tesis edilen ...yıkım işleminde hukuka aykırılık bulunmadığı...<sup>71</sup>”* ifadelerine yer verilmiştir.

Yapı tatil tutanağı ile yapı sahibine tanınan bir aylık süre beklenmeden yapının yıkımı hakkında karar verilmesinin işlemi şekil açısından sakatlayacağı kuşkusuzdur<sup>72</sup>. Ancak Danıştay kimi kararlarında bu bir aylık süre içerisinde ilgilinin idareye her hangi bir başvurusunun olmaması halinde işlemin iptaline karar vermemektedir. Bu doğrultuda verdiği bir kararında:

*“...yapı tatil tutanağı düzenlendikten sonra 3194 sayılı yasanın 32.maddesinde öngörülen bir aylık süre beklenmeksizin yıkımı yolundan encümen kararı alınmış ise de, davacı tarafından dava açılıncaya kadar geçen sürede davalı idareye ruhsat istemiyle herhangi bir başvuruda da bulunulmamıştır. Bu durumda, İdare Mahkemesi'nce usulüne uygun olarak düzenlenen yapı sahibine tebliğ edilen yapı tatil tutanağı üzerine davacı tarafından herhangi bir ruhsat başvurusunda bulunulmadığı açık olup yıktırılması yolundaki encümen kararında hukuka aykırılık bulunmadığı...<sup>73</sup>”* şeklinde belirleme yapmıştır.

Danıştay kararı ilk bakışta açık bir şekilde aykırılık olmasına karşılık işlemi hukuka uygun bulması nedeniyle eleştirilebilirse de kararda haklı taraflarında bulunduğu kuşkusuzdur. Gerçekten İmar Kanunu'nun 32.maddesinde yer alan 1 aylık sürenin konuluş amacı bu süre içerisinde aykırılıkların giderilmesi ya da ruhsat alınmasıdır. Her ne kadar idare bu 1 aylık süreye uymadan yıkım işlemi tesis etmiş olsa da ilgili tarafından davanın açılması

<sup>70</sup> ERKÜN, İmar Hukuku Prensipleri, s.214;DUMAN, s.470.

<sup>71</sup> Danıştay 14.D, E.2011/2578, K:2011/1841, T.19/10/2011

<sup>72</sup> YASİN, s.72.

<sup>73</sup> Danıştay 6.D, E.1992/358, K:1993/956, T.10/3/1993.

aşamasına kadar belediyeye ya da il özel idaresine aykırılıkların giderilmesi yönünde bir başvuru yok ise bu takdirde ilgili kişi tarafından kanunda yer alan 1 aylık süre içerisinde aykırılıkların giderilmesi amacının bulunmadığı açık olup sadece 1 aylık süreye uyulmadığı gerekçesiyle yıkım işleminin hukuka aykırı bulmak hukuki gözükmemektedir.

Yıkım işlemine yönelik olarak belediye ya da il daimi encümeni kararı alınırken işlemin kimin hakkında tesis edileceği çoğu zaman sorun oluşturmaktadır. Gerçekten ruhsat ve eklerine yapı yapılması durumunda; sorumlu tutulması ve hakkında işlem tesis edilmesi gereken bu aykırılığı yapan kişi mi yoksa yapının kendisi dolayısıyla da yapı sahibi mi olmalıdır? Daha belirgin bir örnekte bir taşınmazı mimari projeye aykırı olarak tadilatla bulunan kiracı nedeniyle yıkım işlemi kiracı hakkında mı yoksa yapının sahibi hakkında mı tesis edileceği tartışma konusu olabilmektedir. Söz konusu aykırılık halinde idari para cezası verilmesi durumunda bu işlemin cezaların şahsiliği ilkesi uyarınca aykırılık kimin tarafından yapıldı ise onun adına dolayısıyla da kiracı adına tesis edilmesi gerektiği açıktır. Ancak yıkım işlemi kişi adına değil hukuka aykırı yapı için tesis edilen ve o yapıyı kamu düzeninin bozulmasını önlemek amacıyla ortadan kaldırmayı amaç edinen bir işlemdir. Bu yüzden de yıkım işleminin, aykırılık kimin tarafından yapılırsa yapılsın, ilgili yapı adına tesis edilmesi gereklidir. Bu takdirde kural olarak ruhsat alınarak inşa edilen ancak sonradan ruhsata aykırı olarak yapılan yapılar için ruhsat sahibi<sup>74</sup>, ruhsatı hiç olmayan yapılar için ise taşınmaz sahibinin muhatab alınacağı söylenebilir<sup>75</sup>. Hisseli taşınmazlarda ise yapıyı inşa eden belli değil ise tüm paydaşlar sorumlu tutulur<sup>76</sup>. Yüksek Mahkeme konuyla ilgili kararında;

*“...Ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak inşa edilen yapılara ilişkin uygulanacak yasal prosedürü belirleyen 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesi uyarınca uygulanacak idari müeyyidelerde (yıkım veya projeye uygun hale getirme) asıl olan yapı olup, bu müeyyide ile yapının ruhsatlandırılması,*

<sup>74</sup> Danıştay; ruhsat sahibi olan malikin ölmesi halinde murisçileri adına tesis edilen yıkım işlemi ile ilgili olarak “...Yukarıda içeriği Yasa hükmünde esas olan ‘ruhsatsız yapı’ olduğundan üzerinde yapı bulunan taşınmazın malikinin yanı sıra bu yapıyı inşa eden kişinin de yapı sahibi olarak kabulü suretiyle işlem tesis edilmesi mümkündür.Malikin ölmüş olması mirasçılarının söz konusu işleme karşı dava açmalarına engel teşkil etmeyeceği gibi dava konusu yıkım işleminin yapıyı esas alan bir işlem olması nedeniyle ölmüş kişi adına tesis edilmiş olması işlemi sakatlamayacaktır...”şeklinde karar vermiştir.Danıştay 6.D, E.2003/3742, K:2005/594. T.8/2/2005.

