

T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN 3194 SAYILI İMAR KANUNU
ÖZELİNDE İMAR YAPTIRIMLARI

Hazırlayan
Ahmet AKSAKAL

Danışman
Dr. Öğretim Üyesi Aynur HASOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

ŞUBAT 2020
KAYSERİ

T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN 3194 SAYILI İMAR KANUNU
ÖZELİNDE İMAR YAPTIRIMLARI

(Yüksek Lisans Tezi)

Hazırlayan
Ahmet AKSAKAL

Danışman
Dr. Öğretim Üyesi Aynur HASOĞLU

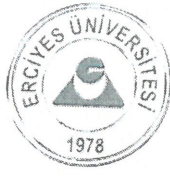
ŞUBAT 2020
KAYSERİ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan, materyal ve sonuçları tam olarak ve referans gösterdiğimi beyan ederim.

Adı Soyadı: Ahmet AKSAKAL

İmza :



T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
REKTÖRLÜĞÜ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Tez Başlığı: "DARİ İÇLEM TEORİSİ AÇISINDAN 3194 SAYILI İMAR KANUNU
ÖZELİNDE İMAR YAPTIRIMLARI"

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Giriş, b) Ana bölümler ve c) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 138 sayfalık kısmına ilişkin, 27/02/2020 tarihinde Turnitin intihal programından aşağıda belirtilen filtreleme uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı: % 2.8... dır.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Giriş dahil
- 2- Ana Bölümler dahil
- 3- Sonuç dahil
- 4- Alıntılar dahil/hariç
- 5- Kapak hariç
- 6- Önsöz ve Teşekkür hariç
- 7- İçindekiler hariç
- 8- Kaynakça hariç
- 9- Özet hariç
- 10- Yedi (7) kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez İntihal Raporu Uygulama Esaslarını inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini, aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini bilgilerinize arz ederim. 27.02.2020

Adı Soyadı : Ahmet Aksakal
Öğrenci No : 4031531707
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Bilim Dalı : Kamu Hukuku
Program Adı : Teali Hukuk Uzman

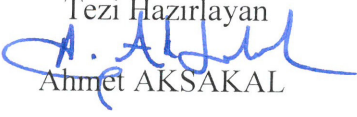
Danışman: Adı/İmza
Yrd. Doç. Dr. Ayhan HASOĞLU

A. Aksakal
Öğrenci Adı/İmza
Ahmet AKSAKAL

YÖNERGEYE UYGUNLUK SAYFASI

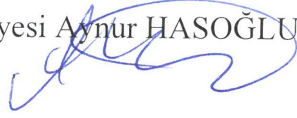
“İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN 3194 SAYILI İMAR KANUNU ÖZELİNDE İMAR YAPTIRIMLARI” adlı Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Lisansüstü Tez Önerisi ve Tez Yazma Yönergesi’ ne uygun olarak hazırlanmıştır.

Tezi Hazırlayan


Ahmet AKSAKAL

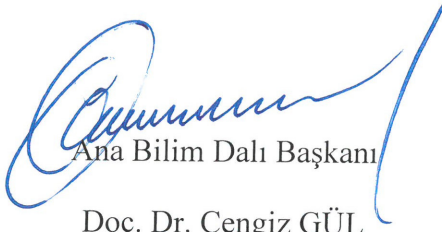
Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Ayınur HASOĞLU



Ana Bilim Dalı Başkanı

Doç. Dr. Cengiz GÜL



Dr.Öğr. üyesi Aynur HASOĞLU danışmanlığında Ahmet AKJAKAL tarafından hazırlanan
“ İdari İslam Teorisi Açısından 3194 sayılı İmar Kanunu
Çerçesinde İmar Yaptırımları ”adlı bu çalışma, jürimiz tarafından
Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul
edilmiştir.

10 / 02 / 2020

JÜRİ:

Danışman

Dr. Öğr. üyesi Aynur HASOĞLU

Üye

Doç. Dr. Cenap GÜL

Üye

Dr. Öğr. üyesi Erkin ULUJOY

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulunun 02/03/2020 tarih ve 09 sayılı kararı ile onaylanmıştır.



ÖNSÖZ / TEŞEKKÜR

Genel idare düzeni içinde özellikle yerel idareler tarafından imar düzeninin korunması amacına matuf sıkça başvurulmuş imar yaptırımları, başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda farklı şekil ve usulde düzenlenmiştir. Bu çalışmada ise hemen hemen tüm imar yaptırımlarını içermesi nedeniyle bu konuda genel kanun niteliğinde olan İmar Kanunu özelinde idari işlem teorisi bağlamında incelenmeye çalışılmıştır.

Değerli eleştirileri, tavsiyeleri ve yönlendirmeleri için danışman hocam Dr. Öğretim Üyesi Aynur Hasoğlu'na ve mesaisinin büyük bölümünü imar yaptırımlarına ilişkin uyuşmazlıkların yargısal denetimini yapmakla geçiren çalışma arkadaşım Özlem Yalçinkaya Güler'e bu çalışmanın her satırını okuyarak yaptığı değerli katkılar için çok teşekkür ederim.

Bu süreçte bana duydukları güvenle beni her zaman destekleyen anneme, babama ve kardeşlerime sonsuz şükranlarımı sunarım.

Ahmet AKSAKAL
Kayseri, Şubat 2020

İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN 3194 SAYILI İMAR KANUNU ÖZELİNDE İMAR YAPTIRIMLARI

Ahmet AKSAKAL

Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yüksek Lisans Tezi, Aralık 2019

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi, Aynur HASOĞLU

ÖZET

İdareler tarafından, faaliyet alanlarının genişliğine paralel olarak çok farklı alanlarda idari yaptırım uygulanmaktadır. İdari yapı içinde özellikle yerel idareler tarafından idari yaptırım uygulanan bu alanlardan biri de imar alanıdır. Sözcük anlamı itibariyle *güzel hale getirmek* anlamına gelen imar; genel düzenleyici kurallarıyla birlikte sağlıklı, düzenli ve estetik kentleşmeyi amaçlamaktadır. İşte bu amaçlar etrafında imar kurallarına aykırı şekilde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı nitelikte yapı yapanları çeşitli şekillerde cezalandırmak ve özellikle bu şekilde inşa edilmiş yapıları ortadan kaldırmak için uygulanan imar yaptırımları, başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda farklı şekil ve usullerde öngörülmüştür.

Bu çalışmada, imar kurallarına aykırı olarak inşa edilen yapılar için 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerinde yaptırım olarak düzenlenmiş ve tipik birer idari işlem olan imar yaptırımları; yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden kapsamlı olarak incelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler; İmar, İmar Yaptırımı, İdari İşlem, İdari Yaptırım.

ZONING LAW NO. 3194 IN TERMS OF ADMINISTRATIVE OPERATION**THEORY ZONING PROVISIONS****Ahmet AKSAKAL****Erciyes University, Institute of Social Sciences****Master Thesis, December 2019****Consultant: Faculty Member, Aynur HASOĞLU****ABSTRACT**

Administrative sanctions are applied in many different areas by the administrations in parallel with the width of their fields of activity. Within the administrative structure, one of these areas where administrative sanctions are applied, especially by local administrations, is the construction area. Reconstruction, which means making it beautiful in the meaning of the word; It aims at healthy, orderly and aesthetic urbanization with its general regulatory rules. Here, for these purposes, the construction sanctions imposed in order to punish those who are constructing in a way contrary to the zoning rules or to construct buildings that are against the license and its annexes in various ways and especially in order to eliminate the structures constructed in this way, are envisaged in different forms and procedures, especially in the Law No. 3194.

In this study, reconstruction sanctions, which are a typical administrative process, are arranged as sanctions in the provisions of the Reconstruction Law numbered 3194 for the structures constructed against the zoning rules; It will be studied comprehensively in terms of authority, shape, reason, subject and purpose.

Keywords: Reconstruction, Reconstruction Sanction, Administrative Process, Administrative Sanction.

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK SAYFASI.....	ii
İNTİHAL	ii
YÖNERGEYE UYGUNLUK SAYFASI.....	iii
KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iv
ÖNSÖZ	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR İDARİ İŞLEM VE İDARİ YAPTIRIM OLARAK İMAR YAPTIRIMLARININ GENEL ESASLARI

1. İDARİ İŞLEM.....	4
1.1. Genel Olarak İdari İşlem Kavramı.....	4
1.2. İdari İşlemin Özellikleri.....	7
1.2.1. İcrailik (Tek Yanlılık).....	7
1.2.2. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma.....	9
1.3. İdari İşlemin Çeşitleri.....	9
1.3.1. Konularına Göre (Maddi Açıdan) İdari İşlemler.....	10
1.3.2. Doğuracakları Hukuki Sonuçlar Açısından İdari İşlemler.....	11
1.3.3. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usulüne Göre İdari İşlemler.....	11
1.3.4. İradenin Açıklanma Şekli Bakımından İdari İşlemler.....	12
1.3.5. Kişiler Üzerindeki Etkileri Açısından İdari İşlemler.....	13
1.3.6. İsteğe Bağlı Olup Olmama Bakımından İdari İşlemler.....	13
1.4. İdari İşlemin Unsurları.....	13
1.4.1. Yetki Unsuru.....	14
1.4.1.1. Genel Olarak.....	14
1.4.1.2. Kişi Bakımından Yetki.....	16

1.4.1.3.Konu Bakımından Yetki.....	16
1.4.1.4. Yer Bakımından Yetki.....	18
1.4.1.5. Zaman Bakımından Yetki.....	18
1.4.1.6. Yetki devri - İmza Devri – Vekâlet.....	18
1.4.2. Şekil Unsuru.....	19
1.4.3. Sebep Unsuru.....	21
1.4.4. Konu Unsuru.....	22
1.4.5. Amaç Unsuru.....	24
2. İDARİ YAPTIRIMLARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER.....	25
2.1. Yaptırım Kavramı.....	25
2.2. İdari Yaptırımlar.....	26
2.2.1.Kavram.....	26
2.2.2. İdari Yaptırımların Özellikleri.....	28
2.2.3. İdari Yaptırımların Sınıflandırılması.....	28
2.2.4. İdari Yaptırımların Hukuksal Niteliği.....	29
2.2.4.1. İdari Yaptırımların İdari İşlem Kimliği.....	30
2.2.4.2. İdari İşlemin Unsurları Yönünden İdari Yaptırımlar.....	30
2.2.2.3. İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı.....	33
2.2.2.3.1. Kanunilik İlkesi.....	34
2.2.2.3.2. Cezaların Şahsiliği İlkesi.....	35
2.2.2.3.3. Ne Bis İn İdem İlkesi.....	37
3. İMAR YAPTIRIMLARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR.....	38
3.1. Genel Olarak İmar Kavramı.....	39
3.2. Genel Olarak İmar Hukuku Kavramı.....	38
3.3. Genel Olarak İmar Yaptırımı Kavramı.....	40
3.4. İmar Yaptırımlarının Amacı.....	41
3.5. İmar Yaptırımlarının İdari İşlem ve İdari Yaptırım Oluşu.....	42
3.6. İmar Yaptırımı İçeren Kanuni Düzenlemeler.....	44

İKİNCİ BÖLÜM
3194 SAYILI İMAR KANUNUNDA YER ALAN
İMAR YAPTIRIMLARI

1. GENEL OLARAK.....	46
2. YAPI DÜZENİYLE İLGİLİ TEMEL KAVRAM VE ESASLAR.....	47
2.1. Yapı, Bina ve İnşaat kavramları.....	47
2.2. Temel Yapı Belgeleri.....	52
2.2.1. İmar Durum (İmar Çapı) Belgesi.....	52
2.2.2. Yapı Ruhsatı.....	53
2.2.3. Yapı Kullanma İzni.....	55
2.3. İmar Kurallarına Aykırı Yapı.....	56
2.3.1. Ruhsatsız Yapı.....	57
2.3.2. Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapı.....	59
2.3.3. Diğer İmar Kurallarına Aykırı Yapılar.....	61
3. İMAR YAPTIRIMLARININ TÜRLERİ.....	62
3.1. Yapı Ruhsatının Verilmemesi.....	63
3.2. Yapının Mühürlenerek İnşaatın Durdurulması.....	64
3.3. Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi.....	68
3.4. Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması.....	69
3.5. Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi.....	71
3.6. Yapının Yıkırılması.....	75
3.6.1. Yıkım Yaptırımının Genel Özellikleri.....	75
3.6.2. Yıkım Kararını Verme Yetkisi.....	77
3.6.3. Yıkım Kararının Alınması ve İcra Edilmesi Usulü.....	79
3.6.4. Yıkım Kararının Sebebi.....	81
3.6.5. Yıkım Kararının Konusu.....	82
3.6.6. Yıkım Kararının Amacı.....	83
3.6.7. Özel Bir Yıkım Uygulaması Olarak Gecekondu Kanununa Göre Yıkım	83
3.7. İmar İdari Para Cezaları.....	85
3.7.1. Genel Olarak.....	85
3.7.2. İmar Para Cezasında Hukuksal Süreç.....	86
3.7.3. İmar Para Cezasını Uygulama Yetkisi.....	87

3.7.4. İmar Para Cezasının Uygulanma Sebepleri.....	88
3.7.5. İmar Para Cezasının Hesaplanması ve Uygulanması Usulü.....	91
3.7.5.1. Genel Olarak.....	91
3.7.5.2. İmar Para Cezası Yaptırımının Muhatapları ve Yapı Sahibi Kavramı.....	92
3.7.5.3. Temel Para Cezası.....	94
3.7.5.3.1. Aykırılıktan Etkilenen Alan.....	95
3.7.5.3.2. Yapı Sınıfı ve Grubu.....	96
3.7.5.3.3. Artırım Nedenleri.....	97
3.7.5.4. İmar Para Cezası ve Tekerrür.....	102
3.7.6. İmar Para Cezasının Konusu.....	103
3.7.7. İmar Para Cezasının Amacı.....	103

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI İDARİ YARGIDA YARGISAL DENETİM

1. GENEL OLARAK İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI YARGISAL DENETİM.....	104
2. İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI AÇILACAK İDARİ DAVALAR.....	105
2.1. Genel Olarak İdari Dava Kavramı.....	105
2.2. İmar Yaptırımlarında İptal Davası.....	106
2.2.1. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasında Bazı İlk İnceleme Sorunları	108
2.2.1.1. İmar Yaptırımlarına İlişkin İptal Davalarında Görevli Mahkeme Sorunu.....	108
2.2.1.2. İmar Yaptırımlarına İlişkin İptal Davalarında Yetkili Mahkeme Sorunu.....	112
2.2.1.3. İmar Yaptırımlarına İlişkin İptal Davalarında Ehliyet Sorunu.....	113
2.2.2. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasında Esas İncelemesi.....	115
2.2.2.1. Yetki Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık.....	115
2.2.2.2. Şekil Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık.....	117
2.2.2.3. Sebep Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık.....	119

2.2.2.4. Konu Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık.....	122
2.2.2.5. Amaç Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık.....	123
2.2.3. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasının Sonuçları.....	124
2.3. İmar Yaptırımlarında Tam Yargı Davası.....	126
3. 3194 SAYILI İMAR KANUNUNUN GEÇİCİ 16'NCI MADDESİNDE	
DÜZENLENEN YAPI KAYIT BELGESİNİN İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI	
AÇILACAK İDARİ DAVALARA ETKİSİ.....	129
SONUÇ.....	134
KAYNAKÇA.....	137
ÖZGEÇMİŞ.....	143

KISALTMALAR

AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Any.M.	: Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
Bkz	: Bakınız
C	: Cilt
DD	: Danıştay Dergisi
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DVDDK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
Dn.	: Dipnot
E	: Esas
Et.	: Erişim Tarihi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HÜTAD	: Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi
İNÜFHD	: İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFH	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
m.	: Madde
MÜHF-HAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s	: Sayfa
SK	: Sayılı Kanun
T	: Tarih
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
vd.	: ve devamında
Y	: Yıl

YBHD

: Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi

YÜHFD

: Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi



GİRİŞ

Hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade beyanı olarak tanımlanan *hukuki işlem* bir soyutlamadan ibaret olup gerçekte görünen hukuki işlemin türleridir. İdare hukuku alanında hukuki işlem türlerinin en başında *idari işlemler* gelmektedir. Zira idareler görevlerini yerine getirirken veya yetkilerini kullanırken çoğu kez idari işlem tesis etmektedirler. İdari işlem hukuki işlemin bir türü olmakla birlikte bu işlemleri hukuki işlemin diğer bir türü olan özel hukuk işlemlerinden ayıran özellik, kamu gücü ayrıcalığıyla tesis edilmesidir. Bu ayrıcalık idari işleme icrailik ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliklerini de kazandırmaktadır. İdari işlem idari faaliyetlerin dış dünyaya yansımada en önemli aracı olma yanında, zaman zaman idarelerin bireylere karşı *soğuk yüzünü* göstermek için de kullanılabilir. Bu soğuk yüz eğretilmesine karşılık gelen en güzel örnek idari yaptırımlardır. İdarenin araya bir yargı kararı girmeksizin doğrudan doğruya idare hukukuna özgü usullerle bir idari işlem olarak tesis edilen idari yaptırımların, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı yönü bulunmaktadır. Bu nedenle bu yaptırımların bir hukuk devletinde keyfi olarak değil; meşru bir zeminde uygulanması gerekmektedir. İşte bu meşru zemin, idarelerin kanundan doğan görev ve yetki alanı dâhilinde hukuk kurallarını ihlal eden bireyleri cezalandırma ve ihlal edici davranışın bir daha yapılmasını önleme amacına matuf idari işlem yapabilme yetkisi dâhilinde olacaktır.

İdari faaliyet alanlarının çeşitliliğiyle koşut olarak çok farklı alanlarda uygulanan idari yaptırımların uygulandığı alanlardan biri de imar alanıdır. Sözcük anlamı itibariyle *güzel hale getirmek* anlamına gelen imar; sağlıklı, düzenli ve estetik kentleşmeyi amaçlamaktadır. İşte bu amaçlar etrafında imar kurallarına aykırı faaliyetlerde bulunanları çeşitli şekillerde cezalandırmak ve özellikle ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı olacak şekilde imar düzenine aykırı olarak inşa edilmiş yapıları ortadan kaldırmak için uygulanan imar yaptırımları başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda farklı şekil ve usullerde öngörülmüştür. Bu çalışmamızda imar alanında olduğu gibi imar yaptırımları alanında da temel kanun niteliğinde olan 3194 sayılı İmar Kanununun çeşitli hükümlerinde düzenlenen imar yaptırımları ele alınmıştır.

Bu kapsamda yapı ruhsatının verilmemesi, yapının mühürlenerek durdurulması, yapı kullanma izninin verilmemesi, kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması, yapı ruhsatının iptal edilmesi yıkım ve imar idari para cezaları idari işlem teorisi altında incelenmeye çalışılmıştır.

İmar yaptırımları özellikle yerel idarelerin tesis ettikleri idari işlemler arasında nicel anlamda önemli bir yer tutmaktadır. Uygulamada özellikle ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak inşa edilen yapılar için yıkım kararı alınması ve bu şekilde bir yapıyı yapan yapı sahibine idari para cezası uygulanması şeklinde ortaya çıkan imar yaptırımları, muhatapları açısından ekonomik ve sosyal yönden çok ağır ve önemli sonuçlar doğurabilmektedir. İmar yaptırımlarının işte bu ağır sonuçlarının ortadan kaldırılması talebiyle bu yaptırımlar muhatapları tarafından çokça iptal davası yoluyla idari yargı mercileri önüne getirilmektedir. İmar yaptırımları temelde bir idari işlem olduğundan yargılama sonunda idari mahkemeler tarafından iptal yaptırımına uğramaması için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesi uyarınca yetki, şekil, sebep konu ve maksat olarak belirtilen idari işlem unsurlarına uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir. Aksi halde söz konusu yaptırımların idari mahkemeler tarafından kısmen veya tamamen iptal edilmesi söz konusu olabilecektir. Aynı şekilde imar yaptırımlarından dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından idari mahkemelere tam yargı davası açılarak yaptırımlar nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen maddi ve manevi zararın ödenmesi istenebilecektir.

İmar yaptırımları yargı mercileri tarafından çokça denetime tabi tutulmasına dolayısıyla fazlaca yargı kararlarına konu olmasına rağmen Türk İdare Hukuku öğretisinde yeterince incelenmemiştir. Bu konudaki eksikliği İmar Kanununda yer alan imar yaptırımları özelinde ve idari işlem teorisi altında az da olsa giderebilmek amacı ile hazırladığımız bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır;

İlk bölümde idari işlem ve idari yaptırım kavramları genel esasları ile incelenmiş ve temelde bir idari yaptırım dolayısıyla idari işlem olan imar yaptırımlarının hukuki niteliği üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde önemli bir bölümü imar düzeni içinde yapı düzeni kurallarının ihlaline bağlı olarak ortaya çıkan imar yaptırımlarının daha iyi anlaşılabilmesi için önce yapı ve yapı düzeniyle ilgili başta yapı olmak üzere temel yapı belgeleri, ruhsatsız yapı ve ruhsata aykırı yapı gibi bazı kavramlar genel esaslarıyla incelenmiştir. Sonrasında 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerinde idari yaptırım olarak düzenlenmiş ve tipik birer

idari işlem olan imar yaptırımları yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönleriyle incelenmiştir. Bu kapsamda yapı ruhsatının verilmemesi, yapının mühürlenerek durdurulması, yapı kullanma izninin verilmemesi, kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması, yapı ruhsatının iptal edilmesi yıkım ve imar idari para cezalarının unsurları belirlenmiş ve bu işlemlerin yargı denetiminin sınırları çizilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, imar yaptırımlarına karşı muhatapları tarafından idari yargıda iptal ve tam yargı davası açılması halinde idari mahkemelerde hukuki denetimin nasıl yapıldığı ilk inceleme hususlarından başlamak üzere esas denetimi hakkında da bilgi verilmek suretiyle incelenmiş ve yargılama sonucunda verilebilecek kararlardan bahsedilmiştir. Bu bölümde son olarak, 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun¹ 16'ncı maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen Geçici 16'ncı madde ile hukukumuza giren yapı kayıt belgesi kavramından da bahsedilmiş ve bu belgenin imar yaptırımlarına olan etkisi üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmadaki temel amacımız imar kurallarına aykırı olarak inşa edilen yapılar için 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerinde yaptırım olarak düzenlenmiş ve tipik birer idari işlem olan imar yaptırımlarını yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden incelemek ve bu işlemlerin idari yargıda yargısal denetiminin nasıl yapıldığının ortaya konulması olmuştur. Bu itibarla yeri geldikçe çoğu Ulusal Yargı Ağı Projesi sisteminden temin edilen Danıştay ve Bölge İdare Mahkemesi kararlarına da yer verilmiştir.

¹ Resmi Gazete: 18.05.2018 Sayı: 30425.

BİRİNCİ BÖLÜM

BİR İDARİ İŞLEM VE İDARİ YAPTIRIM OLARAK İMAR YAPTIRIMLARININ GENEL ESASLARI

1. İDARİ İŞLEM

1.1. Genel Olarak İdari İşlem Kavramı

İdari işlem niteliği gereği bir hukuki işlemdir. Esasen soyut bir kavram olan hukuk işlem, bir irade açıklaması olup muhatapları açısından hukuksal sonuçlar doğurmak üzere yapılır². Hukuki işlemi diğer sosyal ilişkilerden ayıran özellik bahsedilen iradenin hukuki sonuca yönelmiş olmasıdır³. Kamu hukuku işlemi olan idari işlem ise; bir irade açıklaması olmakla birlikte, bu irade açıklamasının özel hukuk işlemindeki irade açıklamasından farklı nitelikleri bulunmaktadır. Şöyle ki; özel hukuk işlemindeki irade beyanı özerk nitelikte iken, idari işlemi yapanların özgürce açıklayabilecekleri bir iradeleri bulunmamaktadır. Daha açık bir ifadeyle; özel hukuk işleminin tarafı hukuki sonuç doğurmaya yönelik iradesini serbestçe açıklayarak hukuki işlem tesis ederken, idari işlemi yapanların iradeleri⁴ kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla hizmet ettiğiinden sıkı şartlara bağlanmıştır⁵. Aynı şekilde idari işlemde açıklanan irade, idare hukuku alanında yürütülen faaliyetlere ilişkin iken, özel hukuk işlemi tesis edilirken açıklanan iradede bu şekilde bir maddi içerik bulunmamaktadır.

Bu ayrımlardan yola çıkarak idari işlem; Gözler tarafından ilk etapta idari birimlerin idare hukuku alanındaki faaliyetlerine ilişkin hukuki sonuç doğurmaya

2 Fikret **Eren**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta Yayınları, Düzeltilmiş 12. Baskı, İstanbul 2010, s. 111; 'Hukuki muamele' kavramını kullanan Akıntürk, hukuki işlemi "Hukuki bir sonuç elde etmek üzere irade açıklamasında bulunmak." şeklinde tanımlamaktadır. Turgut **Akıntürk**, Borçlar Hukuku, Savaş Yayınları, 5. Basım, Ankara 1994, s. 12. Oğuzman ve Barlas'a göre ise hukuki işlem; hukuka uygun fiillerin bir kısmında, fiile failin arzusunu alarak ona uygun sonuca bağlamasıdır. Kemal **Oğuzman** ve Nami **Barlas**, Medeni Hukuk Giriş Kaynaklar Temel Kavramlar, Vedat Kitapçılık, 15. Bası, İstanbul 2018, s. 153.

3 Ahmet M. **Kılıçoğlu**, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş 5. Bası Ankara 2005, s. 30.

4 Sancakdar, idari işlemlerde iradeyi, "yetki" olarak ifade etmektedir. Oğuz **Sancakdar**, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2012, s.327.

5 Metin **Günday**, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara 2013, s. 121; Ender Ethem **Atay**, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara 2014, s. 419.

yönelik irade açıklamaları olarak tanımlansa da, esasen bu tanım, idari işlemi açıklamada yazara göre de yetersiz kalmaktadır⁶. Söz konusu tanımda, idari işlemin belirlenmesinde iki unsurun esas alındığı görülmektedir: Organik unsur, yani işlemin idari makam veya organ tarafından yapılması; maddi (işlevsel) unsur ise, işlemin idare hukuku alanındaki idari faaliyetlere ilişkin olmasıdır⁷. Bahsedilen unsurların “*idare*” kavramını karşılamasına⁸ rağmen idari işlemi tanımlamada yetersiz kalmasının iki sebebi bulunmaktadır. Bu sebeplerden birincisi; idarelerin hukuki sonuç doğuran bütün işlemlerinin idari işlem niteliğinde olmaması, başka bir ifadeyle, idarelerin özel hukuk alanında da işlem yapabilmeleri, ikincisi ise; idari işlem yapma yetkisinin sadece idarelere özgü olmayıp özel hukuk kişilerinin de yetkili oldukları hallerde idari işlem tesis edebilmesidir⁹.

İdari işlem ve “*idarenin işlemleri*”¹⁰ kavramları tam anlamıyla aynı olguyu karşılamadığına ve özel hukuk kişileri de yetkili oldukları durumlarda idari işlem tesis edebildiklerine¹¹ göre organik ve maddi öğeler kullanılarak açıklanamayan idari işlemin tanımlanabilmesi için temel bir ölçüt gerekmektedir. İşte idari işleme kimliğini kazandıran temel ölçüt; idari işlemin kamu gücü¹² kullanılarak yapılmasıdır¹³. Başka bir ifadeyle; taraf iradelerinin eşitliğine dayanan özel hukuk işleminden farklı olarak idari işlemde, işlemi yapan idarenin veya özel hukuk tüzel kişinin kullandığı kamu gücü sayesinde muhataplarına nazaran bir takım üstünlük ve ayrıcalıkları vardır. O halde idari işlemi belirleyen ölçüt, işlemi yapan makamın idare olması değil, işlemin kamu gücü

6 Kemal **Gözler**, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Bursa 2010, s. 263.

7 Turgut **Tan**, İdare Hukuku, Turhan Yayınevi, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara 2018, s. 217.

8 Tan’a göre, “*idare*” kavramı organik ve işlevsel iki anlam taşımaktadır. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için

bkz. **Tan**, s. 217.

9 **Gözler**, s. 263.

10 Örneğin, idarelerin özel mallarına ilişkin özel hukuk hükümleri uyarınca yapılan kira, satım gibi işlemler,

idarenin işlemi olmakla beraber niteliği gereği bir idari işlem değil; özel hukuk işlemidir.

11 Danıştay’a göre, “*3461 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle Türkiye Futbol Federasyonu’nun özel hukuk hükümlerine tabi olduğunun hükme bağlanmış olmasının salt bu nedenle, federasyonca veya federasyon bünyesinde yer alan kuruluşlarca tesis edilen işlemlerin idari işlem olma niteliğini ortadan kaldırmaz.*”, D10D, 17.6.1991, E.1991/1149, K. 1191/2286, DD, S. 84-85, s.695; nakleden: Halil **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Sayram Yayınları, Gözden Geçirilmiş, Güncellenmiş 5. Baskı, Konya 2013, s. 97.

12 Günday, “*Kamu gücü*” kavramıyla aynı anlama gelecek şekilde “*Devlet yetkisi*” kavramını kullanmaktadır. **Günday**, s. 121.

13 Bahtiyar **Akyılmaz**/ Murat **Sezginer**/ Cemil **Kaya**, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2011, s. 369; **Günday**, s. 121; **Gözler**, s. 265; **Sancakdar**, s. 328.

kullanılarak yapılmasıdır. İdarelerin kamu gücü kullanmadan özel hukuk usulüne göre yaptıkları işlemler idari işlem olmayıp, özel hukuk işlemidir¹⁴.

Mevzuat açısından idari işlemin tanımının yapıldığı bir düzenleme bulunmasa da, kavram öğretisi ve yargı organları tarafından farklı açılardan tanımlanmıştır.

Öğretide genel kabul gören tanımıyla idari işlem; “*idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince, kamu gücü kullanılarak yapılan; doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır.*”¹⁵

Yargı yerleri ise, daha çok dava konusu edilen işlemin hukuki rejimini belirlerken idari işlem tanımlaması yapmaktadır¹⁶. Danıştay, idari işlem kavramını farklı şekillerde tanımlamıştır. Bu tanımlardan birkaç örnek vermek gerekirse; “*İdari makam ya da mercilerin, idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili olarak, kamu hukuku kurallarını uygulayarak, kamusal alanda tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki hukuki tasarruflardır*”¹⁷; “*İdari makamlar tarafından bir kamu hizmetini yürütmek üzere kendilerine tanınan kamu gücü kullanılarak, tek yanlı iradeyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlemlerdir*”¹⁸; “*idari makamların ve mercülerin kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idari usulleri uygulayarak idare*

14 **Sancakdar**, s. 328. Özel hukuk tüzel kişilerinin de yetkileri dâhilinde idari işlem yapabileceklerini kabul eden Danıştay’ın bir kararına göre; “*İdarî işlemler, çeşitli hukukî etkiler doğurmak amacıyla yapılan tek yanlı ve icrâî irade açıklamaları olarak tanımlandığında, ‘iradenin açıklanması’ yönünden, bu iradenin sahibi durumunda olan ‘idarî makam’ kavramı önem kazanmaktadır. Bu noktada, yalnızca işlemi yapan merciye göre belirlenen organik ölçüt tek başına yeterli olmamaktadır. Yani idarenin her işlemi idarî işlem olmadığı gibi, bütün idarî işlemlerin kamu tüzel kişileri tarafından tesis edilmesi de söz konusu değildir. Bu açıdan, idarî karar alma yetkisi ve gücüyle donatılmış olmalarına karşılık, gerek statüleri ve gerekse teşkilatlanmaları ve yönetimleri bakımından özel hukuk tüzel kişisi olup da kamu hizmeti gören kuruluşlar, bu hizmetleri yerine getirirlerken kamu makamı gibi hareket etmekte ve işlemleri de idare hukuku kurallarına tâbi olmaktadır.*” D13D, 07.3.2019, E. 2013/827, K. 2019/695. (Uyap Veri Tabanı) (Çalışmanın tamamında Uyap Veri Tabanından alınan kararlar için anılan veri tabanı internet ortamına açık olmadığı için kararların erişim tarihine yer verilmemiştir.)

15 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 368; Gözler’e göre idari işlem, İdare hukukuna ve keza uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi olan kamu gücüne dayanan hukuki işlemler; yani hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamalarıdır. **Gözler**, s.265; İşlemin maddi içeriğine dikkat çeken Erkut’a göre ise idari işlem, idari makamların kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve/veya yükümlülük doğuran tek yanlı irade açıklamalarıdır. Celal **Erkut**, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları Ankara 1990, s. 2.

16 **Atay**, s. 421. Anayasa Mahkemesi eski tarihli bir kararında idari işlemle ilgili şu ifadeler yer vermiştir: “*Bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için, o tasarruf veya kararın bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idarî makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Başka bir deyimle bir kamu kurumunun kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararları idarî nitelik taşıyan kararlardır.*” Any.M, 25.05.1996, E.1976/1, K.1990/28, RG, T. 16.08.1976, S.15679.

17 D10D, 30.04.2008, E.2007/6407, K.2008/3039, DD, S. 119, s.259

18 DVDDK, 18.10.2006, E.2006/109, K.2006/920, DD, S. 115, s.104-105

işlevine ilişkin olarak yaptıkları ve çeşitli hak ve yükümlülükleri doğuran, doğrudan uygulanabilen, kesin ve yürütülmesi zorunlu, tek yanlı irade açıklamalarıdır.¹⁹

İdari işlem kavramına ilişkin aktarılan bu tanımlamalardan sonra idari işlemin özelliklerini görmeden önce idari işlemin yasama ve yargı işlemlerinden nasıl ayrıldığını incelemekte fayda vardır.

Kural olarak, yasama organı tarafından yapılan işlemler “*yasama*”, yargı organı tarafından yapılan işlemler “*yargı*” işlemidir²⁰. Bu organik ayırım kolay olmakla birlikte yasama ve yargı işlemlerini idari işlemden ayırmada yetersizdir. Zira gerek yasama²¹ gerekse de yargı²² içinde idari nitelikli faaliyet dolayısıyla idari işlem yapılabilmektedir²³. O halde bir yasama ya da yargı işlemini idari işlemden ayırabilmek için organik kriter yanında maddi kriteri de kullanmak yani işlemin içeriğine bakarak, hangi işlevi yerine getirdiğini irdelemek gerekmektedir²⁴. Bu bağlamda; Özay, bir işlemin idare işlevine girip girmediğinden yola çıkarak, yasama ve yargı organlarının günlük fakat uzun süreli gereksinimlerinin giderilmesi mal ve yönetimleri altındaki değerlerin korunması amacına yönelik idari etkinlikler kapsamında idari işlem yapabildiklerine dikkat çekmektedir²⁵.

1.2. İdari İşlemin Özellikleri

İdari işlemlerin “*icrailik*” ve “*hukuka uygunluk karinesinden yararlanma*” olmak üzere iki temel özelliği bulunmaktadır²⁶.

1.2.1. İcrailik (Tek Yanlılık)

İdari işlemlerin icrailik özelliği ile tek yanlılık özelliği aynı anlamı taşımaktadır²⁷. Başlangıçta idari işlem kavramı anlatılırken bahsedildiği üzere idari işlemler özel hukuk işleminden farklı olarak taraflar arasında iradelerin eşitliğine değil, kamusal iradenin baskınlığına dayanır²⁸. İşte icrailik²⁹; (ya da aynı anlamıyla tek yanlılık) idarenin, kamu

19 D9D, 15.10.2008, E.2008/278, K.2008/4607, DD, S. 220, s.292-293.

20 **Gözler**, s.266-268

21 Yasama organının idari işlemelerine ilişkin ayrıntılı bilgi ve örnekler için bkz. Ramazan **Çağlayan**, İdare Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2011, s.56-57.

22 Yargı organlarının idari işlemlerine ilişkin açıklamalar ve örnekler için bkz. **Gözler**, 268-270

23 Özay’ın organik bakımdan kamu hukuku işlemlerini sınıflandırmasına ilişkin tablo için bkz. **İl Han Özay**, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s.419.

24 **Özay**, s. 416; İsmet **Giritli**/ Pertev **Bilgen**/ Tayfun **Akgüner**/ İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001, s. 811.

25 **Özay**, s.417.

26 **Günday**, s. 124.

27 **Gözler**, s.279-280; **Günday**, s.124; **Giritli / Bilgen / Akgüner**, s. 811.

28 **Tan**, s.226; **Gözler**, s.279; **Günday**, s. 124; **Giritli / Bilgen / Akgüner**, s. 811; **Sancakdar**, s. 327.

29 Karahanoğulları, işlemin “idari” olmasının “icrai” olmasını da kapsadığını ifade etmektedir. Bkz. Onur **Karahanoğulları**, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına

gücünden kaynaklanan bu baskın iradesini kullanarak yaptığı irade açıklamasının muhataplarının isteğine bağlı olup olmaksızın³⁰ onlar hakkında hukuksal sonuçlar doğurabilmesidir³¹.

Yeri gelmişken icrailik ve işlemin re'sen icra edilmesi kavramlarının birbirinden farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir.³² İcra, işlemin tesis edilmesi aşamasıyla ilgilidir. Bu bakımdan bir idari işlemin tesis edilmesiyle ilgisinin hukuk dünyasında derhal değişiklik meydana gelmiş olur. Ancak bu değişikliğin maddi âlemde de gerçekleşebilmesi için idare tarafından bazı ameliyelerin yapılması gereklidir³³. İstisnaları³⁴ bulunsa da pek çok idari işlemin maddi âlemde sonuç doğurabilmesi için idarenin ayrıca harekete geçmesi gerekmektedir³⁵. İşte bu ikinci aşama işlemin re'sen icra edilmesi ile ilgili olup, idare re'sen icra yetkisi ile işlemi başka bir aracıya gerek kalmaksızın uygulayabilir³⁶. Hukuk devletinin bir gereği olarak idarenin re'sen icra yetkisinin bulunduğu kural olmakla birlikte; bu yetkiye kanunla bir istisna getirildiği

Dayalı Bir İnceleme), Turhan Kitabevi, Ankara 2011, s.263. Nitekim 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 'Dilekçeler üzerine ilk inceleme' başlıklı 14'üncü maddesinde, 'icrai işlem' ile aynı anlama gelecek şekilde 'kesin ve yürütülmesi gerekli işlem' kavramı kullanılmıştır. Bu düzenlemeye göre, bir iptal davasında esas incelemesine geçilebilmesi için 'idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı' aranmak suretiyle, iptal davasına konu olabilecek idari işlemin icrai işlem olması gerektiği desteklenmektedir. Aynı yönde bkz. **Karahanoğulları**, s. 263-264. İdarenin icrai olmayan dolayısıyla iptal davasına konu edilemeyecek işlemleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Çağlayan**, s. 280-286.

- 30 İdari işlemin yapılışından önce ilgilinin talebinin bulunması ya da işleme rıza göstermesinin işlemin tek yanlı olma özelliğini değiştirmeyeceği hakkında açıklamalar için bkz. **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 372.
- 31 Özay, idari işlemin icrailik özelliğini anlatırken, örneklendirme yoluyla özel mülkiyette bulunan bir taşınmaza sahip olmak isteyen idare ile özel hukuk kişinin hukuksal durumlarını karşılaştırmış ve idarenin, "kamulaştırma işleminin" icrailik özelliği sayesinde özel hukuk kişisinden farklı olarak taşınmaz sahibini ikna etme zorunluluğu olmadan taşınmazın sahibi olabileceğini belirterek idari işlemin tek yanlılık özelliğine vurgu yapmıştır. **Özay**, s.406; Anayasa Mahkemesi'ne göre, yetkili idari makamların, kamu gücünü kullanarak, idare işlevlerine ilişkin olmak üzere, idare hukuku esaslarına göre aldıkları, kişiler yönünden idari alanda hak ve yükümlülükler (statüler) doğuran, kesin ve uygulanabilme özelliği olan tek yanlı irade açıklamaları idari işlemdir.
- 32 **Günday**, s. 124; **Gözler**, s. 281; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 374.
- 33 **Günday**, s. 125. **Kalabalık**, s. 162.
- 34 İdari işlemin hukuk âleminde doğurduğu yeniliğin maddi âleme aktarılmasında idarenin bir şey yapması gerekmeyen duruma örnek için bkz. **Günday**, s. 125.
- 35 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 374.
- 36 Örneğin, idarenin ruhsatsız yapılmış bir yapı hakkında yıkım kararı vermesi halinde kararın ilgiliye tebliğ edilmesiyle karar hukuk âleminde sonuçlarını doğurur. Bu kararın hukuken geçerliliği için ilgili tarafından kabul edilmesine gerek yoktur. Bu husus işlemin icrai olması anlamına gelir. Ancak hukuk âleminde geçerli olan bu kararın maddi âleme aktarılması, yani yapının fiilen yıkılması gerekir. Bu ise işlemin re'sen icra edilmesi anlamına gelir. İdarenin re'sen icra yetkisi sayesinde yıkımı gerçekleştirebilmesi için mahkemeye ya da icra dairesine başvurmasına gerek yoktur.

hallerde idare yapmış olduğu işlemleri yürütebilmek için mahkemeye veya icraya başvurmak durumundadır³⁷.

1.2.2. Hukuka Uygunluk Karinesinden Yararlanma

İdari işlemlerin tek amacı kamu yararı olduğuna göre başka bir amaca hizmet edemeyecek olan idari işlemin hukuka uygun olduğu kabul edilmektedir³⁸. Buradan hareketle, tesis edildiği anda icrailik niteliği kazanan idari işlemler mahkeme tarafından iptal edilinceye³⁹ ya da idare tarafından kendiliğinden veya başvuru üzerine geri alınmaya kadar kanuni sayılır ve ilgilisi hakkında hukuki sonuç doğurmaya devam eder⁴⁰. Buna hukuka uygunluk karinesi⁴¹ denir. Hukuka uygunluk karinesi, idari işlemin karşı tarafın işlemini kabul edip etmemesine bağlı olmaksızın hukuki sonuç doğurabilmesinin bir sonucudur⁴².

1.3. İdari İşlemin Çeşitleri

İdari işlemler için en başta yapılması gereken ve basit nitelikteki ayırım düzenleyici idari işlem (Kural İşlem) ve bireysel idari işlem (İdari Karar) ayırımıdır. Konumuzla bağlantısı da dikkate alınarak düzenleyici idari işlemleri; bir konunun icrası bakımından kanun veya hiyerarşik olarak daha alt sıralı hukuk metinlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar koyan

37 Örneğin, Kamulaştırma Kanununa göre, kamulaştırma işleminde taşınmaz sahibinin rızası yoksa idare Asliye Hukuk Mahkemesine başvurmak zorundadır; İdarenin re'sen icra yetkisinin bulunmadığı hallerde örnekler için bkz. **Atay**, s. 446.

38 **Atay**, s.446-447

39 İdari işleme karşı dava açılması kural olarak idari işlemin uygulanmasını durdurmaz. Nitekim bu durum 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 'Yürütmenin Durdurulması' başlıklı 27'nci maddesinin birinci fıkrasında, "*Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz.*" denerek açıkça hükme bağlanmıştır. Kural bu olmakla birlikte, şüphesiz bir kanun idari işleme karşı yapılan başvurunun o işlemin uygulanmasını durdurabileceğini öngörebilir. Örneğin, anılan maddenin üçüncü fıkrasına göre, "*Vergi mahkemelerinde, vergi uyumsuzluklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur.*" RG. 06.01.1982 S. 17580. Benzer şekilde, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 'Sınır dışı etme kararı' başlıklı 53'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre, "*(...) Yabancıların rızası saklı kalmak kaydıyla, dava açma süresi içinde veya yargı yoluna başvurulması hâlinde 54 üncü maddenin birinci fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri ile ikinci fıkrası kapsamındaki hariç, yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilmez.*" RG. 04.04.2013 S. 28615.

40 A. Şeref **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitapevi, 30. Bası, Ankara 2010, s.312-313; İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının sonuçları hakkında bkz. **Gözler**, s. 283

41 Bülbül'e göre, "Kanunilik karinesi olarak da adlandırılan bu karine, idari işlemlerin hem yasal bir dayanağı olduğu hem de hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade etmek için kullanılan bir terimdir." Erdoğan **Bülbül**, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, Beta Yayınları, İstanbul 2010, s.2.

42 **Karahanogulları**, s. 146; **Günday**, s. 125; Özay, hukuka uygunluk karinesi yerine kanunilik karinesi kavramını kullanmakta ve kanunilik karinesini idari işlemin tek yanlı olma özelliğinin bir uzantısı olarak görmektedir. **Özay** s. 407.

işlemler⁴³ olarak tanımlamakla yetinilerek, bireysel idari işlemlerin sınıflandırılması üzerinde durulacaktır. Bireysel idari işlemler; konu (maddi), doğuracakları hukuki sonuçlar, açıklanan iradenin sayısı ve usulü, iradenin açıklanma şekli, kişiler üzerinde bıraktıkları etki ve isteğe bağlı olup olmama bakımından birkaç ayrıma tabi tutulmaktadır⁴⁴.