<sup>75</sup> YASİN, s.60;KALABALIK, İmar Hukuku, s.1494.

<sup>76</sup> DUMAN, s.473.

*yıkımı veya ruhsat eki projesine uygun hale getirilmesi amaçlanmaktadır.*

*Olayda da, dava konusu işlemin yapı hakkında tesis edilmiş olduğu anlaşılmiş olup 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32.maddesine uygun olarak yapı hakkında tesis edilen işlemde bu yönde hukuka aykırılık bulunmadığından, İdare Mahkemesince... söz konusu aykırılığa sebebiyet verdiği iddia edilen kiracı adına tesis edilmesi gerektiğinden bahisle verilen iptal kararında yasal isabet görülmemiştir.<sup>77</sup>” görüşüne yer vererek yıkım kararının kiracı adına tesis edilmesini kanuna uygun görmemiştir.*

3194 sayılı Kanunun 32.maddesinin son fıkrasında ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın, belediye encümeni veya il idare kurulu (5302 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra il encümeni olarak değerlendirilmeli) kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafin yapı sahibinden tahsil edileceği hükme bağlanmıştır. Görüldüğü üzere kanun koyucu kamu güvenine aykırı olarak yapılmış bir yapının her ne surette olursa olsun varlığını devam ettirmesinin istememiş ve gerekli tebligatlar yapıldıktan sonra halen yapı ortadan kaldırılmamış ise bu yapının ortadan kaldırılması yükümlülüğünün ilgili belediye ya da valiliğe bırakmıştır. Ancak söz konusu idareler tarafından yıkım işleminin gerçekleştirilmesi halinde ise yıkım masraflarının da yapı sahibinden tahsil edileceğini hükme bağlamıştır. Madde hükmünden de açıkça anlaşılacağı üzere yapı sahibinden tahsil edilebilecek tutar sadece yıkım masrafı<sup>78</sup> olup fazlasına kanun koyucu izin vermemektedir.

## **II) İMAR PARA CEZASI**

Yasada açıkça belirlenen idari ihlaller nedeniyle her hangi bir yargı kararına gerek kalmaksızın yasanın doğrudan doğruya idari makamlarca verilebileceğine izi verdiği ve bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran idari yaptırım türlerine idari para cezaları denir<sup>79</sup>. İdari para cezalarının ceza mahkemelerince verilen ceza yaptırımlarından ayırıcı noktası bu cezaların bir yargı organınca ve ceza usulü kurallarına göre verilmemesidir.

<sup>77</sup> Danıştay 14.D, E.2011/3622, K:2011/2518, T.4/11/2011

<sup>78</sup> Danıştay yapı sahibinden yıkım masrafının %30 fazlasıyla beraber tahsiline yönelik bir işlemin denetlenmesi ne yönelik bir kararında “...Yukarda yer verilen mevzuat hükmü değerlendirildiğinde, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan yapının, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği düzenlenmiş olup madde metnin yıkım masrafının %30 fazlasıyla yapı sahibinden alınacağına dair bir hüküm olmamasına rağmen dava konusu işlem ile bu masrafın davacıdan istenilmesinde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığı...” gerekçesine yer vermiştir.Danıştay 14.D, E.2011/3936, K:2011/2316, T.2/11/2011

<sup>79</sup> YILMAZ, s.112.



İmar para cezaları da imar mevzuatında belirtilen düzenlemelere aykırı davranılması halinde herhangi bir mahkeme kararına gerek kalmadan ilgili idare tarafından düzenlenebilecek olan idari para cezalarıdır<sup>80</sup>. Söz konusu İmar Kanunu'nun 42. maddesi<sup>81</sup> hükmü Anayasa Mahkemesi'nce<sup>82</sup> iptal edilmesi üzerine yeniden düzenlenmiş ve madde hükmünde ayrıntılı olarak imar para cezalarının miktarı ve usulüne yer verilmiştir. 42.madde de<sup>83</sup> ruh-

<sup>80</sup> ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.150.

<sup>81</sup> İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 1.fikrasının önceki hali "Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuata aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 liradan 25.000.000.-liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'inin uygulanır." hükmü düzenlenmekte idi. Anılan hükmün "500.000 liradan 25.000.000.-liraya kadar para cezası verilir" şeklindeydi.