1.3.1. Konularına Göre (Maddi Açıdan) İdari İşlemler

İdari işlemler konularına göre; şart (durum) işlemler ve sübjektif işlemler (öznel işlemler) olarak ikiye ayrılmaktadır⁴⁵.

Şart işlemler, belli bir kişiyi veya nesneyi bir statüye sokan veya bir statüden çıkararak işlemlerdir⁴⁶. Bu statü, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş nesnel ve kişilik dışı bir hukuki durumdur⁴⁷. Bir şart işlemi yapmaya yetkili makam bu işlemi yapıp yapmamakta serbesttir; ancak makam iradesini yapma yönünde kullanmışsa artık işlemin içeriğini belirlemede serbest değildir⁴⁸. Zira bu içerik önceden genel düzenleyici işlemlerle belirlenmiş ve bir statü haline getirilmiştir⁴⁹.

Sübjektif işlemler, belli bir kişiyi veya nesneyi bir statüye sokmakla birlikte, bu statü şart işlemde olduğu gibi genel düzenleyici işlemlerle önceden belirlenmiş bir hukuki durum değil, bizzat işlemi yapan irade tarafından belirlenmiş bir hukuki durumdur⁵⁰. Başka bir ifadeyle, bu işlemler kişilere göre durum oluştururlar. Örneğin, fiilin niteliğine ve işleyenin durumuna göre verilen idari yaptırım kararı öznel bir işlemdir⁵¹. Zira yaptırımın türü belirlenirken işlenen kabahatin niteliği ve kabahati işleyen kişinin özel durumu dikkate alınır.

43 **Cengiz Derdiman**, İdare Hukuku, Alfa Aktüel Yayınları, 3. Baskı, Bursa 2010, s.533, s. 534; Düzenleyici idari işlemler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 382-384.

44 Bu sınıflandırmaya ek olarak Gözler, idari işlemleri; işlemi yapan makama ve icrai olup olmamalarına göre de sınıflandırmıştır. Gözler'in yaptığı sınıflandırma için bkz. **Gözler**, s. 286.

45 **Gözler**, s. 286; **Derdiman**, s. 534; **Tan**, s. 223.

46 **Gözler**, s. 286; **Günday**, s.127; **Tan**, s. 223.

47 **Günday**, s. 127; **Tan**, s. 223; **Gözler**, s. 286.

48 **Tan**, s. 224.

49 Şart işlemlerin en bilindik örneklerinden biri memur atama işlemidir. Memur atama işlemi ile belli bir kişi önceden genel bir hukuk kuralı ile (Devlet Memurları Kanunu ile) kapsamı belirlenmiş kişiye özgü olmayan genel bir hukuki duruma sokulmaktadır. **Günday**, s. 127; Şart işlemler bir nesneye ilişkin de olabilir. Bir taşınmazın 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu uyarınca “*korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı*” olarak tescil edilmesi bu duruma örnek olarak verilebilir. Bu şekilde tescil edilen bir taşınmaz, kapsamı önceden belirlenmiş bir statüye sokulmuş olur. RG. 23.07.1983 S. 18113.

50 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 384-385.

51 **Tan**, s. 224; Öznel işlemlere bazı örnekler için bkz. **Özay**, s. 441-442.

1.3.2. Doğuracakları Hukuki Sonuçlar Açısından İdari İşlemler

İdari işlemler doğuracakları hukuki sonuçlar açısından yapıcı (İnşai) işlemler ve belirleyici (Tespit Edici) işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır⁵².

Yapıcı işlemler, yeni bir hukuki durum doğuran veya mevcut bir hukuki durumu değiştiren ya da bir hukuki durumu sonlandıran işlemlerdir⁵³. Yeni bir hukuki sonuç doğurmak idari işlemlerin asli unsuru olduğundan idari işlemler çoğunlukla yapıcı niteliktedir⁵⁴. Atama, disiplin cezası verme, sınır dışı etme, ruhsatsız yapı hakkında yapı tatil tutanağı düzenleme, kamulaştırma işlemleri yapıcı işlemlere örnek verilebilir.

Belirleyici işlemler, yeni bir hukuki durum yaratma özelliği olmayan, daha önceden doğmuş bir hukuki durumu tespit eden işlemlerdir⁵⁵. Başka bir ifadeyle, hukuki durum, bu işlemler tesis edilmeden zaten doğmuştur. Örneğin, mezun olmuş bir öğrenciye diploma düzenlenmesi işlemi, diploma yeni bir hukuki durum yaratmamakta, öğrencinin mezun olmasıyla ortaya çıkan hukuki durumu belirlemektedir⁵⁶.

1.3.3. Açıklanan İradenin Sayısı ve Usulüne Göre İdari İşlemler

Açıklanan iradenin sayısı ve usulüne göre idari işlemler; basit işlemler, kolektif işlemler ve karma (Birleşme) işlemler şeklinde üçe ayrılmaktadır⁵⁷.

Basit işlemler, bir idari mercii veya makamın irade açıklamasıyla hukuki sonuç doğuran işlemlerdir⁵⁸. Atamaya yetkili amir tarafından verilen uyarma cezası bir basit işlemdir.

Kolektif işlemler, aynı sonuca yönelmiş iradelerin araya zaman farkı girmeksizin açıklanmasıyla oluşan işlemlerdir⁵⁹. Kolektif işlem için irade açıklamasında bulunan kamu görevlilerinin işleme katılıp katılmamaları işlemin anonim niteliğini etkilemez. Çünkü kolektif işlemde kasıt, kamu görevlilerinin işlemi oluşturan şahsi iradeleri değil, doğrudan kurula izafe olunan kararlardır⁶⁰. Kolektif işlemler daha çok kurul halinde alınan kararlardır. Ruhsatsız yapılan yapı hakkında belediye encümeni tarafından alınan yıkım kararı kolektif işleme örnek olarak verilebilir.

52 **Günday**, s. 128;

53 **Günday**, s. 128; **Gözler**, s. 288; **Atay**, s. 459.

54 **Gözler**, s. 288.

55 **Gözler**, s. 288-289; **Atay**, s. 459; **Günday**, s. 128.

56 **Günday**, s.128.

57 **Gözler**, s. 291-292; **Atay**, s. 457; **Günday**, s.128; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 389; **Derdiman**, s. 535.

58 **Derdiman**, s. 535; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 389; **Gözler**, s. 291; **Günday**, s. 128.

59 **Atay**, 458; **Günday**, s.128.

60 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 392.

Karma işlemlerde ise, işlemi oluşturan iradeler aynı sonuca yönelmiş olmakla birlikte, kolektif işlemlerden farklı olarak işlemi oluşturan iradeler aynı anda değil, birbirine eklenerek belli bir sıra ile açıklanmaktadır⁶¹. Karma işlemlerin⁶² oluşma süreci idarenin iç işleyişinde gerçekleştiğinden dış dünyaya yansımamaktadır⁶³. Kamulaştırma işlemi karma nitelikte bir idari işlem olup, bu işlemlerde açıklanan iradelerin her biri hukuki sonuç doğurma şartını taşıması halinde iptal davalarına konu olabilecektir⁶⁴.

1.3.4. İradenin Açıklanma Şekli Bakımından İdari İşlemler

İdari işlemler iradenin açıklanma şekli bakımından idari işlemler sarıh (Açık) işlemler ve zımni (Örtülü) işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır⁶⁵.

İdari işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi için işlemi oluşturan iradenin açıklanması gerekmektedir. İradenin konu ve anlam bakımından açıkça belirtildiği işlemler sarıh işlemlerdir⁶⁶. İdari işlemlerde irade, kural olarak yazılı şekilde açıklanmakla birlikte, bir trafik polisi tarafından tıkanmış bir yolun trafiğe açılması gibi istisnai hallerde sözlü de olabilir⁶⁷.

İdari işlemlerin hukuki sonuç doğurabilmesi için açıklanması kural olmakla birlikte, idari işlem tesis etmeye yetkili makam tarafından iradenin açık bir şekilde açıklanmaması, hareketsiz kalınması veya kolay anlamıyla işlem tesis edilmemesi halleri bazı şartlarda idari işlem sayılmaktadır⁶⁸. İdarenin kendisine yapılan bir başvuruyu belli bir süre içinde cevaplamaması halinde kural olarak bu başvuruyu reddettiği kabul edilir⁶⁹. İdarenin suskun kalmasının ret kararı olarak kabul edilmesinde güdülen amaç idarenin işlem tesis etmeyerek yargısal denetim olanağını ortadan kaldırmasını engellemektir⁷⁰. Zımni ret kararı kural olmakla birlikte, kanunda idarenin bir başvuru karşısında hareketsiz kalması halinin başvurunun kabul edilmesi anlamına

61 **Gözler**, s.292.

62 Karma işlemin özel bir görünümü olan ve birden fazla idari işlemin sonuç işlemi oluşturmak için birbirini izlemesiyle oluşan “Zincir işlemler” hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 391.

63 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 391.

64 **Atay**, 458.

65 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 387; **Derdiman**, s. 535-536; **Gözler**, s. 292-293.

66 **Gözler**, s. 292-293; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 387; **Atay**, s. 453

67 **Derdiman**, s.536.

68 **Günday**, s. 130; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 388; **Derdiman**, s.536; **Günday**, s. 131.

69 “Zımni ret işlemi” olarak adlandırılan bu durum, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun “İdari Makamların Sükûtu” başlıklı 10’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.”

70 **Atay**, s. 455.

geleceğinin belirtildiği hallerde zımnî kabul işlemleri söz konusu olur. Buradan hareketle idarenin suskunluğunun zımnî kabul sayılabilmesi için bu halin yanında açıkça düzenlenmiş olması gereklidir⁷¹.

1.3.5. Kişiler Üzerindeki Etkileri Açısından İdari İşlemler

Kişiler üzerindeki etkileri açısından idari işlemler; yararlandırıcı işlemler ve yükümlendirici işlemler olarak ikiye ayrılmaktadır⁷².

Yararlandırıcı işlemler, ilgisine bir hak tanıyan veya mevcut bir hakkı güçlendiren ya da ilgisinin üzerindeki bir yükümlüğü kaldıran ya da azaltan işlemlerdir⁷³. Örneğin, bir işyeri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi bir yararlandırıcı işlemdir.

Emredici ve yasaklayıcı nitelikteki işlemlerdir. Yararlandırıcı işlemlerin yapılabilmesi için idarelerin kanunla özel olarak yetkilendirilmesi gerekmezken; yükümlendirici işlemler yapılırken ilgililerin temel hak ve özgürlüklerine müdahale edildiğinden bu tür işlemlerin tesis edilebilmesi için idarelerin kanunla özel olarak yetkilendirilmesi gerekmektedir⁷⁴.

1.3.6. İsteğe Bağlı Olup Olmama Bakımından İdari İşlemler

Kamu gücüne dayalı olarak tek yanlı olarak yapılan idari işlemler, kural olarak ilgisinin isteğine veya rızasına bağlı olmadan tesis edilir⁷⁵. Kural bu olmakla birlikte, özellikle izin ve ruhsat işlemleri talep üzerine tesis edilir. Talebin önemi, ilgisine yarar yanında yükümlülük de getiren işlemlerde ortaya çıkmaktadır. Zira bu tür işlemlerin talep olmadan tesis edilmesi halinde işlem hukuka aykırı gelir⁷⁶.

1.4. İdari İşlemin Unsurları

İdari işlemin, ilgisinin iradesine bağlı olmadan tek yanlı olarak yapılmasıyla hukuki sonuç doğurduğunu ve aynı zamanda tesis edildiği anda hukuka uygun olduğu varsayımından yararlandığını işlemin özelliklerini anlatırken söylemiştik. Dış görünüş olarak bu temel özellikleri barındıran idari işlemler; yapısal olarak ise “yetki”, “şekil”, “sebebe”, “konu” ve “maksat” olmak üzere beş unsurdan oluşmaktadır. Yapıldığı anda hukuka uygun kabul edilen bir idari işlemin gerçekten hukuka uygun olabilmesi için

71 **Erkut**, s. 33; Türk İdare hukukunda idarenin hareketsiz kalma halinin zımnî kabul sayıldığı durumlara örnekler için bkz. **Gözler**, s.294.

72 **Gözler**, s. 290; **Derdiman**, s. 536; **Günday**, s. 131

73 **Atay**, s. 459; **Gözler**, s. 290; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 393.

74 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 392; **Gözler**, s.290.

75 **Derdiman**, s.536.

76 **Gözler**, s.295.

sayılan bu beş unsurun tam ve sağlıklı olması gerekmektedir⁷⁷. Zira 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesinin a bendinde düzenlenen iptal davalarının “İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı” açılabilceği belirtmek suretiyle bu davalar yoluyla idari işlemlerin unsurlarına ilişkin hukuka uygunluk denetiminin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Her biri kendi içinde hukuka uygunluk kuralı içeren yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları bu kurallara uyulması halinde işlemin hukuka uygunluğunu sağlayacağı gibi aynı zamanda idari işlemin yapısını anlamaya yönelik çözümleme aracı niteliği de taşımaktadır⁷⁸.

Yeri gelmişken; idari işlemler için hukuka aykırılık nedeni olan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarındaki sakatlık halini, genel irade sakatlık hallerinden⁷⁹ ayırmak gerekmektedir. Şöyle ki; hukuki sonuca yönelmiş bir iradenin hata, hile veya zorlama nedeniyle sakatlanması hali tüm hukuki işlemler için (dolayısıyla idari işlemler için de) hukuka aykırılık nedeni iken, idari işlemlerin hukuka aykırı olmaması için iradenin hata, hile veya zorlama nedeniyle sakatlanmaması yanında işlemi oluşturan unsurların da hukuka uygun olması gerekmektedir⁸⁰. Bu yönüyle, anılan unsurlar bir taraftan idari işleme özel hukuk işleminde olmayan⁸¹ bir kimlik kazandırırken bir taraftan da idari işleme hukuka uygunluk niteliği kazandırır.

1.4.1. Yetki Unsuru

1.4.1.1. Genel Olarak

Yetki, kanun tarafından verilmiş idari karar alabilme gücüdür⁸². Bu tanımdan anlaşılacağı üzere yetki, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklama yetkisinin kanun tarafından hangi organ, makam veya kamu görevlisine verildiğiyle ilgili bir meseledir⁸³. Aynı zamanda bu tanım özel hukuk işleminin nitelikleriyle karşılaştırmalı olarak yorumlandığında; özel hukuk işleminde, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasını ehliyetli olan herkes yapabilirken, kamu hukukunda bir idari işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi için irade açıklaması yapacak olan organ, makam veya

77 **Karahanoğulları**, s. 322; Turan **Yıldırım**, Melikşah **Yasin**, Nur **Kaman** vd., İdare Hukuku, On İki Levha Yayınevi, İstanbul 2013 s. 434.

78 **Karahanoğulları**, s. 322-323

79 İdari işlemin kurulmasında genel irade sakatlık halleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Günday** s. 150-151.

80 **Karahanoğulları**, s. 323-324.

81 Özay, özel hukuk işlemlerinin temel iki unsurunun “*ehil irade*” ve “*mümkün meşru bir konu*” olduğunu ifade etmektedir. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Özay**, s. 450.

82 **Karahanoğulları**, s. 326.

83 **Günday**, s. 134.

kamu görevlisinin ehliyetli olması yanında ayrıca Anayasa, Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle de yetkilendirilmesi gerektiği⁸⁴ sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla özel hukukta ehliyetli olmak kural iken idare hukukunda yetkisizlik kuraldır⁸⁵.

Özay, yetkiyi bir idari işlemin en önemli unsuru olarak kabul etmekte, bunun nedenini de yetkinin kamu düzeniyle doğrudan ilişkili olmasıyla açıklamaktadır⁸⁶. Yetkinin kamu düzenine ilişkin olmasının anlamı; bir idari işlemin yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu iddiasının, davacı tarafından iptal davasının her aşamasında ileri sürülebilmesi, hâkim tarafından da davanın her aşamasında re'sen dikkate alınmasıdır⁸⁷.

İdari makamların yetkisinin istisnai olması yetkinin dar yorumlanması sonucunu doğurmaktadır⁸⁸. Bu yoruma göre, bir idari makamın yetkisi kanunda verildiği kadardır⁸⁹. Ancak bu kuralın yargı içtihatlarıyla gelişen ve “*yetkinin paralelliği ilkesi*”⁹⁰ olarak adlandırılan bir istisnası vardır⁹¹. Anılan kuralın istisnası olan bu ilkeye göre, bir idari işlemi yapmaya kanunla yetkili kılınmış olan makam ya da organ o işlemi değiştirmeye, geri almaya ya da kaldırmaya da yetkilidir⁹². Yetkide paralellik ilkesine uyulmaması işlemi hukuka aykırı kılar ve iptal edilmesine neden olur.

Bir idari işlemin yetki unsuru bakımından hukuka uygun olabilmesi için, işlemin kanunun yetki verdiği kişi (makam veya organ), konu, yer ve zamanda tesis edilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, yetki kavramını kişi, konu, yer ve zaman kategorilerine ayırarak incelemek konunun anlaşılması bakımından işimizi kolaylaştıracaktır.

84 Nitekim bu husus, Anayasanın 6'ncı maddesinde, “*Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz*” denilerek vurgulanmıştır. Aynı şekilde Anayasanın 123'üncü maddesi uyarınca; “*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” Akyılmaz / Sezginer / Kaya, idari işlemi yapan makamın Anayasa ve kanunlarla yetkilendirilmesi gerektiğini “*kanuni dayanak ilkesi*” ile açıklamaktadır. Bu ilkeye ilişkin açıklamalar için bkz. **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 396.

85 **Özay**, s. 480-481

86 **Özay**, s. 480.

87 **Gözler**, s.306; **Derdiman**, s.538; **Çağlayan**, s. 309, Aynı şekilde yetki kamu düzenine ilişkin olduğundan ve kanundan kaynaklandığından idari işlemi yapanlarla işlemin muhatapları yetki hususunda anlaşma yapamayacakları gibi, ilgilisi tarafından yetkisiz makamca yapılan işlemin kabul edilmesi o işlemi hukuka uygun hale getirmeyecektir. **Karahanoğulları**, s. 328; **Atay**, s. 464.

88 **Gözler**, s. 309.

89 **Gözler**, s. 309.

90 Yetkide paralellik ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Aynur **Hasoğlu**, “*Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi*” TAAD, S.33, Y.2018, s. 123-141.

91 **Gözler**, s. 309.

92 **Günday**, s. 135; Seyfettin **Kara**, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayınları, Ankara 2016, s. 23.

1.4.1.2. Kişi Bakımından Yetki

Bir idari makam veya organ her konuda idari işlem yapamayacağı gibi belli bir konuda idari işlem yapma yetkisinin de bütün idari makam veya organ tarafından kullanılması mümkün değildir. İşte kişi bakımından yetki, belli bir konuda idari karar alabilme gücünün yalnızca mevzuatla belirlenmiş kişiler tarafından kullanılmasını ifade eder. Bir idari makam veya organın belli bir konuda idari işlem tesis etmek üzere irade açıklayabilmesi için kanunla yetkilendirilmesi yanında medeni hukuk anlamında da ehliyetli olması gerekir.⁹³ Bir idari düzende hiyerarşik üst astın işlemlerini düzeltme yetkisine sahip ise de astın yerine geçerek işlem yapma yetkisine sahip değildir⁹⁴.

Kişi bakımından yetki kurallarına aykırı davranılması durumunda karşımıza “*yetki gaspı*” kavramı ortaya çıkmaktadır. Yetki gaspı; idarenin görev alanına giren bir konuda idare adına irade açıklamaya yetkili olmayan bir kişi tarafından işlem yapılması halidir⁹⁵. Bu tür bir işlem, herhangi bir resmi sıfatı olmayan bir kişi tarafından yapılması halinde “*yokluk*⁹⁶”, işlemin resmi sıfatın sona ermesinden sonra yapılması halinde “*iptal*⁹⁷” müeyyidesi ile karşı karşıya kalır⁹⁸.

1.4.1.3. Konu Bakımından Yetki

Bir idari makam veya organın her konuda idari işlem yapamayacağını kişi bakımından yetki kavramını anlatırken belirtmiştik. İdare sadece kanunun belirlediği belli bir konuda işlem yapabilecekse bu işlemin hangi idari makam veya organ tarafından yapılabileceği konusu konu bakımından yetki⁹⁹ ile ilgili bir meseledir. Daha açık bir ifadeyle, bir idari işlem tesis etmeye yetkili makam başka bir idari makam veya organın görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmezse konu bakımından yetki kurallarına uygun davranmış olur¹⁰⁰. Örneğin, Danıştay bir kararında, yapı ruhsatının iptal edilmesinde belediye başkanının yetkisi olduğu halde ruhsat iptali kararının

93 Örneğin, idare adına idari işlem yapan kimse işlemi yaptığı anda ayırt etme gücüne sahip değilse ortada bir hukuki işlem dolayısıyla idari işlem olmayacaktır. **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 396.

94 **Karahanoğulları**, s. 328.

95 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 396. Kalabalık’a göre, bir kamu görevlisi işlemi tesis ettiği anda ayırt etme gücüne sahip değilse idare adına irade açıklama yetkisine sahip bulursa dahi ortada bir irade dolayısıyla idari işlem bulunmamakta olup, böyle bir işlem yetki gaspıyla sakattır ve yok hükmündedir. **Kalabalık**, s.180.

96 Hukuka aykırı bir idari işlemin müeyyidesi olarak “*yokluk*” hakkında bilgi için bkz. **Günday**, s. 165.

97 bkz. İmar yaptırımlarında iptal davası s. 103.

98 **Çağlayan**, s. 326-327.

99 Karahanoğulları’na göre, “*Konu ve kişi yönünden yetki incelemesi aynı şeyin iki yüzüdür.*” Bu itibarla bazı durumlarda bu iki yönü ayırmanın zorluğunu kabul eden yazar, özellikle sınır durumlarda, her iki yönü de incelemeyi ya da bunun yerine genel olarak yetki değerlendirmesi yapmak gerektiğini not düşmüştür Konu hakkında değerlendirmeler için bkz. **Karahanoğulları**, s. 328.

100 **Atay**, s. 464.

belediye başkan yardımcısına bağlı olan imar ve şehircilik müdürlüğü işlemi ile alınmasını yetki kurallarına aykırı bulmuştur¹⁰¹.

Kişi bakımından yetki kurallarına aykırı davranılması durumunda, karşımıza “fonksiyon gaspı”, “yetki tecavüzü” ve “ağır ve bariz yetki tecavüzü” kavramları ortaya çıkmaktadır.

Fonksiyon gaspı; idarenin kendi görev alanıyla ilgisi olmayan, yasama ve yürütme organının görev alanına giren konuda işlem tesis etmesi halidir¹⁰². Bu halde işlem “yok hükmündedir”¹⁰³. Örneğin, bir kaymakamın tutuklama kararı vermesi halinde fonksiyon gaspı vardır.

Yetki tecavüzü¹⁰⁴; idare adına işlem tesis etmeye yetkili olan bir idari makam veya organın başka bir idari makam veya organın görev alanına giren bir konuda işlem tesis etmesi halidir¹⁰⁵. Başka bir ifadeyle, burada işlemi tesis eden kişi ve işlemin konusu idare düzeni içinde yer almakla birlikte, işlem tesis edilen konuda yetkisi bulunmamaktadır. Bu tür işlemler idari yargı yerlerinde açılacak iptal davası yoluyla “iptal” edilme müeyyidesiyle karşı karşıya kalır¹⁰⁶. Örneğin Danıştay, bir memurun hizmetine il içinde başka bir yerde ihtiyaç duyulması halinde 5542 sayılı İl İdaresi Kanununun¹⁰⁷ 8/b maddesi uyarınca memurun geçici görevlendirilmesinde vali yetkili olduğundan kaymakamlıkça tesis edilen geçici görevlendirme işlemini yetki bakımından hukuka aykırı bulmuştur¹⁰⁸.

Ağır ve bariz yetki tecavüzünde; idari işlem, idari bir konuda ve idari bir makam veya organ tarafından tesis edilmekle birlikte, işlemdeki sakatlık hali oldukça ağır ve açık haldedir¹⁰⁹. Bu durum da esasen bir yetki tecavüzü olmakla birlikte, işlemdeki yetkisizlik o denli ağırdır ki müeyyidesinin iptal değil, yokluk olduğu kabul edilir¹¹⁰. Sağlık Bakanının bir ile emniyet müdürü ataması bu duruma örnek verilebilir.

101 D6D, 20.14.2015, E.2011/9305, K.2015/2463. (Uyap Veri Tabanı)

102 **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 401; **Gözler**, s. 375;

103 **Özay**, s. 486; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 401; **Günday**, s. 167

104 Yetki tecavüzü kavramı, konu bakımından yetkisizlik hali olarak incelenmiş olmakla birlikte, yer ve zaman bakımından yetki tecavüzü teşkil edecek hallerde bulunmaktadır. Örneğin, bir kaymakamın başka bir ilçede bulunan öğretmene disiplin cezası vermesi yer bakımından yetki tecavüzüdür. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Çağlayan**, s. 328-329; aynı yönde bkz. **Gözler**, s. 325-326.

105 **Tan**, s. 884; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 401; **Gözler**, s. 323.

106 **Gözler**, s.326; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 401

107 RG. 10.06.1949 S. 7236.

108 D5D, 26.1.1995, E.1991/3136, K. 1995/454, DD, S. 90, s.529, aktaran: **Tan**, s. 884.

109 **Çağlayan**, s. 329; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 404.

110 **Günday**, s. 167; **Gözler**, s. 375; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 404.

1.4.1.4. Yer Bakımından Yetki

Yer bakımından yetki, idari organ veya makamın kanundan doğan karar alma gücünü hangi coğrafi alanda kullanabileceği ile ilgili bir meseledir. Bazı idari makamların yetkileri tüm ülke çapında geçerli iken bazı idari makamların idari işlem yapma yetkisi kanunla bir coğrafi alanda ile sınırlandırılmıştır¹¹¹. Örneğin valinin yetkileri ilçe sınırları içerisinde geçerli iken bir bakan yetkilerini bütün ülke çapında kullanabilecektir.

1.4.1.5. Zaman Bakımından Yetki

Zaman bakımından yetki, idari organ veya makamın, hangi süre zarfında idari karar alabilme gücünü kullanabileceğiyle ilgili bir husustur¹¹². Zaman bakımından yetkisizlik hali çoğu kez kamu görevlileri yönünden ortaya çıkar. Genel olarak bir kamu görevlisi usulüne uygun olarak atanmak ve görevine başlamakla yetkili hale gelir ve görevi sona erene kadar bu yetkisi devam eder¹¹³. Bununla birlikte, bazen idari makam veya organın karar alma yetkisi kanunla sınırlandırılabilir. Örneğin, 6183 sayılı Kanunun 102'nci maddesinde yer alan “*Amme alacağı, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmezse zamanaşımına uğrar.*” düzenlemesi ile gelir idaresinin kamu alacağının tahsili amacıyla ödeme emri düzenleme yetkisi zaman bakımından sınırlandırılmıştır.

1.4.1.6. Yetki Devri - İmza Devri - Vekâlet

İdari işlemlerde yetki unsurunun en önemli özelliği, bir idari makam veya organın idari karar alma gücünün Anayasa ve kanunlardan kaynaklanmasıdır. Ancak kanunların bazı makamlara çok fazla yetki vermesi durumunda sadece bir kişinin bizzat bu yetkiyi kullanması zor olabilir. İşte böyle durumlarda idari karar alma yetkisi bulunanlar yetki devri yoluyla idari karar alma yetkisini bizzat kullanmak yerine bu yetkinin bir bölümünü hiyerarşik astına devredebilir veya imza devri yoluyla alınmış bir kararın kendi imzaları ile imzalanarak tamamlanmasını sağlayabilirler¹¹⁴. Ancak bir idari makamın karar alma yetkisi kanundan kaynaklandığından gerek yetki devri gerekse de imza devri istisnai durumlardır. Dolayısıyla her iki durumun da kanunda açıkça

¹¹¹ **Günday**, s. 137. Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanununun 8'inci maddesinde “(...) *belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır.*” denilerek belediyelerin sadece kendi belediye sınırları içinde imar planı yapma yetkisi olduğu hüküm altına alınmıştır. RG. 03.05.1985, S. 18749.

¹¹² **Karahanoğulları**, s. 328; **Gözler**, s. 319; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 401; **Derdiman**, s. 539, **Tan**, s. 240.

¹¹³ **Tan**, s. 871.

¹¹⁴ **Karahanoğulları**, s. 328; **Derdiman**, s. 541; **Günday**, s. 140-141; **Tan**, s. 243.

öngörülmesi gerekmektedir. Yetki devri ve imza devrinin hukuka uygun olarak yapılabilmesi için gereken şartlar¹¹⁵ aynı olmakla birlikte, sonuçları bakımından en önemli fark; yetki devrinde yetkiyi devreden makamın karar alma yetkisi devralan makama geçmekte ve devreden makam bu yetkisini artık kullanamamakta iken, imza devrinde karar alma yetkisi devredende kalmakta sadece alınan kararın imzalanarak tamamlanması yetkisi devredilmektedir¹¹⁶.

İdari karar alma gücünün kanunun yetkilendirdiği makam veya organ tarafından kullanılması gerektiğinin bir diğer istisnası “*vekâlet*” müessesidir. İdari düzen içinde bu müesseseye ihtiyaç duyulmasının sebebi yetki ve imza devrinde olduğu gibi iş yükü değil, asıl işlem tesis etmeye yetkili kamu görevlisinin izin, hastalık vs. gibi nedenlerle yetkisini geçici olarak kullanamamasıdır¹¹⁷. Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesinden kaynaklanan vekâlet, geçici olarak görevde olamayacak vekil eden tarafından vekile verilmesinden doğabileceği gibi, atamaya yetkili amir tarafından vekâleten atama şeklinde de olabilir¹¹⁸. Her iki durumda da vekilin yetkisi asıl yetkili kamu görevlisinin görevine başlamasına kadardır.

1.4.2. Şekil Unsuru

“Şekil” ve “usul” farklı şeyler olmakla birlikte, İYUK’un 2’nci maddesinde idari işlemin unsurlarından biri olarak sayılan şekil unsuruyla anlatılmak istenen şey; hukuki sonuç doğurmaya yönelik yapılan irade açıklamasının hem dış görünüşü hem de işlemin yapılmasında izlenen yoldur¹¹⁹. Başka bir anlatımla şekil, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasının hangi yöntemle (ya da usulle) yapıldığı ve maddi âlemde nasıl görüldüğüyle ilgili bir meseledir. Yetki unsurunda, kanunun idari işlem tesis etme yetkisini hangi idari makam veya organa verdiği araştırılırken, şekil unsurunda idari işlemin kurucu unsuru olan irade açıklamasının hangi usul izlenerek yapıldığı ve irade açıklamasının yazılı mı, sözlü mü ya da hareketle mi yapılması gerektiği sorusuna yanıt aranır.

Bilindiği gibi; özel hukukta kural olarak şekil serbestisi ilkesi geçerlidir¹²⁰. Yani taraflar iradelerini herhangi bir şekil şartına bağlı kalmaksızın (yazılı, sözlü, noter

¹¹⁵ Bu şartlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Gözler**, s. 310-312.

¹¹⁶ **Günday**, s. 140; Yetki ve imza devrinin sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Gözler**, s. 310-312.

¹¹⁷ **Atay**, s. 478-479.

¹¹⁸ **Çağlayan**, s. 315.

¹¹⁹ Öğretide birçok yazar “*şekil*” deyimini “*şekil ve usulü*” kapsayacak şekilde kullanmıştır. bkz. **Özay**, s. 491; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 404; **Günday**, s. 144; **Çağlayan**, s. 328.

¹²⁰ Türk Borçlar Kanunu m.12; “*Sözleşmelerin geçerliliği, kanunda aksi öngörülmedikçe, hiçbir şekilde bağlı değildir.*”, 6098 sayılı 11.01.2011 tarihli Kanun, RG, T. 04.02.2011, S. 27836.

onaylı vs.) açıklayarak hukuki işlem tesis edebilirler. Fakat idare hukukunda bir idari işlemin tesis edilmesinin amacı özel yarar değil kamu yararı olduğundan işlemi oluşturan irade açıklamasının ne şekilde yapılması gerektiği yetkililerin inisiyatifine bırakılmamış, tam tersine sıkı şekil şartları öngörülerek idari makamların işlemi yapmadan önce temkinli davranması amaçlanmıştır¹²¹. İdari işlemin belli bir şekilde yapılmasıyla işlemin sebep ve sonuçları daha kolay anlaşılacağından şekil şartı muhataplarına güven sağlayacağı gibi yargısal denetimi de mümkün hale gelecektir¹²².

Anayasanın 125'inci maddesinde yer alan “*İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*” şeklindeki hükmün yorumlanmasından idari işlemlerin kural olarak yazılı şekilde yapılacağı anlaşılmaktadır¹²³. Kural yazılılık¹²⁴ olmakla birlikte, kanunlarda idari işlemin sözlü ya da hareketle yapılabileceği haller öngörülebilir. Nitekim 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda yasal olmayan yürüyüş ve toplantıların sözlü şekilde dağıtılacağı öngörülmüştür¹²⁵.

İdari işlemler tesis edilirken şekil kurallarına uyulmaması halinde işlem hukuka aykırı hale gelecek ve idari yargıda dava açılması halinde iptal yaptırımıyla karşı karşıya kalabilecektir. Bununla birlikte, Danıştay her şekle aykırılığı iptal nedeni olarak görmemiş, şekle aykırılığın sonucu etkileyip etkilememesi bakımından ikili ayırım yapmıştır. Buna göre; yüksek mahkeme sonucu etkileyen (birincil ya da asli) şekle aykırılıkları iptal nedeni sayarken sonucu etkilemeyen (tali ya da ikincil) şekle aykırılıkları iptal nedeni olarak görmemiştir¹²⁶.

İdari işlemin yetki unsuru anlatılırken bahsedilen yetkide paralellik ilkesinin bir benzeri de usul unsuruyla ilgili olan ve yargı içtihatlarıyla ortaya çıkan “*usulde*

¹²¹ **Gözler**, s. 327.

¹²² **Günday**, s.143.

¹²³ Elektronik ortamda yapılan yazılı hale getirilmeyen idari işlemlerin şekil kurallarına uygun olmayacağı ile ilgili görüş için bkz. **Gözler**, s. 328.

¹²⁴ İdari işlemin metninde bulunması gereken unsurlar için bkz. **Gözler**, s. 328.

¹²⁵ Örnek **Tan**, s. 885'ten alınmıştır.

¹²⁶ Örneğin, Danıştay; belediyelerin birleşmesinde Belediye Kanununun işlem tarihinde yürürlükte olan şekliyle öncelikle halkoyuna başvurulması ve daha sonra belediye meclis kararı alınarak diğer aşamalara geçilmesi gerekirken bu usule uyulmamış olmasını esaslı bir şekil eksikliği olarak görmüştür. DİDDK 16.04.1976, E.1975/79, K.1976/23, DD, S. 24-25, s. 136, aktaran: **Karahanoğulları**, s. 401-402; buna karşılık Danıştay başka bir kararında, davacının doçentlik sınavının bilimsel toplantı aşamasında, jüri üyelerinin akademik giysilerini giymemiş olmaları ve sınavın normal süreden fazla sürdüğü yönündeki iddiaları sınavın sonucunu etkileyecek nitelikte görmediğinden bu durumu esaslı bir şekil eksikliği olarak değerlendirmemiş ve işlemin iptal edilmesi talebini reddetmiştir. DD 05.11.1984, E.1984/74, K.1984/1345, DD, S. 58-59, s. 300, aktaran: **Gözübüyük**, s.219.

*paralellik ilkesidir.*¹²⁷ Bu ilkeye göre; bir idari işlemin yapılmasında öngörülen şekil kurallarına o işlemin değiştirilmesinde, geri alınmasında ve kaldırılmasında da uyulması gerekmektedir¹²⁸. Usulde paralellik ilkesine uyulmaması işlemi hukuka aykırı kılar ve işlemin iptal edilmesine neden olur.

1.4.3. Sebep Unsuru

İdare çok çeşitli alanlarda faaliyette bulunup bu kapsamda fazlaca idari işlem tesis etse de bu işlemlerin hepsinin bir sebebi vardır. Başka bir ifadeyle, idare durup dururken değil, maddi bir olay veya bir hukuki işlem üzerine idari işlem tesis eder¹²⁹. İşte idareyi hukuki işlem yapmaya sevk eden maddi veya hukuksal durumlar idari işlemin sebep unsurunu oluşturur. İdarenin tüm faaliyetleri kamu yararı amacına hizmet ettiğine göre, bu faaliyetler kapsamında tesis edilen işlemlerin sebebinin de hukuken geçerli olması gerekir¹³⁰. Nitekim idarenin işleminin bir sebebe dayanmaması, sebebin gerçek olmaması ya da hukuka aykırı olması halleri işlemi sebep unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirir¹³¹.

İdare, işlem sebebini ilgisine bildirmek zorunda olmamakla¹³² birlikte; muhtemel bir davada mahkeme tarafından istenilmesi halinde işlemin sebebinin bildirilmesi gerekmektedir. Nitekim bu durum, İYUK'un 20'nci maddesinde "*Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler.*" denerek vurgulanmıştır.

Özel hukuk işleminde de tıpkı idare hukukunda olduğu gibi her işlemin sebebi olmakla birlikte, bu tür işlemlerde sebep o işlemi yapanın düşünce dünyasında oluşmuş olup hiçbir şekilde objektif hukuk kurallarıyla belirlenmemiştir¹³³. Bununla birlikte, idari işlemlerde olması zorunlu olan sebep kanunlarda bazen açıkça, bazen belirsiz kavramlarla belirtilirken, bazen de hiç belirtilmez.

¹²⁷ Usulde paralellik ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Hasoğlu**, s. 123-141.

¹²⁸ **Gözübüyük**, s.219.

¹²⁹ **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 404; **Karahanogulları**, s. 431, **Gözler**, s. 344. İdari işlemin nedenini oluşturabilecek maddi ve hukuksal durum ayırımına işaret eden örnekler için bkz. **Günday**, s. 154; **Çağlayan**, s.341.

¹³⁰ **Tan**, s. 897.

¹³¹ **Karahanogulları**, s. 432.

¹³² İdari işlemlerin gerekçeli olarak yazılmasının bir şekil şartı olmadığı hakkında ayrıntılı açıklamalar için

Bkz. **Kalabalık**, s. 190-191.

¹³³ **Günday**, s. 152-153.

İdari işlemin sebebinin Kanunlarda açıkça gösterildiği hallerde, bu sebep dışında başka bir sebebe dayanılarak tesis edilen işlem hukuka aykırı olur¹³⁴. İşlemin sebebinin kanunda kamu düzeni, milli güvenlik, ihtiyaç gibi belirsiz kavramlarla belirtildiği hallerde idarenin en başta bu şekilde ifade edilen sebebin somut olayda gerçekleşip gerçekleşmediğini, olayın hukuki nitelendirmesini doğru yaparak ortaya koyması gerekmekte olup, idarenin hiçbir somut gerekçeye dayanmadan yapacağı işlem sebep yönünden hukuka aykırı olacaktır¹³⁵. Son olarak, sebebin Kanunlarda hiç gösterilmediği hallerde, idari işlemin sebep unsuru tamamıyla idarenin takdir yetkisine bırakılmış olmakla birlikte, bu takdir yetkisi mutlak ve sınırsız değildir¹³⁶. Başka bir ifadeyle, bu halde dahi idari işlemi sebepsiz değil kamu yararı amacına yönelik bir sebebe dayandırarak yapmalıdır¹³⁷. Aksi durum idari işlemi sebep unsuru yönünden sakatlayacaktır¹³⁸.

1.4.4. Konu Unsuru

İdari makamların kamu gücünü kullanarak yaptıkları tek yanlı irade açıklamaları ile ortaya çıkan idari işlem, hukuk âleminde her zaman bir sonuç doğurmak üzere yapılır. İşte idari işlemin konu unsuru, işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkan bu hukuki sonuçtur. Özel hukuk işlemlerinin de hukuki sonuç doğurmaya yönelik işlemler olduğu dikkate alındığında, bu tür işlemlerin de bir konusu olduğu açık olmakla birlikte, bu konu özel hukukta meşru ve mümkün olmak kaydıyla her şey olabilirken idari işlemlerin konusu önceden kanunlarla nesnel olarak genel nitelikleriyle belirlenmiştir¹³⁹. Bu durum idare hukukunun statüler hukuku olmasının bir sonucudur¹⁴⁰.

İdari işlemin konu unsurunun en klasik örneği kamulaştırma ve memur atama işlemidir¹⁴¹. Bu örneklere göre, kamulaştırma işleminin konusu, özel mülkiyette

¹³⁴ **Atay**, s. 502. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 D-(b) maddesi gereğince özürsüz ve kesintisiz olarak 3-9 gün göreve gelmeyen memura kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir. Ancak memur 2 gün göreve gelmemiş ise kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmez, buna rağmen bu ceza verilmişse işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olur.

¹³⁵ **Günday**, s. 156.

¹³⁶ **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 412.

¹³⁷ Danıştay'a göre DMK'nın 76'ncı maddesinde yer alan hüküm gereğince memurların naklen atanmaları konusunda idarelere takdir yetkisi tanınmış ise de; bu yetkinin kullanılması mutlak ve sınırsız olmayıp kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleriyle sınırlıdır. Bu hususun sağlanması için de idarenin takdir yetkisi çerçevesinde aldığı işlemlerde hukuken geçerli sebeplere dayanması gerekmektedir. D5D, 30.05.1017, E.2016/6589, K.2017/15068. (Uyap Veri Tabanı).

¹³⁸ İşlemin sebep unsurundaki sakatlık halleri için bkz. **Gözler**, s.347-348.

¹³⁹ **Karahanogulları**, s. 484.

¹⁴⁰ **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 413.

¹⁴¹ **Gözler**, s. 348; **Kalabalık**, s. 198-199; **Tan**, s. 908; **Gözübüyük**, s. 230.

bulunan bir taşınmazın mülkiyetinin idareye geçmesi; memur atama işleminin konusu ise, bir kişinin memur statüsüne sokulmasıdır.

Konu unsuru, idari işlemin doğurduğu hukuki sonuç olduğuna göre işlemin bu unsur dışında kalan yetki, şekil sebep ve amaç unsurlarının hepsi esasen bu hukuki sonucun doğmasına hizmet ettiğinden sayılan unsurların herhangi birinde sakatlık olması işlemin konu unsurunu da etkileyecek ve bir hukuk sonuç doğurmasına engel olacaktır¹⁴².

İdari işlemlerin konusu genel düzenleyici işlemlerle önceden belirlendiğinden idareler işlem tesis ederken işlemin konusunu kanunun öngördüğü sonuca uydurmak zorundadır. Aksi durum işlemi konu unsuru yönünden sakatlayacaktır.

Bir idari işlemin konu unsuru bakımından hukuka aykırı olmaması için her şeyden önce konusunun imkânsız veya gayri meşru olmaması gerekir. Örneğin, ruhsatsız yapılan bir yapı hakkında alınan yıkım kararından önce yapının yıkılmış olması hali bu duruma örnek teşkil eder.

İdari işlemin konu unsurunu sakatlayan bir diğer hal, işlemin konusunun kanuna aykırı olması halidir. Kanunun açıkça yasakladığı konularda işlem yapılması, temel hak ve hürriyetlerin idari işlemle sınırlandırılması, kanunun uygulama alanını genişletecek şekilde işlem tesis edilmesi¹⁴³ ve mahkeme tarafından verilen kesin hükmü ihlal edecek nitelikte işlem yapılması durumları bu kapsamda değerlendirilebilir¹⁴⁴.

Yukarıda sayılan haller dışında, genel düzenleyici işlemlerin geriye yürür biçimde uygulanması¹⁴⁵, sebep ile konu arasındaki kanunun aradığı illiyet bağının yokluğu¹⁴⁶ ve sebep ile konu arasında ölçsüzlük bulunması halleri de idari işlemi konu unsuru yönünden sakatlamaktadır¹⁴⁷.

¹⁴² Muhammet **Göçgün**, İdari İşlemin Konu Unsuru, On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2017, s. 24.

¹⁴³ “*Belli durumda olanlara uygulanmak üzere çıkarılan kuralların, bu durum dışındaki kişilere uygulanması, işlemi konu yönünden sakatlar.*” **Gözübüyük**, s. 233.

¹⁴⁴ **Gözler**, s. 350-351.

¹⁴⁵ Özay, idarenin; tarife ve benzeri gibi yüküm doğuran genel düzenlemeleri, hukuk kuralları ile hiç bağdaşmayan geçici maddeler koymak suretiyle yürürlük tarihi olarak geriden başlatmayı bir alışkanlık haline getirdiğini not düşmüştür. **Özay**, s. 498.

¹⁴⁶ Günday’a göre idari işlemin sebep ve konu unsuru arasında çok sıkı bir ilişki hatta nedensellik bağı bulunmakta olup bu ilişkinin kopuk olması işlemi ya sebep ya da konu yönünden hukuka aykırı hale getirecektir. **Günday**, s. 159.

¹⁴⁷ **Gözler**, s. 351-352.