<sup>82</sup> Söz konusu maddenin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması üzerine Mahkeme"...İdari makamların Yasa'nın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütler Yasa'da gösterilmemiştir. Yasa'yla 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 Yasa'da yer almamıştır. Yasa kuralı bu anlamda belirli ve öngörülebilir değildir. Alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir alanı geniş, sınırsız ve ölçüüstüdür. Cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır arasında elli kat gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yolaçabilecek niteliktedir.Yasakoyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, cezaların yasallığı ve hukuksal güvenlik ilkelerinin gereği olarak, farklı ve keyfi uygulamalara neden olmamak için, imar hukukuna uygun geçerli sebepler ve objektif ölçütleri yasadaki göstermesi gerekir. Cezanın Yasa'da gösterilen sınırlar arasında idarece belirlenmesinde, yapının, taşkın, heyelan, kaya düşmesi gibi afet alanlarında bulunan, sıhhi ve jeolojik mahsurları olan veya bunlar gibi tehlikeli durumlar göstermesi nedeniyle imar planlarına veya ilgili idarelerce hazırlanmış, onaylanmış raporlara göre yapılması yasak olan alanlara, imar planlarında umumi hizmet alanlarına, kamu tesis alanlarına ve yapı sahibine ait olmayan alanlara yapılması; hangi amaçla yapıldığı, büyüklüğü ve konut, ticari, sanayi, otel, akaryakıt istasyonu gibi niteliği; fen ve sağlık kurallarına aykırılık taşınması; içinde oturan veya çalışacak kişiler için tehlike oluşturması; çevresinde ya da aynı bölgede emsal yapılar için uygulanan imar para cezaları; kente ve çevreye etkisi; bitmiş ve kullanılabilir durumda olması gibi ölçütlere yer verilmemiştir. Bu tür idari işlemlere karşı yargı yolu açık olmakla birlikte, bu güvencenin uygulama aşamasından sonra ve ancak itiraz yoluyla ortaya çıkacağı göz önünde bulundurulduğunda, yasa kurallarının yürürlükte olduğu sürece keyfiliği ortadan kaldırmaya yeterli olduğu söylenemez. Hukuk kuralları, yargının yürümüne ihtiyaç göstermeyecek ve uygulayıcılar tarafından anlaşılabilir şekilde açık ve belirgin olmak, uygulayıcılara güvence vermek zorundadır. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir. " gerekçesiyle Kanun maddesinin iptaline karar vermiştir. AYM, E:2005/5, K:2008/93, K.T:17.4.2008, RG.5/11/2008.

<sup>83</sup> Kanun maddesinin tamamı" İdari Müeyyideler:**Madde 42**-Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır.

Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine, yapı müteahhidine veya aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, beşyüz Türk Lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır:

a) Bakanlıkça belirlenen yapı 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 yirmüç, 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, idari para cezası verilir. Bu miktarlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında bir Türk Lirasının küsuru da dikkate alınmak suretiyle artırılarak uygulanır.

b) Mevzuata aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklerle aykırı bulunan uygulamalar için, Bakanlıkça yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre ilgili idarece belirlenen bedelin % 20'si kadar idari para cezası verilir.

c) (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırmayı gerektiren 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 haliyle 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 hale gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın % 50'si,
- 10) Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşaf faaliyete konu ise cezanın % 100'ü,
- 11) İnşaf faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın % 10'u,
- 12) İnşaf faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın % 20'si,
- 13) Çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın % 20'si,

(a) ve (b) bentlerinde belirtilen şekilde tespit edilen para cezalarının miktarına göre ayrı ayrı hesap edilerek ilave olunur. Para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında, aykırılıktan etkilenen alan dikkate alınır.

18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere ikibin Türk Lirası, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası idari para cezası verilir.

sat ve eklerine aykırı yapı yapmakla ilgili olarak “Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır....8, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı

---

Yapıldığı tarih itibarıyla plana ve mevzuata uygun olmakla beraber, mevcut haliyle 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 içinde takviyede bulunmayan veya bu yapıları 39 uncu madde uyarınca yıkmayan yapı sahibine onbin Türk Lirası idari para cezası verilir.

27 nci maddeye göre il özel idaresince belirlenmiş köy yerleşme alanı sınırları içinde köyün nüfusuna kayıtlı olan ve köyde sürekli oturanlar tarafından, projeleri il özel idaresince incelenerek fen, sanat ve sağlık şartlarına uygun olmasına rağmen muhtarlık izni olmaksızın konut ve zafî maksatlı tarım ve hayvancılık yapısı inşa edilmesi halinde yapı sahibine üçyüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu yapılardaki diğer aykırılıklar ve ruhsata tabi tarım ve hayvancılık maksatlı yapılardaki aykırılıklar için verilecek olan idari para cezası, üçyüz Türk Lirasından az olmamak üzere, ikinci fıkraya göre hesaplanan toplam ceza miktarının beşte biri olarak uygulanır.

Yukarıdaki fıkralarda belirtilen fiil ve hallerin, yapının inşa edilmesi süreci içinde tekrarı halinde, idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanır.

Yukarıdaki fıkralar uyarınca tahsil olunan idari para cezaları, aynı fiil nedeniyle 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 184 üncü maddesine göre mahkûm olanlara faizsiz olarak iade edilir.

Yapının bu Kanuna, ilgili diğer mevzuata, plana, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere uygun hale getirilmesi için idarenin yazılı izni dahilinde yapılan iş ve işlemler mühür bozma suçunu teşkil etmez.

Müelliflerin, fenni mesul mimar ve mühendislerin, yapı müteahhitlerinin, şantiye şefi mimar ve mühendislerin, imar mevzuatına aykırı fiillerinden dolayı verilen cezaları ve haklarındaki kesinleşmiş mahkeme kararları, kendi kayıtlarına işlenmek ve ilgili mevzuata göre cezai işlem yapılmak üzere, üyesi oldukları meslek odasına ve Bakanlığa ilgili idarece bildirilir. Bu kişiler, verilen ceza süresi içinde yeni bir iş üstlenemez.

Yapı müteahhidinin yetki belgesi;

a) Yapım işinin ruhsata ve ruhsat eki etüt ve projelere aykırı olarak gerçekleştirilmesi ve 32 nci maddeye göre verilen süre içinde aykırılığın giderilmemesi halinde beş yıl,

b) Yapım işinde ruhsat eki etüt ve projelere aykırı olarak gerçekleştirilen imalatın can ve mal güvenliğini tehdit etmesi halinde on yıl,

c) Bakanlıkça olumsuz kayıt değerlendirmesi yapılan hallerde bir yıl, süreyle Bakanlıkça iptal edilir. Yapı müteahhidinin, yapım işlerinden doğan vergi ve sigorta primi borçlarını ödememesi ve diğer sorumluluklarını yerine getirmemesi hallerinde yetki belgesi bir yıldan az olmamak üzere Bakanlıkça iptal edilir ve bunlara sorumluluklarını yerine getirinceye kadar yeni yetki belgesi düzenlenmez. Yetki belgesi iptal edilen yapı müteahhidi yeni yetki belgesi düzenleninceye kadar yeni iş üstlenemez, ancak mevcut işlerini tamamlar. Yetki belgeli yapı müteahhidi olmaksızın başlanılan yapının ruhsatı iptal edilir ve yapı mühürlenir.”şeklinde dir.

olmak üzere ikibin Türk Lirası, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası idari para cezası verilir.<sup>84</sup>” hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hareketlerde bulunulması halinde 32.madde de yer alan yıkım işleminin yanında 42.madde de belirtilen imar para cezası uygulamasına gidilebilecek ayrıca verilen süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi halinde ek olarak yapı veya parsel sahibine tekrardan para cezası verilebilecektir. Bu takdirde ortaya çıkan sorun imar mevzuatına aykırı yapı yapan kişi bu şekilde tek fiili nedeniyle birden fazla yaptırımla karşı karşıya kalmakta mıdır? Başka bir ifadeyle ilgiliye tek fiili nedeniyle iki farklı ceza verilebilir mi ve burada tek fiilmi sözkonusudur. Yıkım kararı niteliği itibariyle bir yaptırım olmaması nedeniyle bir üçüncü yaptırım olarak bu tartışmaya konu edilmemektedir. Bu bağlamda da bahsi geçen Kanun hükmünde anayasaya aykırılık var mıdır?

Söz konusu tartışma İzmir 3.İdare Mahkemesi'nin itiraz yolu ile 42.maddenin 3.fikrasında yer alan (32) ibaresinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurması üzerine Yüksek Mahkemeye taşınmış, Mahkeme yaptığı incelem sonrasında verdiği kararında:

*“...İtiraz konusu kural, İmar Kanunu'nun 32. maddesine yapılan yorumlamaya ilişkindir. Söz konusu maddede, ruhsat almadan yapıya başlayan veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yaptığı tespit edilen yapı sahibine bir ay içerisinde, yapı ruhsatsız ise ruhsat alma, ruhsat ve eklerine aykırı ise ruhsata uygun hâle getirme, bu iki şekilde hukuka aykırılık giderilmemiş ise yapıyı yıkmaya mükellefiyetleri öngörülmüş, bu yükümlülükleri yerine getirmemenin yaptırımı, anılan Kanun'un 42. maddesinin üçüncü fıkrasında belirlenmiştir.*

<sup>84</sup> Madde gerekçesinde:”Üçüncü fıkrada, 3194 sayılı Kanununun 18 inci maddesinde yer alan kısıtlamalar ve 28 inci maddesinde yer alan yükümlülükler ile 33 üncü maddesindeki umumi hizmetlere ayrılan yerlerde yapılacak muvakkat yapılara, 34 üncü maddesindeki inşaat, tamirat ve bahçe tanzimi ile ilgili tedbirlere ve mükellefiyetlere, 35 inci maddesindeki bina ön cephe hattı ile yol arası ve tabii zeminin kazılmasına, 36 ncı maddesindeki kapıcı dairesi ve sığınaklara, 37 nci maddesindeki otopark tesisine, 40 ncı maddesindeki arsalarda, evlerde ve sair yerlerde, halkın sağlık ve selameti için alınması gereken tedbirlere, 41 inci maddesindeki idarece belirlenen yollar üzerinde sakıncalı bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin idarece belirlenen şartlarda kapatılmasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya bu yükümlülüklere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, müelliflere, ilgili fenni mesule, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere, can ve mal güvenliğini tehdit edip etmemesi, çevre ve sağlık şartlarını etkileyip etkilemediği hususları da tespit edilerek kademeli olarak idari para cezası verilmesi hükme bağlanmıştır.” ifadelerine yer verilmiş olup gerekçede belkide unutulduğu için 32.madde hükmüne yer verilmemiştir.