1.4.5. Amaç Unsuru

Amaç; idari işlemi tesis eden idari makam veya organın bu işlemle hedeflediği nihai sonuçtur¹⁴⁸. Her idari işlemin bir sebebi olduğu gibi amacı da vardır. İdari işlemlerin kanunda açıkça belirlenmiş olsun ya da olmasın tek ve değişmez amacı kamu yararının gerçekleştirilmesidir¹⁴⁹. İşlemin sebep unsuru, işlemde önce gelen ve genel düzenleyici işlemlerle objektif olarak belirlenmiş etkenler olmakla birlikte, amaç unsuru subjektif nitelikte olup işlemi yapan kişinin düşünsel faaliyetlerinde gerçekleşen niyetleri ifade eder¹⁵⁰.

İdari işlemin nihai amacı olan kamu yararının herkesçe kabul edilen bir tanımını yapmak mümkün değildir¹⁵¹. Nitekim, kamu yararının farklı hukuki olaylar karşısında nasıl somutlaştığına karar verme yetkisi yasama organında olmakla birlikte, yargı organının da uyuşmazlık durumunda kuralları yorumlayarak kamu yararının ne olduğunu belirleme yetkisi bulunmaktadır¹⁵².

Kanunlarda bazı idari işlemler için kamu yararı amacı yanında daha somut ve özel bir amaç öngörülmüş olsa da esasen bu daha somut ve özel amaç kamu yararının daha dar alanda belirginleşmiş halinden başka bir şey değildir.¹⁵³

İdari işlemlerin yapılmasında genel ve değişmez amaç olan kamu yararı dışında, kişisel, siyasal, üçüncü kişileri koruyucu veya özel maksadı aşan amaçlar güdülmesi halinde işlem amaç bakımından hukuka aykırı hale gelecektir¹⁵⁴.

“Yetki saptırması” olarak adlandırılan amaç bakımından hukuka aykırılık hallerinin ilki idari işlemin kişisel amaç güdülerek yapılmasıdır. Örneğin, yeni yapılacak yapı için verilmiş bir yapı ruhsatının imar planına aykırı olmasından değil, yapı sahibi ile belediye başkanı arasında husumet bulunmasından dolayı iptal edilmesi hali o işlemi hukuka aykırı kılacaktır. İdari işlemlerin siyasi amaç güdülerek yapılması da işlemi amaç bakımından sakatlayacaktır. Örneğin, rakip belediye başkanını cezalandırmak amacıyla onun taşınmazını iskan alanından çıkarıp taşınmaza rekreasyon alanı

¹⁴⁸ Atay, s. 505; Gözler, 364; s. Tan, s. 914; Derdiman; s. 547

¹⁴⁹ Günday, s. 160; ; Derdiman; s. 547; Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 413.

¹⁵⁰ Özay, s. 500.

¹⁵¹ Kavramın belirsizliği ve çeşitli yönlerden incelenmesi için bkz. Münci Çakmak, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, Ankara 2013.

¹⁵² Özay, s. 500.

¹⁵³ Günday, s. 161. Örneğin, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 32’nci maddesine göre “Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir.”

¹⁵⁴ Tan, s. 916-919.

bünyesinde piknik alanı kullanımı verme¹⁵⁵ halinde işlem amaç bakımından hukuka aykırı hale gelecektir. Üçüncü kişileri koruyucu amaçla yapılan işlemler de yetki saptırmasının bir türünü oluşturmaktadır. Örneğin, bir kişiye yarar sağlamak için o kişiye özel araştırma görevlisi kadrosu açılması halinde işlem hukuka aykırı olacaktır. Yetki saptırmasının son hali olarak, kanunda bir idari işlem için kamu yararı yanında özel bir amaç öngörülmüşse, kamu yararına uygun yapılırsa da o işlemde kanunda öngörülen özel amaç güdülmemişse işlem hukuka aykırı kabul edilecektir¹⁵⁶. Aynı şekilde, bir idari makamın özgülendiği somut amaç dışında başka bir kamu yararı amacıyla işlem yapması da işlemi amaç bakımından sakatlayacaktır¹⁵⁷. Örneğin trafik güvenliğinin sağlanması amacıyla verilen kolluk yetkisinin idareye gelir sağlamak amacıyla kullanılması halinde¹⁵⁸ işlem hukuka aykırı kabul edilecektir.

2. İDARİ YAPTIRIMLARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

2.1. Yaptırım Kavramı

İnsanın tek başına yaşama imkânının olmadığı, sosyal dayanışma içinde topluluk halinde yaşamak zorunda olduğu kabul edilmektedir¹⁵⁹. İnsan topluluğunun ihtiyaç duyduğu bu sosyal dayanışmanın korunması ve kuvvetlendirilmesi için insan ilişkilerinin kurallara bağlanması zorunluluktur. Sosyal hayatı düzene sokan kurallar genel olarak; din kuralları, ahlak kuralları, örf ve adetler ile hukuk kuralları olarak sınıflandırılmaktadır¹⁶⁰. Hukuk kurallarını diğer sosyal kurallardan ayıran en önemli özellik bizi “yaptırım”¹⁶¹ kavramına götürmektedir. Gerçekten de hukuk kuralları diğer sosyal kurallar gibi kendisine uyulmasını sağlamak için bazı emir ve yasaklar içermekle

¹⁵⁵ Sancakdar, s. 246.

¹⁵⁶ Karahanoğulları, s. 472.

¹⁵⁷ Gözler, s. 367.

¹⁵⁸ Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 412.

¹⁵⁹ Mukbil Özyörük, Hukuka Giriş, Ege Matbaası, Ankara 1959, s. 5.

¹⁶⁰ Özyörük, s. 10.

¹⁶¹ Hukukumuzda, genel itibariyle “yaptırım” ve “müeyyide” kavramları aynı anlama gelecek şekilde kullanılıyor olmakla birlikte, Özyay’a göre, müeyyide kavramının ceza hukukuyla özdeşleştiğini, ceza hukuku gibi oldukça eski bir alanda ortaya çıkan bu kavramı idare hukuku gibi yeni hukuk dalına uyarlamak yerine, idare hukuku alanında yapısal ve işlevsel açıdan yeni bir anlam ve özellik bakımından yeni bir tür niteliği kazanan yaptırım kavramının kullanılması gerekmektedir. İl Han Özyay, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1985, s. 15,22. Bize göre de, ceza hukuku ile idare hukukunun en çok karşılaştığı nokta olan bu alanı Özyay’ın da ifade ettiği gibi ceza hukukuna özgü olan müeyyide kavramından soyutlamak gerekmekte olup, bu amaçla çalışmamızda müeyyide terimi yerine yaptırım kelimesi kullanılmıştır.

birlikte, diğer kurallardan farklı olarak bu emir ve yasaklara aykırı davranılmasını yaptırıma bağlamaktadır¹⁶².

Yaptırım kavramı genel olarak “*hukuk kuralının ihlal edilmesine hukuk düzenince öngörülen tepki*”¹⁶³ şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanımdan hareketle, yaptırımın hukuk kurallarına aykırı davranılmasını engellemek amacıyla yine hukuk kurallarına bağlı kalarak devlet tarafından kullanılan zor kullanma yetkisi olduğu söylenebilir.

Hukuk kurallarına uygun davranılması amacıyla öngörülen yaptırımlar, özel hukuk ve kamu hukuku alanında farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, özel hukukta bireysel çıkar amacı gözetildiğinden yaptırımlar da bu amaca özgülünmüş ve bireysel çıkarları korumayı hedeflerken, toplumsal çıkar amacı gözetilen kamu hukukunda kuralların ihlali halinde öngörülen yaptırımlar toplumsal çıkarları korumayı hedeflemektedir¹⁶⁴.

2.2. İdari Yaptırımlar¹⁶⁵

2.2.1. Kavram

İdare kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak amacıyla çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedir. Bir çeşit kamu hizmeti olan “*kolluk*” faaliyeti de idarenin bu

¹⁶² A. Şeref **Gözübüyük**, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları 14. Bası, Ankara 2000, s. 8; Cengiz **Derdiman**, Hukuk Başlangıcı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2009, s. 36; Ramazan **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2006, s. 10.

¹⁶³ Ali D. **Ulusoy**, İdari Yaptırımlar, On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2013, s. 5.

¹⁶⁴ Yücel **Oğurlu**, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Seçkin Yayınları, Gözden geçirilmiş ve yenilenmiş 2. Baskı, Ankara 2001, s. 23. Örneğin, mala zarar verme suçunda failin cezalandırılması kamu hukuku ile ilgiliyken aynı kişinin tazminle yükümlü olması özel hukukla ilgilidir. Özel Hukuk Müeyyideleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Oğuzman** ve **Barlas**, s.186 vd.

¹⁶⁵ Ceza hukukun özünü oluşturan “*ceza*” kavramının bir yaptırım olması ve ceza yaptırımının idari yaptırımlara nazaran daha eski olması nedeniyle idari yaptırım kavramı anlatılırken ceza yaptırımına ilişkin kavramlar sıkça kullanılmaktadır. Bu anlamda, idari yaptırımlar kavramı yerine “*idari cezalar*” kavramının kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin çokça tartışma bulunmaktadır. Zanobini’ye göre, bağımsız bir “*idari ceza hukuku*” olmayıp idari yaptırımlar idare hukukunun bir kısmını oluşturmaktadır. Guido **Zanobini**, “*İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi*”, çeviren: Yılmaz Günel, AÜSBFD, C.18, S. 3-4, Y. 1963, s. 301-310; Aynı şekilde; Özay, “*idari ceza hukuku –hiç olmazsa bizim için- abartılmaması gereken oldukça iddialı ve kullanmaya pek cesaret edemeyeceğimiz nitelik ve boyutta görünmektedir*” diyerek idari ceza hukuku terimi yerine idari yaptırım kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Özay, İdari Yaptırımlar s. 12, dn.1. Buna karşılık, Mahmutoğlu, “*İdare, toplumsal düzeni korumak ya da bozulan toplumsal düzeni telafi edebilmek amacıyla bireylere idari nitelikli bir cezayı tatbik ediyorsa artık idari ceza hukukundan bahsedilecektir.*” diyerek idari ceza hukuku kavramının varlığını kabul etmiştir. F. Selami **Mahmutoğlu**, Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukukunun Temelleri, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınevi, Ankara 2009, s. 31; Benzer şekilde; Gölcüklü, idarenin kendi faaliyet alanı ile ilgili emir ve yasaklara uyulmasını sağlamak amacıyla idari müeyyidelere başvurusu halinde idari ceza hukukundan bahsedileceğini belirterek bu disiplinin varlığına işaret etmiştir. Feyyaz **Gölcüklü**, “*İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*”, AÜSBFD, C. 18, S.2 Y.1963, s. 117; Bu konudaki tartışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Burcu **Erdinç**, “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, Ankara Barosu Dergisi, S.2, Y. 2012, s. 256-259.

amaca hizmet eden faaliyet alanlarından birisidir¹⁶⁶. İdare bu tür faaliyetlerinde çeşitli kamusal yetkiler kullanmaktadır. Bu kapsamda başvuru kolluk yetkilerinden birisi de idari yaptırım uygulama yetkisidir¹⁶⁷. Buradan hareketle idari yaptırımlar, idarenin korumakla yükümlü olduğu kamu düzeni ve güvenini, kamu sağlığını ve ulusal servetleri gereği gibi koruyabilmesinin bir aracı olarak nitelendirilmektedir¹⁶⁸.

Her ne kadar idari yaptırımın ne olduğu hususunda resmi bir tanımlama yapılmamış olsa da, bu kavram öğreti ve yargı organları tarafından farklı açılardan tanımlanmıştır.

Öğretide genel kabul gören tanımıyla idari yaptırım; *“Yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır.”*¹⁶⁹

Uyuşmazlık Mahkemesi idari yaptırımlarının amacını da ortaya koyduğu bir kararında idari yaptırımlar hakkında; *“ Kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar, uygulama alanı itibariyle, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması yükümlülüklerinin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla yönelik bir hukuki müeyyide niteliği taşımakta olup; idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan mercii ve uygulayan usul ile hukuki sonuçları itibariyle adli ceza uygulamasından farklılık göstermekte ve hukuki müeyyideler esasen gerçek bir ceza sayılmamaktadır.”*¹⁷⁰ ifadelerine yer vermiştir.

Bu tanımlamalara baktığımızda, yargı ve öğretinin idari yaptırımı genel olarak aynı çerçevede tanımladığı görülmektedir. Bu tanımlamalarda ilk dikkat çeken husus; tanımlamaların organik kıstas kullanılarak başka bir ifadeyle idari yaptırımı uygulayan makamın yürütme organının içinde yer alan idari makamlar olduğu belirtilerek

¹⁶⁶ İdarenin “kolluk” faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Gözler**, s. 577 vd.

¹⁶⁷ **Oğurlu**, s. 32-33.

¹⁶⁸ M. Yasin **Arslan**, “İdari Yaptırımlar”, TBBD, S. 85, Y. 2009, s. 181.

¹⁶⁹ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 35; Anayasa Mahkemesi de öğretide genel kabul gören bu tanımı aynı şekilde kabul etmiştir. Nitekim Yüksek Mahkeme, idari yaptırımı, *“İdarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak idare hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalar”* şeklinde tanımlamaktadır. Any.M, 23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S.33 C.1, s.181 vd. aktaran: **Tan**, s.423.

¹⁷⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi, 28.4.2003, E:2003/22, K:2003/25, RG. 07.07.2003, S.25161, s.174 vd., aktaran: **Tan**, s. 423-424.

yapılmasıdır. İkinci önemli husus ise; idari yaptırımların, idarenin tek taraflı işlemiyle ceza hukukuna ilişkin usullerle değil, idare hukukuna özgü usullerle uygulanmasıdır.

2.2.2. İdari Yaptırımların Özellikleri

İdari yaptırımlara ilişkin yukarıda aktarılan tanımlamalardan yola çıkarak idari yaptırımların özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür¹⁷¹.

- İdari yaptırımlar, idarenin kolluk faaliyetleri arasında yer aldığı ve idarenin işlemleri arasında sayıldığından idari işlemler için öngörülen hukuki usullere tabidir.
- İdari yaptırımlar, kamu düzeninin ihlal edilmesinden önce önleyici özelliği sayesinde kamu düzenini koruyan bir araç niteliğinde olduğu gibi, kamu düzeninin ihlal edilmesinden sonra ise zorlayıcı özelliği sayesinde ihlalin etkilerini ortadan kaldırmayı ve ihlalden sorumlu kişinin ıslah edilmesini amaçlayan niteliktedir.
- İdari yaptırımlar uygulanırken belli bir kişi hedef alınmaktadır. Başka bir ifadeyle, idari yaptırım uygulanırken idare tarafından olayın özelliği ve ilgisinin subjektif durumu göz önünde bulundurulur.
- İdari yaptırımların kanuni bir dayanağının olması gereklidir. Başka bir ifadeyle, idari yaptırım uygulayabilmesi için kanunun bu konuda idarelere açıkça bir yetki vermesi veya yasaklamaması gerekmektedir.

2.2.3. İdari Yaptırımların Sınıflandırılması

İdarenin çok çeşitli alanlarda faaliyette bulunması ve hemen her alanda idari yaptırım yetkisinin bulunması nedeniyle idari yaptırımları konuları bakımından sınıflandırmaya tutmak oldukça güçtür¹⁷². Ancak yine de öğretilerde bu konuda çeşitli açılardan sınıflandırmalar yapılmıştır.

Özay, İtalyan hukukunda idari yaptırımların büyük başlıklar altında toplama yoluyla sınıflandırılmasından bahsederek, bu hukuk düzeninde idari yaptırımların bireysel ve nesnel yaptırımlar olmak üzere ikiye ayrıldığını aktarmaktadır. Yazar, bireysel yaptırımları yabancıların sınır dışı edilmesi, bir işyerinin kapatılması şeklinde

¹⁷¹ **Oğurlu**, s.41-42; **Gölcüklü**, s. 13-138; **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 23-24. **Yasin**, s.181-182; Mustafa **Yılmaz**, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2001, s. 30-32.

¹⁷² Özay'a göre, "*Devlet veya mahalli idarelerce uygulanan yaptırımlar, yürütülmeleri idarenin iznine bağlı olup bu iznin hiç verilmemesi veya geri alınması, kaldırılması konulu yaptırımlar gibi, ne kadar büyük başlıklar altında toplamaya çalışırsak çalışalım, aslında yaptırımların konularına göre saptanması hem çok kısıtlı hem de belki gereksizdir.*" **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 114.

örneklendirirken, nesnel yaptırımlara bireylerin malvarlıklarına yönelik olan idari para cezaları ve vergi cezalarını örnek göstermiştir¹⁷³.

Ulusoy, idari yaptırımları idari cezalar ve idari tedbirler diye ikiye ayırdıktan sonra idari cezaları da kendi içinde regülatif cezalar, “*kabahat*¹⁷⁴” cezaları ve disiplin cezaları olarak üçe ayırmaktadır. Yazar, regülatif cezaları; regülatif para cezaları ve faaliyete nihai veya uzun süreli son verme cezaları olarak, kabahat cezalarını; kabahat para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi olarak, disiplin cezalarını ise; personel disiplin cezaları, mesleki disiplin cezaları ve öğrenci disiplin cezaları olarak üçe ayırmakta ve nihayet idari tedbirleri; geçici engelleme, idari iznin geri alınması, eşyaya geçici el koyma ve atipik idari tedbirler olarak dörde ayırmaktadır¹⁷⁵.

Pozitif hukukumuzda 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 16 ve 17’nci maddelerinde idari yaptırımlar idari para cezaları ve idari tedbirler olarak ikiye ayrıldıktan sonra idari para cezaları maktu ve nispi, idari tedbirler ise mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer idari tedbirler olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır¹⁷⁶.

2.2.4. İdari Yaptırımların Hukuksal Niteliği

İdari yaptırımları tanımlarken bu yaptırımların belirleyici özelliklerinden birinin, bir idari organ veya makam tarafından kamu gücü kullanılarak tek yanlı uygulanması, diğerinin hukuk düzeninin ihlal edilmesinin yaptırımı bir ceza içermesi olduğunu¹⁷⁷ belirtmiştik. Bu özelliklere bakıldığında idari yaptırımların bir idari işlem kimliği olduğu açık olmakla birlikte, ilgilisi üzerinde cezalandırıcı yönünün bulunması bu yaptırımların aynı zamanda bir ceza yaptırımı olup olmadığı sorusunu akıllara getirmektedir¹⁷⁸. Bu sorunun cevabını ararken önce idari yaptırımların idari işlem kimliğini ortaya koymak sonrasında da bu yaptırımların ceza yaptırımlarıyla ayrımını

¹⁷³ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 45-46. Aynı sınıflandırmayı kullanan Oğurlu, bu sınıflandırmayı idari yaptırımların konularına göre ayrımının zor olması ve sürekli değişebilmeleri nedeniyle daha kalıcı olacağı düşüncesiyle tercih ettiğini ifade etmektedir. **Oğurlu**, s. 88.

¹⁷⁴ Kabahat terimi, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 2’nci maddesinde “(...) *kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık* (...)” olarak tanımlanmaktadır. RG. 31.03.2015 S. 25772 (Mükerrer).

¹⁷⁵ **Ulusoy**, s. 11-12. Yazarın idari tedbir – idari ceza ayrımı konusundaki açıklamaları için ayrıca bkz. s.17-32

¹⁷⁶ Danıştay yakın tarihli bir kararında 5326 sayılı Kabahatler Kanununda yer alan sınıflandırmayı aynen aktarmıştır. D13D, 02.12.2015, E. 2015/3757, K. 2015/4337. (Uyap Veri Tabanı)

¹⁷⁷ **Tan**, s.425.

¹⁷⁸ “*İdari yaptırımların hukuksal niteliği günümüze değin tartışma konusu ola gelmiştir: Tartışma, bu yaptırımların ceza yaptırımı niteliği taşıyıp taşımadığı noktasında odaklanmaktadır.*” **Oğurlu**, s. 53.

incelemek hem işimizi kolaylaştıracak hem de idari yaptırımların hukuksal niteliğini daha iyi kavramamıza yardımcı olacaktır.

2.2.4.1. İdari Yaptırımların İdari İşlem Kimliği

İdari yaptırımların hemen hemen tamamının idarenin kolluk faaliyetleri kapsamında uygulanan bir idare faaliyeti olduğu¹⁷⁹, idari faaliyetlerin temelini de idari işlemlerin oluşturduğu¹⁸⁰ dikkate alındığında, idari yaptırımların özünde bir idari işlem olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Aktarılan çıkarım, konunun daha iyi anlaşılabilmesi için idari işlem tanımı ve özellikleri çerçevesinde somut bir zemine oturtulmak istenirse; idari işlemlerin idari makam veya organların hukuki sonuç doğurmaya yönelik tek yanlı irade açıklaması ile yapıldığı ve tesis edildiği anda hukuka uygun olduğunun varsayıldığı akılda tutulduğunda, hukuk düzenini ihlal edenlere karşı hukuk düzeni tarafından öngörülen tepki olarak tanımlanan idari yaptırımların, muhatabının isteğine bağlı olmadan uygulanmasının (tek yanlılık) ve zorlayıcı nitelik taşımasına rağmen meşru kabul edilebilmesi için hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının zorunluluk olduğunu söylemek yeterli olacaktır.

Nitekim öğretilerde, idari yaptırımların bir idari işlem olduğu hususunda görüş birliği vardır¹⁸¹. Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi de bir kararında¹⁸² idari yaptırımları, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi olarak nitelendirmiştir.

İdari yaptırımlar, idarenin faaliyetleri yerine getirilirken araç olarak kullanılan idari işlemlerden sayıldığından bu yaptırımlar idari işlemlerin hukuki rejimine tabi olacaktır¹⁸³.

İdari yaptırımların birer idari işlem olduğu ve bu hukuki rejime tabi olduğu ortaya konulduktan sonra bu yaptırımları işlemin unsurları yönünden incelemek yerinde olacaktır.

2.2.4.2. İdari İşlemin Unsurları Yönünden İdari Yaptırımlar

Bir idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat unsurlarından herhangi birinde hukuka aykırılık bulunması durumunda o işlemin hukuka aykırı hale geleceğini ve idari yargıda açılacak davalarda iptal yaptırımıyla karşı karşıya kalacağını yukarıda

¹⁷⁹ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 106.

¹⁸⁰ **Erkut**, s. 10.

¹⁸¹ **Gölcüklü**, s. 136; **Özay**, İdari Yaptırımlar; s. 36, **Tan**, s.425.

¹⁸² Any.M, 23.10.1996, E.1996/48, K.1996/41, AYMKD. 33 C.1, S.181, aktaran: **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 23-24.

¹⁸³ **Gözler**, s. 399; **Yılmaz**, s. 31.

belirtmiştik. Aynı şekilde bir idari işlem olan idari yaptırımların da hukuka uygun olduğunun kabul edilebilmesi için işlemin anılan unsurlarında sakatlık bulunmaması gerekmektedir.

İdari yaptırımlara yetki unsuru bakımından bakıldığında; idari karar alabilme gücü olan yetkinin, önceden yayınlanmış hukuk kurallarına dayanması gerektiği kuralı¹⁸⁴ idari yaptırımlar için de geçerlidir. Başka bir ifadeyle, hiçbir idare kanun tarafından yetkilendirilmedikçe idari yaptırım uygulayamaz. Bu durum bir bütün olarak kabul edilen idarenin yetkili kılınmış olması gibi sadece dışsal değil, iç işleyişi bakımından da önemlidir. Örneğin imara aykırı yapılarla ilgili yaptırım uygulama konusunda yetkili olan belediye encümeni yerine belediye tarafından uygulanan bir yaptırım yetki yönünden sakat olacaktır¹⁸⁵.

İdari yaptırım ile ilgili Kanunların çok çeşitli alanlarda yaptırım öngörmesi nedeniyle olsa gerek Kanunlarda bu yaptırımları uygulamaya yetkili kılınan makamların oldukça farklı düzenlendiği görülmektedir¹⁸⁶. İdari yaptırım kararlarını bazen bir idari makam bazen de bir kurul vermekte ve uygulamaktadır. Örneğin, Orman Kanununa göre orman işletme şefleri, İmar Kanununa göre ise Belediye Encümeni tarafından idari yaptırım uygulanmaktadır¹⁸⁷.

Şekil unsuru bakımından konuya yaklaştığımızda; öncelikle bu unsurun işlemin varlığını ispatlaması ve işlemin hangi makam ya da mercii tarafından nasıl bir usul izlenerek yapıldığını ortaya koyması bakımından önemli olduğunu¹⁸⁸ hatırlatmak gerekir. Özel hukuktaki şekil serbestisi ilkesinden farklı olarak tüm işlemlerini sıkı şekil kurallarına bağlı kalarak yapmak zorunda olan idareler, idari yaptırım kararlarını uygularken de aynı şekilde sıkı şekil şartlarına uymak zorundadır. Hatta yaptırım etkisi olan bu tarz işlemlerde bahsedilen sıkı şekil şartlarına uygun davranılması daha büyük önem taşımaktadır¹⁸⁹.

¹⁸⁴ **Gözübüyük**, s. 203. Bu durumun idari yaptırımlar için genel nitelikli pozitif esası; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 22/1'nci maddesinde yer alan "*Kabahat dolayısıyla idarî yaptırım kararı vermeye ilgili kanunda açıkça gösterilen idarî kurul, makam veya kamu görevlileri yetkilidir.*" düzenlemesidir.

¹⁸⁵ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 128.

¹⁸⁶ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, s 97; **Oğurlu**, s, 167.

¹⁸⁷ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, s 97, Kabahatler Kanununun 22/2'nci maddesine göre, "*Kanunda açık hüküm bulunmayan hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşunun en üst amiri bu konuda yetkilidir.*"

¹⁸⁸ **Oğurlu**, s. 172.

¹⁸⁹ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 132.

İdari yaptırımların uygulanmasında şekil kurallarına uyulmaması, işlemi hukuka aykırı hale getirecek olup, bu haller değişik şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, Danıştay; ruhsatsız yapı nedeniyle tutulan yapı tatil tutanağının yapı sahibine tebliğ edilmeden yıkım kararı alınmasını¹⁹⁰, savunması alınmadan ilgilisi hakkında disiplin cezası uygulanmasını¹⁹¹, Rekabet Kurulu tarafından 4054 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle özel bir şirkete verilen idari para cezasında temel para cezası ile bu ceza üzerine uygulanan ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerin belirtilmemesini¹⁹², şekil unsuru yönünden hukuka aykırı bulmuştur.

İdari yaptırımlar sebep unsuru bakımından incelendiğinde; yukarıda idareyi işlem yapmaya sevk eden etkenler olarak ifade ettiğimiz ve tüm idari işlemler için (dolayısıyla idari yaptırımlar için de) bulunması gereken sebep unsuru, idari yaptırımların öngörüldüğü Kanunlarda çoğu zaman gösterilmektedir¹⁹³. Esasen tüm idari yaptırımların sebep unsurunun önceden genel düzenleyici işlemlerde belirlenmesi Kanunilik ilkesinin de gereğidir¹⁹⁴.

Ceza hukukunun önemli ilkelerinden birisi olan “*şüpheden sanık yarar yararlanır*” ilkesinin idari yaptırımların sebep unsuru yönünden de uygulanması gerektiği öğretide ifade edilmektedir¹⁹⁵. Örneğin Danıştay eski tarihli bir kararında muvazaa yoluyla eczane işlettiği kesin olarak kanıtlanamayan kişiye, kısa süreli meslekten men cezası verilemeyeceğine karar vermiştir¹⁹⁶.

İdari yaptırımların konu unsuru bakımından incelenmesine gelince; idari yaptırımların uygulanması neticesinde ortaya çıkan hukuki sonuç olarak nitelendirebileceğimiz konu unsuru, genel düzenleyici işlemlerle önceden belirlenmiş olduğundan eylem ya da işlem için öngörülenden farklı bir yaptırım uygulanması halinde sakatlanmış olur¹⁹⁷. Belli bir idari para cezasının uygulanması, ruhsatsız olarak yapılan inşaatın mühürlenmesi, inşaatın yıkılması, bir işyerinin kapatılması, sürücü

¹⁹⁰ D6D, 16.05.2002, E:2001/2319, K:2002/2925. (Uyap Veri Tabanı)

¹⁹¹ D6D, 16.09.2019, E:2015/1711, K:2019/5886. (Uyap Veri Tabanı)

¹⁹² DİDDK, 04.10.2017, E:2014/3462, K:2017/2907. (Uyap Veri Tabanı)

¹⁹³ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s.101.

¹⁹⁴ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 115. Nitekim idari yaptırımlar bakımından genel kanun niteliğinde bulunan Kabahatler Kanununun Kanunilik İlkesi başlıklı 4'üncü maddesinde yer alan; “*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir.*” şeklindeki düzenleme de bu ilkenin pozitif esasını oluşturmaktadır.

¹⁹⁵ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 120.

¹⁹⁶ D8D, 24.04.1967, E. 1966/2920, K. 1967/1504, Danıştay 8'inci Daire Kararları, sıra no:823, s.211, aktaran: **Oğurlu**, s. 161, Dn. 234.

¹⁹⁷ **Oğurlu**, s. 164.

belgesinin geri alınması gibi hukuki sonuçlar idari yaptırımların konu unsuru olarak ortaya çıkmaktadır¹⁹⁸.

Konu unsuru bakımından özellik arz eden durum, sebep ile konu unsuru arasında ölçüsüzlük bulunması halidir ki bu durum idari yaptırımı konu unsuru bakımından sakatlamaktadır¹⁹⁹. İdari düzeni ihlal eden fiil ile bu fiile öngörülen idari yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkeleri uyarınca bulunması gereken denge²⁰⁰ olarak tarif edilen ölçülülük ilkesi, özellikle bir idari yaptırım türü olan disiplin yaptırımlarının konu unsurunun hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesinde Danıştay tarafından sıklıkla uygulanmaktadır. Örneğin, Danıştay emsal bir kararda; Milli Eğitim Bakanlığına bağlı bir okulda müdür yardımcısı olarak görev yapan davacının, aynı okulda müdür olarak görev yapan müdürü N.Ç.S.'yi itip düşürmesinden ibaret olayda, eylemi sabit bulsa da, bu fiil nedeniyle davacıya DMK'nın 125/E-(f) maddesi uyarınca verilen meslekten çıkarma cezasını ölçülülük ve orantılılık ilkelerine aykırı bulmuştur²⁰¹.

Konuya amaç unsuru yönünden bakıldığında, idari işlemlerin tesis edilmesiyle ulaşılmak istenen hedef olarak tanımlanan amaç unsuru, tüm idari işlemlerde olduğu gibi idari yaptırımlar açısından da tektir ki o da kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Konunun idari yaptırımlar bakımından özellik arz eden hali, idari yaptırım öngören Kanunun kamu yararı amacı yanında özel bir amaç öngörmüş olması halidir. İdare böyle durumlarda idari yaptırım uygularken özel amacı da ihlal etmemelidir²⁰². Aksi durum işlemi amaç bakımından hukuka aykırı hale getirecektir²⁰³.

2.2.2.3. İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı

İdari yaptırımlarla ceza yaptırımlarını ayırmanın en kolay yolu şekli ölçütü kullanmaktır²⁰⁴. Bu ölçüte göre, idari yaptırımlar idari makamlar tarafından idare

¹⁹⁸ Oğurlu, s. 164.

¹⁹⁹ Çağlayan, İdari Yaptırımlar, s. 103.

²⁰⁰ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 59.

²⁰¹ D12D, 23.02.2017, E. 2016/8815, K. 2017/461. (Uyap Veri Tabanı)

²⁰² Çağlayan, İdari Yaptırımlar, s. 177.

²⁰³ Örneğin, Kabahatler Kanununun 36'ncı maddesinde düzenlenen gürtlü fiiline yaptırım öngörülmesinin amacı madde hükmünde başkalarının huzur ve sükûnunun koruma olarak öngörülmüş olup, bu yaptırımın başkalarının huzur ve sükûnunu korunması yerine, idareye gelir sağlama amacına hizmet etmesi durumunda işlem amaç unsuru bakımından sakatlanacaktır.

²⁰⁴ Ulusoy'a göre, idari cezalarla adli cezaları maddi ölçüt kullanarak ayırmak sorunlu bir iştir. Yazar, bu konuda ortaya atılan idari yaptırımların kurum içi düzeni korumaya, ceza yaptırımlarının ise toplum düzenini korumaya yönelik olduğu tezini yetersiz bulmaktadır. Zira yazar; bu tezin, disiplin yaptırımlarını ceza yaptırımlarından ayırt etmeye yetse bile, gürtlü nedeniyle çevreye rahatsızlık verildiği gerekçesiyle Kabahatler Kanunu uyarınca verilen idari para cezasında olduğu gibi idari yaptırımların birçoğunda da korunan değer toplum düzeni olduğundan tüm idari yaptırımlar için geçerli olamayacağını savunmaktadır. Aynı şekilde Ulusoy, maddi ölçüt içinde yer alan; idari yaptırımların ilgilisi nezdinde çok önemli ve ağır etki doğurmadığı, buna karşın ceza yaptırımlarının

hukukuna özgü usuller kullanılarak idari işlemler yoluyla uygulanırken; ceza yaptırımları bağımsız mahkemeler tarafından özel yargılama usulleri uygulanarak verilmektedir²⁰⁵. Buna ek olarak, idari yaptırımlar hukuki niteliği itibariyle idari işlem olması dolayısıyla uygulanmakla kesinlik (icrailik) kazanırken, ceza yaptırımlarının kesinlik kazanabilmesi için yargısal anlamda kesinleşerek kesin hüküm niteliği kazanması gerekmektedir²⁰⁶.

Bahsedilen temel nitelikteki farklılıklar yanında, ceza yaptırımlarının tüzel kişilere uygulanamamasına²⁰⁷ karşılık idari yaptırımların muhatabının tüzel kişiler de olabilmesi ve idari yaptırımlarda genel olarak uzlaşmanın mümkün olması durumları da iki yaptırım türü arasındaki farklılıklardan sayılabilir²⁰⁸.

İdari yaptırım ve ceza yaptırımı ayırımından bu şekilde bahsedildikten sonra önemle belirtmek gerekir ki, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, ceza yaptırımı yanının ağır bastığı kanısına vardığı disiplin cezaları ve bazı idari para cezası kararlarını Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin adil yargılanma hakkını içeren 6'ncı maddesi çerçevesinde ceza alanı içine sokmaktadır²⁰⁹. Bu sayede bu tür idari yaptırımlar için de ceza yaptırımları için geçerli olan kanunilik, cezaların şahsiliği ve Ne Bis İn İdem ilkelerinin geçerli olacağı ve bunlara aykırı davranılmayacağı sonucuna ulaşılmaktadır²¹⁰. Konumuzla bağlantısı ölçüsünde bu ilkelerden kısaca bahsetmek faydalı olacaktır.

2.2.2.3.1. Kanunilik İlkesi

Kanunilik ilkesi; suçta kanunilik ve cezada kanunilik ilkelerini içermekte olup, suçta kanunilik, hiç kimsenin kanunda suç olarak nitelendirilmeyen bir fiilden dolayı

muhatapları açısından ağır ve önemli etkiler doğurduğu yönündeki tezin de tüm idari yaptırımlar için geçerli olmadığını savunmaktadır. Yazar bu görüşünün gerekçesini; söz konusu tezin, küçük idari para cezaları için geçerli olsa da, bazı disiplin cezaları ile özellikle bağımsız idari otoriteler (üst kuruluşlar) tarafından uygulanan idari yaptırımların ilgili açısından oldukça ağır sonuçları olduğunu söyleyerek açıklamaktadır. **Ulusoy**, s. 45-46. İdari yaptırım ve ceza yaptırımı ayırımı konusunda ilgili olarak "*Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma eğilimi*" hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kayhan **İçel**, "*İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi*", İÜHFİM, Fakülteler Matbaası, C.50, S. 1-4, Y. 1984. s.117-131

²⁰⁵ **Oğurlu**, s. 45-51.

²⁰⁶ **Ulusoy**, s. 46.

²⁰⁷ Bu durumun pozitif esasını 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 20'nci maddesinin 2'nci fıkrasında yer alan "*Tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamaz.*" hükmü oluşturmaktadır. RG. 12.10.2004, S. 25611. Aksi yönde görüşler için bkz. Zeynel T. **Kangal**, Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s. 147.

²⁰⁸ **Gözler**, s. 399.

²⁰⁹ **Tan**, s. 427; **Oğurlu**, s.53.

²¹⁰ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s. 34; **Oğurlu**, s. 52.

cezalandırılmaması anlamına gelmekte iken; cezada kanunilik, bir kimseye kanunda belirtilmeyen bir cezanın verilmemesi anlamını taşımaktadır²¹¹.

Kanunilik ilkesi, idari yaptırımlar alanında da geçerli bir ilkedir²¹². Bununla beraber idari yaptırımlara konu fiillerin cezalara konu fiillere nazaran daha ağır ihlaller olmaması nedeniyle bu ilkenin idari yaptırımlar alanında yumuşatılarak uygulandığı ifade edilmektedir²¹³. Nitekim bu konuda genel bir düzenleme olan Kabahatler Kanununun 4'üncü maddesinde yer alan "*Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeveye hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.*" düzenlemesi uyarınca hangi fiillerin idari yaptırıma konu olabileceği, kanunla veya kanunun çizdiği çerçeve içerisinde idarenin genel düzenleyici işlemleriyle belirlenebilecekken bu fiiller karşısında uygulanacak idari yaptırımların türü, süresi ve miktarı mutlaka kanunla belirlenecektir²¹⁴.

2.2.2.3.2. Cezaların Şahsiliği İlkesi

Kimsenin başkasının fiilinden dolayı cezalandırılmayacağı anlamına gelen cezaların şahsiliği ilkesi ceza hukukuna ilişkin evrensel bir hukuk kuralıdır²¹⁵. Bu kuralın amacı; cezadan sadece suçlunun sorumlu tutulması, cezanın onun dışındaki

²¹¹ **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 603, Kanunilik ilkesi, Anayasanın 38'nci maddesinde "Kimse, işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur." şeklinde; 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 2'nci maddesinde ise, "Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz." şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında Kanunilik ilkesini "*Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin esası, yasa tarafından, suçun, yani ne gibi eylemlerin yasaklandığının hiçbir şüpheye yer verilmeyecek biçimde belirtilmesinden ve buna göre cezanın yasayla belirlenmesinden ibarettir. Kişinin, yasak eylemleri ve bunların cezalarını önceden bilmesi gerekir. Bu durum kişinin temel hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Bu nedenle de Anayasanın kişinin temel hak ve ödevlerine ilişkin bulunan ikinci bölümünde bu güvenceye yer verilmiştir.*" şeklinde açıklamıştır. AnyM. 06.07.1993, E:1993/5, K:1993/25, ANMKD, C.1, S. 31, Y. 1996, s. 225, aktaran: **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 603.

²¹² **Zanobini**, s.309. Özey'a göre bu ilke, idari yaptırımlar alanında ceza hukukundan çok daha geniş boyutlara ulaşabilecek potansiyel bir önem taşımaktadır. **Özey**, İdari Yaptırımlar, s. 31.

²¹³ **Tan**, s. 437; **Ulusoy**, 85-86; **Oğurlu**, 58-59.

²¹⁴ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s. 41. Yaptırım türünün kanunla belirlenmesi mutlak bir zorunluluk olmakla birlikte, yaptırımın miktarı ya doğrudan maktu veya nispi olarak kanunla belirlenmeli ya da kanunun belirlediği alt ve üst sınır arasında belirlenmek üzere idarenin takdirine bırakılmalıdır. **Ulusoy**, s. 86.

²¹⁵ **Ulusoy**, s. 118. Bu ilke, Anayasanın 38'nci maddesinin 7'nci fıkrasında "*ceza sorumluluğu şahsidir.*" hükmüyle, 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 20'nci maddesinin 1'nci fıkrasında ise "*Ceza sorumluluğu şahsidir. Kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz.*" düzenlemesiyle ifade edilmiştir.

kişileri örneğin suçluyla aynı aileyi veya sosyal grubu paylaşan kişileri etkilememesi ve ölümlerle birlikte düşmesidir²¹⁶. Aynı şekilde suç ve ceza arasında bulunması gereken adil denge de (orantı) cezaların şahsiliği ilkesi ile doğrudan ilişkilidir²¹⁷.

Kişilerin hak ve özgürlüğünün korunması bakımından önem arz eden cezaların şahsiliği ilkesi idari yaptırımlar alanında da geçerli bir ilkedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında²¹⁸, cezaların şahsiliği ilkesinin de düzenlendiği Anayasanın 38’nci maddesinin idari ve adli cezalar arasında bir ayrım yapmadığını belirterek bu ilkenin idari para cezaları için de geçerli olacağına hükmetmiştir. Aynı şekilde Danıştay da birçok kararında idari yaptırımların hukuki denetimini yaparken bu ilkeyi dikkate almıştır. Örneğin, Yüksek Mahkeme yeni tarihli bir kararında²¹⁹ alıcı ortama atık boşaltan, bu fiili bizzat işleyen gerçek ya da tüzel kişi çevre para cezasının muhatabı olabileceğinden ve dava konusu işleme dayanak çevre denetim tutanağında davacı tarafından bahsi geçen fiilin işlendiğine dair somut bir tespit bulunmadığından, davacı şirkete çevre para cezası verilmesine dair işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına hükmederek bu ilkeyi uygulamıştır. Danıştay başka bir kararında²²⁰, idari para cezalarının ölümlerle birlikte düşeceğini, başka bir ifadeyle mirasçılara intikal etmeyeceğini “*para cezası verilmesine ilişkin işlem, ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi gereği, yalnızca vefat eden davacıyı ilgilendirdiğinden, Mahkeme tarafından, 2577 sayılı Kanununun 26’ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca dava dilekçesinin iptali yönünde yeniden bir karar verilmesi*” gerektiğine hükmetmiştir.

Şahsilik ilkesinin yukarıda belirtildiği gibi idari yaptırımlar alanında da uygulandığı kabul edilmekle birlikte, bu uygulamanın ceza yaptırımları alanında olduğu kadar mutlak olmadığı, idare hukukunda kendine özgü / sui generis bir kural görünümünde olduğu ifade edilmektedir²²¹. Örneğin Danıştay’ın çok eski tarihli bir kararında, bir otel hakkında verilen kapatma kararının, otel sahibinin değişmesinden etkilenmeyeceği vurgulanmıştır²²².

²¹⁶ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30.

²¹⁷ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 30.

²¹⁸ Any.M, 10.01.2013, E.2012/93, K.2013/8, RG, T. 28.03.2013, S. 28601.

²¹⁹ D6D, 13.03.2019, E.2017/79, K.2019/1945. (Uyap Veri Tabanı)

²²⁰ D6D, 20.06.2019, E.2019/3788, K.2019/6140. (Uyap Veri Tabanı)

²²¹ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 61. Feyyaz **Gölcüklü**, “İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları” AÜSBFD, C. 18, S. 3, Y. 1963, s. 215.

²²² D8D, 5.12.1962. E:1962/3223, K:1962/4671, Akural ve Ziylan, Danıştay Sekizinci Daire Kararları, Ankara, 1963, s. 244, aktaran: **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar s. 36-37. İdari yaptırımlar açısından şahsilik ilkesinin daha esnek uygulandığının bir diğer ispatı Kabahatler Kanunu’nda yer almaktadır. Bu kanunun Organ veya temsilcinin davranışından dolayı sorumluluk başlıklı 8’inci maddesinde yer

2.2.2.3.3. Ne Bis İn İdem İlkesi

Ne Bis İn İdem İlkesi aynı fiil nedeniyle mükerrer yargılamanın ve cezalandırmanın olmaması gerektiğine ilişkin evrensel bir ceza hukuku ilkesidir²²³. Bu ilke kural olarak idari yaptırımlar açısından da uygulanmakla²²⁴ birlikte, idari yaptırım türleri arasında bu ilkenin uygulanıp uygulanamayacağı hususunda özellik arz eden durumlar bulunmaktadır. Bu özellikli durumlar 5326 sayılı Kabahatler Kanununun idari para cezaları ve “*idari tedbirler*”²²⁵ genel ayrımı çerçevesinde izah edilecek olursa, aynı fiil nedeniyle bir kimseye hem idari ceza hem de idari tedbir uygulanmasının idari tedbirlerin teknik olarak ceza sayılmaması nedeniyle ne bis in idem ilkesine aykırılık oluşturmadığı kabul edilmektedir²²⁶. Bununla birlikte, Kabahatler Kanununun 15/1’nci maddesi bir kimseye aynı fiil nedeniyle iki ayrı idari para cezası uygulanamayacağını düzenlemektedir²²⁷. Buna göre, tek bir fiil nedeniyle iki ayrı idari para cezası öngörülmüşse sadece ağır olanı uygulanacak, buna karşılık aynı fiil nedeniyle hem idari para cezası hem de idari para cezası dışında başka bir idari ceza ya da idari tedbir öngörülmüşse her iki yaptırım türü birden uygulanabilecektir.

alan “(1) Organ veya temsilcilik görevi yapan ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte, tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen kişinin bu görevi kapsamında işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı tüzel kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir. (2) Temsilci sıfatıyla hareket eden kişinin bu sıfatla bağlantılı olarak işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı temsil edilen gerçek kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir. Gerçek kişiye ait bir işte çalışan kişinin bu faaliyeti çerçevesinde işlemiş bulunduğu kabahatten dolayı, iş sahibi kişi hakkında da idarî yaptırım uygulanabilir. (3) Kanunun, organ veya temsilciden ya da temsil edilen kişide özel nitelikler aradığı hallerde de yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. (4) Birinci ve ikinci fıkra hükümleri, organ veya temsilcilik ya da hizmet ilişkisinin dayanağını oluşturan işlemin hukuken geçerli olmaması halinde de uygulanır.” şeklindeki düzenlemelerden, idari yaptırım uygulamaya yetkili bir idari makamın cezayı söz konusu fiili işleyen, organ, temsilci veya hizmetli çalışana verme konusunda bağlı yetki içinde iken; adına hareket edilen kişiye idari yaptırım uygulamada takdir yetkisi içinde olduğu anlaşılmaktadır. **Ulusoy**, s. 122, **Melih Akkurt** ve **Sheida Javadkhani**, *İdari Yaptırımlara Egemen Olan İlkeler*, Adalet Yayınevi, Ankara 2018, s. 38. **Murat Ekinci**, “*Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar*”, YBHD, S. 2017/1 s. 38-40.