*Söz konusu fıkra da geçen “bu maddeye aykırı davrananlar” ibaresi 32. maddede sayılan yükümlülükleri yerine getirmemeyi ifade etmektedir.*

*Kanun’un 42. maddesinin ikinci fıkrasında, ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ya da imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine, yapı müteahhidine veya aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fennî mesullere; yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre nispi olarak idari yaptırım öngörülmektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise bu fıkradan farklı olarak verilen süre içerisinde yükümlülüklerini yerine getirmeyenler için maktu para cezası öngörülmektedir. Bu durumda ikinci fıkra da imar mevzuatına aykırı yapı yapılması cezalandırıldığı hâlde, üçüncü fıkra da verilen süre içerisinde saptanan aykırılığın giderilmemesi cezalandırılmaktadır.*

*Açıklanan nedenlerle, farklı eylemlere, şartları oluştuğunda ayrı ayrı ceza uygulanması mükerrer cezalandırma olarak nitelendirilemeyeceğinden kural, Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.<sup>85</sup>” ifadelerine yer vermiştir.*

Anayasa Mahkemesi tarafında verilen karar kanaatimizce de yerindedir. Kararda belirtildiği üzere 42.madde kapsamında verilen para cezalarının konusunu farklı eylemler oluşturmaktadır. Bunlar imar mevzuatına aykırı yapı yapılması ve verilen süre içerisinde bu aykırılıkların giderilmemesidir. Ancak 42.maddenin ilk halinde bulunmayan bu hükmün hakkaniyet açısından değerlendirilmesinde ise yerinde bir düzenleme olduğu söylenemez. Gerçekten söz konusu madde ile imar mevzuatına aykırı yapı yapan ilgililer çok ağır para cezaları ile karşılaşmaktadır. Oysa ki yapının yıkılması ve bununla beraber para cezası verilmesi yeteri kadar caydırıcılığa sahipken ek olarak verilen süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi halinde yeniden para cezasına hükmedilmesi hakkaniyete uygun düşmemektedir. Kaldı ki verilen süre içerisinde yapıların ruhsata uygun hale getirilmemesi ya da ruhsat alınmaması halinde yapının idare tarafından yıkılarak masrafında sorumlu kişilerden tahsil edilecek olması nedeniyle yeniden para cezasına hükmedilmesine gerek bulunmamaktadır.

İmar Kanunu’nun 42.maddesine göre para cezası verme yetkisinde yıkım kararında olduğu gibi belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye

<sup>85</sup> AYM, E:2011/36, K:2011/181, T:29/12/2011, R.G 5/4/2012.

encümeninde<sup>86</sup>, dışında ise il daimi encümeninde bulunmaktadır. Belirtilen idarelerin dışında başka bir idare tarafından imar para cezası tesisine gidilmesinin işlemi sakatlayacağı açıktır.

İmar Kanunu'nun 42.maddesinin yeni halinde daha önce yer almayan çeşitli düzenlemelerde yer verilmiştir. Kanun hükmüne göre imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında idari yaptırım uygulanacağı belirtilmektedir. Buna göre belediye encümeni ya da il encümeninin mevzuata aykırılıkların tespiti halinde idari yatırım kararı vermesi için 10 iş günü vardır<sup>87</sup>. Düzenlemeye göre idari yaptırım kararının alınması için 32.madde de yer aldığı şekilde herhangi bir süre verme ya da kapiya asarak tebliğe gerek duyulmamaktadır. Tespit yapıldıktan sonra ilgili idare encümenince 10 iş günü içinde idari para cezasına yönelik olarak karar alınacak ve bu karar genel hükümlere göre sorumluya tebliğ edilecektir.

Yine yeni düzenlemeyle getirilen hükümlerden birisi de 42.maddenin 7.fıkrasında yer alan "Yukarıdaki fıkralar uyarınca tahsil olunan idari para cezaları, aynı fiil nedeniyle 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 184<sup>88</sup> üncü maddesine göre mahkûm olanlara faizsiz olarak iade edilir." hükmüdür. Madde hükmü ilk bakışta garip karşılanabilir. Gerçekten düzenlemeye göre söz gelimi ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmak nedeniyle hakkında idari para cezası verilen kişi aynı zamanda Türk Ceza Kanunu'nun 184.maddesi uyarınca yargılanır ve hakkında mahkumiyet kararı verilirse bu takdirde tahsil edilen para cezası faiziyle birlikte iade edilecektir. Buna göre sorumlu kişi hakkında mahkumiyet kararı verilmesine karşılık neden tahsil edilen para cezasının yeniden iadesine karar veriliyor sorusu akla gelebilmektedir. Bu sorunun cevabı olarak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu

<sup>86</sup> ÇOLAK-ÜNGÖREN, s.153.

<sup>87</sup> BİLGİN-SEZER, s.621.

<sup>88</sup> Türk Ceza Kanunu Madde 184 -Yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.Yapı ruhsatı olmadan başlatılan inşaatlar dolayısıyla kurulan şantiyelere elektrik, su veya telefon bağlantısı yapılmasına müsaade eden kişi, yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.Yapı kullanma izni alınmamış binalarda herhangi bir sınai faaliyetin icrasına müsaade eden kişi iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.Üçüncü fıkra hariç, bu madde hükümleri ancak belediye sınırları içinde veya özel imar rejimine tâbi yerlerde uygulanır.Kişinin, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak yaptığı veya yaptırdığı binayı imar plânına ve ruhsatına uygun hale getirmesi halinde, bir ve ikinci fıkra hükümleri gereğince kamu davası açılmaz, açılmış olan kamu davası düşer, mahkum olunan ceza bütün sonuçlarıyla ortadan kalkar. İkinci ve üçüncü fıkra hükümleri, 12 Ekim 2004 tarihinden önce yapılmış yapılarla ilgili olarak uygulanmaz.



gösterilebilir. Kabahatler Kanunu'nun "İçtima" başlıklı 15.maddesinde "... Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanmayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır." hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre bir fiilin hem kabahat hemde suç olması halinde sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilecektir. Söz konusu durum İmar Kanunu'nun 42.maddesi açısından düşünüldüğünde ise ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmak aynı zamanda TCK 184.maddede ki "İmar Kirliliğine Neden Olma" suçunun konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla ilgili kişinin bu suç kapsamında yargılanıp ceza alması halinde, hakkında uygulanan ve kabahat niteliği taşıyan idari para cezasıda ayrıca tahsil edilemeyecek; eğer tahsil edilmiş ise iade edilecektir. Dolayısıyla hazırlanan yeni madde hükmü ile İmar Kanunu'nun 42/7. fıkrası Kabahatler Kanunu ile uyumlu hale getirilerek sorumluların aynı fiilden dolayı hem suç hemde kabahat nedeniyle iki kere cezalandırılması önlenmiştir.

İmar Kanunu'nun 42.maddesinin 1.ve 2. fıkralarına göre para cezası verilebilmesi için ruhsata aykırılıkların giderilip giderilmesine ya da ruhsata bağlanıp bağlanmamasının beklenilmesine gerek yoktur<sup>89</sup>. Bu fıkra kapsamında ilgilinin imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapmış olması yeterlidir. Ancak 3.fıkra hükmüne göre para cezası verilebilmesi için Kanunda yer alan süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi halinde para cezası verilebilecektir. Danıştay konu ile ilgili verdiği bir kararında:

*"...3194 sayılı Yasa'nın 42.maddesinde de, ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine veya müteahhidine para cezası verileceği kurala bağlanmıştır. Yapı sahibine para cezası verilebilmesi için idarece ruhsatsız yapılaşmanın veya ruhsata aykırılığın tespit edilmiş olması yeterli olup, ruhsata aykırılığın tespiti üzerine mevzuata uygunluğunun sağlanması için ilgiliye tanınan sürenin pra cezası verilmesi yönünden tesis edilecek işlemle bir ilgisinin bulunmadığı... bu itibarla uyuşmazlık konusu taşınmazın bulunduğu yerde düzenlenen tutanak tarihinden itibaren 30 gün süre tanınmadığı ve belirtilen süre içinde de mevzuata uygunluğunun sağlandığı gerekçesinin para cezası verilmesine ilişkin işlemin iptaline esas alınamayacağı açıktır..."<sup>90</sup>* ifadelerine yer vererek imar mevzuatına aykırı yapının yapılmış olmasının para cezasının tesisi için yeterli olduğu ayrıca söz konusu aykırılıkların giderilmemiş olmasının

---

<sup>89</sup> YAŞAR, s.271-272.

<sup>90</sup> Danıştay 6.D, E.2004/3982, K:2006/4919, T.20/10/2006.



para cezasının tesisi açısından önem ifade etmediğini belirtmiştir. Ancak hemen söylemek gerekir ki 42.maddenin yeni hali ile aykırılıkların verilen süre içerisinde giderilmemiş olmasının ayrıca para cezasına konu olacağı açıktır.

42.madde ve diğer maddelerde yer alan para cezaları sabit kalmamakta her yıl yeniden belirlenen “yeniden değerlendirme oranı”nda artırılmaktadır. Dolayısıyla da tespit yapıldığı tarih ile encümenler tarafından alınan para cezası tesisine yönelik kararın alınma tarihinde cezalar miktar açısından farklılık gösterebilmektedir. Danıştay bir kararından söz konusu uyumsuzlukla ilgili olarak:

*“...Dosyanın incelenmesinden, 8.11.2000 günlü tutanakla ruhsatsız inşaatın mühürlenerek durdurulduğu, dava konusu 8.5.22003 günlü, 398 sayılı işlemle de 15.000.000.000,-lira para cezası verildiği anlaşılmaktadır. Para cezası uygulanırken ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan inşaatın tespit tarihinin esas alınarak ceza uygulamasına gidilmesi ve eylemin meydana geldiği tarihte belirlenen para cezası miktarının uygulanması gerekmektedir. Olayda tespit tarihi 8.11.2000 günü olmasına karşın işlem tarihinde geçerli olan para cezası miktarına göre ceza uygulanmasına gidildiği anlaşıldığından, dava konusu işlemde bu nedenle hukuka uyarlık bulunmamaktadır<sup>91</sup>.”* ifadelerine yer vererek para cezasının tespit tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan tarifeye göre verilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Yüksek mahkeme kannatımızca de doğru ve yerinde bir tespitte bulunmuştur. İdarelerin ihmal ederek para cezası tesisine yönelik kararları tespit tarihinden çok sonraları alabileceği dikkate alındığında idarelerin ihmalinden kaynaklanan bir durumun sonuçlarına yapı sahibinin katlanmasını kabul etmek hakkaniyete uygun düşmeyecektir.