²²³ **Özay**, *İdari Yaptırımlar*, s. 35. Ulusoy bu ilkenin amacını; bir kimsenin aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanması durumunda yargılamanın birinde suçlu, birinde suçsuz görülmesi ya da yargılama sonunda farklı ağırlık seviyelerinde yaptırım öngörülmesi gibi kaotik sonuçların engellenmesi ve bir kimseyi tek fiil nedeniyle iki kez cezalandırmanın adil olmadığı düşüncesi olarak açıklamaktadır. **Ulusoy**, s. 110.

²²⁴ **Özay**, s. 62-64.

²²⁵ “*İdari tedbirler, idari yaptırımların idari cezalar dışında kalan kısmını içermekte olup, esas olarak cezalandırmak, tedip etmek amacı yerine, kamu hizmetlerinin ve diğer idari faaliyetlerin aksamamasını önlemek ve düzgün işlenmesini sağlamak, ayrıca kamu düzeninin bozulmasını engellemek amaçlı olarak öngörülen idari yaptırımları ifade etmektedir.*” **Ulusoy**, s. 175.

²²⁶ **Ulusoy**, s. 111.

²²⁷ Kabahatler Kanunu m. 15: “*Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idarî para cezası öngörülmüşse, en ağır idarî para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idarî para cezasından başka idarî yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.*”

Son olarak, öğretide genel kabul gören görüşe göre; aynı fiil nedeniyle hem ceza yaptırımı hem idari yaptırım öngörülmesi halinde, bu iki yaptırım türünün amacı, uygulanma usulü ve hukuksal dayanağının farklı olması sebebiyle ne bis in idem ilkesinin geçerli olmayacağı ve aynı fiilin hem ceza yaptırımına hem de idari yaptırıma tabi olacağı kabul edilmekle birlikte²²⁸, pozitif hukukumuzda Kabahatler Kanununun 15/3'üncü maddesinde yer alan “Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır.” şeklindeki hükümle aynı fiil nedeniyle hem ceza hem de idari yaptırım uygulanması mükerrer cezalandırma yasağı kapsamında düzenlenmiştir.

3. İMAR YAPTIRIMLARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR

3.1. Genel Olarak İmar Kavramı

İmar Arapça kökenli bir kelime olup, sözcük anlamı itibariyle; *Mamur hale getirmek, bir yeri veya binayı onarmak, yenilemek, düzeltmek, güzel hale getirmek* anlamlarına gelmektedir²²⁹. Bu karşılıklardan yola çıkarak, imarın yapmaya, iyileştirmeye ve güzelleştirmeye yönelik bir dizi düzen faaliyeti olduğu söylenebilir. Bu yönüyle imar, kavramsal olarak da belirtildiği gibi, belli bir düzen kurmayı hedefler²³⁰. Bu düzenin kurulması için belli bir program dâhilinde birtakım imar faaliyetlerinin yapılması gerekmektedir. Yapılacak bu imar faaliyetlerinin kapsamını; içerisinde yerleşilen arazi parçasının yerleşime elverişli olup olmadığının belirlenmesi, yerleşime elverişli olanların planlanması, bir alanın veya binanın düzeltilmesi, yapılandırılması, iyileştirilmesi veya güzelleştirilmesine yönelik imar etkinlikleri oluşturur²³¹. Bu imar etkinliklerini gerçekleştirenler idareler olabileceği gibi, özel hukuk kişileri de olabilir. İkinci durumda idarenin imar etkinlikleri; kişilerin imar faaliyetlerini denetleme,

²²⁸ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 62-64. **Ulusoy**, s.115-118 Oğurlu, s. 79-84, **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s. 43. Aksi yönde görüş için bkz. Duygun **Yarsuvat**, “Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar” İÜHF.M., C.50, S.1-4, Y.1984, s.171.

²²⁹ Ejder **Yılmaz**, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Genişletilmiş 5'nci Baskı, Ankara 1996, s.380.

²³⁰ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları... s. 19.

²³¹ Nusret İlker **Çolak**, İmar Hukuku, On İki Levha Yayınları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul 2014, s. 7. Bu doğrultuda “Bir arazinin imar kapsamına alınarak, niteliklerinin araştırılması, veriler ve ihtiyaçlar doğrultusunda yapılaşmanın sağlanması, plan doğrultusunda arazide imar parsellerinin oluşturulması, altyapı ve üst yapının planlanması, kurulumun gerçekleştirilmesi, kamusal ve kişisel yapılaşmanın projelendirilmesi, inşaat izinlerinin verilmesi, yapılaşmanın izinler doğrultusunda gerçekleşmesinin sağlanmasına yönelik olarak gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye aykırı uygulamalarla ilgili yapılacak uygulamalar ve yapılaşmanın kurallara uygun tamamlandığının tespiti” imar faaliyetleri kapsamındadır. **Çolak**, s. 7.

standartlarını belirleme ve imar düzenini ihlal edenlere yönelik önleyici ve cezalandırıcı nitelikte yaptırım uygulama faaliyetlerine dönüşür²³².

3.2. Genel Olarak İmar Hukuku Kavramı

İmarın kavramsal olarak; bir alanın veya binanın düzeltilmesi, yapılandırılması, iyileştirilmesi ve güzelleştirilmesi anlamına geldiğini ifade ettikten sonra bu kavramı karşılayan amaçların gerçekleştirilebilmesi için ilke ve kurallar koyan hukuk disiplinine de imar hukuku demek yerinde olacaktır.

Ülkemizde imar hukuku kavramının ortaya çıkışını, köylerden şehirlere doğru çok hızlı ve yoğun göç hareketinin başladığı ve bunun sonucunda da sağlıklı kentleşme, altyapı ve çevre sorunlarının baş gösterdiği 1950’li yıllara²³³ dayandırmak yanlış olmayacaktır. Başka bir ifadeyle imar hukuku bakımında şehirleşme önemli bir olgudur²³⁴. Zira söz konusu yıllarda köylerden şehirlere doğru göç hareketlerinin başlamasıyla artan yapılaşma faaliyetleri sağlıklı kentleşme, düzensiz yapılaşma ve çevre sorunlarını beraberinde getirmiştir. İşte bu sorunları gidermek ve gelecekte de sağlıklı kentleşmeyi, nitelikli yapılaşmayı ve çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla imar faaliyetlerinin belirli ilke ve kurallara bağlanması gerekliliği ortaya çıkmıştır²³⁵.

Genel olarak imar faaliyetlerini düzene koyan ilke ve kurallar bütünü olarak ifade edilen imar hukuku, Artukmaç tarafından; “*Köy ve belediyelerin, belirli bir plan ve program dâhilinde, imar ve inkişafıyla ilgili ilkeleri ihtiva eden objektif hukuk kuralları*” olarak tanımlamaktadır²³⁶. Zevkliler’e göre ise imar hukuku; “*Bir taşınmaz üzerinde yapılacak resmi ve özel nitelikli değişik çeşitte ve değişik amaçlara özgülenecek yapıların, çeşidine ve amacına göre hangi özellikleri taşıması gerektiğini düzenleyen kurallar bütünü*”dür²³⁷. İmar hukukunun amacına dikkat çeken Kalabalık’a göre ise imar hukuku; “*Yerleşim yerlerinin mevcut ve gelecekteki fiziksel, sosyal ve ekonomik yönlerden gelişmesini, kalkınmasını ve korunmasını sağlayan hedef, amaç ve politikaları belirleyen hukuk kurallarının tümüdür*”²³⁸. Yaşar’a göre ise imar hukuku;

²³² Çolak, s. 7.

²³³ Serdar Sağlam, “Türkiye’de İç Göç Olgusu ve Kentleşme”, HÜTAD, S. 5, Y. 2006, s. 33.

²³⁴ Hasan Nuri Yaşar, İmar Hukuku, Filiz Kitapevi, İstanbul 2008, s. 10.

²³⁵ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 20.

²³⁶ Sadık Artukmaç, Türk İmar Hukuku, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1976.

²³⁷ Aydın Zevkliler, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, Ankara 1982, s. 165.

²³⁸ Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Güncellenmiş Genişletilmiş 8’inci Baskı, Ankara 2017. Değişik imar hukuku tanımları için bkz. Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 21; Çolak, s. 24. İmar hukuku kavramı yerine şehircilik hukuku, planlama hukuku gibi isimler önerilebilirse de Çolak’a göre, bu isimler hem idarelerin hem de (özellikle) özel hukuk kişilerinin imara ilişkin tüm faaliyetlerini aynı anda içermemesi nedeniyle uygun değildir. Çolak, s.24.

“Arzın yararlanmaya elverişlilik ve düzenlilik ilkelerine (planlama) bağlı olarak bayındır hale getirilme sürecine uygulanan hukuktur²³⁹.”

Biz de imar kavramının kelime anlamından yola çıkarak bu kavramı tanımlamaya çalışırsak, imar hukuku: Yerleşime elverişli taşınmazlarla bu taşınmazlara inşa edilecek yapıların; yapılandırılması, iyileştirilmesi ve güzelleştirilmesi amacıyla yapılacak tüm imar faaliyetlerinin planlanmasından bu planların uygulanmasına kadar geçen süreçle ilgili ilkeleri içeren hukuk kurallarının tümü olarak tanımlanabilir.

İmar hukukunun, mülkiyet hakkı, irtifak hakkı gibi konularla ilgilenmesi nedeniyle bir yandan Medeni Hukukun; kamu hizmeti, kamu yararı, kolluk, merkezi ve yerel idarelerin imar konularındaki yetkileri gibi konularla ilgilenmesi nedeniyle de bir yandan idare hukukunun alanına girmesi nedeniyle²⁴⁰ bu disiplinin hem kamu hukukunun hem de özel hukukun ilkelerinden yararlandığı kabul edilmektedir²⁴¹. Bu yönüyle imar hukukunun diğer hukuk disiplinleriyle ilişkili olduğu açık olmakla birlikte, bu disiplinin kapsamına bakıldığında; idarenin kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin kullanımı üzerinde düzenleme, gözetim ve denetim faaliyetlerinde bulunma yetkisine ve bu faaliyetlere ilişkin kurallara yer verildiği görülmektedir²⁴². Bu bakımdan imar hukukunu idare hukukunun bir alt dalı olarak kabul etmek yerinde olacaktır²⁴³.

3.3. Genel Olarak İmar Yaptırımı Kavramı

İdarenin çok çeşitli alanlarda faaliyetlerde bulunduğunu ve hemen her faaliyet alanında da idari düzeni ihlal edenlere karşı idari yaptırım uygulama yetkisini kullandığını yukarıda ifade etmiştik. Hemen belirtelim ki idarelerin idari yaptırım uyguladığı alanlardan biri ve belki de en önemlisi imar hukuku alanıdır²⁴⁴. Gerçekten de imar faaliyetlerinin sağlıklı ve estetik kentleşmeyi, düzenli yapılaşmayı ve çevrenin korunmasını amaçladığı dikkate alındığında, idareler kamu düzeniyle yakından ilgili olan bu amaçlar etrafında şekillenen imar düzenini korumak ve bu yolla sağlıklı ve

²³⁹ Yaşar, İmar Hukuku, s. 14.

²⁴⁰ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 23-24.

²⁴¹ Ayşegül Mengi ve Ruşen Keleş, İmar Hukukuna Giriş, İmge Kitapevi, 1. Baskı, Ankara 2003, s. 15.

²⁴² Çolak, s.26.

²⁴³ Gözler, imar hukukunu idare hukukunun bir alt dalı olarak görmekle birlikte, genel idare hukuku – özel idare hukuku ayrımı yapmakta ve imar hukukunu özel idare hukuku içinde görmektedir. Gözler, s. 56; Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 23, Yaşar, İmar Hukuku, s. 9; Cafer Ergen ve Veli Böke, Kaçak Yapı, Seçin Yayınları, Gözden geçirilmiş 2’nci Baskı, s.23-24. Çolak, s.26. Kalabalık ise, imar hukukunun hem kamu hukukunun hem de özel hukukun özelliklerini taşıması nedeniyle “*karma hukuk dalları*” arasında yer aldığını ifade etmektedir. Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 47. Kalabalık’la aynı yönde bir başka görüş için bkz. Safa Erkün, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri, Yapı – Endüstri Merkez Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 1999. s. 11.

²⁴⁴ Yılmaz, İmar yaptırımları, s. 32.

düzenli yapılaşmayı sağlamak amacıyla bu düzeni ihlal edenlere karşı çeşitli yaptırımlar uygulayabilir²⁴⁵. İşte idarelerin imar hukuku alanında sahip olduğu kolluk yetkisi sayesinde uyguladığı bu yaptırımlara imar yaptırımları denir²⁴⁶.

Hemen belirtelim ki İmar Hukukunun yeni gelişen bir hukuk dalı olması nedeniyle imar yaptırımlarının bir kavram halinde kullanılması henüz söz konusu olmamakla²⁴⁷ birlikte, imar yaptırımlarının bu çalışmamızın esas konusunu oluşturduğunu dikkate aldığımızda bu tamlamanın tanımını yapmak en azından bizim açımızdan pratik bir zorunluluk olarak görünmektedir.

İmar yaptırımları idari yaptırımların bir bölümünü oluşturduğundan yukarıda aktarılan ve öğretide de genel olarak kabul gören idari yaptırımlar tanımını hatırlayarak imar yaptırımlarının tanımını yapmak işimizi kolaylaştıracaktır. Buna göre, imar yaptırımları; imara ilişkin genel düzenleyici işlemlerin açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda araya herhangi bir yargısal karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya idari bir işlem veya eylem yoluyla ve idare hukukuna özgü usulleri kullanarak uyguladığı yaptırımlar olarak tanımlanabilir.

3.4. İmar Yaptırımlarının Amacı

İdari yaptırımların, hukuk düzenine aykırı davranılması sonucunda bu davranışa gösterilen hukuki bir tepki olarak ortaya çıktığı dikkate alındığında, imar düzenine aykırı olmaması gereken yapılaşma faaliyetlerinin bu düzene aykırı olması halinde de bu aykırılıklara hukuki bir tepki olarak sorumlular hakkında imar yaptırımları genel adı altında çeşitli idari yaptırımlar uygulanması gerekmektedir²⁴⁸. Bu gereklilik bizi imar yaptırımlarının uygulanma amacına götürmektedir. Zira imar düzenini ihlal edenlere karşı öngörülen imar yaptırımlarının amacı, bir yandan bozulan imar düzeninin yeniden tesisi diğer yandan da imar düzenini bozan sorumluların cezalandırılmasıdır²⁴⁹. Daha öz bir ifadeyle anlatılmak istenirse, imar yaptırımlarının amacı imar düzenini korumaktır²⁵⁰.

²⁴⁵ **Yılmaz**, İmar yaptırımları, s. 32.

²⁴⁶ Yaşar, bizim imar yaptırımları olarak isimlendirdiğimiz kavramı, adli kolluk yetkileri kapsamında uygulanan *imar ceza yaptırımlarından* ayırt edebilmek için imar idari yaptırımlar olarak isimlendirmiş ve bu kavramı; “*İmar Kanununda imar aykırılıklarını engellemek (önleyici) veya imar kurallarına uygun hale getirmek amacıyla imar kolluğunun emrine verilen çeşitli kolluk yetkileri*” olarak tanımlamıştır. **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 268.

²⁴⁷ **Yılmaz**, İmar yaptırımları, s. 35. Yazara göre, bir hukuk dalının kavram ve ilkelerini geliştirip kendine özgü kavram, kural ve ilkeler koyabilmesi zaman aldığından yeni gelişen bir hukuk dalı olan imar hukukuna özgü olan imar yaptırımlarının bir kavram halinde kullanılması, kendi ilke ve metotlarını geliştirmesi zaman alacaktır.

²⁴⁸ Taner **Ayanoğlu**, Yapı Hukukunun Genel Esasları, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014, s. 347.

²⁴⁹ Nitekim imar düzenine aykırı yapılaşma karşısında bu aykırılığın ortadan kaldırılarak imar düzeninin yeniden tesis edilmesi amacıyla 3194 sayılı İmar Kanununun 32’nci maddesinde çeşitli idari işlem ve

Benzer şekilde idarelerin kolluk yetkisini kullanarak uyguladığı imar yaptırımları, idarelerin, özellikle özel hukuk kişilerinin imar faaliyetlerinin gözetim ve denetim altında tutulmasını sağlaması bakımından bir araç olarak kullanılmakta olup bu durum imar yaptırımlarının önleyici kolluk niteliğindeki bir diğer amacını oluşturmaktadır²⁵¹.

3.5. İmar Yaptırımlarının İdari İşlem ve İdari Yaptırım Oluşu

Yukarıda idari yaptırımlar kavramından bahsederken idarenin kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak amacıyla çok çeşitli alanlarda faaliyet gösterdiğini belirtip konuyla ilgisi bakımından kolluk faaliyetlerini örnek olarak vermiştik. Kamu düzeninin güvenlik, sağlık, dirlik ve esenlik yönlerinden bozulması önlemek, bozulmasından sonra ise bozulan düzeni yeniden kurmak amacı olan kolluk faaliyetlerinin²⁵² yöneldiği alanlardan biri de imar alanıdır. Nitekim idareler, kolluk faaliyetleri kapsamında kanun koyucunun verdiği kolluk yetkisini kullanmak suretiyle kamu düzenini korumak veya bozulan kamu düzenini yeniden sağlamak amacıyla imar düzenine aykırı faaliyetlerde bulunanlara karşı Kanunların öngördüğü yaptırımları uygulayabilmektedir. Örneğin, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapmak suretiyle imar düzenini ihlal edenlere karşı 3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinde öngörülen idari para cezası yaptırımı, sorumluları cezalandırma amacı taşıdığı gibi özel olarak imar düzeninin genel anlamıyla da kamu düzeninin korunmasını sağlamak açısından da bireylere gözdağı vermektedir. Keza aynı şekilde İmar Kanununun 32'nci maddesinde düzenlenen yıkım yaptırımının uygulanması sonucunda ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapının yıkılması, düzenli ve çarpık olmayan bir kent ortamında (dirlik ve esenlikle) yaşama kapsamında; yıkılmaya yüz tutmuş bir yapının yıkılması ise güvenlik içinde yaşama kapsamında değerlendirilecek olgulardandır²⁵³.

İdarelerin kolluk faaliyetleri kapsamındaki yetkilerini kullanarak imar alanında uyguladığı imar yaptırımları, idari yaptırımların dolayısıyla idari işlemlerin en tipik ve karakteristik örneğini oluşturmaktadır. Zira başta mülkiyet hakkı olmak üzere pek çok temel hak ve özgürlükle dolaylı veya doğrudan ilgili olan ve ilgili olduğu hak ve

eylemlerden oluşan bir yol öngörülmektedir. Bundan başka aynı Kanunun 42'nci maddesinde de imar düzenine aykırı yapılaşma faaliyetinde bulunan sorumlular hakkında idari para cezası şeklinde imar yaptırımları öngörülmektedir. **Ayanoğlu**, s. 347 - 348.

²⁵⁰ **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 268.

²⁵¹ Yılmaz'a göre, imar yaptırımları; imar düzeninin ihlal edilmesinden önce hukuk aracılığıyla bireylere gözdağı vererek imar düzenini korumakta, imar düzeninin ihlal edilmesinden sonra ise bastırıcı ve zorlayıcı niteliği sayesinde toplumun korunmasını ve ihlalden sorumlu kişilerin ıslah edilmesini amaçlamaktadır. **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 65.

²⁵² **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 727; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 482; **Tan**, s. 402.

²⁵³ A. Kürşat **Ersöz**, "Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı" GÜHFD, C. 19, S. 3, Y. 2015, s. 106.

özgürlüğün az ya da çok kısıtlanması sonucunu doğuran imar yaptırımları²⁵⁴, idari makam veya organlar tarafından idare hukukuna özgü usullerle yapılan idari işlemler yoluyla uygulanmaktadır. Bu sayede imar yaptırımları da idari işlemlerin hem tek yanlılık (ilgilisinin isteğine bağlı olmadan uygulanma) hem de bunun doğal uzantısı olarak kabul edilen²⁵⁵ hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için idari yaptırımların idari işlem oluşunu anlatırken idari işlem tanımı ve özellikleri çerçevesinde yaptığımız değerlendirmenin bir benzerini burada yapmak yerinde olacaktır. Buna göre, idari işlemlerin idari makam veya organların hukuki sonuç doğurmaya yönelik tek yanlı irade açıklaması ile yapıldığı ve tesis edildiği anda hukuka uygun olduğunun varsayıldığı akılda tutulduğunda, imar düzenini ihlal edenlere karşı hukuk düzeni tarafından öngörülen tepki olarak tanımlanan imar yaptırımlarının, muhatabının isteğine bağlı olmadan uygulanmasının (tek yanlılık) ve muhataplarının temel hak ve özgürlükleri az ya da çok kısıtlayıcı nitelik taşımasına rağmen meşru kabul edilebilmesi için hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının zorunluluk olduğunu söylemek yeterli olacaktır.

Nitekim Anayasa Mahkemesi, imar düzenine aykırı yapılar hakkında uygulanacak olan idari para cezalarına ilişkin 3194 sayılı Kanunun 42'nci maddesinin 1 ve 2'nci fıkralarının bazı cümlelerini²⁵⁶ iptal ettiği 2008 tarihli kararında²⁵⁷; “3194 sayılı Kanunun 42'nci maddesinde düzenlenen idari para cezaları, imar ve kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi amacıyla, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan işlemleriyle idare hukukuna özgü usullerle kesilen ve uygulanan yaptırımlardır.” diyerek idarenin imar alanında uyguladığı yaptırımların, birer idari işlem ve idari yaptırım olduğunu açıkça ortaya koymuştur.

Bu konuda son olarak belirtelim ki; idarelerin imar kamu düzeninin korunmasına yönelik olarak kolluk yetkileri kapsamında uyguladığı imar yaptırımlarının, mülkiyet

²⁵⁴ Çolak, s. 17.

²⁵⁵ Bkz. dn. 40.

²⁵⁶ Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen İmar Kanununun 42'nci 1 ve 2'nci fıkralarında idari para cezaları şu şekilde düzenlenmişti: “(1) Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 TL'den 25000.000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fenni mesule bu cezaların 1/5'i uygulanır. (2) Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40'nci maddeleri ile 36'ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide 500.000 TL'den 10.000 000 liraya kadar para cezası verilir”. RG. 09.05.1985, S. 18749.

²⁵⁷ Any. M. 17.4.2008 tarih ve E. 2005/5, K.2008/93, RG. 05.11.2008, S. 27045'den nakleden Melikşah Yasin, “İmar Kanunu'nun 42. maddesi –Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yeniden Düzenleme Hakkında Bir Değerlendirme”, MÜHF-HAD, C.16, S.3-4.Y. 2010, s. 377.

hakkı gibi temel bir hak üzerinde gerçekleşen²⁵⁸ bir tür idari yaptırım olmasının konumuz bakımından önemli bir sonucu bulunmaktadır. Buna göre, ceza yaptırımları alanında geçerli olan ve genel olarak idari yaptırımlar için de uygulanan kanunilik, cezaların şahsiliği ve Ne Bis İn İdem ilkeleri imar yaptırımları için de geçerli olabilecektir. İmar yaptırımları alanında da geçerli olan bu ilkelere “Ceza Hukuku İlkelerinin İmar Yaptırımlarına Uygulanması” başlığı altında ayrıca değinilecektir.

3.6. İmar Yaptırımı İçeren Kanuni Düzenlemeler

II. Dünya Savaşının sona ermesiyle birlikte, Avrupa’da yıkılan şehirlerin yeniden inşa edilmesi ve köylerden şehirlere doğru olan yoğun göçler nedeniyle yeni yerleşim alanlarının oluşması ortaya düzensiz yapılaşma ve yeni çevre sorunları çıkarmış, bu durum da idarelerin imar alanında etkin rol almalarına zemin hazırlamıştır²⁵⁹. Keza ülkemizde de köylerden şehirlere doğru göç olgusunun başladığı 1950’li yıllarda, şehirlerin nüfusunun hızla artması imar düzenine aykırı yapılaşma sorununu da beraberinde getirmiş, bu sorunu gidermek ve özellikle gecekondu olgusunu ortadan kaldırmak için imar yaptırımı içeren çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmıştır²⁶⁰.

Bu konuda ilk bahsedeceğimiz Kanun, imar alanında çok önemli bir yere sahip olan ve çeşitli imar yaptırımları da içeren 6785 sayılı İmar Kanunudur²⁶¹. İlk İmar Kanunu olma özelliğine sahip bu Kanun, sadece belediye sınırları içinde kalan yapılaşma kurallarını düzenlemektedir²⁶². Anılan Kanunda 1605 sayılı Kanunla²⁶³ büyük değişiklikler yapılmış ve en son halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu 03.05.1985 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun birçok maddesinde (m.30, 31, 32, 39, 40, 41, 42) imar yaptırımlarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanununda yer alan imar yaptırımları bu çalışmada anlatılmak istenen esas konu olmakla beraber, söz konusu yaptırımları bu bölümde sadece başlık halinde saymak esas konuya zemin hazırlaması bakımından yeterli olacaktır. Buna göre, 3194 sayılı İmar Kanununda yer alan imar yaptırımları; yapı ruhsatının verilmemesi, yapının mühürlenerek durdurulması, yapı kullanma izninin verilmemesi, kamu hizmet

²⁵⁸ Yaşar, İmar Hukuku, s. 268.

²⁵⁹ Yaşar, İmar Hukuku, s. 12.

²⁶⁰ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 39.

²⁶¹ RG. 16/01/1957.

²⁶² m. 1 “Belediye sınırları içindeki, resmî ve hususi, bütün yapılar bu kanun hükümlerine tabidir.”

²⁶³ RG., 20/07/1972, S. 18335.

ve tesislerinden yararlandırılmaması, yapı ruhsatının iptal edilmesi, yıkım ve imar idari para cezalarıdır.

İmar yaptırımlarının hemen hepsini içermesi²⁶⁴ nedeniyle İmar Kanunu bu alanda temel kanun niteliğinde olmakla birlikte, 775 sayılı Gecekondu Kanunu²⁶⁵ 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu²⁶⁶, 3621 sayılı Kıyı Kanunu²⁶⁷, 2872 sayılı Çevre Kanunu²⁶⁸ ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda da imar yaptırımları içeren çeşitli hükümler bulunmaktadır. Anılan Kanunlarda yer alan imar yaptırımlarına İmar Kanununda yer alan imar yaptırımlarıyla benzeştiği ölçüde ve yeri geldiğinde yeniden değinilecektir.



²⁶⁴ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 40.

²⁶⁵ RG., 20.07.1966, S. 12362; Bu Kanununun 18'inci maddesine göre; *“Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşaa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.”*

²⁶⁶ RG. 22.11.1983, S. 18229; Bu Kanununun 12'nci maddesinde; *“Kullanma izni verilen yapıların, Boğaziçi İmar Müdürlüğüne tespit edilecek önceliklere göre ve bir program dâhilinde, projelerine ve imar mevzuatına uygunluğu denetlenir. Denetleme sırasında tespit edilen aykırılıklar bu Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen esaslara göre tespit edilir ve derhal Boğaziçi İmar Müdürlüğüne bildirilir. Yapıda imar mevzuatına aykırı olarak yapılan değişiklikler ve eklentiler, bu Kanununun 13 üncü maddesinde belirtilen esaslara göre Boğaziçi İmar Müdürlüğüne yıkılır veya yıktırılır.”* hükmü yer almaktadır. Aktarılan maddede Boğaziçi İmar Müdürlüğüne imar yaptırımı uygulama yetkisi verilmiş olmakla birlikte, 3194 sayılı İmar Kanununun 46'ncı maddesiyle, Boğaziçi İmar Müdürlüğü kaldırılmış; bu organın görev ve sorumluluklarının mezkûr 46'nci maddede belirtilen çerçeve dâhilinde İstanbul Büyükşehir ve ilgili ilçe Belediye Başkanlıklarınca yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

²⁶⁷ RG. 17.04.1990, S. 20495; Bu Kanununun 14'üncü maddesinde, Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı, 15'inci maddesinde, Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara iki bin Türk Lirasından on bin Türk Lirasına kadar idarî para cezası verileceği, ayrıca oluşturulan engellerin beş günden fazla olmamak üzere belirlenen süre zarfında kaldırılmasına karar verileceği ve İlgili kanunlarda belirtilen makamların yetkileri saklı kalmak üzere, bu maddede belirtilen idarî yaptırımlara karar vermeye mahalli mülki amirin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

²⁶⁸ RG. 11.08.1983, S. 18132; Bu Kanununun 20'nci maddesinde, kullanma suyu koruma alanlarında Kanuna ve yönetmelik hükümlerine aykırı yapılan yapıların 3194 sayılı İmar Kanununda belirlenen esaslara göre yıktırılacağı hükmüne yer verilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

3194 SAYILI İMAR KANUNUNDA YER ALAN İMAR YAPTIRIMLARI

1. GENEL OLARAK

Çalışmamızın ilk bölümünde, imar yaptırımlarının hukuksal niteliğinin idari yaptırım ve dolayısıyla idari işlem olduğu açıklanmıştı. Konuyu imar yaptırımları zeminine getirdiğimiz bu bölümde, daha dar bir zeminde olduğumuzun bilincinde olmakla birlikte, bu bölümün başında da ilk bölümdekine benzer bir disiplinle hareket ederek imar yaptırımlarına giden yolda bilinmesi gereken bazı imar kavramlarından bahsedilecektir.

Şöyle ki, imar yaptırımlarının önemli bir bölümü imar düzeni içinde yapı düzeni kurallarının ihlaline bağlı olarak ortaya çıktığından²⁶⁹ bu yaptırımların ayrıntısına geçmeden önce yapı ve yapı düzeniyle ilgili bazı kavramları açıklamak konumuzun anlaşılması açısından zorunluluk olarak görünmektedir. Bu zorunluluğun nedenini iki örnekle açıklamak gerekirse; üzerinde önemle duracağımız imar yaptırımlarından olan yıkım yaptırımının sebep unsurunu, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapının idarece verilen yasal süre içerisinde imar düzenine uygun hale getirilmemesi fiili oluşturmaktadır. Buna göre, yapı üzerine uygulanan bu yaptırımın tam olarak anlaşılması; yapı, yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, ruhsatsız yapı, ruhsat ve eklerine aykırı yapı gibi hukuk öğretisine nazaran teknik sayılabilecek kavramların bilinmesine bağlıdır. Keza benzer bir durum, imar idari para cezaları ve yapının mühürlenerek durdurulması yaptırımları için de geçerlidir. Zira bu iki yaptırımın da sebep unsurunu yıkım yaptırımının sebep unsuruyla tam olarak aynı olmasa da buna tabir yerindeyse ikiz kardeş kadar benzeyen şekilde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapmak fiili oluşturmaktadır.

Yapı düzeniyle ilgili kavramları anlatarak başlayacağımız bu anlatım düzeninin konunun daha iyi anlaşılmasına fayda sağlayacak olması yanında diğer bir yararı da, ruhsatsız ve ruhsat ve eklerine aykırı yapıların anlatılacak olması sayesinde imar

²⁶⁹ Yaşar, İmar Hukuku, s. 268

yaptırımlarının büyük çoğunluğunun sebep unsurunun ortaya çıkarılacak olmasıdır. Aynı şekilde bu sayede, birçok imar yaptırımının sebep unsurunun aynı olmasından kaynaklanabilecek muhtemel tekrarlardan da kaçınılmış olunacaktır.

2. YAPI DÜZENİYLE İLGİLİ TEMEL KAVRAM VE ESASLAR

2.1. Yapı, Bina ve İnşaat kavramları

Sosyal bir varlık olarak topluluk halinde yaşamak zorunda olan insanoğlunun, tarih boyunca yiyecek ve içecek ihtiyacıyla birlikte en önemli ihtiyacı, doğal ortamdaki dış etkilerden korunarak güvenlik içinde yaşayabilmesini sağlayacak barınma ihtiyacıdır. İnsanoğlu bu ihtiyacı kapsamında doğaya müdahale ederek kendisi için yeni mekânlar oluşturmuş, bu mekânların oluşturulması bakımından da en önemli araç olarak hiç şüphesiz yapıları kullanmıştır²⁷⁰.

İnsanlık tarihi boyunca her zaman var olan yapılaşma faaliyetleri, batıda Sanayi Devriminden sonra, ülkemizde de II. Dünya Savaşından sonra köyden şehirlere doğru yapılan yoğun göçlerle artış göstermiş, bunun sonucunda da sağlıklı ve düzensiz yapılaşma sorunu ortaya çıkmıştır²⁷¹. Bu sorunun ortadan kaldırılması ve mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirilen yapı yapma hakkının kötüye kullanılarak düzensiz yapılaşmanın önlenmesi amacıyla çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle bir taraftan imar düzenine aykırı yapı yapanlara karşı idareler tarafından idari yaptırım uygulanabilmesinin yolu açılmış, bir taraftan da yapılaşma faaliyetlerinin imar kurallarına ve imar planlarına aykırı olarak yapılması engellenmeye çalışılmıştır²⁷².

Yapının, imar planı bulunan veya bulunmayan bir alanda ya da belediye ve mücavir alan sınırları içinde ya da dışında yapılabilmesine engel bulunmamakla birlikte, imar düzenine aykırılık oluşturmaması için imar kuralları getiren Kanun, Yönetmelik ve yürürlükteki imar planı²⁷³ gibi tüm genel düzenleyici işlemlere uygun olarak yapılması gerekmektedir. Buna göre örneğin, yapılaşmaya esas alınabilecek uygulama imar planı bulunan bir alanda, imar düzenine uygun yapı yapılabilmesi için önce o alanda İmar Kanununun 18'inci maddesinde yer alan kurallara uygun parselasyon işlemi yapılarak, yapılaşmaya uygun imar parsellerinin oluşturulması gerekmektedir. Parselasyon

²⁷⁰ **Ayanoğlu**, s. 1.

²⁷¹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 1-2.

²⁷² 3194 sayılı İmar Kanunu m. 20: “Yapı: a) Kuruluş veya kişilerce kendilerine ait tapusu bulunan arazi, arsa veya parsellerde, b) Kuruluş veya kişilerce, kendisine ait tapusu bulunmamakla beraber kamu kurum ve kuruluşlarının vermiş oldukları tahsis veya irtifak hakkı tesis belgeleri ile imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabilir.”

²⁷³ İmar Planlarının genel düzenleyici işlem olduğunu kabul eden Danıştay kararı için bkz. D6D, 24.06.2019, E:2014/805, K:2019/6299

işleminin bitirilmesinden sonra da yapı yapılacak parsel için, parselin alanı, imar durumu, çapı, zemin etüdü gibi teknik verilere uygun olarak yapı ruhsatının ve ruhsat eki projelerinin düzenlenmesi, ruhsat süresi içinde yapıya başlanması ve ruhsat ve eklerine uygun olarak yapının tamamlanması gerekmektedir. İşte yapı yapılacak alanın planlanmasından yapının tamamlanmasına kadar geçen bu süreçte imar kurallarına aykırı her hareket, yapının imar düzenine aykırı olması sonucunu doğuracaktır.

Bu bilgiler ışığında İmar Hukukunun temel kavramlarından olan yapı, İmar Kanununun 5'nci maddesinde; 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.”*²⁷⁴ şeklinde tanımlanmaktadır.

İmar Hukuku bakımından yapı kavramına çok önemli sonuçlar bağlanmıştır²⁷⁵. Nitekim İmar Kanununun dördüncü bölümünde yer alan yapı ruhsatı, yapı kullanma izni, yapı denetimi ve yıkım gibi birçok düzenlemenin temelini bu kavram oluşturmaktadır²⁷⁶. Keza yapı kavramının kanuni tanımına uyan tüm inşai faaliyetler, anılan Kanunun 20'nci maddesi gereğince ruhsata tabi olacaktır. Ruhsata tabi bir imalatın ruhsatsız olarak veya mevcut ruhsata aykırı olarak yapılması halinde ise imar yaptırımları gündeme gelecektir. Bu anlamda yapı kavramının tanımlanması kapsamında gösterilen çabalar, sadece bir kavram tanımlaması uğraşı değil; aynı zamanda İmar Kanunu kapsamında ruhsata tabi olan veya olmayan inşai faaliyetlerin ayrımının yapılabilmesi gayretidir. Nitekim Danıştay Kararlarında genel olarak, İmar

²⁷⁴ Yapı kavramı sadece İmar Hukukuna özgü bir kavram olmayıp, Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku gibi özel hukuk disiplinlerini de ilgilendiren bir kavramdır. Hasan **Gök**, İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerinde Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul 2010, s. 9. Özellikle 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun mülkiyet hakkına ilişkin 683 vd. maddelerinde, haksız ve taşkın inşaatla ilişkin 724 ve 725'nci maddelerinde ve 6098 sayılı Borçlar Kanununun yapı malikinin sorumluluğuna ilişkin 69'uncu maddesinde yapı kavramına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Aynı şekilde Medeni Kanununun 718'inci maddesinin 2'nci fıkrasında sözü edilen yapıdan maksat, arazinin altına veya üstüne yapılan araziye yapay ve teknik araçlarla birleştirilen her türlü yapıdır. Örneğin elektrik direği, duvar, köprü, inşaat kolonu birer yapıdır. Buradan çıkan sonuca göre Medeni Kanun da İmar Kanunu gibi yapı kavramını geniş anlamaktadır. Fikret **Eren**, Mülkiyet Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2011, s. 330; Mehmet **Ayan**, Eşya Hukuku II. Mülkiyet, Mimoza Yayınları, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Konya 2012, s. 260, Farklı yönde bir görüş için bkz. **Zevkliler**, s. 206; Benzer yönde özel hukuktaki yapı kavramının İmar Hukukundakinden farklı anlamlar taşıdığına ilişkin açıklamalar için bkz. Ömer **Köroğlu**, İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri, On İki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2017, s. 7 vd.

²⁷⁵ **Ayanoğlu**, s. 3.

²⁷⁶ **Ayanoğlu**, s. 3.

Kanununda yer alan yapı tanımı alıntılanmakta, bundan başka uyumsuzluk konusu imalatların yapı olup olmadığı yargısı ortaya konulmaktadır²⁷⁷.

Yapı kavramının kanuni tanımından yola çıkarak unsurlarının ne olduğunu belirlemek kavramın anlaşılması için gereklidir²⁷⁸. Buna göre yapı kavramının tanımından yola çıkarak yapının; kim veya kimler tarafından yapıldığı, yeri, durumu ve yapıdaki inşai faaliyetlerin hangi aşamada olduğu olmak üzere dört temel unsuru olduğu söylenebilir.

- Birinci unsura göre, bir yapının her şeyden önce insan eliyle, insan iradesi sonucunda, yapılaşma kastıyla yapılmış olması gerekmektedir²⁷⁹. Başka bir ifadeyle, insan iradesi dışında ortaya çıkan oluşumlar yapı değildir. Bu anlamda mağara, obruk, peri bacaları vs. gibi oluşumlar yapı değildir.
- İkinci unsur, yapının bulunabileceği yerle ilgilidir. Kanun koyucu yapı olabilecek tesislerin karada, suda, yeraltı veya sualtında olabileceğine işaret etmiş, başka bir ifadeyle yapının yeryüzünde bulunabileceği yer bakımından bir sınırlama getirmemiştir.
- Üçüncü unsur, yapının daimi veya geçici ya da sabit veya hareketli olabilmesi ile ilgilidir. Kanuna göre bir yapı, ihtiyaca göre bulunduğu yere bağlı yani sabit veya hareketli ya da kalıcı veya geçici nitelikte olabilir. Bu durumların tesisin yapı vasfında olması üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır²⁸⁰. Danıştay'ın çeşitli kararlarında, deniz içindeki iskele ve banyo²⁸¹, taşınmaz üzerine park etmiş konumdaki araç niteliğinde iki tekerlekli karavan²⁸², ihata duvarı²⁸³, pencereler²⁸⁴, banka ATM cihazları²⁸⁵, bina çatısına yapılan baz

²⁷⁷ Ayanoğlu, s. 6.

²⁷⁸ Çolak, s. 447.

²⁷⁹ Çolak, s. 448.

²⁸⁰ Çolak, s. 449.

²⁸¹ D6D, 30.01.1964, E:1963/2766, K:1964/251, aktaran: Artukmaç, s.371.

²⁸² D14D, 3.4.2014, E: 2012/7946, K: 2014/4304, aktaran: Mustafa Genç, İmar Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2015, s. 152-154.

²⁸³ D6D, 08.01.1968, E:1966/1407, K:1968/8: "...Yapı tabiri karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi veya hususi, yeraltı veya yerüstü inşaatı ile bunların ilave ve değişikliklerine ve tamirlerine, sabit ve müteharrik tesislerine şamildir hükmünü kapsamaktadır. Hadisede yıktırılmasına karar verilen ihata duvarı yukarıda sözü geçen madde hükmü ile oldukça geniş ve şümulü bir şekilde tarif edilen yapı tabiri kapsamına girmekte olduğundan..." aktaran: Zevkliler, s. 209.

²⁸⁴ D6D, 20.06.1968, E:1966/1352, K:1968/1903: "(...) Davacının izinsiz açtığı pencereyi kapatıp; yapıyı tasdikli projeye uygun hale getirmedikçe yapının belediye hizmetlerinden yararlanamayacağına dair olan dava konusu kararda kanuna aykırı bir cihet tespit edilememiştir." Aktaran: Zevkliler, s. 209-210.

istasyonları²⁸⁶ ve direkler²⁸⁷ İmar Kanunu kapsamında yapı olarak kabul etmiştir. Ancak bu kararlardan yola çıkılarak bir imalatın yapı olup olmadığı hususunda ortak kuralların oluşturulması mümkün değildir. Nitekim Danıştay, bir imalatın yapı olup olmadığı hususunda, somut olayın özelliğine göre, dava dosyasında yer alan yapı tatil zaptındaki tespitler ve görsel verilerden yola çıkarak değerlendirmeler yapmaktadır²⁸⁸. Yüksek Mahkeme değerlendirmeleri yaparken, yapılan imalatın taşınmazın brüt alanını arttırıp arttırmadığı, kapalı alan oluşturup oluşturmadığı, taşıyıcı unsurları etkileyip etkilemediği, bina cephesini değiştirip değiştirmediği, yapılırken kullanılan yapı malzemelerinin basit (hafif) nitelikte olup olmadığı, inşa edildiği yerin kullanım alanını değiştirip değiştirmediği, çekme mesafelerini ihlal edip etmediği gibi ölçütler kullanmaktadır. Danıştay bir kararında, pergola - sundurma ve benzeri imalatların ruhsata tabi olmadığını belirtmekle birlikte, bu nitelikteki imalatların ruhsata tabi olmadığını kabul edilebilmesi için; genel olarak imar mevzuatında düzenlenen yapı tanımı kapsamında inşa edilmemiş olması, dolayısıyla kapalı alan oluşturmayacak, güneş ve yağmurdan korunma amacına yönelik olarak ve taşıyıcı unsuru etkilemeyecek, çekme mesafelerine²⁸⁹ tecavüz etmeyecek şekilde, hafif yapı malzemeleri ile yapılmış olması gerektiğine dikkat çekmektedir.²⁹⁰ Yüksek Mahkeme başka bir

²⁸⁵ D14D, 06.05.2015, E:2015/3173, K:2015/3660, “(...) Banka ATM cihazlarının yapı niteliği taşıyıp taşımadığı hususunun, ATM'nin niteliğine göre değerlendirilebileceği açık olup, bankaya ait binadan farklı bir alanda yapılan ATM korumağı şeklindeki sabit tesislerin yapı niteliğinde olduğu kuşkusuzdur.” (Uyap Veri Tabanı)

²⁸⁶ D14D, 24.11.2015, E:2014/6908, K:2015/9118, “(...) 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'na 02.07.2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5189 sayılı Kanunla eklenen Ek 35'inci maddesi ile baz istasyonları için yapı ruhsatı istisnası getirilmiş ise de; Anayasa Mahkemesinin 13.10.2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 01.10.2009 tarih ve E:2006/129 sayılı Kararı ile söz konusu yasa hükmünün yürürlüğü durdurulmuş, ardından da Kanun hükmünün iptaline hükmedilmiş olup, zikredilen Anayasa Mahkemesi kararında; elektronik haberleşmeye yönelik bu tür yapıların da yapı ruhsatından istisna kılınmayacağı açıkça belirtilmiştir(...)” (Uyap Veri Tabanı)

²⁸⁷ D6D, 20.11.1973, E:1972/1952, K:1973/4251, “(...) Enerji nakil hattı için dikilen direk yapı tabiri içine girer (...)” aktaran **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 503.