Yıkım işlemi ile imar para cezaları arasındaki en büyük farklardan biri yıkım işlemin doğrudan yapıyı ilgilendirmesi nedeniyle işlemin yapı adına ya da yapı sahibi adına tesis edilecek olması, imar para cezasının ise niteliği itibarıyla bir cezai işlem olması nedeniyle cezaların şahsiliği ilkesine göre ancak imar mevzuatına aykırı yapıyı yapan kim ise onun adına verilebileceğidir. Danıştay'ın bu husustaki verdiği kararları isitkrar kazanmış bulunmaktadır. Yüksek mahkeme bir kararında:

*“...Uyumsuzluk konusu olayda, taşınmaz maliki olan davacının kira kontratında tadilatların niteliğini de belirterek açık olarak kiracıya muafakat vermediği ce tadilatların kira kontratından sonraki bir dönemde idarece tes-*

<sup>91</sup> Danıştay 6.D, E.2005/27, K:2006/6616, T.25/12/2006.

*pit edildiği anlaşıldığından, bu tadilatların mülk sahibi olan davacının açık muafakati 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 uyarlık bulunmadığı...<sup>92</sup>” şeklinde yorum yapmıştır<sup>93</sup>.*

Danıştay tarafından kabul edilen söz konusu içtihat kanaatimizcede yerindedir. Yıkım işlemi her ne kadar doğrudan yapıyı ilgilendirmesi nedeniyle yıkıma konu aykırılıkların kimin tarafından yapıldığı önem taşımamakta ise de imar para cezası açısından eylemi gerçekleştirenin kim olduğunu tespit etmek büyük önem arz etmektedir. İmar para cezası ile yapı değil fail cezalandırılacaktır. Bu kapsamda da ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapan kim ise imar para cezası onun adına tesis edilecektir. Ancak burada söylemek gerekir ki söz konusu idari para cezası ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız yapı yapılması halinde verilecek olan 42.madde de nisbi para cezasıdır. Yukarıda ki açıklamalarda belirtilen 32.madde hükmü uyarınca ruhsat ve eklerine aykırı ya da ruhsatsız yapılar için söz konusu aykırılıkların ortadan kaldırılması için verilen süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi halinde verilecek para cezaları da yine sadece yapı sahibi ya da parsel sahibine verilebilecektir. Bu durumun gerekçesi olarak 42/3 madde hükmü gösterilebilir. Madde de “18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere ikibin Türk Lirası, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası idari para cezası verilir.” cümlesine yer verilmektedir. Buna göre 32.madde de belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde yapı veya parsel sahibi, harita, plan, etüt ve proje müellifleri, fenni mesuller, yapı müteahhidi ve şantiye şefinden ilgisine göre para cezası verilecektir. İmar Kanunu’nun 32.maddesinde 30 günlük süre içerisinde ruhsatsız yapıya ruhsat almak ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapıyı ruhsata uygun hale getirmek fiiliyle sadece

<sup>92</sup> Danıştay 6.D, E.2004/2, K:2005/5491, T.15/11/2005.

<sup>93</sup> Yüksek Mahkeme benzer bir kararında “davacı tarafından ruhsatsız inşaat yapıldığının 27/5/2004 günlü tutanakla yespit edildiği ve bu nedenle davacıya para cezası verildiği anlaşılmaktadır.Bu itibarla uyuşmazlık konusu ruhsatsız inşaatın davacı tarafından yapıldığı açık olduğundan, ruhsatsız inşaatın davacının mülkiyetinden çıkmış olması yukarıda belirtilen mevzuat uyarınca ruhsatsız yapıyı yapan davacıya para cezası verilmesine engel teşkil etmemektedir.” ifadelerine yer vermiştir. Danıştay 6.D, E.2005/1084, K:2007/2323, T.27/4/2007.

yapı ya da parsel sahibinin (parselde birden fazla inşaat sahibi olabilir) ilgisinin kurulabilecek olması nedeniyle yıkım kararında olduğu gibi 42.maddenin 3.fıkrasında yer alan para cezasıda yine sadece yapı ya da duruma göre parsel sahibine kesilebilecektir.

## SONUÇ

Çalışmanın başında da söylendiği üzere imar hukukunun gelişmişliği ülkenin gelişmişliği ile doğru orantılıdır. Gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelere; yerleşmanın planlamasının ötesinde çok daha büyük sıkıntılar olduğu için çoğu zaman imar hukukunun varlığından bahsedilemez. Bu tür ülkelere görünürde böylesine bir hukuk dalı ve mevzuat hükümleri olsa da bunun etkinliği görülemez.