²⁸⁸ Öyle ki Danıştay, tabii zemin üzerine beton dökülmek şeklinde yapılan imalatın, yapı olup olmadığı hususundaki değerlendirmesini, “(...) yapı tatil tutanağındaki tespitler ve dosyada yer alan fotoğraflardan, söz konusu imalatın, 3194 sayılı Kanununun 5'inci maddesinde yer alan ruhsata tabi 'Yapı' tanımı kapsamına giren ve yukarıda yer verilen hükümler uyarınca ruhsata tabi olan yapılardan olduğu görülmektedir (...)” şeklinde yaparak sadece davaya konu imalatın yapı tanımına uyduğunu söylemekle yetinmiştir. D14D, 13.05.2015, E:2013/4397, K:2015/3862. (Uyap Veri Tabanı) Benzer şekilde bir karar için bkz. D14D, 29.05.2014, E:2012/8782, K:2014/6258. (Uyap Veri Tabanı)

²⁸⁹ Yapı yaklaşma sınırı da denen bu kavram, planda veya yönetmelikte belirtilen ve yapının komşu parsellere en fazla yaklaşabileceği sınırı ifade etmektedir.

²⁹⁰ D14D. 19.09.2018, E:2015/2236, K:2018/5445. (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz. D6D. 20.06.2019, E:2019/4323, K:2019/6183. (Uyap Veri Tabanı); D6D, 19.06.2019, E:2019/5115,

kararında, bağımsız bölümde bulunan bir balkonun camekânla kapatılması şeklinde yapılan imalatın, mevcut açık çıkma balkonun rüzgârdan ve yağmurdan korunmak amacıyla, katlanır cam ile kapatılarak koruma altına alındığı, camlar açık kullanıldığında yapının balkon niteliğini koruduğu ve kapalı alan oluşturmadığı, dolayısıyla İmar Yasasına aykırı bir durum oluşturmadığına karar vermiştir²⁹¹. Yine Danıştay, yerel Mahkemesince kapalı betonarme yapı olarak değerlendirilen bir otopark imalatını, perde duvarların binanın eğimli bir arazide bulunması neticesinde yapılan kotlandırma ve tesviye çalışmalarının sonucunda ortaya çıkan ve kapalı bir alan oluşturmayan dolayısıyla ruhsat gerektirmeyen bir imalat olarak değerlendirmiştir²⁹².

- Yapının unsurlarından olan dördüncüsü, yapının inşai faaliyetlerinin hangi aşamada olduğudur. Buna göre, bir yapının ilk defa inşa edilmesi ile tamamlanmış bir yapı üzerinde tadilat ya da ilave yapılması arasında fark bulunmamakta, her iki inşai faaliyet de yapı olarak değerlendirilmektedir²⁹³.

Yapı ve bina kavramları birbirinden farklı kavramlardır. Bina kavramı, İmar Kanununun 5'inci maddesinde; *"kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır."*

K:2019/6088. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 20.05.2014, E:2012/3641, K:2014/5824. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 25.4.2017, E:2014/10101, K:2017/2698. (Uyap Veri Tabanı). Bununla birlikte Yüksek Mahkeme başka bir kararında, sundurmanın, 3194 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde tanımlanan 'yapı' niteliğinde olmadığını ve yapı ruhsatına tabi olmadığını vurguladıktan sonra, somut olayda sundurmanın çekme mesafelerini ihlal ettiği, bu nedenle ruhsata aykırı olduğu sonucuna varmış ve sundurmayı yapan davacıya imar idari para cezası verilmesine ilişkin işlemi hukuka aykırı bulmamıştır. D14D, 07.03.2018, E:2015/5300, K:2018/1112. (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz. D14D, 19.09.2018, E:2015/2236, K:2018/5445, (Uyap Veri Tabanı), Danıştay başka bir kararında, yerel mahkemenin yapı tatil zaptında, "etrafı kapatılan çardak" olarak belirlediği yapının, zemine beton dökülmek ve etrafı kapatılmak suretiyle yapıldığına dikkat çekerek, bu yapının yukarıda tanımına yer verilen etrafı açık, gölgelik amaçlı, hafif yapı malzemeleri ile yapılmış pergola niteliğinde olmadığı, ruhsat gerektiren yapı niteliğinde olduğu sonucuna varıp ruhsatsız yapıldığı anlaşılan yapının yıkımında hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiştir. D14D, 19.06.2018, E:2015/9066, K:2018/4750. (Uyap Veri Tabanı),

²⁹¹ D14D, 21.05.2015, E:2013/11061, K:2015/4306, (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz, D14D, 01.04.2015, E:2013/9097, K:2015/2502, (Uyap Veri Tabanı). Bununla birlikte Danıştay, gömme balkonun kapatılması suretiyle taban alanı dışında yeni ve fazladan bir alan kazanılmadığı, çekme mesafelerinin ihlal edilmesinin söz konusu olmadığı, tadilatın taşıyıcı unsurları etkilemediği, cephe görünümünde meydana gelen değişikliğin ise ruhsat gerektirmediği anlaşıldığından, anılan tadilatın yıktırılmasına ve para cezası verilmesine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir. D6D, 18.2.2005, E:2003/4166, K:2005/977 DD S.109, s.214 aktaran: Cafer **Ergen**, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, Seçkin Yayınları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2012, s. 125-126.

²⁹² D14D, 16.05.2017, E:2014/2562, K:2017/3326. (Uyap Veri Tabanı)

²⁹³ **Çolak**, s. 451.

şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamadan, her binanın yapı niteliğinde olduğu, ancak her yapının bina olmadığı sonucu çıkmaktadır²⁹⁴. Örneğin; su kuyusu, telefon direği, inşaat kolonu, bahçe duvarı birer yapı olmakla birlikte bina değildir. Her ne kadar yapı ve bina kavramları birbirinden farklı olsa da, yapılırken ruhsat koşuluna bağlı olma koşulu bakımından bu iki ayrı nitelikteki yapı arasında bir fark bulunmamaktadır²⁹⁵.

Yapı kavramından daha dar bir anlamı olan bina kavramı, tamamlanmış ve kullanılmaya hazır yapıları ifade ederken, inşaat kavramı henüz tamamlanmamış yapıları karşılayan bir kavramdır²⁹⁶.

2.2. Temel Yapı Belgeleri

2.2.1. İmar Durum (İmar Çapı) Belgesi

İmar durumu ya da imar çapı, bir parselin yapılaşma şartları bakımından durumunu gösteren resmi bir belgedir²⁹⁷. Bu belgede; ilgili parselin büyüklüğü, sınırları, parselin imar planında gösterildiği kullanım şekli, varsa özel durumu ve yapının teknik şartları gibi bilgiler yer alır²⁹⁸.

İmar planları, ilan yoluyla duyurulan genel düzenleyici işlem niteliğinde iken; imar durumu, bir parselin yapılaşmaya esas alınabilecek imar planına göre yapılaşma koşullarını içeren, imar planının uygulaması niteliğinde olan ve sadece ilgisine verilmesi gereken bireysel (öznel) işlem niteliğinde bir belgedir²⁹⁹. İlgilisinin isteği

²⁹⁴ **Köroğlu**, s. 11; **Ayanoğlu**, s. 4; **Genç**, s. 155; **Erkün**, s. 48; **Yılmaz**, İmar Yaptırımları s. 85.

²⁹⁵ **Zevkliler**, s. 207. Türk Ceza Kanununun 184'üncü maddesinde düzenlenen imar kirliliğine neden olma suçunda suçun maddi unsurunu yapının değil binanın oluşturduğu hakkında bkz. **Ergen** ve **Böke** s. 125.

²⁹⁶ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları s. 85.

²⁹⁷ **Ergen** ve **Böke**, s. 181.

²⁹⁸ **Artukmaç**, s. 21-22. "3194 sayılı İmar Kanununda ve yönetmeliklerde tanımı yer almayan imar durum belgesi; taşınmazın imar planı kapsamında olup olmadığını, taşınmaz için planda öngörülen arazi kullanım kararı ile yapılaşma koşullarını detaylı bir şekilde gösteren, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ve plan notları ile Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edilen kat adedi, bina yüksekliği, bina derinliği, ön bahçe, arka bahçe ve yan bahçe mesafeleri, bina cephesi gibi hususların rakam ve kroki ile yer aldığı ve yapılaşma aşamasında ruhsata eklenecek projelerin hazırlanmasına esas oluşturan uygulamaya yönelik işlemlerdir." D6D, 13.06.2018, E:2016/3046, K:2018/6049. (Uyap Veri Tabanı)

²⁹⁹ **Ergen** ve **Böke**, s. 182. Danıştay, taşınmazın maliki ya da zilyedi olmayan, parselde kat karşılığı inşaat sözleşmesiyle yapı yapılması için parsel sahipleriyle sözleşme imzalayan kişinin imar durum belgesine karşı dava açma ehliyetinin olmadığına hükmetmiştir. D6D, 28.02.1990, E:1988/2444, K:1990/224, aktaran **Ergen**, s. 134. Bununla birlikte Danıştay, davacının parselinin yanında yer alan ve parselde 5 kat yapı yapılabileceği bilgisini içeren imar durum belgesine karşı, kendi parselinde iki katlı yapı bulunan davacının, 5 katlı yapının genel yapı karakterine uygun olmadığı, evinin güneş görmesini engelleyeceği ve zeminine zarar vereceği iddialarıyla açtığı davada, komşu parsel için verilen imar durum belgesinin davacının menfaatini etkilemesi nedeniyle davacıyı ehliyetli görmüştür. D6D, 30.01.2018, E:2016/1357, K:2018/752. (Uyap Veri Tabanı)

üzerine düzenlenen ve parselin durumunu netleştiren bu belge, tek başına idari davaya konu olabilecek, kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliğindedir³⁰⁰.

İlgilinin talebi üzerine imar durum belgesi verilmesi, inşaat izninin verilmesi anlamına gelmemekte olup, ayrıca inşaat izni istenmesi zorunludur³⁰¹. Bu nedenle imar durum belgesi yapılaşma hakkı bakımından kazanılmış hak doğurmaz³⁰².

2.2.2. Yapı Ruhsatı

Türk Medeni Kanunu'nun "Taşınmaz Mülkiyetinin İçeriği" başlıklı 718'nci maddesinde yer alan "*Arazi üzerindeki mülkiyet, kullanılmasında yarar olduğu ölçüde, üstündeki hava ve altındaki arz katmanları kapsar*" şeklindeki düzenleme, bir taşınmaz malikinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz üzerindeki yetkilerini, yapı yapma şeklinde kullanabileceğini göstermektedir. Ancak bu durum, taşınmaz malikinin, taşınmaz üzerinde hiçbir sınırlamaya tabi olmadan, dilediği kadar yapı yaparak mülkiyet hakkından doğan yetkileri kullanabileceği anlamına gelmemektedir³⁰³. Zira bir taşınmaz maliki, taşınmaz üzerinde yapı yapma hakkını kullanırken imar hukuku kurallarına bağlı kalmak zorundadır³⁰⁴. İşte mülkiyet hakkından doğan yetkilerini yapı yaparak kullanmak isteyen taşınmaz maliklerinin, yapıya başlamadan önce almak zorunda oldukları ve ait olduğu parsel ile ilişkin yapılaşma koşullarının özümsemesiyle oluşturulan belgeye yapı ruhsatı denilmektedir. İdarenin, imar düzenini dolayısıyla kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla kolluk faaliyetleri kapsamında verdiği yapı ruhsatı; taşınmaz sahibine, imar planlarına uygun olarak yapılaşma hakkı tanınan alanlarda³⁰⁵, imar planları ile Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ve ilgili diğer mevzuatta belirlenen koşullara uygun olarak yapı yapma hakkı sağlar³⁰⁶.

³⁰⁰ D6D, 28.05.2010, E:2008/6747, K:2010/5520. (Uyap Veri Tabanı)

³⁰¹ **Artukmaç**, s. 22; **Zevkliler**, s. 251.

³⁰² Çolak' göre, imar durum belgesi yapılaşma yönünde bir hak kazandırmasa da, idarece verilen imar durum belgesi doğrultusunda yapı ruhsatına esas projelerini hazırlatan ve ancak imar durum belgesi düzenlendikten sonra imar durumunda yaşanan değişiklikler nedeniyle ruhsat başvurusu reddedilen parsel maliklerinin, başta verilen imar durum belgesine göre hazırlanan proje ile ilgili masraflarının idare tarafından tazmin edilmesi gerekmektedir. **Çolak**, s. 530.

³⁰³ **Zevkliler**, s. 60.

³⁰⁴ Yapı hakkına getirilen sınırlamaların Anayasal dayanağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Ayanoğlu**, s. 57.

³⁰⁵ Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin "*Genel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, "*Uygulama İmar Planı bulunmayan alanlarda yapı ruhsatı düzenlenemez.*", 12'nci fıkrasında, "*Bir parselin bulunduğu imar adasına ait parselasyon planı yapıp belediye encümenince kabul edilip tapuya tescil edilmeden o adadaki herhangi bir parsel için yapı ruhsatı verilemez.*" denilerek yapılaşma hakkı plan ve parselasyon işlemlerinin yapılmasına bağlanmış iken, İmar Kanununun "*Arazi ve Arsa Düzenlemesi*" başlıklı 18'inci maddesinin 16'nci fıkrasında, "*Düzenlemeye tabi tutulması gerektiği halde, bu madde hükümlerinin tatbiki mümkün olmayan hallerde imar planı ve yönetmelik hükümlerine göre müstakil inşaat elverişli olan kadastral parsellere plana göre inşaat ruhsatı*

Yapı ruhsatının alınması için, ilgililer³⁰⁷ tarafından yazılı dilekçe ile belediye veya valiliklere gerekli belgeler de eklenmek suretiyle başvuru yapılması gerekir. İlgili idare başvuruda herhangi bir eksiklik veya yanlışlık bulmadığı takdirde, başvuru tarihinden itibaren en geç 30 gün içinde yapı ruhsatı düzenler. Başvuruda eksik veya yanlışlık olduğu takdirde ise; başvuru tarihinden itibaren on beş gün içinde başvurucuya ilgili bütün eksik ve yanlışları yazı ile bildirir. İlgilisi tarafından eksik veya yanlışlıklar giderildikten sonra yapılacak başvurudan itibaren en geç on beş gün içinde yapı ruhsatı düzenlenir. (İmar Kanunu m. 22) Her iki tür başvuruya da idare tarafından süresi içinde cevap verilmezse, bu durum yapı ruhsatı başvurusunun zımnen reddedildiği anlamına gelir. Yapı ruhsatı, ilgisini genel bir hukuki durumdan başka bir hukuki duruma sokan birel - koşul (şart) işlem statüsünde olan bir idari işlemdir³⁰⁸.

İmara uygun yapılaşmanın sağlanması açısından imar planlama ve uygulama sürecinin en önemli aşamasını oluşturan³⁰⁹ yapı ruhsatı, İmar Kanununun değişik maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve bu maddelerde yapı ruhsatına ilişkin kurallara yer verilmiştir³¹⁰. Kanunun 21'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanunda yer alan yapı tanımına uygun bütün yapılar için yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu belirtildikten sonra devam eden fıkrada ruhsata tabi olmayan yapılar belirtilmiş, 22'nci maddesinde, ruhsat alınma sürecinde uygulanacak idari usul belirlenmiştir. 23'üncü maddesinde, teknik altyapısı yapılmış ve yapılmamış gelişme alanları ile toplu konut alanlarında, yapı ruhsatı düzenlenmesine ilişkin kurallara yer verilmiş, 27'nci maddesinde köylerde yapılacak yapılara ilişkin esaslar düzenlenmiş, 29'uncu maddesinde ise yapı ruhsatının geçerliliği belirli bir süreye bağlanmıştır. Bu maddede, yapıya başlama süresinin ruhsat tarihinden itibaren iki yıl olduğu, bu süre zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama süresiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsatın hükümsüz

verilebilir." düzenlemesine yer verilerek parselasyon yapılmadan imar planına göre yapılaşma hakkı verildiği görülmektedir. İmar planı bulunmayan taşınmaz için yapı ruhsatı verilemeyeceği hakkında bir Danıştay Kararı için bkz. D6D, 12.11.2007, E:2005/4453, K:2007/6360, DD, S.118, s.228, aktaran: **Ergen**, s. 123.

³⁰⁶ **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 237; "Ruhsat ya da yapı izin belgesi, taşınmaz malikinin taşınmaz üzerinde belirli imar koşullarına uygun bir yapıyı ya da yapılmış bir yapı üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımları yapabilmesi için kendisine yetkili makamlarca verilen izin belgesidir." **Zevkliler**, s. 250.

³⁰⁷ "(Yapı ruhsatı verilmesi istemiyle yapılan) müracaatın taşınmaz maliki veya taşınmaz hisseli ise hissedarların tamamı tarafından yapılması lazımdır." **Artukmaç**, s. 78. Aynı yönde, D6D, 17.09.2007, E:2005/2410, K:2007/4902, DD, S.117, s.178, aktaran: **Ergen**, s.123.

³⁰⁸ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 86.

³⁰⁹ **Çolak**, s. 516.

³¹⁰ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 86.

sayılacağı ve bu durumda yeniden ruhsat alınmasının mecburi olduğu belirtilmiştir. Anılan hükümlerle, gerçekleşip gerçekleşmeyeceği baştan bilinmeyen inşaata başlanmaması veya inşaatın bitirilmemesi olayları vade olarak kabul edilmiş ve bu süreler sonunda inşaata başlanmaması veya inşaatın bitirilmemesi olayları yapı ruhsatının hükümsüz sayılmasının nedenini teşkil etmiştir³¹¹.

2.2.3. Yapı Kullanma İzni

Yapı kullanma izni, bir yapının başta alınan yapı ruhsatı ve eklerine yani fenne uygun olarak yapıldığını tespit eden bir belgedir³¹². Başka bir ifadeyle, bu belge bir yapı, ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmış ise düzenlenebilmektedir³¹³.

Yapı kullanma izni belgesi, her parselin kendi durumu dikkate alınarak verilen yapı ruhsatına uygun olarak tamamlanan yapılar için verildiğinden birel bir işlemdir. Her parselde farklı yapılaşma koşullarına bağlı olarak yapı tamamlanmış olacağından subjektif nitelikli bir birel işlemdir.

Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için yapı ruhsatı veren belediye ve valilikten yapı kullanma izni alınması mecburidir. (İmar Kanunu m.30) Belediye ve valilikler mal sahiplerinin başvurularını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır. (İmar Kanunu m.30/2) Kanun koyucu, burada idarenin susmasını yapı ruhsatında olduğu gibi, zımnem ret değil, zımnem kabul kararı olarak kabul ettiğini göstermektedir. Burada kanun koyucunun, yapı kullanma izninin bürokratik prosedürlere kurban gitmesini engellemek ve vakit kaybetmeden yapının kullanılmasını sağlamak amacı taşıdığı anlaşılmaktadır³¹⁴. Yapı kullanma izni alınmadıkça inşaat bitmiş sayılmaz³¹⁵. (İmar Kanunu m.31)

Yapı ruhsatının alındığı tarih ile yapı kullanma izin belgesinin alındığı tarih aralığı yapının yapım sürecini oluşturduğundan, yapı ruhsatı, yapı inşaatının başlangıcını; yapı kullanma izni ise yapının tamamlanmasını ifade etmektedir³¹⁶.

³¹¹ **Bülbül**, s. 25.

³¹² **Ayanoğlu**, s. 310.

³¹³ **Köroğlu**, s. 296; Danıştay bir kararında, Yapı kullanma izninin, yapının yapı ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edildiğine karine teşkil ettiğini belirtmiştir. D6D, 05.04.2016, E:2013/8048, K:2016/1469 (Uyap Veri Tabanı)

³¹⁴ **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 262.

³¹⁵ Danıştay'a göre, yapı kullanma izin belgesi, yapının bittiği tarihi ispat etmesi bakımından maddi bir delil niteliğindedir. D6D, 19.06.2006, E:2004/2644, K:2006/3240, aktaran: **Ergen**, s. 144.

³¹⁶ **Köroğlu**, s. 297.

Yapı kullanma izninin dayanağını yapı ruhsatı oluşturduğundan, yapı kullanma izin belgesinin düzenlenebilmesi için geçerli bir yapı ruhsatının ve ruhsat eki projelerin mevcut olması gerekmekte olup, ruhsat süresi içinde bitirilmemesi nedeniyle geçerliliğini yitiren ruhsat yenilenmeden, yapı kullanma izni verilmesi mümkün değildir.³¹⁷ Yapı ruhsatı alınmadan başlanan ve tamamlanan yapılar ile yapı ruhsatı alınarak başlanmasına rağmen ruhsat veya eklerine aykırı olarak yapılan yapılar için yapı kullanma izin belgesi düzenlenemez³¹⁸.

2.3. İmar Kurallarına Aykırı Yapı

Yukarıda bahsedilen yapı kavramından yola çıkılarak imar kurallarına aykırı yapı tanımlanacak olursa, imar kurallarına aykırı 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 tesislerin, imar kurallarıyla şekillenen düzene, biçime, niteliğe, ölçüye ve uyulması gereken diğer koşullara uyulmaksızın yapılmasıdır³¹⁹. Başka bir ifadeyle, bir taşınmaz üzerinde, imar planları ve imar mevzuatı doğrultusunda getirilen düzenlemelere aykırı bir şekilde yapılaşması ya da hiçbir düzenleme bulunmamasına rağmen yapılaşma faaliyetlerinde bulunulması durumunda hukuka aykırı yapıdan bahsedilir³²⁰.

İmar kurallarına aykırı yapının pozitif hukukta da tanımı yapılmıştır. Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinin 4'üncü maddesine göre, imar mevzuatına aykırı yapılar; *“Ruhsatsız yapılar, ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına, kat nizamına, taban alanına, komşu mesafelerine, imar yoluna, ön cephe hattına, bina derinliğine, imar planı bölgeleme esaslarına aykırı olan, komşu parsel veya imar planlarında yol, yeşil alan, otopark gibi kamu hizmet ve tesisleri için ayrılmış alanlara tecavüz eden, kesin inşaat yasağı olan yerlere inşa edilen yapılardır.”*

Bu tanımlardan, imar kurallarına aykırı yapılaşmanın referans noktasının yapı ruhsatı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır³²¹. Zira uygulamada imar kurallarına

³¹⁷ D6D, 07.10.2009, E:2007/7506, K:2009/9318, aktaran: **Köroğlu**, s. 298; Benzer şekilde yapı ruhsatının, yapı kullanma izin belgesi düzenlendikten sonra idarece yürürlükten kaldırılması veya yargı kararıyla iptal edilmesi halinde, yapı kullanma izin belgesinin de hukuki dayanağı ortadan kalkmış olur. D6D, 24.05.2016, E:2015/10918, K:2016/31488, aktaran: **Köroğlu**, s. 298

³¹⁸ **Köroğlu**, s. 298.

³¹⁹ **Zevkliler**, s. 217.

³²⁰ **Çolak**, s. 586. Danıştay'a göre de *“İmar mevzuatı uyarınca herhangi bir yapının imara uygun olduğundan söz edebilmek için, yasal istisnalar dışında usulüne uygun olarak verilmiş inşaat ruhsatı olması ve bu ruhsata uygun olarak inşa edilmiş olması gerekir.”* D6D, 30.10.2017, E:2005/4397, K:2007/5914, aktaran: **Ayanoğlu**, s. 349.

³²¹ **Ayanoğlu**, s. 349.

aykırı yapılaşmalar; ruhsat alınması zorunlu iken ruhsat alınması mümkün yerlerde ruhsat alınmadan yapılan yapılar, ruhsat alınması mümkün olmayan yapılaşmaya yasak nitelikteki kıyı, 1. derece sit alanları, orman, askeri yasak bölgeler, milli parklar gibi alanlarda yapılan yapılar ve ruhsat alınmasına rağmen, bu ruhsata veya eklerine aykırı şekilde yapılan yapılar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Burada anılan kavramları kısaca ele almakta yarar bulunmaktadır.

2.3.1. Ruhsatsız Yapı

Ruhsatsız yapı, yapı ruhsatı alma zorunluluğuna uyulmadan yapılan yapılara denilmektedir³²². İmar Kanununun 21'inci maddesinde öngörülen ruhsat alma zorunluluğuna kanun kapsamına giren bütün yapılar dâhildir³²³.

İstisnalar haricinde³²⁴ belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmaksızın malikin kendi taşınmazı üzerinde yapılan yapılar, tam anlamıyla ruhsatsız yapı olgusunu karşılamakla birlikte, yapı ruhsatı olarak başlanan bir yapının ruhsatının, idarece veya mahkeme kararıyla iptal edilmesinden sonra yapının yapımına devam edilmesi halinde de yapı ruhsatsız yapı durumuna düşecektir³²⁵. Aynı şekilde İmar Kanununun 29'uncu maddesine göre yapı ruhsatının verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yapının inşasına başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama süresiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediğinden ve süresi içinde de ruhsat yenilemesi yapılmadığından ruhsatı hükümsüz sayılan yapılar da ruhsatsız yapı sayılacaktır³²⁶.

Yapı ruhsatı alınmadan yapılan yapıların bir kısmı sonradan ruhsata bağlanabilecek nitelikte iken, bazı kısım yapıların ruhsata bağlanabilmesine olanak yoktur³²⁷. Ruhsatsız şekilde yapılmaya başlanan bir yapının sonradan ruhsata bağlanma imkânı olup olmadığı, somut olayın özelliğine göre imar planları ve ilgili mevzuatta yer alan yapılaşma kuralları göz önünde bulundurulmak suretiyle yapılacak araştırma

³²² **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 694.

³²³ İmar Kanununun “Kapsam” başlıklı 2'nci maddesinde, “Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir.” denerek Kanuna dolayısıyla aynı Kanunun 21'inci maddesine göre yapı ruhsatına tabi yapıların kapsamı belirlenmiştir.

³²⁴ İmar Kanununun “Gelişme Alanlarında Yapı Ruhsatı” başlıklı 23'üncü maddesi ve “Kamuya Ait Yapı ve Tesisler ile Sanayi Tesislerinde Ruhsat” başlıklı 26'ncı maddesiyle, “Köylerde Yapılacak Yapılar ve Uyulacak Esaslar” başlıklı 27'nci maddesinde, yapı ruhsatı alma zorunluluğuna bazı istisnalar getirilmiştir.

³²⁵ **Ayanoğlu**, s. 363.

³²⁶ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 694.

³²⁷ **Ergen ve Böke**, s.83.

sonunda anlaşılabilir 328. Bununla birlikte, imar planı bulunmayan bir alanda yapılan yapılarla 329 imar yolu 330, kıyı 331, orman 332, park 333 gibi kamunun ortak kullanımına ayrılmış alanlarda ve yine 1. derece doğal sit 334, 1. derece arkeolojik sit 335 ve milli park 336 gibi özellik gösteren alanlarda yapılan yapıların hiçbir türlü ruhsata bağlanabilme imkânı bulunmamaktadır 337.

Ruhsatsız olarak yapımına başlanan bir yapının, sonrasında ruhsata bağlanabilme olanağı olup olmadığının, bu tür yapılara uygulanacak imar yaptırımlarının çeşidi açısından bir etkisi bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle, her iki yapı türü de yıkım ve imar idari para cezası yaptırımıyla karşı karşıya kalacaktır. Bununla birlikte, ruhsata bağlanamayacak bir yapının, İmar Kanununun 32'inci maddesine göre mühürlenmesinden sonra, yapı sahibi tarafından imara uygun hale getirilme imkânı (ve yükümlülüğü) sadece yapıyı yıkmak şeklinde olacakken 338 ruhsata bağlanabilme olanağı bulunan bir yapının yapı sahibi tarafından imara uygun hale getirilebilmesi, yapının yıkılması yanında yapı ruhsatı alma şeklinde de olabilecektir.

İmar Kanunu kapsamına giren bütün yapılar için yapı ruhsatı alınması bir zorunluluk olmakla birlikte, aynı Kanunun 21'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında ruhsata tabi olmayan bazı yapılardan bahsedilmiştir. Bu düzenlemede, "*derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamirleri ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediylerce hazırlanacak imar yönetmeliklerinde*

³²⁸ Örneğin Danıştay bir kararında, imar planında ayrıık nizam 3 kat yapılaşma öngörülen alanda yapılan yapının bitişik nizam olarak yapılmış olması nedeniyle imar planına göre ruhsata bağlanabilme imkânı bulunmadığına hükmetmiştir. D6D, 25.12.2007, E:2005/7834, K:2007/8087. (Uyap Veri Tabanı) Aynı şekilde Yüksek Mahkeme başka bir kararında, 3 ve 4'üncü katları ruhsatsız olarak inşa edilen binanın bu katlarının ruhsata bağlanabilme imkânının olup olmadığını yürürlükte imar planına göre incelemiş ve ruhsata bağlanabilme imkânlarının olduğu sonucuna varmıştır. D6D, 01.11.2010, E:2008/8507, K:2010/9955. (Uyap Veri Tabanı). Bununla birlikte, bir yapının ruhsata bağlanabilme imkânı olup olmadığı, bazı durumlarda hukuk bilgisi dışında teknik bir araştırma gerektirdiğinden, Danıştay bu konudaki uyuşmazlığın keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle çözülmesi gerektiğine hükmetmektedir. D6D, 21.05.2004, E:2002/6915, K:2004/3185. (Uyap Veri Tabanı).

³²⁹ D6D, 30.09.2009, E:2007/6405, K:2009/8990. (Uyap Veri Tabanı)

³³⁰ D6D, 21.06.2010, E:2008/9357, K:2010/6456. (Uyap Veri Tabanı)

³³¹ D6D, 16.12.2008, E:2008/6400, K:2008/9052. (Uyap Veri Tabanı)

³³² D6D, 10.06.2009, E:2009/807, K:2009/7146. (Uyap Veri Tabanı)

³³³ D6D, 22.04.2009, E:2008/12123, K:2009/4562. (Uyap Veri Tabanı)

³³⁴ D14D, 29.12.2015, E:2015/5794, K:2015/10929. (Uyap Veri Tabanı)

³³⁵ D6D, 09.03.2009, E:2007/3931, K:2009/2342. (Uyap Veri Tabanı)

³³⁶ D6D, 10.04.2009, E:2007/7252, K:2009/3750. (Uyap Veri Tabanı)

³³⁷ Çolak, hiçbir türlü ruhsata bağlanamayacak yapılar için ruhsatsız yapı değil, kaçak yapı kavramını kullanmaktadır. **Çolak**, s. 589 vd.

³³⁸ D6D, 18.09.2019, E:2019/6410, K:2019/7567. (Uyap Veri Tabanı)

belirtilecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğer tadilatlar ve tamiratlar ruhsata tabi değildir.” denerek basit tadilat ve tamirat olarak nitelenebilecek ve ruhsata tabi olmayacak yapılaşma faaliyetlerinin belirlenmesi konusunda yerel belediyeye takdir yetkisi tanındığı görülmektedir³³⁹. Ayrıca bu düzenlemeden bu tür yapıların ruhsat alınmadan yapılmasının, yapıyı ruhsatsız yapı haline getirmeyeceği sonucu da çıkmaktadır.

Son olarak, yukarıda belirtildiği gibi, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan alanlarda yapılan yapıların da ruhsata tabi olduğu açık olmakla birlikte³⁴⁰, İmar Kanununun 27’nci maddesi bu duruma bir istisna getirmiş ve belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak; konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar ile köyde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, köy fırını, köy kahvesi, köy lokantası, tanıtım ve teşhir büfeleri ve köy halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar için belirli şartlar altında yapı ruhsatı aranmayacağı belirtilmiştir. Buna göre, muhtarlıktan yazılı izin alınması³⁴¹ ve yapının yöresel doku, mimari özellikleri, fen, sanat ve sağlık kurallarına uygun olarak yapılması halinde bu tür yapıların yapılması için yapı ruhsatı alınması şartı aranmayacaktır³⁴². Dolayısıyla anılan şartları taşıyan bir yapı ruhsatsız yapı olarak değerlendirilemeyecek ve imar yaptırımlarıyla karşı karşıya kalmayacaktır.

2.3.2. Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapı

Bir taşınmaz üzerinde yapı yapmak isteyen taşınmaz maliki tarafından, yapı yapmak için yapı ruhsatı alınmış olmakla birlikte, bu yapının ruhsat ve eklerine³⁴³ aykırı olarak inşa edilmiş olması halinde yapı; “ruhsat ve eklerine aykırı yapı” haline gelmektedir³⁴⁴. Bu anlamda, parsel maliklerinin yapı ruhsatı başvurusu sürecinde

³³⁹ **Çolak**, s. 496.

³⁴⁰ **Genç**, s. 182.

³⁴¹ Muhtarlık izninin şifahi olamayacağı, yazılı olması gerektiği hakkında bkz. D6D, E:2004/7536, K:2007/955, DD, S.116, s (...) aktaran, **Ayanoğlu**, s. 82.

³⁴² Danıştay bir kararında, 3194 sayılı Kanunun 27’nci maddesi kapsamında kalan ve ruhsata tabi olmayan bir yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının valilikler tarafından denetlenmesi gerektiğini belirtmiş, bu yönde valilikçe fen ve sağlık kurallarına aykırı olduğu tespiti yapılmadan sadece valilik görüşü alınmamış olması nedeniyle yapı hakkında yıkım kararı verilemeyeceğine hükmetmiştir. D6D, 12.12.2006, E:2004/8298, K:2006/6107, aktaran: **Ayanoğlu**, s. 82.

³⁴³ “İmar Kanununun birçok yerinde ‘ruhsat’ kavramı ile birlikte ‘ve ekleri’ kavramı sıkça kullanılmaktadır. ‘Ekler’den kasıt, tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge), statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa ebatlı krokilerdir.” **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s.88

³⁴⁴ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s.88

idareye sunup onaylatmak zorunda oldukları belge ve projelere uygun olarak yapı yapmaları gerekmektedir³⁴⁵. Aksi durumda hukuka uygun olarak başlamış yapılaşma faaliyetleri hukuka aykırı hale gelmiş olacaktır³⁴⁶. Hemen belirtelim ki ruhsat ve eklerine aykırı bir yapılaşma söz konusu olduğunda, hukuka aykırılık yapının tamamına değil, sadece ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan kısımlara ilişkin olacaktır³⁴⁷. Bu durumun gereği olarak ruhsat ve eklerine aykırı bir yapıyı ruhsatsız yapı olarak kabul etmek mümkün görünmemektedir³⁴⁸.

Yapının baştan itibaren ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılmasının ruhsat ve eklerine aykırı yapı kapsamında değerlendirilmesi kolay ve anlaşılır olmakla birlikte, yapı kullanma izni bulunan yapılarda, daha sonradan ruhsata tabi nitelikteki yapıların ruhsat alınmadan yapılması³⁴⁹ veya yapıların kullanım şeklinin değiştirilmesi³⁵⁰ gibi ayırksı durumlar da ruhsat ve eklerine aykırı yapı kapsamı içinde değerlendirilecek olup, bu tür yapılar da yıkım ve imar idari para cezası gibi imar yaptırımlarının sebep unsurunu oluşturacaktır.

Yapının ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılmasının imar yaptırımlarının çeşidi üzerinde etkisi bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle her iki tür yapıya da mühürleme, yıkım ve imar idari para cezaları uygulanabilecektir. Bununla birlikte, iki yapı türüne uygulanacak imar para cezalarına İmar Kanununun 42/2'nci

³⁴⁵ Çolak, s. 588; Zevkliler, s. 268; Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 694;

³⁴⁶ Çolak, s. 588.

³⁴⁷ Çolak, s. 588.

³⁴⁸ Ruhsat alınmadan inşasına başlanılan yapılarla, ruhsat alındıktan sonra bu ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapıların ruhsatsız yapı olarak nitelendirilmesi gerektiğine ilişkin aksi yönde görüş için bkz, Ergen ve Böke, s. 84.

³⁴⁹ Danıştay bir kararında, yapı kullanma izni alınan bir binada onaylı projeye aykırı olarak iki dükkân arasındaki bölme duvarının kaldırılarak tek dükkân haline getirilmesi ile batar kat ilavesi suretiyle bağımsız bölüm adedinin değiştirilmesine ilişkin imalatların yapının taşıyıcı unsurları etkilediğini belirterek bu tür imalatları ruhsat ve eklerine aykırı yapı olarak değerlendirmiştir. D6D, 19.11.1996, E:1995/6026, K:1996/5153. (Uyap veri tabanı); Danıştay başka bir kararında da, yapı kullanma izni bulunan bir bağımsız bölümde mutfağın önündeki balkonun doğrama cam malzeme ile kapatılarak kullanıldığının tespiti üzerine çıkma balkon niteliğinde olan balkonun kapatılması suretiyle yeni ve fazladan bir alan kazanıldığını ve tadilatın taşıyıcı unsurları etkilediğini belirterek yapılan imalatın ruhsat ve eklerine aykırı olduğuna hükmetmiştir. D14D, 19.04.2018, E:2015/6674, K:2018/2917. (Uyap veri tabanı)

³⁵⁰ Danıştay eski tarihli bir kararında, projesinde depo olarak gösterilen yerin tezgâh, askı baca, fırın, hamur hane mekânlarına dönüştürülerek pide fırını olarak kullanıma açılmasını, kullanım amacını değiştirmeye yönelik bir imalat olarak değerlendirmiş ve yapıyı ruhsat ve eklerine aykırı yapı olarak nitelendirerek söz konusu yapı için uygulanan imar yaptırımlarını hukuka uygun görmüştür. D6D, 11.04.2006, E:2004/1850, K:2006/1845. (Uyap veri tabanı); Yapının kullanım şeklinin değiştirilmesinin ruhsat ve eklerine aykırılık olarak nitelendirilemeyeceğine dair görüş için bkz. Ayanoğlu, s. 403.

maddesinde öngörülen artırım nedenleri farklı şekilde uygulanabilecektir. Bu konuya imar idari para cezaları anlatılırken tekrar değinilecektir³⁵¹.

2.3.3. Diğer İmar Kurallarına Aykırı Yapılar

Bu başlık altında üzerinde durulması gereken ve uygulamada da en çok karşılaşılan imar kurallarına aykırı yapı türleri gecekondu ve taşkın yapılarıdır.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 2'nci maddesinde, “gecekondu” deyiminden *“imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların”* kastedildiği belirtilmektedir. Gecekondu, başkasının arsa ve arazisi üzerine yapıldığı için bu tür yapılara yapı ruhsatı verilememekte ve bu yönüyle imar kurallarına dolayısıyla da hukuka aykırı yapı olarak değerlendirilmektedir³⁵². Tanımdan da anlaşılacağı üzere hukuka aykırılığı mülkiyet sorunundan kaynaklanan bu tür yapılaşmalar, kamu arazisi üzerinde gerçekleştirilen yapılaşmalar, bir başkasının mülkiyetinde gerçekleşen yapılaşmalar ve tapuya tescilli olmayan alanlarda gerçekleştirilen yapılaşmalar şeklinde ortaya çıkmaktadır³⁵³.

Gecekondular imara aykırı yapılaşmanın bir türü olmakla birlikte, bu tür yapılar ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar için İmar Kanununun 32'nci maddesinde öngörülen şekilde değil, Gecekondu Kanununun 18'inci maddesinde öngörülen şekilde farklı bir yaptırım yöntemi izlenerek yıkılmaktadır³⁵⁴. Bu hususa yıkım yaptırımını anlatılırken tekrar dönülecektir.

İmar kurallarına aykırı yapılaşmanın bir diğer türü de “taşkın yapı”dır. Taşkın yapı denilen olgu, malikin taşınmazın yatay sınırını aşarak komşu taşınmazda etki ve zararlar doğuracak şekilde yapı yapması durumunda ortaya çıkmaktadır³⁵⁵. Taşkın yapılarda yapılacak düzeltmelerle hukuka uygunluk sağlanabiliyorsa, taşınmazına tecavüz edilen malikin yasal onayı alındıktan ya da mülkiyet uyuşmazlığı resmi mercilerce çözümlendikten sonra, yapı sahibince belirli sürede gerekli izinlerin alınması ve düzeltmelerin yapılması şartıyla yapının devamına izin verilebilir³⁵⁶. Buna karşılık, taşkın yapının, yapılacak düzeltmelerle hukuka uygun hale getirilmesinin mümkün

³⁵¹ Bkz. s. 99.

³⁵² **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 89.

³⁵³ Gecekondu türü imara aykırı yapılaşmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Çolak**, s. 593 vd.

³⁵⁴ **Ergen** ve **Böke**, s. 84.

³⁵⁵ **Zevkililer**, s. 67.

³⁵⁶ Mustafa Reşit **Karahasan**, İnşaat, İmar, İhale Hukuku, Cilt 2, Beta Yayınevi, İstanbul 1997, s. 2334.

olmaması halinde, tecavüz edilen taşınmazın malikinin onayı olsa bile bu tür yapılar hakkında yıkım hükümlerinin uygulanması gerekmektedir³⁵⁷.

Son olarak, bizim ruhsatsız yapı, ruhsat ve eklerine aykırı yapı, gecekondü ve taşkın yapı özelinde incelediğimiz imar kurallarına aykırı yapılar; fen ve sağlık kurallarına aykırı yapılar, estetik kurallarına aykırı yapılar, trafik kurallarına aykırı yapılar, kat düzenine aykırı yapılar, taban alanı kurallarına aykırı yapılar, komşu mesafeleri ile ilgili kurallara aykırı yapılar, imar yolu ile ilgili kurallara aykırı yapılar, ön cephe hattına aykırı yapılar, bina derinliği ile ilgili kurallara aykırı yapılar, yıkılacak derecede tehlikeli yapılar şeklinde oldukça farklı türde ortaya çıkabilmektedir³⁵⁸.

3. İMAR YAPTIRIMLARININ TÜRLERİ

Yukarıda da belirtildiği gibi büyük ölçüde yapı düzeni kurallarının ihlali sonucu ortaya çıkan imar yaptırımları, idari yaptırım türleri arasında nicelik bakımından önemli bir yer tutmakta ve bu yaptırımların uygulanmasıyla ortaya çok farklı hukuki sonuçlar çıkmaktadır. Örneğin yıkım yaptırımının uygulanmasıyla imar düzenini ihlal eden bir yapı ortadan kaldırılmaktayken, imar idari para cezası verilmesiyle imar düzenini ihlal eden yapı yerinde kalmakla birlikte, yapı sahibi adına idari para cezası uygulanmaktadır. İmar yaptırımlarının çok çeşitli hukuki sonuçlar doğurmasından olsa gerek, hemen her alanda uygulanan idari yaptırımların sınıflandırmasını yaparken olduğu gibi imar yaptırımlarının da kendi arasında sınıflandırmasını yapmak oldukça güçtür. Bununla birlikte, bize göre bu güçlüğü aşmak için kullanılacak en mantıklı çözüm, imar yaptırımlarını doğurdıkları hukuki sonuç, başka bir deyişle konuları bakımından sınıflandırmaktır. Bu bakımdan çalışmamızda imar yaptırımları:

- Yapı Ruhsatının Verilmemesi,
- Yapının Mühürlenerek İnşaatın Durdurulması,
 - Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi,
 - Yapının Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması,
 - Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi,
 - Yapının Yıkıtılması,
 - İmar İdari Para Cezası, olmak üzere yedi başlık altında incelenecektir.

³⁵⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 699.

³⁵⁸ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 695-699.

3.1. Yapı Ruhsatının Verilmemesi

Yapı ruhsatı, daha önceki kısımlarda da belirtildiği gibi İmar Kanununa tabi yapıların inşa edilmesinden önce alınması gereken zorunlu bir belge niteliğindedir. Keza İmar Kanununun 21'inci maddesinde bu zorunluluk hüküm altına alındıktan sonra devam eden düzenlemelerde yapı ruhsatı alınması için ilgililer açısından izlenmesi gereken bir yol ve yöntem belirlenmiştir. Bu yöntemde en önce yazılı bir dilekçe ile başvurulması gerekliliği yanında bu dilekçeye ek olarak tapu ve yapılmak istenen yapıya ilişkin bir takım teknik projeler ve belgelerin eklenmesi şart koşulmuştur. Aynı düzenlemelerde yetkili idarelerin yapı ruhsatı başvuruları karşısında izlemeleri gereken yöntem de belirlenmiştir. Buna göre; yetkili idarelerin ruhsat başvuru dilekçesi ve eklerini inceleyerek eksiklik veya yanlışlık bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı vermesi gerekmektedir. Buna karşılık, başvuruda eksiklik veya yanlışlık bulunduğu takdirde müracaat tarihinden itibaren on beş gün içinde müracaatçıya ilgili bütün eksik ve yanlışlıkları yazı ile bildirmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bununla birlikte, yapı ruhsatı verilmemesi işleminin yaptırım olarak ortaya çıkabilmesi, her şeyden önce yapının inşasına ruhsatsız olarak başlanmasına bağlıdır³⁵⁹. Başka bir ifadeyle, henüz inşasına başlanmayan bir yapı için yapılan ruhsat başvurusu karşısında, yukarıda özetlenen yöntem izlenerek başvuru belgelerinde eksiklik veya yanlışlık olduğu gerekçesiyle yapı ruhsatı verilmemesine yönelik tesis edilen işlemin idari yaptırım özelliği bulunmamaktadır³⁶⁰.

Yapı ruhsatının verilmemesi işlemi, idarenin kolluk yetkilerini kullanarak yaptığı, birel işlem içinde yer alan koşul işlem niteliğinde bir idari işlemdir. Zira bu işlemin tesis edilmesiyle, yapı ruhsatının, yapının inşasına başlanılmadan önce kanuni bir usul izlenerek verilmesi gerektiği şeklindeki genel düzenleyici kural, bir kişi şahsında uygulanmış ve onun hukuki statüsünde değişiklik meydana getirilmiş olmaktadır. Öte yandan, ruhsatsız olarak başlanan bir yapı için sonradan yapı ruhsatı verilmesi istemiyle yapılan başvuru karşısında, idarece yapı ruhsatı verilmemesi yönünde tesis edilen bu işlemle, kişilerin yapı ruhsatı alma zorunluluğuna uymadan yapının inşasına devam etmesi engellenmeye ve bu yolla bozulan imar düzeninin yeniden sağlanmasına çalışılmaktadır.

³⁵⁹ Yıldırım, İmar Yaptırımları, s. 90.

³⁶⁰ Yıldırım, İmar Yaptırımları, s. 90.

3.2. Yapının Mühürlenerek İnşaatın Durdurulması

İmar düzenine aykırı bir yapılaşma söz konusu olduğunda öncelikle bu durumun tespit edilmesi, yapılaşmanın geldiği seviyenin belirlenmesi ve hukuka aykırı yapılaşmanın durdurulması gerekmektedir³⁶¹. Nitekim İmar Kanununun 32'nci maddesinde “*Ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına 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.*” denerek yapının mühürlenmesi yaptırımın kanuni dayanağı oluşturulmuştur³⁶². Hukuka aykırı yapının o andaki durumu, yapı tatil tutanağı³⁶³ denen belgeyle tespit edilmektedir. Yapı tatil tutanağının düzenlenmesi ve inşaatın mühürlenerek durdurulması birbirini takip eden işlemler gibi görünse de esasen mühürleme işlemi yapı tatil tutanağının düzenlenmesiyle yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle, yapının o andaki inşa durumuna göre hazırlanan yapı tatil tutanağı, mühürleme işleminin işlem temelini oluşturmaktadır³⁶⁴. Aynı şekilde yapının mühürlenerek durdurulması, yapı üzerine uygulanan yıkım yaptırımı ile yapı sahibi adına uygulanan idari para cezası gibi imar yaptırımlarının da ilk adımını oluşturmaktadır³⁶⁵. Zira İmar Kanununun 32'nci

³⁶¹ Çolak, s. 601.

³⁶² Yapının mühürlenerek durdurulması işlemi bağlı yetki kuralları çerçevesinde gerçekleşmektedir. Zira, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapıldığının tespit edilmesi durumunda Kanunun emredici hükümleri uygulanarak yapının mühürlenmesi ve inşaatın durdurulması gerekmektedir. Yaşar, İmar Hukuku, s. 269. Aksi yönde görüş için bkz. Emre Kar, Kabahatler Kanunu Kapsamında İmar Yaptırımları, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, s. 67 (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Yazar'a göre, mühürleme işlemi ruhsatsız yapının kullanılmasının sakınca oluşturulması halinde yapılacak olup, her halde ve şartta yapının mühürlenmesi mecburi değildir. Bu bağlamda, idarenin bu noktada takdir yetkisi mevcuttur.

³⁶³ Yapı tatil tutanağı, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde; “*Herhangi bir şekilde ruhsat alınmadan yapıya başlanılarak kaçak inşaat yapıldığı ya da ruhsatlı yapılarda ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı tespit edildiği takdirde, ilgili idaresince yetkilendirilmiş teknik elemanlarca, yapının o andaki durumu ile birlikte aykırılıkları resim, kroki ve yazı ile belirtilen ve inşai faaliyete devam edilemeyeceğini gösteren onaylı belge*” olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, yapı tatil tutanağı ile yapı tespit tutanağının farklı nitelikte belgeler olduğunu belirtmek gerekmektedir. Şöyle ki, yapı tatil tutanağı, henüz bitmemiş yapıların o andaki durumunu tespit etmek için düzenlenen ve inşaatın durdurulması sonucunu doğuran işlem niteliğinde iken yapı tespit tutanağı, tamamlanmış bir yapının ruhsat ve eklerine aykırı olduğu gerekçesiyle düzenlenen ve herhangi bir şekilde inşaatı durdurmaya bir belge niteliğindedir. Ersöz, s. 108.

³⁶⁴ Yaşar, İmar Hukuku, s. 269.

³⁶⁵ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 701; Ayanoglu, s. 405; “*Yapı tatil tutanağı, İmar Kanununun 32'nci maddesinde ayrıntılı olarak tarif edilmiş olan ve yıkımdan önce mutlaka tutulması gereken bir belgedir.*” Artukmaç, s. 116: “*Düzene aykırı inşaat; ilk önce durdurulacak, daha sonra düzeltme yoluna gidilecek ve bu mümkün olmadığı takdirde kısmen veya tamamen yıktırılacaktır.*” Ali Rıza İlgezdi, İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları, Seçkin Yayınları, Ankara 2019, s. 100; Danişay da 3194 sayılı Kanun'a uygun olarak herhangi bir yapı tatil tutanağı düzenlenmeden tesis

maddesinde belirlenen usul takip edilip yıkım işlemine geçildiği takdirde yapı tatil tutanağı, yıkım kararının konu ve kapsamı ile “imara aykırılıktan etkilenen alan üzerinden” hesaplanan idari para cezası miktarının belirlenmesine esas teşkil etmektedir³⁶⁶.

Yapı tatil tutanağının düzenlenmesi yoluyla yapının mühürlenmesi, inşaatın fiilen ve hukuken durdurulması sonucunu doğurduğundan bu işlem, tek başına idari yaptırım niteliğindedir³⁶⁷. Öyle ki bu yaptırımın amacının, imar düzenine aykırı olarak yapılan yapıların devamını engellemek ve imara uygun hale getirilmesini sağlamak açısından mal sahibini zorlamak olması³⁶⁸ bu yaptırımın bir idari yaptırım türü olan imar yaptırımı olduğunu göstermektedir.

Yapı tatil tutanağının düzenlenmesinde yetkili olan idari merciiler, İmar Kanununun 32’nci maddesinde belediyeler ve valilikler olarak belirlenmiştir. Buna göre, imar düzenine aykırı olarak yapılan yapının tespiti, belediye veya mücavir alan sınırları içinde belediyeler, belediye veya mücavir alan sınırları dışında ise valilikler (İl Özel İdaresi) tarafından yapılmaktadır³⁶⁹. Bununla birlikte, 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerin sınırı, ilin mülki sınırı olarak değiştirilip, köyler mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyelerine bağlandığından ilçe belediyeleri imar konularında yetkili hale getirilmiş ve bu kapsamda yapı tatil tutanağı düzenleme yetkisine sahip olmuştur³⁷⁰. Aynı şekilde Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 67’nci maddesinde yer alan “*Bakanlıkça yapılan denetim sonucunda ruhsat ve eklerine aykırı olduğu veya standartlara aykırı yapı malzemesi kullanıldığı tespit olunan yapılar, Kanunun 32’nci maddesi kapsamında işlem tesis edilmek üzere ve süre verilerek ilgili idareye bildirilir. İlgili idarelerce, verilen süre içinde yapı tatil tutanağı tanzim edilmez ve yapı mühürlenmez ise veya Kanunda belirtilen süre içinde yapı mevzuata uygun hale getirilmez ise Bakanlık mevzuata aykırı yapılar hakkında Kanunun 32’nci maddesine*

edilen yıkım işlemini hukuka aykırı bulmuştur. D14D, 19.03.2014, E:2012/7513, K:2014/3731. (Uyap Veri Tabanı)

³⁶⁶ **Ayanoğlu**, s. 406.

³⁶⁷ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 91.

³⁶⁸ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 91.

³⁶⁹ “*Bir inşaatla ilgili ruhsat düzenleme yetkisi hangi idareye aitse hukuka aykırılık denetimi ve tespit tutanağı düzenleme yetkisi de o idareye ait olacaktır.*” **Çolak**, s. 602.

³⁷⁰ **Ersöz**, s. 30, Aynı şekilde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 11’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında yer alan, “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.” düzenlemesi uyarınca, belirli şartlar altında ilçe belediyesi sınırları içinde bulunan imar düzenine aykırı yapıların tespitinde büyükşehir belediyeleri de yetkili olmaktadır.

göre işlem tesis etmek suretiyle, yapı tatil tutanağı tanzim etmeye, mühürlemeye, yıkım kararı almaya ve yıkımın valiliklerce gerçekleştirilmesini sağlamaya, ilgililer hakkında Kanunun 42'nci maddesine göre idari yaptırım kararı vermeye ve idari müeyyideleri uygulamaya yetkilidir.” şeklindeki düzenleme uyarınca, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı birimleri tarafından yapılan denetimde imar düzenine aykırı olduğu belirlenen ve gerekli işlemlerin yapılması için ilgili belediye veya valiliklere bildirilen yapılar konusunda herhangi bir işlem yapılmadığı takdirde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yapı tatil tutanağı düzenleme konusunda yetkili olacaktır.

Mühürleme işlemi alelade tutulmuş bir tutanakla yapılamaz³⁷¹. Yapının mühürlenerek durdurulması işleminin temelini oluşturan yapı tatil tutanağında, ilgisinin yapıda ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olduğu için düzeltilmesi gereken hususların ayrıntılı olarak gösterilmesi gerekmektedir³⁷². Nitekim Danıştay yapı tatil tutanağının, ruhsata aykırılıkları somut ve ayrıntılı olarak ortaya koyması gerektiğini, yapı tatil tutanağında tespit edilen ruhsat ve eklerine aykırı imalatlar dışından yapının başka bir bölümü hakkında yıkım kararı verilmesinin mümkün olmadığına hükmetmiştir³⁷³.

Yapı tatil tutanağının içerik itibarıyla sıkı şekil kurallarına tabi olması yanında İmar Kanununda bu tutanağın ilgisine tebliğ edilmesinde de farklı bir usul öngörülmüştür³⁷⁴. Bu hususta Kanunun 32'nci maddesinde “Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır.” düzenlemesine yer verilmiştir. Buna göre, yapı tatil tutanağının yapı yerine asılması ve bir örneğinin muhtara bırakılması tebliğin usulüne uygun olması bakımından zorunludur. Aksi durumda imar düzenine aykırı olan yapı, usule aykırı bir şekilde tespit edilmiş olduğundan, bu tutanağa dayanılarak uygulanan yıkım ve idari para cezası gibi yaptırım kararları da hukuka aykırı olacaktır³⁷⁵. Bununla birlikte, özel nitelikli bu tebligat usulünün amacı, ilgilinin imar mevzuatına aykırı

³⁷¹ Yaşar, İmar Hukuku, s. 269.

³⁷² Yaşar, İmar Hukuku, s. 269.

³⁷³ D14D, 21.03.2012, E:2011/1250, K:2012/1918. (Uyap Veri Tabanı) Bununla birlikte Danıştay ruhsata aykırı ya da aykırılıktan etkilenen alanın yüz ölçümü, inşaatın tamamlanıp tamamlanmadığı, kullanılıp kullanılmadığı gibi niteliği gereği yerinde tespiti gerektiren hususların açık bir şekilde belirtilmesinin gerektiği, ancak yapının sınıf ve gurubu, hisseli, kamuya veya başkasına ait parselde yapılıp yapılmadığı gibi sonradan dosya üzerinde yapılacak inceleme ile anlaşılacak ve açıklığa kavuşturulacak hususların tutanakta yer almamasının işlemi kusurlandırmayacağına hükmetmiştir. D14D, 20.02.2014, E:2012/8206, K:2014/2455. (Uyap Veri Tabanı)

³⁷⁴ Genç, s. 239.

³⁷⁵ Ayanoğlu, s. 407. D14D, 30.09.2015, E:2015/372, K:2015/6886. (Uyap Veri Tabanı)

inşaatı hakkında bir yıkım işlemi tesis edileceğinden haberdar olması bunun, mevzuata uygun hale getirilmesi veya yasal yollara başvurusu imkânını sağlamaktır.³⁷⁶ Bu yüzden tutanağın yapıya asılması veya bir örneğinin muhtara bırakılması yollarından biriyle ilgilinin haberdar olması sağlandıktan sonra her ikisinin aynı anda yapılmaması tebligatı sakatlamayacaktır³⁷⁷. Öyle ki Danıştay bir kararında, “(...) *her ne kadar yapı tatil tutanağı yapı yerine asılmamış ise de, davalı belediyece 17.2.2012 günlü bildirim işlemi ile taşınmazda yapılan imalata aykırılıklar açıkça belirtilmiş ve ilgisine 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32'nci maddesi uyarınca yapılacak işlemler açıklanmış olup, kanun maddesinin aradığı şart olan ilgililerin haberdar edilmesi zorunluluğu idarece gerçekleştirilmiş ve kanunun aradığı usul şartı yerine getirilmiştir(...)*” diyerek ilgililerin haberdar edilmesinin idarenin başka bir işlemiyle yapılması halinde kanun maddesinin aradığı şartın yerine getirilmiş olacağını kabul etmiştir³⁷⁸.

İmar Kanununun 32'nci maddesine göre, yapı tatil tutanağının yapı sahibine tebliğ edilerek yapının mühürlenmesinden itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsat ve eklerine uygun hale getirerek veya ruhsat alarak belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteme hakkına sahiptir. Bu süre sonunda ilgilisi tarafından yapının imar düzenine uygunluğu sağlanmadığı takdirde somut olaya göre ruhsat iptali ve yıkım yaptırımları gündeme gelecektir. İdare tarafından bir aylık süreye uyulmadan alınan yıkım kararları şekil unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır³⁷⁹. Buradaki bir aylık süre azami süre olup, işin niteliğine göre makul bir sürenin tanınması da mümkündür³⁸⁰. Bununla birlikte ruhsata bağlanması mümkün olmayan yapılar için bir aylık süre tanınmadan da yıkım kararı verilebilecektir³⁸¹. Yine yapı tatil tutanağında

³⁷⁶ “(...)Yasanın bu hükmüyle amaçlanan, ilgilinin imar mevzuatına aykırı inşaatı hakkında bir yıkım işlemi tesis edileceğinden haberdar olması bunun, mevzuata uygun hale getirilmesi veya yasal yollara başvurusu imkânını sağlamaktır(...)” D6D, 15.04.1992, E:1990/1641, K:1992/1546, aktaran: Bilgehan **Yeşilova**, “*Tebliğat Hukuku Açısından İmar Kanunu'nun 32/II. Maddesinde Düzenlenen (Özel) Tebliğat Usulünün Değerlendirilmesi*”, YÜHFD, Aydın Zevkliler'e Armağan, S. 8, c. III, 2013, s. 3106. Yerleşik Danıştay içtihatlarına göre, de yapı tatil tutanağı idari davaya konu olabilecek nitelikte kesin ve zorunlu idari işlem olarak kabul edildiğinden, yapı tatil tutanağına karşı dava açılmak istenilmesi halinde, dava açma süresi tutanağın yapıya asıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. **Genç**, s. 239.

³⁷⁷ D6D, 20.11.2006, E:2004/4906, K:2006/5387. (Uyap veri tabanı)

³⁷⁸ D14D, 12.11.2013 E:2012/7335, K:2013/7732. (Uyap veri tabanı)

³⁷⁹ Melikşah **Yasin**, İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2009, s. 73.

³⁸⁰ **Kalabalık**, İmar Hukuku, s.703.

³⁸¹ **Ayanoğlu**, s.410 Nitekim İmar Kanunu'nun 32'nci maddesine 29.11.2018 tarihinde eklenen “*İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkrada düzenlenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkrada hükümleri uygulanır.*” şeklindeki fıkra ile anılan madde genelinde

yapı sahibi tarafından yapının imara uygun hale getirilmesinin sağlanması açısından herhangi bir süre öngörülmediği takdirde bu süre azami süre olan bir ay olarak kabul edilecektir³⁸². Bu sürenin sonunda ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğunun inceleme sonunda anlaşıldığı hallerde, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. (m.32/4.)

Son olarak belirtelim ki yapının mühürlenerek durdurulması işlemi yapının sadece bir bölümü için değil, bütünü için söz konusudur³⁸³. Diğer taraftan, yapı mühürlendikten sonra, yapı sahibi tarafından inşaatı devam edilmesi halinde mühür sökülmüş (fek edilmiş) sayılır ve yapı sahibi hakkında Türk Ceza Kanununun mühür fekkine ilişkin 203 ve devamı maddeleri uygulanır³⁸⁴.

3.3. Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi

Yapı kullanma izninin, bir yapının başta alınan yapı ruhsatı ve eklerine yani fenne uygun olarak yapıldığını tespit eden bir belge olduğu ve bu belgenin ancak tamamlanmış yapılar için düzenlenebileceğini yukarıda belirtmiştik. İmar Kanununun 30'uncu maddesinde yer alan hüküm uyarınca; yapı sahibi yapısını ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamladıktan sonra yapıyı kullanabilmek için yapı kullanma izin belgesini almak zorundadır. Aynı hükümde bu belgenin alınması için yapılan müracaatın belediye veya valilikçe 30 gün içinde sonuçlandırılması gerektiği, aksi halde

ikili bir ayrıma gidildiği, yapının ruhsata bağlanma imkânı varsa yıkım yaptırımının uygulanabilmesi için bir aylık sürenin beklenmesi gerektiği, bununla birlikte yapının ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceğinin idarece tespit edilmesi halinde bir aylık süre beklenmeden de yıkım kararı alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Danıştay da bir kararında ruhsata bağlanması olanaksız olan yapılar hakkında bu sürenin öngörülmemesinin de yapı tatil zaptı ve yıkım işlemini kusurlandırmayacağına hükmetmiştir. D14D, 05.11.2015, E:2014/6426, K:2015/8328. (Uyap veri tabanı)

³⁸² Danıştay bir kararında yapı tatil tutanağı ile davacıya aykırılıkların giderilmesi için süre verilmediği takdirde tutanakta İmar Kanununun 32 ve 42'nci maddelerinin uygulanacağı ibaresine yer verildiği ve 3194 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde de aykırılığın bir ay içerisinde giderilmesi gerektiğinin belirtildiği dikkate alındığında, davacıya aykırılığın giderilmesi için 3194 sayılı Kanunda belirtilen ve azami olan bir aylık sürenin verildiğinin kabul edilmesi gerektiğine hükmetmiştir. D6D, 11.09.2019, E:2019/6942, K:2019/7136. (Uyap Veri Tabanı); Bununla birlikte yapı tatil tutanağı dışında uygulamada da olduğu şekliyle ilgililere yapısını imar kurallarına uygun hale getirmesi için idari işlemle süre verilmesi halinde süre bu işlemin tebliğinden itibaren başlar. D6D, 20.05.2014, E:2012/8634, K:2014/5795. (Uyap Veri Tabanı)

³⁸³ **Zevkliler**, s. 259. Danıştay ise bir kararında, iki katlı bir yapı için ruhsat alınmasına karşın üçüncü katın yapıldığının tespit edilmesi halinde sadece ruhsata aykırı olan üçüncü katın mühürlenebileceğini belirtmiş, yapının tamamının mühürlenmesinin hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir. D6D, 27.01.1987, E:1986/574, K:1987/94 aktaran, **Ergen**, s. 151.

³⁸⁴ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 92; **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 701. Bununla birlikte, Kanunun 42'nci maddesinin 8'inci fıkrasına göre "*Yapının bu Kanuna, ilgili diğer mevzuata, plana, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere uygun hale getirilmesi için idarenin yazılı izni dâhilinde yapılan iş ve işlemler mühür bozma suçu teşkil etmez.*"

yapı kullanma izninin verilmiş sayılacağı da yer almaktadır. Bununla birlikte, yapı kullanma izni verilmemesi işleminin bir yaptırım olarak ortaya çıkması, yapının yapı ruhsatı ve eklerine uygun olarak inşa edilmemesine bağlıdır. Başka bir ifadeyle, başta alınan ruhsat ve eklerine aykırı olarak inşa edilmiş bir yapı için talep edilen yapı kullanma izni karşısında, imar düzeninin korunması amacıyla açıklanan olumsuz irade bir imar yaptırımı olarak karşımıza çıkmaktadır³⁸⁵. Keza Kanunda açıkça yaptırım olarak belirtilmemesine rağmen, yapı kullanma izninin verilmemesi hali, bu izne bağlı tüm faaliyetleri ve özellikle de yapının kullanılmasını engellemesi sonucunu doğuracağından bu yönüyle de yaptırım yönü ağır basmaktadır³⁸⁶.

Yapı kullanma izninin verilmesi yönündeki talebin hangi idari mercii tarafından reddedileceği veya yapı kullanma izni için gerekli olan belgelerdeki eksikliklerin kim tarafından bildirileceği Kanun ve yönetmelikte belirtilmemekle birlikte, bu cevabı verecek görevli, vali ve belediye başkanı olabileceği gibi, yetki devri yoluyla yetkili kılınan birim sorumlusu olabilir³⁸⁷. Bununla birlikte yapı kullanma izninin verilmemesi işlemi her halükarda idarenin kolluk yetkilerini kullanarak yaptığı, birel işlem içinde yer alan koşul işlem niteliğinde bir idari işlemdir. Zira bu işlemin tesis edilmesiyle, yapının yapı ruhsatı ve eklerine uygun olarak inşa edilmesi gerektiği şeklindeki genel düzenleyici kural, bir kişi şahsında uygulanmış ve onun hukuki statüsünde değişiklik meydana getirilmiş olmaktadır.

3.4. Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması

Kamu hizmeti kavramı belirsiz bir kavram olarak kabul edilmekle birlikte, bu kavramı ülkemizde kuramsal olarak ilk kez kullanan Onar'a göre kamu hizmeti; *“Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.”*³⁸⁸

Kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması yaptırımı İmar Kanununun 31'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; yapı kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılar, izin alınca kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden yararlanamayacaktır. Anılan maddede elektrik, su ve

³⁸⁵ “Yapı kullanma izninin verilmemesi, imar düzenine aykırı davranmaya, yani ruhsat ve eklerine uygun inşaat yapmamaya karşı getirilen bir imar yaptırımıdır.” D6D. 05.02.1982, E:1979/2014, K:1982/62, aktaran: M. Cengiz **Ünlü**, Belediye Yargı Kararları, Adil Yayınevi, Ankara 1994. s. 312.

³⁸⁶ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 93.

³⁸⁷ **Ergen ve Böke**, s. 275.

³⁸⁸ Sıddık Sami **Onar**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966. s. 13.

kanalizasyon olmak üzere yalnızca üç kamu hizmetinden bahsedilmiş ise de, maddenin amacı imar düzenine aykırı yapılan yapıları bu hizmetlerden yararlandırmamakla ilgilileri kullanma izni almaya zorlamak olduğundan, bu maddeyi amaca göre yorumlayıp “*elektrik, su, kanalizasyon*” kavramlarını bir sınırlama değil, bir örnek olarak kabul etmek gerekir³⁸⁹.

Kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması yaptırımını, yapı kullanma izni bulunmayan bir yapının sahibi tarafından yapılan başvurunun açıkça reddedilmesi şeklinde olabileceği gibi; idarenin susması, hareketsiz kalması şeklinde gerçekleşen olumsuz bir idari işlem türü şeklinde de olabilir³⁹⁰.

Yapı sahibinin başvurusu üzerine yapı kullanma izni verilen yapılarda daha sonra tespit edilen ruhsata aykırılıklar nedeniyle yapı kullanma izninin iptal edilmesi halinde yapı, kullanma izni alınmamış yapı konumuna düşeceğinden, kullanma izni olmayan yapıya bağlanan elektrik, su ve kanalizasyon gibi hizmetlerin kesilmesi gerekir³⁹¹. Bununla birlikte, Danıştay eski tarihli bir kararında; yapı kullanma izni alınan yapılarda ruhsat ve eki projelere aykırı değişiklik ve eklemeler yapılırsa, yapının yalnızca ilgili bölümünün kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmayacağına³⁹² hükmetmiş iken, daha yeni tarihli bir kararında; “(...) *anılan düzenlemeyle imar mevzuatına uygun olarak inşa edilmeyen, bu nedenle de yapı kullanma izin belgesi alınamayan yapılarda yaşanmasının önüne geçilmesi, bu sayede tüm yapıların imara uygun olarak inşa edilmesi amaçlanmıştır. Ancak maddede belirtilen yaptırımlar henüz yapı kullanma izin belgesi alınmamış yapılar için geçerlidir. Yapı kullanma izin belgesi alınmış olan bir yapıda daha sonra ruhsat ve eki projesine aykırılıklar yapılabileceği de açıktır. Bu gibi durumlarda İmar Kanununun 32’nci ve devamı maddelerinde öngörülen yaptırımlar uygulanır. Ancak yapı kullanma izin belgesi alınmak suretiyle iskân edilen bir yapıda ruhsat ve eklerine aykırı olarak değişiklik yapılması nedeniyle yapının suyunun kesilmesi hem maddenin amaç ve kapsamına hem de temel insan haklarına aykırılık teşkil eder(...)*”³⁹³ diyerek ruhsata aykırı yapılar için kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırmama yaptırımının uygulanmasını hukuka aykırı bulmuştur.

³⁸⁹ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 712; **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 93.

³⁹⁰ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 93.

³⁹¹ **Ergen ve Böke**, s. 275.

³⁹² D6D, 06.05.1958, E:1958/1563, K:1958/1964 aktaran, **Karahasan** s. 2332.

³⁹³ D6D, 14.03.2008, E:2007/9678, K:2008/1744. (Uyap Veri tabanı)

Son olarak, İmar Kanununun Geçici 10'uncu maddesinde yer alan “*Kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılara belediyelerce yol, su, kanalizasyon, doğalgaz gibi alt yapı hizmetlerinin birinin veya birkaçının götürüldüğünün belgelenmesi halinde ilgili yönetmelikler doğrultusunda fenni gereklerin yerine getirilmiş olması ve bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içerisinde başvurulması üzerine kullanma izni alınuncaya kadar geçici olarak elektrik, su ve/veya telefon bağlanabilir.*” şeklindeki düzenlemeyle henüz yapı kullanma izni alınmayan yapıların belirli şartlar altında geçici surette kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

3.5. Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi

Yapı ruhsatının iptal edilmesiyle, ruhsatın ait olduğu yapı ruhsatlı yapı statüsünden çıkararak ruhsatsız yapı statüsüne girdiğinden ve bu haliyle imar düzenine aykırı yapı durumuna düştüğünden ruhsat iptali işleminin tek başına bir imar yaptırımı niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.³⁹⁴ Ruhsat iptali yaptırımı İmar Kanununun 32'nci maddesinde düzenlenmiştir³⁹⁵. Bu düzenlemeden, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapıldığının belediye veya valilikçe usulüne uygun olarak tutulan yapı tatil tutanağı ile tespit edilerek yapının mühürlenmesi üzerine, tespit tarihinden itibaren 30 gün içerisinde imar düzenine uygun hale getirilmeyen yapıya ait ruhsatın iptal edileceği ve akabinde ilgili idaresince alınacak karar üzerine yapının yıktırılacağı ve yıkım masraflarının yapının sahibinden tahsil edileceği anlaşılmaktadır.³⁹⁶ Maddenin düzenleniş biçimi itibarıyla yapı ruhsatının iptali işlemi yıkım yaptırımının bir ön işlemi³⁹⁷ gibi görünmekle birlikte, ruhsat iptali işlemi madde kapsamında bulunan diğer işlem ve eylemlerle bir dizi oluşturacak şekilde değil ayrı ve bağımsız bir işlem

³⁹⁴ **Kalabalık**, s. 714; **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 95; Yapı ruhsatının iptal edilmesi işleminin bir idari yaptırım olmadığını savunan aksi yönde görüş için bkz. **Ayanoğlu**, s. 418-420.

³⁹⁵ Madde.32: “*Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına 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, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkrada düzenlenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkra hükümleri uygulanır.*”

³⁹⁶ **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 95.

³⁹⁷ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 714; **Yıldırım**, İmar Yaptırımları, s. 95

niteliğindedir³⁹⁸. Bu bakımdan yıkım kararı verilmeden ruhsatın iptal edilmesi gerektiği anlamı çıkan bu düzenlemeyi, ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılar için değil; ruhsat alınarak yapılan bir yapıya ait ruhsatın dayanağı imar planının idare işlemiyle veya yargı kararıyla iptal edilmiş olması üzerine yıkım kararı verilecek yapılar için uygulanması gerektiği şeklinde anlaşılmalıdır³⁹⁹. Kanaatimizce, ruhsat iptali kararı verilmeden yıkım kararının alınamayacağını kabul etmek isabetli görünmemektedir. Zira burada Kanunun amacı, ruhsata aykırı olarak yapılan ve verilen yasal süre içerisinde imar düzenine uygun hale getirilmeyen yapılara ilişkin ruhsat iptali ve yıkım yaptırımlarını sıraya koymak değil, ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapılar nedeniyle bozulan imar düzenini her bir yaptırımın uygulanmasıyla yeniden sağlamaktır. Bununla birlikte yapı ruhsatı iptal edilmiş bir yapının varlığını sürdürmemesi gerektiği de açık olduğundan her iki işlem arasında güçlü bir bağ olduğu söylenebilir.

Ruhsat iptali yaptırımının ruhsat sahipleri açısından ağır sonuçlarının olması ve Kanunun hangi hallerde yapı ruhsatının iptal edilmesi gerektiğini açıkça belirtmemesi⁴⁰⁰, hangi ruhsat ve eklerine aykırılık durumlarında ruhsat iptali yoluna gidilerek yapının tamamının yıkımının gerçekleştirilmesi gerektiği sorusunu akıllara getirmektedir. Bu sorunun cevabı şu şekilde verilebilir: Yapıda ruhsata aykırılık oluşturan imalatlar yıkılsa veya başka bir yola gidilse dahi yapının ruhsata uygun hale getirilme ihtimali yoksa imar düzeninin yeniden sağlanması için yapı ruhsatının iptal edilmesi ve yapının tamamen yıkılması zorunlu hale gelecektir⁴⁰¹. Bununla birlikte, ruhsata aykırılığın yıkım yoluyla ya da tadilat ruhsatı alınması gibi başka suretle giderilmesinin mümkün olduğu hallerde ruhsat iptali yoluna gidilmeden önce yapı sahibine yapının imar düzenine uygunluğunu sağlaması için süre verilmelidir. (İmar Kanunu m.32/3)

Diğer taraftan; Danıştay, yapı ruhsatının iptali hususunda ruhsat ve eklerine aykırılığın yapım aşamasında yapılmasıyla yapının tamamlanıp yapı kullanma izni alındıktan sonra yapılması arasında fark gözetmektedir⁴⁰². Buna göre ruhsat ve eklerine aykırılığın yapım aşamasında olması halinde bu durumu mutlak ruhsat iptali sebebi kabul ederken⁴⁰³; yapımı bitmiş ve yapı kullanma izni almış yapılardaki ruhsat ve

³⁹⁸ Ayanoglu, s. 419.

³⁹⁹ Genç, s. 242.

⁴⁰⁰ Ayanoglu, s. 419

⁴⁰¹ Ayanoglu, s. 420.

⁴⁰² Ayanoglu, s. 396.

⁴⁰³ D6D, 12.04.2005, E:2004/8321, K:2005/2135. (Uyap Veri Tabanı)

eklerine aykırılığın, binanın tamamının yıktırılmasını gerektirecek nitelikte olması halinde ruhsat iptali sebebi olarak kabul etmiştir⁴⁰⁴.

Yapı ruhsatının iptal edilmesi konusunda yetki, yetkide paralellik ilkesi uyarınca iptal edilecek olan yapı ruhsatını daha önce veren idari makama aittir⁴⁰⁵. İmar Kanununun 22'nci maddesine göre yapı ruhsatı verme yetkisi, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye, dışında ise valiliklere aittir⁴⁰⁶. Bununla birlikte; Kanunda yapı ruhsatı düzenlemeye ilişkin işlemin, belediye ve valiliklerin hangi organı tarafından tesis edileceği açıkça düzenlenmediğinden, yapı ruhsatı düzenleme yetkisinin idari ve icrai bir tasarruf niteliğinde olduğu da dikkate alındığında, bu yetkinin ilgili idarenin yürütme organı tarafından kullanılması gerekmektedir⁴⁰⁷. Bu durumda, yapı ruhsatı düzenleme yetkisinin belediyelerde belediye başkanı, valiliklerde ise vali tarafından kullanılması gereken bir yetki olduğu sonucu çıkmaktadır. Hal böyle olunca, yukarıda bahsettiğimiz yetkide paralellik ilkesi uyarınca, yapı ruhsatının iptal edilmesi hususunda belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye başkanı, dışında ise vali yetkili olacaktır⁴⁰⁸.

Yapı ruhsatının iptal edilmesi konusunda bir diğer önemli husus; ruhsat iptali kararıyla birlikte inşaata devam edilemeyeceği gerçeği yanında, yapı ruhsatının yürürlükte olduğu dönemde yapılan yapı ve yapı kısımlarının akıbetinin ne olacağı, başka bir ifadeyle tamamlanmış yapı kısımlarının kazanılmış hak⁴⁰⁹ korumasından

⁴⁰⁴ **Ayanoğlu**, s. 421. D6D, 23.11.2005, E:2005/3390, K:2005/5763. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁰⁵ **Kalabalık**, s. 714.

⁴⁰⁶ “*Büyükşehir Belediyesinin bulunduğu yerlerde, bazı durumlarda yapı ruhsatı verme yetkisi büyükşehir belediyelerine ait bulunmaktadır.*” **Köroğlu**, s. 266. Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendinde “*Kanunla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak (...)*” yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. Bununla birlikte, aynı maddenin 2'nci fıkrasının (a) bendinde “*Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak*” ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir.

⁴⁰⁷ **Köroğlu**, s. 267.

⁴⁰⁸ Nitekim Danıştay bir kararında “*İnşaat ruhsatı verilmesi ya da iptali konusunda yetkinin belediye başkanına ait bulunması nedeniyle mahkemece; ruhsatın belediye meclisi kararıyla iptal edilmesi söz konusu olduğu için işlem iptal edilmişse de bu meclis kararına belediye başkanının katıldığı ve daha sonra da yazıyla anılan ruhsatın iptal edildiğinin bildirildiği anlaşıldığından mahkeme kararında bu yönüyle isabet bulunmamaktadır.*” demek suretiyle ilginç bir yorum yoluyla da olsa ruhsat iptali konusunda belediye başkanının yetkili olduğunu belirtmiştir. D6D 28.05.1992, E:1990/2434, K:1992/2546, aktaran: **Ergen**, s. 137.

⁴⁰⁹ “Hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden biri kazanılmış haklara saygı gösterilmesidir. Kazanılmış hak, özel hukuk ve kamu hukuku alanlarında genel olarak bir hak sağlamaya elverişli nesnel yasa kurallarının bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunmasıdır. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak; kişinin bulunduğu

yararlanıp yararlanamayacağı meselesidir⁴¹⁰. Herhangi bir yapının kazanılmış hak korumasından yararlanıp yararlanamayacağı meselesi ise yapı ruhsatı alındıktan sonra bu ruhsata uygun olarak inşa edilmekte olan ya da tamamlanmış bulunan yapıların mevcudiyetinin; daha sonradan ruhsatın dayanağı imar planının değiştirilmesi, ya da yapı ruhsatının hukuka aykırılık nedeniyle idarece geri alınması (iptali) hallerinde korunması ve yıkılmaması ile ilgilidir.⁴¹¹. Hemen belirtmek gerekir ki imar hukukunda kazanılmış hak durumu, dolayısıyla da ruhsat iptali halinde yapının tamamlanmış kısımlarının korunup korunmayacağı hususu ayrıntılı olarak düzenlenmediği gibi, şartlara da bağlanmamıştır⁴¹². İmar Kanununda kazanılmış hakla ilgili en açık kullanılan ifade, Kanunun 29'uncu maddesinde yer alan “(...) *başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır*” ifadesidir⁴¹³. Buna karşılık, öğretide bu konuda çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Örneğin bir görüşe göre: kanuna aykırı ve hatalı işlemi her zaman iptal edebilecek olan idare hukuka aykırı olarak verdiği bir ruhsatı da herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın iptal edebilecek olup, ancak iptal etmesi halinde idare tarafından kişilerin uğradığı zararın giderilmesi gerekmektedir.⁴¹⁴

Bir başka görüşe göre ise; hukuka aykırı yapı ruhsatının idarece iptal edilmesi hususunda zamansal açıdan ikili ayırım yapılması gerektiği, inşaatla başlamamışsa kişilerin hatalı ruhsat verilmesinden kaynaklanan zararlarının giderilmesi kaydıyla ruhsatın geri alınabileceği⁴¹⁵, inşaatla başlanması halinde ise; tamamlanmış kısımlar ilgililer açısından kazanılmış hak oluşturacağından, bu kısımların ruhsatının iptal edilemeyeceği⁴¹⁶ savunulmaktadır.

Danıştay ise son tarihli kararlarında idarenin hatalı olarak verdiği ruhsatları her zaman geri alabileceğine, ancak idarenin ruhsat iptalinden kaynaklanan zararları tazmin etmesi gerektiğine hükmetmiştir⁴¹⁷.

statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş bir haktır. Any.M. 01.11.2017, E:2016/20, K:2017/145 RG. T. 4.1.2018, S. 30291.

⁴¹⁰ **Ayanoğlu**, s. 366.

⁴¹¹ **Ayanoğlu**, s. 258-259.

⁴¹² Alkım **Tutal**, İmar Hukukunda Kazanılmış Haklar, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2015, s.35. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

⁴¹³ “*Bu maddeden anlaşılması gereken ise bir yapı sahibi ruhsat gereklerini yerine getirip iki yıl içerisinde yapısının inşaatına başlarsa, yapılabilecek bir mevzuat değişikliği karşısında yapının tamamlanan seviyesi kazanılmış hak oluşturacak ve değişikliğe karşı korunacaktır.*” **Tutal**, s. 97.

⁴¹⁴ **Zevkliler**, s. 257; **Çolak**, s. 611.

⁴¹⁵ **Yasin**, s. 109.

⁴¹⁶ **Yasin**, s. 110-111.

⁴¹⁷ “(...) Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin ve AİHM kararlarının birlikte değerlendirilmesinden; sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşturulması bakımından, yürürlükte bulunan plan hükümlerine aykırı olarak inşa edilen yapıların, yapının inşa edildiği tarihte yürürlükte

3.6. Yapının Yıktırılması⁴¹⁸

3.6.1. Yıkım Yaptırımının Genel Özellikleri

İdare tarafından, imar kurallarına aykırı yapı yapıldığının usulüne uygun yapı tatil tutanağı ile tespit edilerek yapıya ilişkin inşaatın durdurulması üzerine, yapı sahiplerinin kendilerine tanınan süre içerisinde imara aykırılığı ortadan kaldırmamaları halinde İmar Kanununun 32'nci maddesinde öngörülen son seçenek yapının yıktırılmasıdır⁴¹⁹. Yapının yıktırılması yaptırımının en son çare olarak görülmesinin sebebi, bu yaptırımın imar kurallarına aykırı yapının fiziksel ve ekonomik varlığını ortadan kaldırması ve bu bakımdan ilgilileri açısından ağır sonuçları olmasından kaynaklanmaktadır⁴²⁰. Yıkma yaptırımı yapı üzerinde özel mülkiyeti ortadan kaldırdığından, Anayasada mülkiyet hakkını ve bu hakkın sınırlandırılmasına ilişkin genel sınırlama sebeplerini düzenleyen 13 ve 35'nci maddeleri gereğince açık bir yasal yetkiye ihtiyaç olup, bu yetki bütün unsurlarıyla yasalarca düzenlenmiş olmalıdır⁴²¹. İşte bu gereklilik bizi yıkım yaptırımının tipik bir idari işlem olduğu gerçeğine götürmektedir. Zira İmar Kanununun 32'nci maddesi uyarınca yapı sahibinin rızası dışında, emredici kurallar uyarınca tesis edilen ve kamu gücünün en yoğun şekilde kullanıldığı yıkım kararı ve uygulamasının⁴²² idari işleme özgü usullerle tesis edilmesi gerekliliği yadsınamaz bir gerçektir.

bulunan plana ve ruhsata uygun olarak inşa edilse dahi, bu planın hukuka ve mevzuata aykırı olduğu tespit edilerek yargı merciince iptal edilmesi durumunda kazanılmış hakkın bulunmaması nedeniyle yıkılması gerekmektedir. Ancak; yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı bir şekilde plan oluşturan ve bu plana göre ruhsat veren idarenin kusurlu davranışı nedeniyle, iyi niyetli kişilere yıkıma konu taşınmaz bedelinin ödenmesi gerekmektedir. Bu nedenle; davalı idarece hatalı olarak verilen ruhsat üzerine yapısını yapan davacıya, yapı ruhsatının iptal edilmesi sonrası, söz konusu yapının bedeli ödenmeden yıkımı yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından, İdare Mahkemesince davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.” D14D, 24.03.2016, E:2014/7985, K:2016/2185. (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz. D14D, 17.05.2018, E:2015/3876, K:2018/38000. (Uyap Veri Tabanı); D6D, 26.06.2019, E:2019/7002, K:2019/6492. (Uyap Veri Tabanı); D6D, 19.06.2019, E:2019/6967, K:2019/6095. (Uyap Veri Tabanı), D6D, 19.06.2019, E:2019/6970, K:2019/6096. (Uyap Veri Tabanı)

⁴¹⁸ Kar'a göre, İmar Kanununda bu yaptırımı ifade etmek için terminolojik olarak yıkım deyiimi kullanılıyor ise de; anılan yaptırımın sebep unsurunu oluşturan ruhsata aykırılık, her zaman ek bir yapı şeklinde olmayıp, bazen de ruhsat eki projede yer alan bir yapının ilgilisi tarafından yapılmaması ya da yıkılması şeklinde olduğundan, yıkım yerine eski haline getirme deyiminin kullanılması daha yerinde olacaktır. **Kar**, s. 64-65.

⁴¹⁹ **Ayanoğlu**, s. 422. “Yıkma son aşamada verilecek bir karardır. Daha önce yapının kentleşme kurallarına uygun duruma getirilmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır.” Tekin **Akilloğlu**, “Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları”, Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.4, Y. 1979, s. 48.

⁴²⁰ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 95; **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 705-706. Yapı yıktırılması işleminin bir idari yaptırım olmadığını savunan görüş için bkz. **Ayanoğlu**, s. 423.

⁴²¹ **Akilloğlu**, s. 41; **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 705-706.

⁴²² **Ersöz**, s. 104.

İdarenin yıkım yetkisi, kolluk faaliyetleri kapsamında kullanılan ve idari yaptırım kararı olarak ortaya çıkan bir yetkidir. Nitekim ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapılmak suretiyle imar düzenine - dolayısıyla kamu düzenine – aykırı olarak yapılmış bir yapının yıktırılması imar düzeninin yeniden tesis edilmesine hizmet ettiği kadar, imar düzenini bozucu davranışları önlemeyi ve imara aykırı yapıyı yapanı cezalandırmayı da amaçlamaktadır⁴²³. Diğer taraftan idarenin yıkmaya yetkisinin bir diğer amacı da kamu güvenliğinin sağlanmasıdır. Nitekim İmar Kanununun 29’uncu maddesine göre, genel güvenlik ve asayiş bakımından tehlike arz ettiği valilikçe tespit edilen yapıların yıkılmasındaki maksat; kamu düzeni ve kişilerin korunması ve güvenliğinin sağlanmasıdır⁴²⁴.

Yıkım eylemi, idari işlemin uygulanması⁴²⁵ şeklinde gerçekleştirilen yeni bir idari işlem olabileceği gibi, idari eylem şeklinde de ortaya çıkabilir⁴²⁶. Ancak, Danıştay’ın bir kararında “*Temelinde bir idari karar veya işlem olmayan, fizik alanında görülen iş, hareket, ameliye ve çalışmalar*” şeklinde tanımlanan⁴²⁷ ve öğretide de benimsenen idari eylem tanımını esas aldığımızda, idare tarafından temelinde bir idari işlem olmadan gerçekleştirilen yıkım eylemi yıkım yaptırımının icrası niteliğinde bir işlem olmayıp haksız fiil özelliği taşıyacaktır⁴²⁸. İdari eylem veya işlem olarak nitelendirmenin iptal veya tam yargı davalarına konu olup olmaması ve idari dava açma süreleri yönünden pratik bir önemi bulunmaktadır⁴²⁹.