3194 sayılı İmar Kanunu kanaatimizce ülkemizin ihtiyaçlarını karşılayabilecek durumdadır.Bunun en büyük nedeni olarak Kanunun çerçeve bir kanun niteliği taşıdığı söylenebilir. İmar hukukuna yönelik düzenlemeler İmar Kanununun yanı sıra; İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu v.s gibi farklı kanunlarda da yer almaktadır.Bununla beraber yine yönetmelikler düzeyinde de imar hukukuna yönelik çok sayıda düzenleyici işlem bulunmaktadır.

İmar Kanunu ile ilgili olarak yapılması gerekli en öncelikli değişiklik Kanunun 32.maddesinin son fıkrasında yer alan “il idare kurulu” kavramının çıkartılarak yerine “il encümeni” ifadesinin getirilmesidir.Çalışmada da bahsedildiği üzere, 5302 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile belediye ve mücavir alanı sınırları dışında yıkım ve para cezası verme yetkisi il idare kurulunun değil artık il encümenininindir. Ancak bu hususta İmar Kanununun 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na uyumlaştırılması ile ilgili bir değişiklik yapılmadığı için 32.madde son fıkrası yerinde durmaktadır. Yakın bir tarihte 42.madde hükmü değiştirilmesine ve 5302 sayılı Kanunada uyumlu şekilde yetkili makam olarak “ilgili encümenler” ifadesi kullanılmasına rağmen 32.madde de bu sırada bir değişiklik yapma ihtiyacı görülmemiştir.

2577 sayılı idari yargılama Usulü Kanunu içeriği itibariyle idari yargı da dava açılmasını işlemin yürütülmesinin durdurulması açısından yeterli bir neden olarak görmemektedir. Herhangi bir işlemin yürütülmesinin durdurulabilmesi ancak Mahkeme tarafından verilecek olan bir karar tarafından mümkün olabilmektedir. Yıkım kararları nitelikleri itibariyle telifisi güç ya da imkansız işlemler kategorisinde ön sıralarda yer almaktadırlar. Her ne ka-

dar uygulamada bu tür davaların çözümlenmesi açısından gerekli özenin ve çabukluğun gösterildiği ön görüşü kabul edilebilirse de kanaatimizce bu tür davaların klasik 2577 sayılı yasa da yer alan usulden ayrılarak daha hızlı ve daha öncelikli görülmesi için İmar Kanunu'na hüküm konulabilir. Söz gelimi bu tür davalarda cevap verme süresi (30) günden aşağı çekilebilir ya da dosyaların öncelikli olarak bağlanmasına yönelik düzenlemeler getirilebilir.

Yine ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmak nedeni ilgilinin karşı karşıya kalacağı bir yaptırım türü olan idari para cezası; 42.madde hükmünün yeniden yazılması ile kanaatimizce çok yerinde bir düzenleme halini almıştır. Ancak çalışma içeriğinde de söz edildiği üzere bu hususta eleştirilebilecek düzenleme; ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması halinde kişiye imar para cezası vermenin yanı sıra verilen süre içerisinde aykırılıkların giderilmemesi halinde de ayrıca maktu bir para cezası verilmesine yönelik düzenlemedir. Kanaatimizce bu düzenleme ağır ve hakkaniyete uygun olmayan bir düzenleme olmuştur. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından söz konusu düzenleme Anayasa ya aykırı bulunmamış ise de Mahkeme anayasaya aykırılık denetimini farklı açılardan yapmış olması nedeniyle hükmün yerindelğine girmemiştir.

#### **KAYNAKÇA**

ARTUKMAÇ Sadık, Türk İmar Hukuku, 1.Baskı, Ankara 1957.

BİLGİN Hüseyin-SEZER Yasin, Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 1.Baskı, Ankara 2011.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Temel Mevzuat, 1.Baskı, Ankara 2005.

ÇOLAK Nurettin İlker-ÜNGÖREN Gürsel, İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, Üngören Hukuk Yayınları, Kocaeli 2011.

DUMAN İlker Hasan, Açıklamalı-İçtihatlı İnşaat Hukuku, 3.Baskı, Ankara 2010.

- ERGEN Cafer, İmar Davaları Rehberi, 1.Baskı, Ankara 2009.
- ERGEN Cafer-BÖKE Veli, Kaçak Yapı, 2.Baskı, Ankara 2006.
- ERKÜN Safa, İmar Hukuku Prensipleri, 1.Baskı, İstanbul 1959.
- ERKÜN Safa, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri,1.Baskı, İstanbul 1999.
- GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, 1.Baskı, Bursa 2003.
- GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, 2.Baskı, Bursa 2005.
- KALABALIK Halil, İmar Hukuku, 3.Baskı, Ankara 2010.
- KALABALIK Halil, İmar Hukuku Dersleri, 2.Baskı, Ankara 2009.
- KARAVELİOĞLU Celal, Açıklamalı-Uygulamalı- İçtihatlı İmar Kanunu, 7.Baskı, Ankara 2007.
- MERAM Necati, 5237 Sayılı TCK da İmar Kirliliğine Neden Olma, 1.Baskı, Ankara 2010.
- TÜRKÇE SÖZLÜK, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 2009.
- YASİN Melikşah,İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, 1.Baskı, İstanbul 2009.
- YAŞAR Hasan Nuri, İmar Hukuku, 1.Baskı, İstanbul 2008.
- YILMAZ Mustafa, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, 1.Baskı, Ankara 2002.