Yıkım kararı bir idari yaptırım türü olarak başta 3194 sayılı İmar Kanunu⁴³⁰ olmak üzere, 775 sayılı Gecekondu Kanunu⁴³¹, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu⁴³², 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun⁴³³, 3621 sayılı Kıyı Kanunu⁴³⁴, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu⁴³⁵ gibi

⁴²³ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 96.

⁴²⁴ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 96.

⁴²⁵ Yıkımın uygulanacağı tarihin bildirilmesine ilişkin işleme karşı idari yargıda iptal davası açılabilir.

⁴²⁶ **Gök**, s. 77; “İdari bir karara dayanmayan yıkım istisnai niteliktedir. Genellikle yıkım, önceden idarenin

karar alıp bunu uygulaması sonucunda gerçekleşmektedir.” **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 96.

⁴²⁷ D10D, 10.12.2018, E:2016/3369, K:2018/3965. (Uyap Veri Tabanı)

⁴²⁸ **Gök**, s. 77.

⁴²⁹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 48.

⁴³⁰ 3194 SK. m. 8/ g, m. 23, m. 32, m. 33, m. 39’da düzenlenmiştir.

⁴³¹ 775 SK. m. 18, m. 22, m. 24’de düzenlenmiştir.

⁴³² 2960 SK. m. 3/ e, 8/ f, 9/ e, m. 13, m. 18’de düzenlenmiştir.

⁴³³ RG. 16.05.2012, S. 28309, m. 2/ d, m. 5, m. 6, m. 17’de düzenlenmiştir.

⁴³⁴ 3621 SK. m. 14’te düzenlenmiştir.

⁴³⁵ 2863 SK. m. 16’da düzenlenmiştir.

birçok Kanunda düzenlenmiştir⁴³⁶. Belirtmek gerekir ki; tüm bu yıkım yaptırımlarının usulleri, yetkili makamları ve sonuçları bakımından farklılıklar bulunmaktadır⁴³⁷. Çalışmamızın bu kısmı, yıkım konusunda genel kanun niteliğinde olan İmar Kanunu ekseninde olacaktır. Keza anılan Kanundaki yıkım kararı çalışmamızın ikinci bölümünde baştan beri incelemeye çalıştığımız ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırılık temelinde incelenmiştir. Bu yönüyle yıkım yaptırımı konusunda İmar Kanunu hükümleri genel hüküm niteliğindedir⁴³⁸. Bununla birlikte, özel kanunlarda yıkım konusunda ayrıksı düzenlemeler olması halinde özel kanun öncelikli olarak uygulanacaktır⁴³⁹. Bu bakımdan; uygulamada bilhassa yapının inşa edildiği taşınmazın mülkiyetinin hazineye ya da üçüncü kişilere ait olması durumunda İmar Kanunu ve Gecekondu Kanununda yer alan ilkelerden hangisinin uygulanacağı hususunda tereddüt olduğundan, konumuzla bağdaştığı ölçüde Gecekondu Kanununda yer alan yıkım kararı da ayrıca değerlendirilecektir.

3.6.2. Yıkım Kararını Verme Yetkisi

Yapının yıktırılması yaptırımında cevaplandırılması gereken temel sorular, yıkım kararının kim veya kimler tarafından ve nasıl alınacağıdır⁴⁴⁰. Buradaki ilk sorunun cevabı İmar Kanununun 32'nci maddesinin 5'inci fıkrasında düzenlenmiştir. Anılan maddede, “(...) ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir.” demek suretiyle yıkım konusunda belediye ve valiliklerin yetkili olduğu belirtilmektedir. Anılan düzenlemenin lafzından yıkım kararının alınması konusunda hangi alanda valiliğin hangi alanda belediyenin yetkili olduğu hususu anlaşılmamaktadır. Bununla birlikte, bu madde İmar Kanununun 5'inci maddesinde yer alan “İlgili idare; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında valiliktir.” düzenlemesiyle birlikte değerlendirildiğinde; yıkım kararını alma konusunda yer yönünden yetkili mercii; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümeni, dışında ise il idare kurulu olduğu ortaya çıkmaktadır. Tam da burada iki önemli hususa değinmek gerekmektedir. Birincisi, Kanunun 32'nci maddesinde yıkım kararı alma

⁴³⁶ Ersöz, s. 104. İlgezdi, s. 122-123.

⁴³⁷ Kar, s. 65.

⁴³⁸ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 97.

⁴³⁹ Oğuz Sancakdar, “İmar Hukukunda ‘Yüksek Yapı’ Kavramı ve Yüksek Yapıların (Gökdelenler Dâhil) Yıkımında Karşılaşılabilen Bazı Hukukî Sorunlar” İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2010, s. 61.

⁴⁴⁰ Ersöz, s. 107.

konusunda il idare kurulu yetkili olarak düzenlenmiş ise de, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile belediye sınırları dışında imar konularında il özel idareleri yetkili kılındığından⁴⁴¹ artık il idare kurullarının yıkım yaptırımı uygulama yetkisi kalmamıştır⁴⁴². Bu durumda; her ne kadar, İl Özel İdaresi Kanununda belediye ve mücavir alan sınırları dışında yıkım kararlarının kim tarafından alınacağı konusunda açık bir hüküm yoksa da Kanunun genel yorumundan kararın il encümenince alınması gerektiği sonucuna ulaşılabilir⁴⁴³. Bu konuda değinilmesi gereken ikinci önemli husus ise, büyükşehir belediyesi olarak teşkilatlanan yerlerde büyükşehir belediyelerinin yıkım kararı alma konusunda yetkili olup olmadığıyla ilgilidir. Hemen belirtelim ki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 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*” büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında sayılmış ve anılan maddede İmar Kanununda yıkım yetkisinin düzenlendiği 32’nci madde hükmüyle farklılık oluşturacak herhangi bir yetki düzenlemesine yer verilmemiştir⁴⁴⁴. Bu bakımdan, büyükşehir belediyelerinde de yıkım kararı alma yetkisi kural olarak ilçe belediyelerine ait olmakla birlikte, 5216 sayılı Kanunun 11’inci maddesinde⁴⁴⁵ yer alan şartların oluşması halinde, büyükşehir belediyeleri de İmar Kanununun 32’nci maddesinde düzenlenen yıkım yetkisini kullanabilecektir⁴⁴⁶.

⁴⁴¹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, “*İl Özel İdarelerinin görev ve sorumlulukları*” başlıklı 6’ncı maddesinde “*İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; (...) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.*” dendiğinden sonra, Aynı Kanunun “*Uygulanmayacak Hükümler*” başlıklı 70’inci maddesiyle “*Bu Kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, (...) İmar Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanır.*” hükmü getirilmek suretiyle 5302 sayılı Kanun, 3194 sayılı Kanunun kendisine aykırı hükümlerini ilga etmiştir.

⁴⁴² **Ayanoğlu**, s. 424.

⁴⁴³ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 703, dn. 37; **İlgezdi**, s. 131; **Genç**, s. 243.

⁴⁴⁴ **İlgezdi**, s. 133.

⁴⁴⁵ 5216 SK. m. 11. şu şekildedir: “*(...)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.*” RG. 10.07.2004 S. 25531.

⁴⁴⁶ **Kar**, s. 70.

Bir idari işlem olan yıkım kararının unsurlarından olan yetki unsuru, tüm idari işlemlerde olduğu gibi kamu düzenine ilişkin olduğundan söz konusu işlemin anılan Kanun uyarınca yetkili olmayan belediye başkanı veya belediye meclisi gibi organlar tarafından tesis edilmesi, işlemin yetki unsuru yönünden sakat olmasına neden olacaktır⁴⁴⁷.

3.6.3. Yıkım Kararının Alınması ve İcra Edilmesi Usulü

Bir yapı hakkında yıkım eyleminin gerçekleştirilebilmesi için idarece öncelikle idari usule uygun olarak tesis edilmiş ve hukuken geçerli bir yıkım kararının alınması gerekmektedir⁴⁴⁸. İşte bu idari kararın alınması aşamasında takip edilmesi gereken usul İmar Kanununun 32'nci maddesinde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre, ilk aşamada, idarenin ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığını tespit etmesi üzerine⁴⁴⁹ yapının mühürlenmesi, inşaatın durdurulması ve durumdan yapı sahibinin haberdar edilebilmesi için yapı tatil tutanağının yapıya asılması gerekmektedir⁴⁵⁰. Yapı tatil tutanağında imara aykırılıkların somut ve ayrıntılı olarak belirtilmesi gerekmektedir. Yapı ruhsatsız ise, yapı sahibinin tutanağın yapıya asıldığı tarihten itibaren en çok bir ay içinde ruhsat alarak, bu mümkün değilse yapıyı yıkarak; yapı ruhsat ve eklerine aykırı ise yapıyı tadilat ruhsatı yoluyla ruhsata uygun hale getirerek, bu mümkün değilse yıkarak yapısını imara uygun hale getirmesi ve belediye ya da valilikten mührün kaldırılmasını istemesi gerekmektedir⁴⁵¹. Bu sürecin sonunda yapı sahibi tarafından yapı imara uygun hale getirildiği takdirde; mühür, belediye veya valilikçe kaldırılacak ve inşaatın devamına izin verilecektir⁴⁵². Aksi halde idarece durum bir tutanakla tespit

⁴⁴⁷ Danıştay bir kararında ruhsatsız yapılar hakkında yıkım ve ruhsatsız inşaatı yapan yapı sahibine para cezası kararı vermeye ilgili belediye encümeni yetkili olduğundan, usulde ve yetkide paralellik ilkesi gereğince, bu işlemin kaldırılması veya geri alınması yolundaki başvurular hakkında da belediye encümeninin karar vermeye yetkili olduğu, yıkıma ilişkin encümen kararının geri alınması istemiyle yapılan başvurunun İmar ve Şehircilik Müdürlüğüne reddedilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir. D14D, 25.05.2017, E:2014/7200, K:2017/3519. (Uyap Veri Tabanı).

⁴⁴⁸ **Ayanoğlu**, s. 425.

⁴⁴⁹ Kanundaki düzenlemeye göre, idarenin imar düzenine aykırılıktan haberdar olması, bu konuda idarece yapılan resen tespitler dışında, fenni mesul tarafından yapılan tespitler, imar düzenine aykırılık konusunda yapılan ihbarlar veya herhangi bir şekilde olabilir. **Genç**, s. 236.

⁴⁵⁰ Yapı tatil tutanağı düzenlenmeden yıkım kararı verilmesi iptal nedenidir. D14D, 19.03.2014, E:2012/7513, K:2014/3731. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁵¹ **Ayanoğlu**, s. 426.

⁴⁵² Danıştay, bir yapı hakkında belediye encümeni tarafından alınan yıkım kararına karşı açılan davanın yargılaması devam ederken, yapının ruhsata bağlanması durumunda davanın konusuz kalacağına ve konusu kalmayan dava hakkında karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmesi gerektiğine hükmetmiştir. D14D, 07.06.2017, E:2014/1996, K:2017/3930. (Uyap Veri Tabanı) Danıştay başka bir yıkım kararına karşı açılan bir başka davada ise, yargılama devam ederken yapının bizzat yapı sahibi tarafından yıkılması halinde davanın konusuz kaldığı gerekçesiyle karar verilmesine yer olmadığı

edilecek ve yapı hakkında yıkım kararı alınacaktır. Yıkım kararının tutanakta verilen sürenin dolmasından ne kadar süre sonra alınacağı hususunda kanun koyucu herhangi bir irade beyan etmediğinden, burada kararı alacak kurulların halin icabına ve iyiniyet kurallarına uygun bir sürede toplanarak karar alması gerekmektedir⁴⁵³. Diğer taraftan bu usul izlenmeden alınan yıkım kararları çeşitli yönlerden hukuka aykırı olabilecektir⁴⁵⁴.

Bir yapı hakkında alınacak yıkım kararının, “yapı sahibi”⁴⁵⁵ adına tesis edilmesi gerekmektedir⁴⁵⁶. Yapı sahibinin ölmüş olması, mirasçıların yıkım kararına dava açmasını engellemeyeceği gibi, yıkım yaptırımının konusunun yapı olması nedeniyle, ölmüş kişi adına tesis edilmiş olması işlemi sakatlamamakla birlikte, bu durumda yıkım kararının mirasçılar adına alınması da mümkündür⁴⁵⁷. Yıkım kararında muhatabın tespit edilmesinden sonra bu kararın uygulanarak yıkım eyleminin gerçekleştirilmesi için, öncelikle yapı tatil tutanağı hakkında İmar Kanununun 32’nci maddesinde öngörülen tebliğ usulünden farklı olarak yıkım kararının 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre muhataba tebliğ edilmesi gerekmektedir⁴⁵⁸. Yapı, paylı veya elbirliği mülkiyetine konu olan bir taşınmaz ise bildirim bütünü maliklere yapılması gerekmekte olup; taşınmaza malik olmayan ancak taşınmaz üzerinde kira, intifa hakkı vb. gibi sebeplerle hak sahibi olan kişilere bildirim yapılmaması, tek başına iptal sebebi sayılmamakta, tali şekil noksanlığı olarak görülmektedir⁴⁵⁹.

Yıkım kararının usulüne uygun olarak alınabilmesi için bu kararı almaya yetkili belediye encümeni veya il idare kurulunun usulüne uygun olarak toplanması gerekmekte olup; aksi durum kararı şekil yönünden sakatlayacaktır⁴⁶⁰. Örneğin yıkım kararı alınacak yapının belediye başkanı veya encümen üyelerinden birine ait olması halinde anılan kişilerin bu toplantıya katılması işlemi şekil yönünden sakatlayacaktır⁴⁶¹.

kararı verilmesi gerektiğine hükmetmiştir. D6D, 08.05.2017, E:2019/3375, K:2019/3820. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁵³ Ergen ve Böke, s. 296.

⁴⁵⁴ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 101. Danıştay’ın bir kararında 3194 sayılı Kanunun 32’nci maddesinde belirtilen usule uyulmadan alınan yıkım kararını hukuka aykırı bulmuştur. D14D, 31.05.2016, E:2014/8356, K:2016/34543. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁵⁵ Yapı sahibi ifadesinden, ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapıyı yapan kişinin veya kişilerin anlaşılması gerekmektedir. İlgezdi, s. 147.

⁴⁵⁶ Ergen ve Böke, s. 296; Yaşar, s. 285; Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 704.

⁴⁵⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, s. 704

⁴⁵⁸ Aslı Ceren Yıldız Doğan, Yargı Kararları Işığında Hukuka Uygunluk Bakımından Yapılaşma ve Sonuçları, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2012, s. 130. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

⁴⁵⁹ İlgezdi, s. 147.

⁴⁶⁰ Ergen ve Böke, s. 296.

⁴⁶¹ Ergen ve Böke, s. 296.

Yıkım kararlarında yapının ruhsat ve ruhsat eki projeye aykırı kısımlarının açıkça belirtilmesi, hukuka aykırı kısımların tespitinin doğru yapılması ve yapıyla ilgili neden ruhsat alınması gerektiğinin açıklanması gerekmektedir⁴⁶². Başka bir ifadeyle yıkım kararlarının gerekçeli olması gerekmektedir⁴⁶³. Bu durumun nedeninin yıkım kararının kişiler açısından ekonomik ve sosyal yönden ağır sonuçlar doğuracak bir yaptırım olmasıyla açıklanması isabetli olacaktır. Zira hatalı bir tespite dayalı olarak verilecek yıkım kararı telafisi güç veya imkânsız zararlara neden olabilecektir. Keza bu durum, böylesine ağır bir yaptırımın yargısal denetiminin de isabetli yapılmasına olanak sağlayacaktır.

İmar düzenine aykırı yapılan yapılar hakkında yetkili idareler tarafından yıkım kararı alındıktan sonra bu kararın gereklerinin yapı sahibi tarafından yerine getirilmemesi halinde yıkım masrafları yapı sahibinden alınacaktır. (İmar Kanunu m. 32/5) Uygulamada yıkım kararlarında yıkımın yapı sahibi tarafından gerçekleştirilmemesi durumunda yapının idare tarafından yıkılacağı ve yıkım masraflarının %20 oranında artırılmış olarak yapı sahibinden tahsil edileceğine ilişkin encümen kararları alındığı görülmekle birlikte, Kanuni dayanağı olmayan böyle bir yükümlülüğün idari bir işlemle öngörülmesi hukuken mümkün görünmemektedir⁴⁶⁴.

3.6.4. Yıkım Kararının Sebebi

İdarenin yıkım yaptırımını uygulamasının temel sebebi; İmar Kanununun 32'nci maddesinde, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapmak olarak belirtilmiştir. Bu iki sebep esasen birçok hukuksal olguyu bünyesinde taşımaktadır⁴⁶⁵. Bu anlamda;

- Yapı ruhsatı alınmadan başlanan ve tamamlanmayan yapılar ile tamamlanmakla birlikte henüz yapı kullanma izni alınmamış yapılar,
- Ruhsat alınarak yapımına başlanmış olmakla birlikte, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapımına devam edilen ve tamamlanmamış yapılar,
- Ruhsat alınarak yapıya başlanmış ve tamamlanarak yapı kullanma izni alınmış olmakla birlikte⁴⁶⁶ tadilat ruhsatı gerektiren ilave ve tamiratların ruhsatsız olarak yapılması,

⁴⁶² Ersöz, s. 121; Doğan, s. 132.

⁴⁶³ Akilhoğlu, s. 49.

⁴⁶⁴ Genç, s. 244; İlgezdi, s. 160. D6D. 14.05.2019. E:2019/3603, K:2019/4149. Nitekim Ergen ve Böke'ye göre de yapı sahibinden talep edilecek yıkım masrafının afaki olmaması gerekmekte olup, ortalama değerden yüksek talep edilen bir masrafın idari davaya konu olması mümkündür. Ergen ve Böke, s. 296.

⁴⁶⁵ Ayanoğlu, s. 359.

- Ruhsatlı ve yapı kullanma izni alınmış yapıda tadilat ruhsatı alınmasına rağmen bu ruhsata aykırı ilave ve tamiratların yapılması gibi olguların hepsi yıkım kararının sebep unsurunu teşkil etmektedir⁴⁶⁷. Başka bir ifadeyle ruhsatlı ve ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edilen bir yapı hakkında yıkım kararı alınması işlemi sebep unsuru yönünden sakatlayacaktır. Danıştay, ruhsatlı ve ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edilen yapıların uçakların iniş ve kalkışlarında tehlikeli durum teşkil ettiği gerekçesiyle yıktırılmasına ilişkin kararı sebep unsuru yönünden hukuka aykırı bulmuştur⁴⁶⁸. Son olarak bir yıkım kararının sebep unsurunun hukuka uygun kabul edilebilmesi için her şeyden önce imar düzenine aykırılık teşkil eden durumun yapı tatil tutanağında somut ve ayrıntılı bir biçimde belirlenmesi gerekmekte olup, belirsiz ifadelerle düzenlenmiş bir yapı tatil tutanağı yıkım kararının dayanağını belirsiz bırakacağından işlemin sebep unsurunu da sakatlayacaktır⁴⁶⁹.

3.6.5. Yıkım Kararının Konusu

Yapının yıktırılması kararı ile bu karara istinaden uygulanan yıkım eyleminin konusu genel olarak ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların ortadan kaldırılmasıdır⁴⁷⁰. Bu sayede imar düzenine aykırı yapı yapılması nedeniyle bozulan kamu düzeni yeniden sağlanmış olacaktır. Bir yapının ruhsatsız olarak yapılması halinde yıkım kararının konusunu yapının tamamen yıkılarak ortadan kaldırılması oluştururken; yapının ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılmış olması halinde yıkım kararının konusunu yapının tamamen yıkılarak ortadan kaldırılması değil, sadece ruhsata aykırı kısımların yıkılarak ortadan kaldırılması oluşturacaktır⁴⁷¹. Bu bakımdan ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapının yıkım kararlarına dayanak oluşturan yapı tatil tutanağında somut ve ayrıntılı olarak gösterilmesi⁴⁷² yıkım kararının sebep unsurunda isabeti sağlayacağı kadar kararın konu unsuru bakımında da hukuka uygun olmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan; yıkım kararının konusu genel anlamda ruhsatsız veya

⁴⁶⁶ Yaşar'a göre, yapı kullanma izninin verilmesi yapının ruhsata uygun olduğu anlamına gelmediğinden bu tür yapılar hakkında da yıkım kararı verilebilir. **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 285.

⁴⁶⁷ **Ayanoğlu**, s. 359.

⁴⁶⁸ D6D. 24.04.1992. E:1990/1430, K:1992/1887, aktaran: **Ayanoğlu**, s. 359.

⁴⁶⁹ **Ersöz**, s. 131- 132; D14D, 3.7.2014, E: 2012/ 3953, K: 2014/ 73119. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁷⁰ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 705; **Akılhoğlu**, s. 41; **Yasin**, s. 3.

⁴⁷¹ **Ayanoğlu**, s. 427.

⁴⁷² Buradaki somut kavramından anlaşılması gereken, ruhsat ve eklerine aykırılığın teknik olarak kroki biçiminde açıklanması ve aykırılığın yüzölçümünün metrekare cinsinden ifade edilmesidir. **Ersöz** s. 132. Danıştay da bir kararında yapı tatil tutanağında ruhsat ve eklerine aykırılığın metrekare olarak gösterilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

ruhsata aykırı yapının ortadan kaldırılması olmakla birlikte, özellikle ruhsata aykırılığın ilave yapı yaparak değil de ruhsatlı bir yapıda bulunması gereken bir yapı unsurunun kaldırılması şeklinde yapılması halinde imar düzenine uygunluğun yeniden sağlanması yapının yıkılması suretiyle değil, yapının yapılması şeklinde olacaktır⁴⁷³. Örneğin bir yapıda projeye aykırı olarak yıkılan bir kolonun yeniden örülmesi bu şekildedir.

3.6.6. Yıkım Kararının Amacı

Yukarıda belirttiğimiz gibi yıkım kararı tipik bir idari işlem olduğundan, tüm idari işlemlerde olduğu gibi yıkım kararının nihai amacı da kamu yararadır. Başka bir ifadeyle, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı bir yapı hakkında alınan yıkım kararı sonrasında bu kararın icrası suretiyle yapının ortadan kaldırılması sonucunda yapının inşasıyla bozulan imar düzeni yeniden sağlanmış, bu sayede sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama hakkı açısından kamu yararı gerçekleştirilmiş olmaktadır.

3.6.7. Özel Bir Yıkım Uygulaması Olarak Gecekondu Kanununa Göre Yıkım

Gecekondu kavramı esas itibarıyla, imar mevzuatının ve imar kolluk faaliyetlerinin bir şekilde devre dışı bırakılması suretiyle yapılaşmayı ifade etmektedir⁴⁷⁴. Bu şekilde yapılacak bir yapılaşma toplumun geleceğini tehlikeye atacağından kanun koyucu, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanununu çıkarmıştır⁴⁷⁵. Bu Kanunun 2'nci maddesinde gecekondu deyimiyile kastedilen şeyin, imar kurallarına aykırı şekilde ve başkasının taşınmazı üzerinde sahibinin rızası olmadan yapılan yapılar olduğu ifade edilmiştir⁴⁷⁶. Bu tanımlamadan bir yapının gecekondu olarak nitelendirilebilmesi için; yapının imar düzenine ilişkin getirilmiş kurallara aykırı biçimde ve üçüncü kişilere ait taşınmazlar üzerinde sahibinin rızası olmadan yapılmış olması gerekmektedir. Yoksa ilgililerin kendi taşınmazları üzerinde imar kurallarına aykırı olarak yapacakları yapılar gecekondu olarak değerlendirilmeyecektir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu, imar düzenine aykırı yapıların yıkılması konusunda İmar Kanunundan farklı bir yıkım usulü getirmiştir. Kanunun 18'inci maddesinde düzenlenen bu usule göre, başkasının taşınmazı üzerinde sahibinin rızası olmadan yapılan yapılar inşa sırasında veya iskân edilmiş vaziyette olsa da, hiçbir karar

⁴⁷³ Ayanoglu, s. 429.

⁴⁷⁴ Çolak, s. 936.

⁴⁷⁵ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 105.

⁴⁷⁶ 775 SK. m. 2: "Bu kanunda sözü geçen (Gecekondu) deyimiyile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir."

alınmasına gerek olmaksızın belediye veya devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacaktır⁴⁷⁷. İmar Kanununa göre imar kurallarına aykırı bir yapı hakkında yıkım eyleminin gerçekleştirilebilmesi için her şeyden önce bir kurul tarafından (belediye encümeni veya il idare kurulu) yıkım kararı alınması gerekirken, Gecekondu Kanununa göre herhangi bir karar alınmasına gerek olmaksızın belediye veya devlet zabıtası tarafından yıkım eylemi gerçekleştirilecektir. Gecekondu Kanunuyla gecekondu furyasının önlenmesi ve arazi sahibinin mülkiyet hakkının korunması amaçlandığından böylesine pratik bir yıkım usulü öngörülmesi Kanunun amacı ile da bağdaşmaktadır⁴⁷⁸.

Gecekondu Kanunu, gecekondu yapıldığı taşınmazın kamu tüzel kişisine veya özel hukuk kişisine ait olmasına göre yıkım usulünde farklılık öngörmüştür. Buna göre, gecekondu Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılması halinde doğrudan yıkım gerçekleştirilebilecekken, özel kişilere ait taşınmazlar üzerinde yıkımın gerçekleştirilebilmesi için taşınmaz sahibinin yazılı olarak başvurması ve mülkiyetini belgelemesi gerekmektedir. Aksi halde genel hükümler ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanacaktır⁴⁷⁹. Danıştay bir kararında 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18'inci maddesi uyarınca yıkım işlemi tesis edilebilmesi için; yapının bir kısmının değil, tamamının anılan maddede sayılan yerlerde kalması gerektiğine hükmetmiştir⁴⁸⁰.

Danıştay, idarece yıkım kararı verilen yapının Hazineye ait taşınmaz üzerinde yapılması nedeniyle 775 sayılı Kanun uygulanması gerekirken, 3194 sayılı Kanunun uygulandığı gerekçesiyle iptal kararı veren yerel mahkeme kararını, 3194 sayılı Kanunda yapı yapabilme koşullarının açıkça düzenlendiği, bu hükümlere aykırı şekilde yapılan yapılara 3194 sayılı Kanunun 32 ve 42'nci maddeleri uyarınca işlem tesis edilebileceği, Kanunda bu işlemin tesisinde yapının yapıldığı taşınmazın mülkiyet

⁴⁷⁷ 775 SK. m. 18/1: “Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.”

⁴⁷⁸ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 106.

⁴⁷⁹ 775 S.K. m.18/3: “Özel kişilere veya bu maddenin 1 inci fıkrasında sözü geçenler dışındaki tüzel kişilere ait arazi ve arsalar üzerinde yapılacak izinsiz yapılar hakkında, arsa sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine ve mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri şartıyla bu madde hükümleri, aksi halde genel hükümler ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanır.”

⁴⁸⁰ D14D, 08.02.2012, E:2011/4939, K:2012/695. (Uyap Veri Tabanı)

durumunun dikkate alınması gerektiği yolunda bir düzenleme yer almadığı gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir⁴⁸¹.

3.7. İmar İdari Para Cezaları

3.7.1. Genel Olarak

İdari yaptırım türlerini eksiksiz olarak belirlemek zor bir iş olmakla birlikte, idari para cezalarının en yaygın ve bu nedenle de en önemli ve etkin idari yaptırım türü⁴⁸² olduğunu söylemek yerinde olacaktır. İdareler tarafından çok çeşitli faaliyet alanlarında uygulanan idari para cezaları; koruma, onarma ve giderme amaçlarını içermektedir⁴⁸³. Bu yaptırımlar; genel olarak, “*idari düzene aykırılık teşkil eden eylemler sebebiyle, yasanın açıkça izin verdiği hallerde, idarenin yargı organına başvurmaksızın kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması şeklinde gerçekleşen mali nitelikteki yaptırım*”⁴⁸⁴ şeklinde tanımlanabilmektedir. İşte imar para cezaları da idarenin en yaygın faaliyet alanlarından olan imar alanında en çok uygulanan yaptırım türüdür. İdari para cezalarının tanımından yola çıkılarak imar para cezalarını; kanunlarda öngörülen imar düzenine aykırı davranışlara karşı, idari merciiler tarafından herhangi bir yargı kararına gerek olmaksızın doğrudan Kanunda doğan yetkinin kullanılması suretiyle bir miktar paranın alınması sonucunu doğuran idari yaptırımlar şeklinde tanımlamak mümkündür⁴⁸⁵.

İmar düzeni ihlallerine karşı parasal bir yaptırım olarak karşımıza çıkan imar para cezaları, yapıya değil; imara aykırı yapıyı yapan kişilerin parasal tasarruflarına yönelmiş bir yaptırım türüdür⁴⁸⁶. Bu anlamda aynı zamanda bir idari işlem olan imar para cezalarının büyük bir kısmı nispi nitelikte olup, para cezasının miktarı, kişilerin subjektif durumu dikkate alınarak her olayın özelliğine göre takdir edilmekte ve bu yönüyle imar para cezaları birel işlemler içinde yer alan öznel işlemler sınıfına girmektedir⁴⁸⁷.

⁴⁸¹ D6D, 07.02.2011, E:2009/6176, K:2011/2024. (Uyap Veri Tabanı)

⁴⁸² **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 45; Yaşar **Güçlü**, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Seçkin Yayınları, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara 2016, s. 96.

⁴⁸³ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 54-55.

⁴⁸⁴ Fatih Selami **Mahmutoğlu**, “İdari Para Cezasını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi” İÜHFİM, C.55, S.1-2, 1996. s.153.

⁴⁸⁵ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 114. Anayasa Mahkemesi de bir kararında imar para cezalarını, “*imar ve kamu düzenine aykırı davranışların önlenmesi amacıyla, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan işlemiyle idare hukukuna özgü usullerle kesilen ve uygulanan yaptırımlardır.*” şeklinde tanımlamaktadır. AnyM, 17.04.2008, E:2005/5, K:2008/93, RG. 05.11.2008, S. 27045.

⁴⁸⁶ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 113.

⁴⁸⁷ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 113.

3.7.2. İmar Para Cezasında Hukuksal Süreç

İmar düzenine aykırı davranan kişilere karşı öngörülen imar para cezaları İmar Kanununun 42'nci maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde bugünkü haline gelmeden önce çeşitli değişikliklere uğramıştır.

Maddenin ilk halinde (1) *“Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500 000 TL.' dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir.”* (2) *“Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40'uncü maddeleri ile 36'ncü maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fenni mesule ve müteahhide 500 000 TL dan 10 000 000 liraya kadar para cezası verilir.”* düzenlemeleri yer almaktaydı. Bu düzenlemeler irdelendiğinde, uygulanacak para cezasına ilişkin alt ve üst sınırlar belirlenmekle birlikte; imar düzenine aykırı davrananlara karşı uygulanacak idari para cezasının miktarını belirleme konusunda idarenin takdir yetkisinin olduğu kolaylıkla anlaşılmaktadır⁴⁸⁸. Bununla birlikte bu maddenin uygulanmasındaki temel sorun da idarenin takdir yetkisinin kullanımından kaynaklanmıştır⁴⁸⁹. İdari yargı merciileri bu dönemde idarelerin para cezasının miktarının tespit edilmesinde takdir yetkisini hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadığını objektif kıstaslar belirlemek suretiyle denetlemeye çalışsa da⁴⁹⁰ özellikle aynı türden imar ihlallerine farklı idarelerin (ve hatta bazen aynı idarelerin de) farklı miktarda idari para cezaları uygulamasının önüne geçilememiştir⁴⁹¹.

Nihayet anılan maddelerin hukuk devleti ve eşitlik ilkesine aykırı olduğu iddiasıyla aykırılıkların giderilmesi istemiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulması üzerine Yüksek Mahkeme tarafından, *“(...) 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 ölçüsüzdür. Cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır*

⁴⁸⁸ Yaşar, İmar Hukuku, s. 274.

⁴⁸⁹ Yaşar, İmar Hukuku, s. 274.

⁴⁹⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Yasin, 379-380.

⁴⁹¹ Yasin, 380.

arasında elli kat gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabilecek niteliktedir (...)”⁴⁹² şeklinde tespit ve değerlendirmelere yer verilmek suretiyle 3194 sayılı İmar Kanununun 42’nci maddesinin 1 ve 2’nci fıkralarının davaya konu bölümlerinin iptaline ve bu hükmün de kararın Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak dört ay sonra (05.03.2009 tarihinde) yürürlüğe girmesine hükmetmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen 4 aylık süre içinde kanun hükmünde değişiklik yapılmayıp daha sonra 3194 sayılı Kanunun söz konusu 42’nci maddesi 5940 sayılı Kanunun⁴⁹³ 2’nci maddesi ile tümüyle değiştirilmiş, bu değişiklik ise 17/12/2009 tarih ve 27435 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve madde bugünkü halini almıştır.⁴⁹⁴

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasında tamamıyla yeniden düzenlenen İmar Kanununun 42’nci maddesinde, imar para cezalarının hesaplanması konusunda objektif kıstaslar getiren yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Yapının sınıfı, büyüklüğü ve konumunun dikkate alındığı bu düzenlemelere göre, yapılar çeşitli sınıf ve gruplara ayrılmış ve yapıların her bir metrekaresi için birim fiyat belirlenmiştir. Neticede belirlenen bu birim fiyat kullanılmak suretiyle imara aykırı olarak yapılan inşaat alanı üzerinden imar para cezasının hesaplanması öngörülmüştür. İmar para cezasının hesaplanması konusuna ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak tekrar değinilecektir.

3.7.3. İmar Para Cezasını Uygulama Yetkisi

İmar Kanununun 42’nci maddesinde düzenlenen imar para cezalarının uygulanması konusunda yetkili olan idari merciiler yine aynı maddede belirlenmiştir⁴⁹⁵. Buna göre madde kapsamında belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili il idare encümeni tarafından maddede düzenlenen idari para cezaları uygulanacaktır. İmar para cezalarının uygulanması konusunda il idare encümeni kavramından anlaşılması gereken belediye sınırları içinde belediye encümeni⁴⁹⁶, belediye sınırları dışında ise il encümenidir⁴⁹⁷.

⁴⁹² AnyM. 17.04.2008 tarih ve E. 2005/5, K.2008/93, RG. 05.11.2008, S. 27045

⁴⁹³ İmar Kanunu İle Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

⁴⁹⁴ Genç, s. 255.

⁴⁹⁵ 3194 S.K m.42/1: “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.”

⁴⁹⁶ 5393 sayılı Belediye Kanununun 34/e maddesinde “kanunlarda öngörülen cezaları vermek” belediye encümeninin görevleri arasında sayılmıştır.

Burada belirtilmesi gereken bir diğer husus da büyükşehir belediyelerine imar para cezası vermesi hususunda yetki veren 5216 sayılı Kanununun 11'inci maddesidir. Bu maddede büyükşehir belediyesi tarafından imar düzenine aykırı yapıldığı tespit edilen yapıların ilçe belediyelerine bildirileceği, ilgili ilçe belediyesi tarafından imara aykırı uygulamanın ortadan kaldırılması için gereğinin yapılmaması durumunda ise büyükşehir belediyelerinin İmar Kanununun 42'nci maddesinde düzenlenen idari para cezası uygulama yetkisini kullanacağı açıkça düzenlenmiştir⁴⁹⁸.

Köylerde İmar Kanununun 42'nci maddesinin uygulaması hususunda yetkili olan makam bakımından ayırksı bir durum söz konusu değildir. Başka bir ifadeyle belediye sınırları içinde bulunan bir köyde ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapılması durumunda belediye encümeni tarafından idari para cezası verilecekken, belediye sınırları dışında bulunan bir köyde imar düzenine aykırı yapan kişilere idari para cezası verilmesi konusunda il encümeni yetkili olacaktır⁴⁹⁹.

3.7.4. İmar Para Cezasının Uygulanma Sebepleri

İmar Kanununun 42'nci maddesinde imar para cezasının uygulanma sebepleri üç fiil altında belirlenmiştir. Buna göre, ruhsat alınmadan yapı yapılması, ruhsat ve ruhsat eki projelere aykırı yapı yapılması ve imar mevzuatına aykırı yapılması hallerinde bu durumların tespiti tarihinden itibaren on iş günü içinde yetkili idarelerin yapı sahibi ve yapı müteahhidi için imar para cezası yaptırımını uygulaması öngörülmüştür⁵⁰⁰. Ayrıca aynı maddede imar düzenine aykırılıkların altı iş günü içinde idareye bildirilmemesi hali fenni mesuller için imar para cezası yaptırımını gerektiren sebep olarak belirlenmiştir. Çalışmamızın ikinci bölümünün başında ruhsatsız, ruhsata ve imar mevzuatına aykırı yapı kavramlarından bahsedildiğinden burada tekrar bu hususa değinilmeyecek bununla birlikte konumuzla bağlantısı açısından özel nitelikli durumlardan bahsedilecektir.

İmar para cezası yaptırımının sebep unsurlarından olan ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapılması hususu yıkım yaptırımının da sebep unsuru olarak görünmekle

⁴⁹⁷ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 780; **İlgezi**, s. 190. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 26/e maddesinde “kanunlarda öngörülen cezaları vermek” il encümeninin görevleri arasında sayılmıştır.

⁴⁹⁸ 5216 S.K m.11 için bkz: dipnot 444.

⁴⁹⁹ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 781.

⁵⁰⁰ Anılan maddedeki düzenlemeden sorumlulara on iş günü içerisinde imar para cezası verilmemesi halinde idarenin para cezası verme yetkisinin düşeceği anlaşılrsa da yargı kararlarında kanun hükmündeki bu on günlük sürenin idarenin iç disiplinine yönelik düzenleyici bir süre olduğu ve ceza zamanaşımıyla ilişkilendirilemeyeceği değerlendirilmektedir. **Genç**, s. 258; D14D, E:2011/14143, K:2012/8441. (Uyap Veri Tabanı).

birlikte bu yaptırımlar arasında amaç ve nitelik bakımından farklılıklar bulunmaktadır⁵⁰¹. Şöyle ki, yıkım yaptırımını ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılan yapılar ortadan kaldırılarak imar düzenine karşı yapılan ihlalin sonlandırılması amacına yönelmişken imar para cezasıyla imar düzenine aykırı davranan kişilerin cezalandırılması amaçlanmıştır. Yine yıkım yaptırımının konusu yapının kendisi iken, imar para cezalarının muhatabı yapı değil yapıyı yapan kişilerdir⁵⁰².

İmar para cezası yaptırımının uygulanabilmesi için bir yapının ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı ya da genel olarak imar mevzuatına aykırı olarak yapılmış olması gerekmektedir⁵⁰³. Dolayısıyla ruhsata tabi olmayan yapılar için verilmiş imar para cezası kararları sebep unsuru yönünden sakat olacaktır. Örneğin; Danıştay, çıkma balkon niteliğinde olmayan gömme balkon yapı niteliğinde görmediğinden gömme balkonun kapatılarak odaya dâhil edilmesi imalatı için uygulanan para cezasını hukuka aykırı bulmuştur⁵⁰⁴.

Bir yapının ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine ya da imar mevzuatına aykırı olarak yapılmış olması, imar para cezası yaptırımının sebep unsurunun oluşması bakımından yeterli olduğundan, daha sonradan yapı sahibi tarafından yapının ruhsat alınarak, yıkılarak veya başka bir yolla imar mevzuatına uygun hale getirilmesi para cezası uygulanmasına engel olmayacağı gibi uygulanan para cezasının da geri alınmasını gerektirmez⁵⁰⁵. Yine, bir yapının ruhsat süresi içinde bitirilmemiş olması halinde ruhsat hükümsüz hale geleceğinden İmar Kanununun 32'nci maddesine göre işlem yapılabileceği açık olmakla birlikte, bu durum tek başına yapı sahibine idari para cezası uygulanmasına sebep oluşturmayacaktır⁵⁰⁶. Bununla birlikte, idarece hukuka aykırı olarak verilen bir ruhsata uygun olarak yapı yapılması nedeniyle imar düzenine aykırı bir yapının ortaya çıkması durumunda yapı sahibinin idarenin koyduğu imar kurallarına aykırı bir hareketi olmadığından idarece imar para cezası uygulanması yönünde bir işlem tesis edilmesi sebep yönünden hukuka aykırı olacaktır⁵⁰⁷.

İmar Kanununun 26'nci maddesine göre, avan projeye göre ruhsat alarak yapılması gerekirken proje sunularak ancak ruhsat alınmadan ya da aynı Kanununun

⁵⁰¹ Ayanoglu, s. 437.

⁵⁰² Ayanoglu, s. 437.

⁵⁰³ Kalabalık, s. 781.

⁵⁰⁴ D14D, 14.04.2016, E:2014/10313, K:2016/2844. (Uyap Veri Tabanı).

⁵⁰⁵ D6D, 20.10.2006, E:2014/3982, K:2006/4919. (Uyap Veri Tabanı).

⁵⁰⁶ D6D, 15.06.2004, E:2003/295, K:2004/3797, aktaran: Ayanoglu, s. 438.

⁵⁰⁷ Canbulut Şaşmaz, İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul 2010, s. 55-56

27'nci maddesine göre, köylerde fen ve sağlık kurallarına aykırı olarak veya muhtar izni alınmadan yapılan yapılar imar mevzuatına aykırı yapı olarak değerlendirileceğinden bu tür yapılar için de imar para cezası uygulanabilecektir⁵⁰⁸.

Son olarak, 3194 sayılı İmar Kanununun 18'inci maddesinde düzenlenen imar uygulaması işlemiyle ilgili mükellefiyetlerin yerine getirilmemesi veya bu maddeye aykırı davranılması, 28'inci maddede düzenlenen müelliflik, fenni mesuliyet, şantiye şefliği ve yapı müteahhitliği hususundaki görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi, 32'nci maddede düzenlenen yapı sahibinin yapısını bir ay içerisinde ruhsata uygun hale getirmesi veya ruhsat alması yükümlülüğünü yerine getirmemesi⁵⁰⁹, 33'üncü maddede düzenlenen geçici yapıların süresi geldiği halde kaldırılması bakımından yükümlülükler uyulmaması, 34'üncü maddede düzenlenen inşaat ve tamirat yapılırken uyulması gereken kurallara uyulmaması, 35'inci maddede düzenlenen mükellefiyetlerin yerine getirilmemesi veya bu maddeye aykırı davranılması, 36'ncı maddede düzenlenen kapıcı dairesi ve sığınak ayrılması hususundaki mükellefiyetlerin yerine getirilmemesi, 37'nci maddede düzenlenen otopark yerlerinin kullanma izni alındıktan sonra plana ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak başka amaçlarla tahsis edilmesi, 40'inci maddede düzenlenen arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevhide den tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmemesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi, 41'inci maddede düzenlenen belirli yollar üzerinde mahzurlu bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin edilen tarzda kapatılmaması halleri İmar Kanununun 42'nci maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca ikibin Türk Lirası olarak

⁵⁰⁸ 3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinin 5'nci fıkrasına göre, “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 zatî maksatlı tarım ve hayvancılık yapısı inşa edilmesi halinde yapı sahibine üç yüz 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, üç yüz Türk Lirasından az olmamak üzere, ikinci fıkraya göre hesaplanan toplam ceza miktarının beşte biri olarak uygulanır.” Bu düzenleme uyarınca, muhtarlık izni alınarak yapılması gereken yapıların bu izin alınmadan yapılması halinde Kanunun 42/2'nci fıkrasına göre değil 42/5'inci fıkrasına göre idari para cezası uygulanmalıdır. **Ayanoğlu**, s. 442; **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s.779-780.

⁵⁰⁹ Danıştay'a göre yapı sahibinin İmar Kanununun 32'nci maddesindeki sorumlulukları yerine getirmediğinin kabulü ve Kanunun 42/3'üncü maddesine göre imar para cezası verilmesinden söz edilebilmesi için idarece yapı sahibine verilen bir aylık sürenin de dolmasının beklenmesi gerekmektedir. D14D, 06.12.2017, E:2015/9636, K:2017/6769, (Uyap Veri Tabanı).

verilecek imar para cezası yaptırımının sebep unsurunu oluşturmaktadır⁵¹⁰. Aynı şekilde Kanunun 42'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında, “*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 on bin Türk Lirası idari para cezası verileceği*” hüküm altına alınmıştır. Her iki fıkra uyarınca verilecek para cezaları da maktu nitelikte para cezaları olup, Kanunda yazılı 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 uygulanmaktadır.

3.7.5. İmar Para Cezasının Hesaplanması ve Uygulanması Usulü

3.7.5.1. Genel Olarak

5216 sayılı Kabahatler Kanununun 16'ncı maddesinde idari para cezalarının maktu⁵¹¹ ve nispi⁵¹² olarak ikili bir ayrıma tabi tutulduğunu yukarıda belirtmiştik. 3194 sayılı İmar Kanununun idari para cezalarının düzenlendiği 42'nci maddesinde de Kabahatler Kanunundaki düzenlemeye paralel olarak maktu ve nispi olmak üzere iki çeşit imar para cezası öngörülmüştür. Şöyle ki anılan maddenin 2'nci fıkrasında; ruhsat alınmadan yapı yapılması, ruhsat ve ruhsat eki projelere aykırı yapı yapılması ve imar mevzuatına aykırı yapı yapılması fiilleri için nispi para cezası verilmesi öngörülmüşken, 3'üncü fıkrasında; belirli maddeler sayılarak bu maddelerdeki mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan kişiler için maktu para cezası uygulanması öngörülmüştür⁵¹³. Aynı şekilde 4'üncü fıkrada da bir kısmı veya

⁵¹⁰ **Kalabalık**, s. 177-178; **Ergen ve Böke**, s. 461; **Genç**, s. 287; **Ayanoğlu**, s. 443.

⁵¹¹ Maktu kelimesi; götürü, belirli miktarda, değeri biçilmiş, pazarlıksız anlamında kullanılan bir kelimedir. **Yılmaz**, Hukuk Sözlüğü, s. 556.

⁵¹² Nispi kelimesi, oranlı, orana göre, oransal anlamlarında kullanılan bir kelimedir. **Yılmaz**, Hukuk Sözlüğü, s. 680.

⁵¹³ İmar Kanununun 42'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında maktu para cezası öngörülen fiillerden biri de Kanunun 32'nci maddesine aykırı davranılması, bu maddedeki mükellefiyetlerin yerine getirilmemesidir. Buna göre, 42'nci maddenin 2'nci fıkrasında, ruhsat alınmaksızın ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması fiili nispi para cezası ile cezalandırıldığı halde, 3'üncü fıkraya göre verilecek cezanın, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapının tespiti halinde, 32'nci maddedeki mükellefiyeti yerine getirmeyerek bir ay içinde ruhsat almayan ya da yapısını ruhsata uygun hale getirmeyenlere yönelik olduğu anlaşılmaktadır. D6D, 14.10.2019, E:2019/5660, K:2019/9198. (Uyap Veri Tabanı)

tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu yetkili idareler tarafından tespit edilen yapıların tamir edilmemesi veya yıkılmaması fiili için maktu para cezası belirlenmiştir.

İmar para cezasının hesaplanması ve uygulanması usulüne ilişkin inceleme yaparken konuya hesaplanan para cezasının kime ya da kimlere uygulanabileceği sorusuna cevap vererek başlamak yerinde olacaktır. Zira yukarıda belirtildiği gibi yıkım yaptırımı yapıya ilişkin olduğundan muhatapların çok bir önemi olmamakla birlikte, imar para cezası yapıya değil, şahsa ilişkin olduğundan imar para cezası uygulanmadan yapı sahibinin şüpheden uzak biçimde tespit edilmesi ve kanunda belirtilen kıstaslara uygun olarak hesaplanıp yapı sahibi kişi adına uygulanması gerekmektedir⁵¹⁴.

3.7.5.2. İmar Para Cezası Yaptırımının Muhatapları ve Yapı Sahibi Kavramı

İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasında; genel anlamıyla imar düzenine aykırı olarak yapılan *yapının sahibine, müteahhidine* ve aykırılığı altı iş günü içinde ilgili idare bildirmeyen *fenni mesullerine* imar para cezası verilebileceği hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında ise kanunun çeşitli maddelerinde düzenlenen yükümlülükleri yerine getirmeyen ve bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesuller ile yapı müteahhidi ve şantiye şefine idari para cezası verilebileceği düzenlenmiştir.

İmar Kanununun 42'nci maddesinde düzenlenen tüm imar para cezalarının en başta sorumlusu olarak tutulan yapı sahibi kavramından anlaşılması gereken imar düzenine aykırı olarak yapılan yapının maliki değil bu yapıyı yapan kişidir⁵¹⁵. Malik konumunda bulunan kişinin haberi olmadan taşınmazı üzerinde ruhsatsız yapı yapılması durumunda malike imar para cezası uygulanması cezaların şahsiliği ilkesine ve

⁵¹⁴ **Kar**, s. 86.

⁵¹⁵ İstanbul 7'nci İdare Mahkemesi tarafından 03.05.1985 tarihli, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "yapının sahibine" ibaresinin, Anayasa'nın 2'nci ve 38'inci maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, Yüksek Mahkeme 2013 tarihli kararıyla, İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinde yer alan "yapının sahibi" ibaresiyle, aynı Kanunun 5'inci maddesinde öngörülen yapı niteliğindeki inşai faaliyetleri gerçekleştiren kişilerin ifade edildiği, başka bir deyişle 'yapının sahibi' ibaresinden, ister yapının mülkiyetine sahip kişiler, isterse kiracı, yapı malikinin yakını, intifa hakkı sahibi gibi üçüncü kişiler olsun inşai faaliyeti yapan kişilerin anlaşıldığı, Danıştay'ın istikrar kazanan içtihatlarında da yapı sahibinin, mevzuata aykırı yapıyı inşa eden kişi olarak öngörüldüğü, bu nedenle, uygulamada idarelerce gerekli araştırma yapılarak mevzuata aykırı inşai faaliyeti yapan kişi tespit edilmeksizin doğrudan yapının mülkiyet sahibine para cezası verilmesinin, yasanın amacı ve anlamı ile bağdaşmayan bir sonuç doğuracağı, öte yandan, idarelerce gerekli araştırma yapılarak mevzuata aykırı inşai faaliyeti yapan kişi tespit edilerek idari yaptırımın bu kişiye uygulanması gerektiğinden bu anlamda söz konusu ibarenin Anayasa'nın 38'inci maddesinde yer alan "*Ceza sorumluluğu şahsidir.*" hükmüne aykırı olmadığı gerekçesiyle itirazın reddine karar verilmiştir. AnyM. 10.01.2013 E: 2012/93, K:2013/8 RG. T: 28.03.2013 S:28601

hakkaniyete aykırı olacaktır⁵¹⁶. Nitekim Danıştay da istikrar kazanan birçok kararında yapı sahibinden anlaşılması gerekenin yapının sadece maliki değil, maliki olmasa dahi yapıyı yapan kişi olduğuna hükmetmiştir⁵¹⁷. Bu anlamda imar para cezasının uygulanmasından önce imar düzenine aykırı yapıyı yapan kişinin her türlü şüpheden uzak şekilde belirlenmesi cezaların şahsiliği ilkesinin de bir gereğidir. Danıştay da bir kararında bu hususa dikkat çekerek dava konusu ruhsatsız imalatların tapu maliki olan davacılar tarafından yapıldığını ortaya koyacak somut tespitlerin davalı idarece ortaya konulamamış olması karşısında, söz konusu imalatların davacılar tarafından yapılmadığı sonucuna ulaşılmıştır ve davacılar adına verilen imar para cezasının hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir⁵¹⁸. Bu yönüyle idarece sorumlulara imar para cezası uygulanmadan önce yapı sahibinin araştırılması ve her türlü şüpheden uzak biçimde tespit edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte Danıştay bir başka kararında ise yapının mülkiyetinin davacılara ait olduğu, davacıların söz konusu yapıyı iktisap ettikleri tarihten önce ve başka bir kişi tarafından yapıldığına ilişkin herhangi bir somut bilgi ve belge olmadığı da dikkate alındığında yapıyı yapanın kendileri olmadıkları hususunun ispat külfetinin davacılara ait olduğuna hükmetmiştir⁵¹⁹. Buradan anlaşılmaktadır ki yapı sahibinin tespit edilmesi hususunda ispat yükünü somut olayın özelliğine göre idareye veya imar para cezasına muhatap olan kişiye yüklemektedir.

Danıştay, kat karşılığı inşaat sözleşmelerinde; yapı sahibinin, müteahhidin ruhsat almadan inşaat yaptığını idarenin tespit etmesinden önce noter aracılığıyla ruhsatsız yapı yapmaması konusunda müteahhiti uyarması halinde, cezanın sadece müteahhitte uygulanması gerektiğine hükmetmiştir⁵²⁰.

Danıştay, tüzel kişilerin imar para cezasının muhatapı olabileceğini ancak mevzuata aykırı bir yapının tüzel kişi tarafından yaptırıldığının kabulü için, yapıyı yapan ya da yaptıran kişi ya da kişilerin (kanuni temsilci gibi) tüzel kişi adına hareket ettiğinin belirlenmesinin gerektiğini, aksi halde kanuni temsilcinin tüzel kişi adına değil, kendi adına hareket ettiğinin belirlenmesi halinde tüzel kişinin yapı sahibi olarak kabul edilerek, tüzel kişi adına imar para cezası verilmesinin hukuka aykırı olacağına

⁵¹⁶ Şenol Coşkun ve Fatma Kurşun, “Cezaların Şahsiliği İlkesi Bakımından İmar Kanununun 42’nci Maddesinde Belirtilen ‘yapının sahibi’ Kavramı” TAAD, S. 18, Y. 2014 s.525-526.

⁵¹⁷ D6D, 09.10.2019, E:2019/5966, K:8932. (Uyap Veri Tabanı), D6D, 19.09.2019, E:2019/6266, K:7708.(Uyap Veri Tabanı), D14D, 07.05.2018, E:2016/8804, K:2018/3324. (Uyap Veri Tabanı) D14D, 20.09.2018, E:2015/5132, K:2018/5549. (Uyap Veri Tabanı)

⁵¹⁸ D14D, 21.04.2016, E: 2014/4959, K: 2016/3282. (Uyap veri tabanı).

⁵¹⁹ D14D, 18.12.2014, E: 2014/5352, K: 2014/11924, (Uyap veri tabanı).

⁵²⁰ D6D, 31.10.2003, E: 2002/2166, K: 2003/5294, aktaran: Gök, s. 63.

hükmetmiştir⁵²¹. Yapı sahibi kavramıyla ilgili uygulamada ortaya çıkan uyuşmazlıklara ilişkin örneklere imar yaptırımlarında cezaların şahsiliği ilkesi başlığı altında tekrar değinilecektir.

3.7.5.3. Temel Para Cezası

İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasında imar kurallarına aykırı olarak yapılan yapılar için yapıyı yapan yapı sahibine öngörülen imar para cezasının nasıl hesaplanacağı da aynı fıkra düzenlenmiştir. Bu fıkranın (a) bendine göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından belirlenen yapı sınıf ve gruplarına dâhil her bir yapının bir metrekaresi için aynı maddede belirtilen birim ceza miktarı ile yapının inşaat alanının çarpılması sonucu önce temel para cezası miktarı belirlenecek ve aktarılan şekilde hesaplanan temel para cezası, anılan fıkranın (c) bendinin alt bentlerinde sayılan artırım nedenlerine karşılık gelen oranlarla çarpılarak ayrı ayrı ilave edilmek suretiyle sonuç para cezası hesaplanacaktır. Buna göre temel para cezasının hesaplanmasında yapının inşaat alanı ve yapı sınıfı ve grubu temel iki kıstas olarak öngörülmüştür. Bu itibarla, söz konusu iki kıstastan herhangi birinin idarece yanlış tespit edilmesi temel para cezasının hatalı hesaplanmasına neden olacaktır. Öyle ki; anılan fıkranın (c) bendinin alt bentlerinde sayılan artırım nedenlerine karşılık gelen oranlar temel para cezası üzerinden uygulandığından temel para cezasının yanlış hesaplanması sonuç cezanın da yanlış hesaplanmasına neden olacaktır⁵²². Bununla birlikte, aynı fıkranın (b)

⁵²¹ Coşkun ve Kurşun, s. 528; D14D, 11.12.2012, E.2011/13371, K.2012/9456. (Uyap Veri Tabanı)

⁵²² Nitekim Danıştay bir kararında "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi uyarınca, yargı kararı ile idarelerin işlem tesisine zorlanamayacağı gibi idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceğinden; 3194 sayılı Kanunun 42. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde, temel para cezasının hesaplanmasında, yapı inşaat alanı ve yapı sınıfı ve grubu temel kriterler olarak öngörüldüğünden, temel para cezasının bu kriterlere aykırı olarak hesaplandığının tespit edilmesi halinde, aykırılığı tespit edilen para cezası miktarına (c) bendinde öngörülen artırım oranları uygulanarak belirlenen toplam para cezasının da tamamının iptal edilmesi gerektiği, temel para cezasının hesaplanmasına ilişkin aykırılıklar tespit edildikten sonra, bilirkişinin aykırılıktan etkilenen alan ve/veya yapı sınıfı grubuna ilişkin yaptığı tespitler uyarınca raporda hesaplanan para cezası miktarı esas alınarak dava konusu işlemin kısmen iptaline, kısmen davanın reddine karar verilmesi suretiyle, işlemin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı idari yargı denetimi yetkisi aşılarak, idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği, bununla beraber, temel para cezasının, 3194 sayılı Kanunun 42. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen kriterlere uygun olarak hesaplandığı, ancak, (c) bendinde öngörülen artırım sebebi veya sebeplerinin uygulanması koşullarının oluşmadığının anlaşılması halinde ise para cezasının hukuka aykırılığı tespit edilen artırım sebebine isabet eden kısım yönünden kısmen iptaline karar verileceği (...)Bu durumda; uyuşmazlığın çözümü amacıyla yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen bilirkişi raporunda, aykırılıktan etkilenen alanın 49 m² olarak tespit edildiği, dava konusu encümen kararında ise 104 m² olarak farklı belirlendiği, söz konusu farklılığın temel cezayı etkileyen nitelikte olduğu dikkate alındığında, İdare Mahkemesince para cezasının tamamının iptaline karar verilmesi gerekirken, bilirkişi tarafından tespit edilen inşaat alanına göre hesaplanan para cezası esas alınarak, para cezasının kısmen iptali, kısmen davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır. (...)" demek suretiyle aykırılıktan etkilenen alan veya yapı

bendinde “*Mevzuata aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere 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.*” hükmüne yer verilmele örneğin, duvarlarda kapı ve pencere açılması, bina dış cephe duvar kaplamalarının projesinde belirtilen kıstaslara uygun olmaması gibi hallerde aykırılıktan etkilenen alan metrekare bazında hesaplanamayacağından, yapının maliyet bedeli üzerinden hesaplama yapılması gerektiğine işaret edilmiştir.⁵²³. Yeri gelmişken temel para cezasının hesaplanmasında esas alınan iki kıstası incelemek faydalı olacaktır.

3.7.5.3.1. Aykırılıktan Etkilenen Alan

Yukarıda belirtildiği gibi temel para cezasının hesap edilmesinde esas alınan iki kıstastan birisi yapının inşaat alanıdır. Yapının tamamen ruhsatsız yapılmış olması halinde para cezası hesap edilirken yapının tümüyle metrekare cinsinden büyüklüğü dikkate alınacağından ve dolayısıyla tüm inşaat alanı üzerinden hesaplama yapılacağından, ruhsatsız yapılar için aykırılıktan etkilenen alan kavramından söz etmek mümkün değildir⁵²⁴. Bununla birlikte, ruhsatlı olarak yapılan bir yapıda ruhsat veya eki projelere aykırı yapılar yapılması halinde para cezasının hesap edilmesinde söz konusu aykırılığın yapının ne kadarlık alanını etkileyeceği hususu önem kazanmaktadır. Şu kadar ki ruhsata aykırı olarak yapılan yapının etkilediği bu alana aykırılıktan etkilenen alan denmektedir⁵²⁵. Bu itibarla, İmar Kanununun 42’nci maddesinin 2’nci fıkrasının (c) alt bendinde “(...) *Para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında, aykırılıktan etkilenen alan dikkate alınır.*” şeklinde belirtilen hükmün, tamamıyla ruhsatsız olarak

sınıfı ve grubunun hatalı belirlenmesi halinde para cezasının tamamen iptal edilmesi gerektiğine, bununla birlikte aykırılıktan etkilenen alan ve yapı sınıfı ve grubunun doğru belirlenerek temel para cezasının isabetli hesaplandığı durumlarda, sadece hatalı uygulanan artırım nedeni yönünden para cezasının kısmen iptal edilebileceğine hükmetmiştir. D6D, T 19.09.2019, E:2019/6272, K:2019/7690. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²³ **Kar**, s. 92; Danıştay da bir kararında, “*Para cezasının yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün ise, 3194 sayılı Kanunun 42. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi uyarınca yapının inşaat alanı üzerinden; mekânsal olarak alan oluşturmayan bahçe duvarı, kapı, pencere, dış cephe kaplaması gibi imalatlarda ise, metrekare bazında hesaplanamayacağı için para cezasının (b) bendine göre yapının maliyet bedeli üzerinden hesaplanması gerektiğine (...)*” hükmetmiştir. D6D, 25.9.2019, E:2019/6910, K:2019/7992. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²⁴ **Genç**, s. 282. Danıştay bir kararında, yapıdaki ruhsata aykırılığın yapının tamamını etkilemediği sürece inşaat alanı ve aykırılıktan etkilenen alan kavramlarının farklı olguları karşıladığını belirtmiştir. D14D, 20.11.2013, E:2012/9261, K:2013/8185. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²⁵ **Genç**, s. 282-283.

yapılan yapılar için değil, ruhsata aykırı olarak yapılan yapılara ilişkin bir düzenleme olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır⁵²⁶.

Danıştay bir kararında, “aykırılıktan etkilenen alanın tespitinin, yapılan imalatın; binanın statüğünü etkileyip etkilemediğinin idarece yapılacak inceleme sonucu somut olarak ortaya konulduktan sonra; yapılan imalat binanın statüğünü etkilemiyor ise para cezasının ilave yapılan yapı m²'si üzerinden, statüğünü etkilemesi halinde ise ruhsata aykırı yapılan imalat ve aykırılıktan etkilenen yapı inşaat alanının toplamı üzerinden para cezası hesaplanması gerektiğine (...)” hükmetmiştir⁵²⁷. Buna göre örneğin, bir binanın zemin katında taşıyıcı unsur olan bir kolonun kesilmesi binanın statüğünü etkileyeceğinden aykırılıktan etkilenen alan binanın tüm alanı iken, çıkma balkonun kapatılarak odaya dahil edilmesi ya da çatıya baz istasyonu yapılması hallerinde binanın statüğü etkilenmediğinden tüm bina alanı üzerinden para cezasının hesaplanması hatalı bir uygulama olacaktır⁵²⁸.

3.7.5.3.2. Yapı Sınıfı ve Grubu

Temel para cezasının hesap edilmesinde esas alınan iki kıstastan biri aykırılıktan etkilenen alan iken diğeri de yapının sınıfı ve grubudur. İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) alt bendinde⁵²⁹ yapılar büyüklük ve özelliğine göre I, II, III, IV ve V olmak üzere beş çeşit yapı sınıfına ayrılmıştır. I, II ve III. sınıf yapılar için

⁵²⁶ Danıştay bir kararında; “3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinde yer alan “aykırılıktan etkilenen alan” ifadesinden, geniş manada, imara aykırılığın yapıldığı kısmı da içine alacak şekilde bina, daire, işyeri vb. bağımsız bölümün tamamının alanı değil, imara aykırı inşai faaliyetin yapıldığı kısmın alanının anlaşılması gerektiği, bir başka anlatımla imara aykırı inşai faaliyet bir odada yapılmış ise o odanın alanı, balkonda yapılmış ise o balkonun alanı özetle, inşai faaliyetin yapıldığı ve bu faaliyetten doğrudan etkilenen alanın anlaşılması gerektiğine (...)” hükmetmiştir. D6D, 24.06.2019, E:2012/4249, K:2019/6244. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²⁷ D14D, 18.03.2015, E:2014/6405, K:2015/2033. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²⁸ Danıştay başka bir kararında ise, “Bağımsız alanların birleştirilmesi, bağımsız bölüm içerisinde duvarın kaldırılması, kapı ya da pencere açılması ya da balkon ile bağımsız bölüm arasındaki duvarın kaldırılması niteliğindeki imalatlar nedeniyle yapılan aykırılıktan etkilenen alan tespitinde, yapılan imalatın binanın statüğünü etkileyip etkilemediğinin esas alınması, yapılan imalat binanın statüğünü etkilemiyor ise para cezasının, 3194 sayılı Kanunun 42/2. maddesinin (b) bendi uyarınca yapı maliyet birim fiyatları üzerinden, statüğünü etkilemesi halinde ise aynı fıkranın (a) bendi uyarınca yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması gerektiğine” hükmetmiştir. D6D, 24.06.2019, E:2019/5730, K:2019/9308. (Uyap Veri Tabanı).

⁵²⁹ Madde şu şekildedir: “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 on bir Türk Lirası, 3) III. sınıf A grubu yapılara on sekiz, B grubu yapılara yirmi Türk Lirası, 4) IV. sınıf A grubu yapılara yirmi üç, B grubu yapılara yirmi beş, C grubu yapılara otuz bir Türk Lirası, 5) V. sınıf A grubu yapılara otuz sekiz, B grubu yapılara kırk altı, C grubu yapılara elli iki, D grubu yapılara altmış üç 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 Kanunu'nun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında bir Türk Lirasının küsuru da dikkate alınmak suretiyle artırılarak uygulanır.”

A ve B olmak üzere iki yapı grubu, IV. sınıf yapılar için A, B ve C olmak üzere üç yapı grubu ve V. sınıf yapılar için A, B, C ve D olmak üzere dört yapı grubu öngörülmüş ve her bir yapı sınıfında bulunan yapı grubunun bir metrekaresi için birim para cezası miktarı belirlenmiştir. Anılan maddeye göre temel para cezası her bir yapı sınıfı ve grubu için belirlenen birim para cezası miktarı ile aykırılıktan etkilenen alanın çarpılması şeklinde hesap edilmektedir. Her yapı sınıfı ve grubunda yer alan yapının bir metrekaresi için belirlenen birim ceza miktarı her yıl Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca belirlenip Resmi Gazetede ilan edilen "*Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak (...) Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ*" lerde çeşitli yapılar sayılmak suretiyle belirtilmiştir⁵³⁰. Örneğin, üç kata kadar asansörsüz konutlar Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2019 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğde III. sınıf A grubu yapılar içinde sayılmış ve yapı sınıf ve grubu için (Kanunda belirlenen birim ceza miktarının her yıl yeniden değerlendirilme oranında arttırılmasıyla) birim ceza miktarı 41,841-TL olarak belirlenmiştir. Buna göre ruhsata aykırılık nedeniyle 100 metrekare aykırılıktan etkilenen alanı bulunan iki katlı bir konuta verilmesi gereken para cezası $100 \times 41,841\text{-TL} = 4.184,10\text{-TL}$ olacaktır.

Son olarak belirtmek gerekir ki aykırılıktan etkilenen alanda olduğu gibi yapı sınıfı ve grubunun hatalı belirlenmesi de temel para cezasını ve dolayısıyla bu ceza üzerine artırım uygulanarak hesap edildiğinden sonuç cezayı etkileyecektir. Nitekim Danıştay hatalı yapı sınıfı ve grubu üzerinden belirlenen cezanın tümünden iptal edilmesi gerektiğine hükmetmiştir⁵³¹.

3.7.5.3.3. Artırım Nedenleri

Yukarıda imar kurallarına aykırı yapı yapılması halinde bu yapılara uygulanacak temel para cezasının, inşaat alanı üzerinden hesaplama yapılabilecek ve yapılamayacak yapı türlerine göre nasıl hesaplanacağını belirtmiştik. İşte 3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırılması gereken ve bu bentlere göre hesap edilecek temel para cezası, (c) bendinin alt bentlerinde sayılan artırım nedenlerine karşılık gelen oranlarda arttırılarak sonuç ve toplam ceza bulunacaktır⁵³². Temel para cezası üzerine eklenerek uygulanacak artırım nedenleri Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (c) bendinde 13 alt bent halinde

⁵³⁰ **Kalabalık**, İmar Hukuku Dersleri, s. 775.

⁵³¹ D14D, 07.11.2018, E:2017/3676, K:2018/6576. (Uyap Veri Tabanı).

⁵³² 3194 SK. m. 42/2

sayılmıştır. Bu artırım nedenleri incelendiğinde; yapının mülkiyet durumu, bulunduğu alanın özelliği, durumu, niteliği, yerleşmeye ve çevreye etkisi, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediği dikkate alınarak artırım nedenleri belirlendiği görülmektedir. Tam da burada 13 alt bent halinde sayılan ve imar kurallarına aykırı yapıyı yapan kişiye uygulanacak toplam para cezasını büyük ölçüde etkileyen artırım nedenlerini Danıştay içtihatları ışığında incelemek yerinde olacaktır.

3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırılması gereken yapı, hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise (c) bendinin 1'inci alt bendi uyarınca, temel para cezasının % 30'u oranında arttırılacağı hüküm altına alınmıştır. Danıştay'a göre, bu bent gereğince artırım uygulanabilmesi için; imar kurallarına aykırı yapının hisseli parselde diğer maliklerin izni olmadan yapılmış olması gerekmekte olup, dava dosyasında taşınmazın hisseli olduğuna dair tapu bilgisi olması halinde, taşınmazın hisseli olmadığına veya hisseli taşınmazda yapılan yapı için diğer hissedarlardan muvafakat alındığına dair ispat yükü davacıdadır⁵³³. Danıştay başka bir kararında, kat mülkiyeti hakkıyla bağımsız bölüme malik olunması durumunda, taşınmazın kullanım hakkı diğer maliklerin onayına bağlı olmaksızın yalnızca bağımsız bölüm sahibine ait olduğundan bağımsız bölüm maliki tarafından diğer maliklerin onayı alınmaksızın yapılan yapı için 42'nci maddenin 2'nci fıkrasının (c) bendinin 1'inci alt bendinin uygulanmasının olanaklı olmadığına hükmetmiştir⁵³⁴. Temel para cezası üzerinden uygulanan ikinci artırım nedeni, yapının kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış olmasıdır. Bu halde (c) bendinin 2'nci alt bendi uyarınca, temel para cezası % 40 oranında arttırılacaktır. Bu artırım nedeninde önemli olan yapının mülkiyet durumudur⁵³⁵. Danıştay, yapının kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış olmasına ilişkin tespitlerin yapı tatil tutanağında veya imar para cezasına ilişkin işlemlerde belirtilmesi gerektiğine, bu yönde herhangi bir tespit yapılmadan anılan bent uyarınca temel para cezasına artırım uygulanamayacağına hükmetmiştir⁵³⁶. Temel para cezasına ilave olunabilecek üçüncü artırım nedeni, yapının uygulama imar planında veya parselasyon

⁵³³ D6D, 08.05.2019, E: 2019/2753, K:2019/3890. (Uyap veri tabanı); Danıştay konuya ilişkin başka bir kararında, hisseli bir taşınmazda ruhsatsız yapı yapıldığı gerekçesiyle tüm hissedarlara imar para cezası uygulanmışsa artık bu bent uyarınca artırım yapılamayacağına hükmetmiştir. D6D, 15.10.2019, E: 2019/5967, K:2019/9309. (Uyap veri tabanı).

⁵³⁴ D6D, 24.6.2019, E: 2019/4781, K:2019/6248. (Uyap veri tabanı).

⁵³⁵ Genç, s. 271.

⁵³⁶ D14D, 24.03.2016 E:2014/11822, K:2016/2195, aktaran: Kar, s. 96. (dn. 190)

planında “Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı” olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış olması halidir. Bu durumda (c) bendinin 3’üncü alt bendi uyarınca, temel para cezası % 60 oranında arttırılarak ilave olunacaktır. Buna göre, imar kurallarına aykırı yapının, imar planı ya da parselasyon planında belediye hizmet alanı, kamu tesis alanı, yeşil alan, pazar yeri ve çocuk parkı gibi umumi hizmet alanlarına ayrılan yerlerde yapılmış olması halinde bu bent uyarınca artırım yapılacaktır⁵³⁷. İmar Kanununun 42’nci maddesinin 2’nci fıkrasının (c) bendinin 4’üncü alt bendinde öngörülen diğer bir artırım nedeni, yapının mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit etmesi halidir. Bu durumda temel para cezası % 100’ü, oranında arttırılacaktır⁵³⁸. Temel para cezası üzerinden uygulanan beşinci artırım nedeni, yapının uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış olmasıdır. Bu halde (c) bendinin 2’nci alt bendi uyarınca, temel para cezası % 20 oranında arttırılacaktır. Söz konusu artırım nedeninin uygulanabilmesi için imar kurallarına aykırı yapının yapıldığı alanda kesinleşmiş ve yürürlükte bulunan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının bulunması ve bu durumun idarece somut bilgi ve belgelerle kanıtlanması gerekmektedir⁵³⁹. Temel para cezasına ilave olunabilecek altıncı artırım nedeni, yapının yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmasıdır. Bu halde (c) bendinin 6’ncı alt bendi uyarınca, temel para cezası % 80 oranında arttırılarak ilave olunacaktır. Danıştay, bu bent uyarınca temel para cezasına artırım uygulanabilmesi için ilgili taşınmazın bulunduğu alanda yapılaşmanın tümüyle yasaklanmış durumda (1. derece askeri yasak bölge, 1. derece arkeolojik veya doğal sit alanları vb.) olması ve taşınmazın bulunduğu alana ilişkin uygulama imar planlarının olmaması gerektiğine hükmetmiştir⁵⁴⁰. Temel para cezası üzerinden uygulanan yedinci artırım nedeni, yapının özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış olmasıdır. Bu halde (c) bendinin 7’nci alt bendi uyarınca, temel para cezası % 50 oranında arttırılacaktır. Burada yukarıda belirtilen 6’ncı bentten farklı olarak üzerinde yapı yapılması tamamıyla

⁵³⁷ **Genç**, s. 272. Danıştay bir kararında; bu bent uyarınca temel para cezasına artırım uygulanabilmesi için, öncelikle yapının uygulama imar planı veya parselasyon planı bulunan bir alanda yer alması ve bu planlarda "Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı" olarak belirlenmesi gerektiğini belirttikten sonra, dava konusu yapının bulunduğu alana ilişkin bir uygulama imar planı veya parselasyon planı bulunup bulunmadığının ve var ise alanın hangi işleve ayrıldığına ilişkin bir bilgi veya belgenin idarece ortaya konulamaması nedeniyle anılan bent uyarınca yapılan artırımı hukuka aykırı bulmuştur. D14D, 29.04.2015, E:2013/5888, K:2015/3426. (Uyap Veri Tabanı)

⁵³⁸ Danıştay’a göre bu bent uyarınca artırım uygulanabilmesi için, yapının can ve mal emniyetini hangi yönlerden tehdit ettiğinin yapı tatil tutanağında ve imar para cezasına ilişkin işlemde somut tespitlerle ortaya konulması gerekmektedir. D14D, 05.06.2018, E:2015/4853, K:2018/4401. (Uyap Veri Tabanı).

⁵³⁹ **Genç**, s. 274; D14D, 04.03.2014 E:2012/6634, K:2014/2908. (Uyap Veri Tabanı).

⁵⁴⁰ D6D, 24.04.2019, E:2019/3581, K:2019/3039, (Uyap veri tabanı).

yasaklanmamakla birlikte, alanda özel kanunlar ile belirlenmiş özel bir imar rejimi bulunmaktadır⁵⁴¹. Danıştay bir kararında kesin yapılaşma yasağı bulunan bir alanın başka bir nedenle ayrıca özel imar rejimine tabi olan bir alan olması durumunda kesin yapılaşma yasağının öncelikli olacağı, bu nedenle, bu iki bendin aynı anda uygulanmasının olanaklı olmadığına hükmetmiştir⁵⁴². Temel para cezasına ilave olunabilecek sekizinci artırım nedeni, yapının ruhsatsız olmasıdır. Bu durumda (c) bendinin 8'inci alt bendi uyarınca, temel para cezası % 180 oranında arttırılarak ilave olunacaktır. Bu bent uyarınca temel para cezasına artırım uygulanabilmesi için yapının baştan itibaren tamamıyla ruhsatsız yapılmış olması gerekmekte olup, ruhsatlı bir yapıda sonradan eklenti niteliğinde ruhsatsız imalatlar yapılmış olması bu bent kapsamında değildir⁵⁴³. İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (c) bendinin 9'uncu alt bendinde öngörülen diğer bir artırım nedeni, yapının ruhsatı hükümsüz hale gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor olması halidir. Bu durumda temel para cezası % 50 oranında arttırılacaktır⁵⁴⁴. Temel para cezası üzerinden uygulanan onuncu artırım

⁵⁴¹ Danıştay'a göre; "(...) belirli bir idari sınıra bağlı kalınmaksızın, ekonomik, kültürel, doğal ya da başka özellikleri gereğince ve kamu yararı nedeniyle İmar Kanunundan farklı bir şekilde veya tamamlayıcı ve koruyucu nitelikteki imar usul ve esaslarının özel bir kanunla düzenlendiği yerleri ifade etmekte olup, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu gibi özel imar düzenlemeleri ve kısıtlamaları getirilen yerler özel kanunlarla belirlenmiş özel imar rejimine tabi yerler olarak değerlendirilmektedir." D14D, 25.09.2018, E:2015/5907, K:2018/5686. (Uyap Veri Tabanı)

⁵⁴² "(...)3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendinin 6 ve 7 sayılı alt bentleri birlikte değerlendirildiğinde; aykırılığa konu yapının yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılması durumunda cezanın % 80'i, özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılması durumunda ise cezanın % 50'si oranında arttırılacağına öngörülmüş olduğu, fiilin ağırlığına göre uygulanacak artırım konusunda bir derecelendirme yapıldığı, 6 sayılı alt bent ile kesin yapılaşma yasağı olan kıyı, 1. derece doğal ve arkeolojik sit alanları gibi yerlerin, 7 sayılı alt bent ile de kesin yapılaşma yasağı olmamakla birlikte, bölgenin özelliği nedeniyle yapılaşmanın sınırlandırıldığı ya da ilgili idarelerin iznine bağlandığı orman alanları, özel çevre koruma bölgeleri, 2. ve 3. derece doğal ve arkeolojik sit alanları gibi yerlerin kastedildiği, kesin yapılaşma yasağı bulunan bir alanın başka bir nedenle ayrıca özel imar rejimine tabi olan bir alan olması durumunda kesin yapılaşma yasağının öncelikli olacağı, bu nedenle, bu iki bendin aynı anda uygulanmasının olanaklı olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır." D14D, 26.4.2016, E:2014/5785, K:2016/3298. (Uyap Veri Tabanı)

⁵⁴³ D6D, 20.05.2019, E:2019/3479, K:2019/4571, (Uyap Veri Tabanı). Danıştay, yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda zaten ruhsat almanın mümkün olmaması nedeniyle 6 ve 8'inci bentlerin bir arada artırım nedeni olarak uygulanamayacağı yönündeki yerel mahkeme kararını, "(...) her ne kadar yapılaşmaya yasaklanmış alanda ruhsatlı yapı yapılamayacağı açık ise de, ruhsatsız olarak yapılan her inşaat yapılaşmaya yasaklanmış alanda olmayacağı gibi yapılaşmaya yasaklanmış alanda yapılan ruhsatsız inşaatların yapılaşmaya yasak olmayan alanlarda yapılan ruhsatsız inşaatlarla da bir tutulamayacağı, yukarıda belirtilen iki farklı durum için fiilin ağırlığına göre farklı miktarlarda para cezası uygulanması amaçlandığından, aykırılığa konu yapı hakkında belirlenen temel ceza miktarına, duruma göre yukarıda belirtilen artırımların birlikte uygulanmasının mükerrer cezalandırma olarak nitelendirilemeyeceği açıktır." gerekçesiyle bozmuştur.

⁵⁴⁴ Danıştay'a göre, bu bent uyarınca artırım uygulanabilmesi için, yapıya ruhsatlı başlanılmış olması ve yine aynı Kanununun 29'uncu maddesinde öngörüldüğü gibi ruhsat müddetinden itibaren 5 yıl içinde yapı kullanma izninin alınamamış olması ya da, yargı kararı gibi başkaca bir nedenle ruhsatının

nedeni, yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşâ faaliyetine konu yapı yapılmış olmasıdır. Bu halde (c) bendinin 10'uncu alt bendi uyarınca, temel para cezasının % 100'ü oranında artırım uygulanacaktır. Yapının inşasına ruhsat alınarak başlanması ve tamamlanarak yapı kullanma izin belgesi alınması sonrasında yapıda ruhsata tabi yeni eklentilerin yapılması halinde temel para cezasına bu bent uyarınca artırım uygulanacaktır⁵⁴⁵. Temel para cezasına ilave olunabilecek on birinci artırım nedeni, yapının inşâ faaliyetlerinin tamamlanmış ve kullanılmıyor olması, on ikinci artırım nedeni, yapının inşâ faaliyetlerinin tamamlanmış ve kullanılıyor olması ve son olarak on üçüncü artırım nedeni ise yapının çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor olması halidir. Bu hallerde temel para cezası (c) bendinin 11, 12 ve 13'üncü alt bentleri uyarınca, temel para cezası sırasıyla % 10, % 20 ve % 20 oranında arttırılarak ilave olunacaktır. Danıştay bu üç halde de artırım uygulanabilmesi için bentte belirtilen durumların idarece somut bilgi ve belgelerle ortaya konulması gerektiği yönünde kararlar vermektedir⁵⁴⁶.

Son olarak belirtmek gerekir ki, İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının (c) bendinin alt bentlerinde öngörülen 13 artırım nedeni yanında özel bir artırım nedeni de 3621 sayılı Kıyı Kanununun 15'inci maddesinde öngörülmüştür. Bu maddede, kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapan kişilere Türk Ceza Kanunu veya İmar Kanunu hükümlerine göre verilecek cezanın bir kat artırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, yapı tatil tutanağında imar kurallarına aykırı yapının kıyı kenar çizgisi içinde yapıldığının tespit edilmesi halinde İmar Kanununa göre hesaplanan para cezası Kıyı Kanununun 15'inci maddesi uyarınca 1 kat artırılarak uygulanacaktır⁵⁴⁷.

hükümsüz hale gelmiş olması gerekmektedir. D14D, 09.03.2016, E:2014/8238, K:2016/1613. (Uyap Veri Tabanı)

⁵⁴⁵ D14D, T:20.06.2017, E:2016/4753, K:2017/4158. (Uyap Veri Tabanı)

⁵⁴⁶ D14D, 18.03.2015, E:2013/9615, K:2015/2022. (Uyap Veri Tabanı)

⁵⁴⁷ D14D, 14.09.2018, E:2015/10762, K:2018/5318. (Uyap Veri Tabanı) Bununla birlikte, 3621 sayılı Kıyı Kanununun 15'inci maddesinde yer verilen artırımlı cezaya ilişkin hükmün uygulama nedenini, ruhsatsız veya ruhsata aykırı inşaat yapma fiili oluşturduğundan, izinsiz yapılan yapıların belli sürede ruhsata bağlanması veya ortadan kaldırılmasına ilişkin 3194 sayılı Kanunun 32'nci maddesinden doğan yükümlülüğün yerine getirilmemesi fiilini maktu para cezası ile cezalandıran İmar Kanununun 42'nci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre verilecek para cezası, İmar Kanunu uyarınca verilmesine rağmen Kıyı Kanununun 15'inci maddesi uyarınca artırılmayacaktır. Nitekim, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 4'üncü İdare Dava Dairesinin 15.10.2019 tarih ve E:2019/1215, K:2019/1517. sayılı kararı da bu yöndedir. (Uyap Veri Tabanı)

3.7.5.4. İmar Para Cezası ve Tekerrür

Tekerrür kavramı ceza hukukunda, bir kimsenin bir suçtan dolayı mahkûm olduktan sonra, bu mahkûmiyet veya mahkûmiyet sonucu gerçekleşen tam ya da kısmi infazdan sonra kanunda öngörülen süreler içinde yeniden suç işlenmesi hali olarak tanımlanmaktadır⁵⁴⁸. Tekerrür şartlarının gerçekleşmesi halinde ikinci ve aynı fiile verilecek ceza, ilk fiile verilecek cezaya göre artırımlı olacaktır. Bu anlamda bir suç politikası aracı⁵⁴⁹ olan tekerrür, ceza hukuku alanında olduğu gibi idare hukuku alanında da geçerlidir⁵⁵⁰. Bu durumda bir fiile idari yaptırım uygulanmasından sonra bir kere daha aynı fiilin işlenmesi halinde ikinci fiile uygulanacak yaptırım arttırılarak uygulanmaktadır⁵⁵¹. İmar yaptırımları alanında da imar kurallarına aykırı fiillerin tekerrürü halinde yapı sahibinin daha fazla imar para cezası ile cezalandırılacağına ilişkin düzenleme bulunmaktadır⁵⁵². Şöyle ki 3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında anılan maddede (42'nci maddede) idari yaptırıma bağlanan fiil ve hallerin, yapının inşa edilmesi süreci içinde tekrar edilmesi halinde, idari para cezaları bir kat artırılarak uygulanacaktır. Daha açık bir ifadeyle, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine ya da imar mevzuatına aykırı yapılan yapı nedeniyle yapı sahibine imar para cezası verildikten sonra bu fiil tekrar edilirse para cezası bir kat artırılarak verilecektir. Burada uygulamada idareler tarafından tekerrür hükmü uygulanırken ikinci idari ihlalin tespiti halinde ilk ihlale karşı verilen imar para cezasının bir kat artırıldığı görülmekle birlikte, Danıştay istikrar bulmuş kararlarında tekerrür hükmündeki bir kat artırımın önceki cezanın iki katı şeklinde değil, tespit edilen yeni aykırılık için, İmar Kanununun 42'nci maddesine göre hesaplanan para cezasının bir katı şeklinde, yani; yapılan tespit üzerine inşaatın devam edilen kısmı üzerinden uygulanması gerektiği⁵⁵³ düşüncesiyle bu uygulamayı hukuka aykırı bulmakta ve iptal hükmü kurulmasına yönelik olarak yerel mahkemelerce verilen ret kararlarını bozmaktadır. Buna göre ilk imar ihlali yapı tatil

⁵⁴⁸ Mehmet Emin **Artuk** / Ahmet **Gökçen**/ A. Caner **Yenidünya**, Ceza Hukuku Genel Hükümler II, Seçkin Yayınları, Ankara 2013, s. 213; İlhan **Üzülmöz**, “*Türk Hukukunda Tekerrür*” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.10, S. 1-2, Y. 2002, s. 166. Tekerrürün koşulları için bkz. İzzet **Özgenç**, Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Bası, Ankara 2010, s. 711-712; Çetin **Arslan**, Murat **Kayanççek**, Suçta Tekerrür, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s. 61.

⁵⁴⁹ **Üzülmöz**, s. 168.

⁵⁵⁰ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 82.

⁵⁵¹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 82.

⁵⁵² **Yaşar**, s. 276.

⁵⁵³ D14D, 21.03.2017, E:2014/8028, K:2017/1569. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 14.04.2017, E:2014/3774, K:2017/2406. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 07.03.2017, E:2015/10607, K:2017/1304. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 17.12.2015, E:2015/10060, K:2017/10477. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 09.04.2015, E:2013/4934, K:2015/2833. (Uyap Veri Tabanı).

tutanağı ile tespit edilip yapı mühürlendikten ve imar para cezası uygulandıktan sonra yapının inşası sürecinde mühür fekki yoluyla ikinci kez yapılan imar ihlali yeni bir yapı tatil tutanağı ile tespit edilecek ve imar para cezası ilk cezanın bir kat artırılması şeklinde değil ikinci tespite karşılık gelen para cezasının bir kat arttırılması şeklinde uygulanacaktır.

3.7.6. İmar Para Cezasının Konusu

İmar para cezasının konu unsuru yaptırımın sonucunu ifade ettiğinden bu yaptırımın konu unsuru ilgisine para cezası verilmesi ve tahsil edilmesidir. Yukarıda imar para cezasının hukuki süreci anlatılırken Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen İmar Kanununun 42'nci maddesinde idareye geniş bir takdir yetkisi tanındığı belirtilmişti. Anılan hükmün yürürlükte olduğu dönemde bu takdir yetkisindeki sınırın aşılması halinde imar para cezası işleminin konu unsuru yönünden sakatlandığına dair Danıştay kararı bulunmaktadır⁵⁵⁴. Ancak İmar Kanununun 42'nci maddesinin tümüyle yeniden düzenlenmesinden sonra imar düzenine aykırı yapı yapılması halinde verilecek imar para cezası konusunda idareye herhangi bir takdir yetkisi tanınmadığından konu unsurunda bu şekilde bir sakatlık hali söz konusu olmayacaktır. Bununla birlikte, imar düzenine karşı yapılan ihlaller için idarece kanunda öngörülenden farklı bir yaptırım uygulanması halinde konu unsuru yönünden sakatlık ortaya çıkacaktır⁵⁵⁵. Bu itibarla, örneğin imar para cezasının kanunda öngörülen hesaplama usulüne aykırı olarak hesaplanması ya da İmar Kanununun 42'nci maddesinin 2'nci fıkrasının ihlal edilmesi sonucunda anılan fıkraya göre nispi para cezası uygulanması gerekirken farklı imar ihlallerini cezalandıran aynı maddenin 3'üncü fıkrası uyarınca maktu para cezasına hükmedilmesi işlemi konu unsuru yönünden sakatlayacaktır.

3.7.7. İmar Para Cezasının Amacı

İmar para cezası yaptırımı bir idari işlemin karakteristik olarak tüm özelliklerini taşıdığından tüm idari işlemlerin amacında olduğu gibi imar para cezalarının da nihai amacı kamu yararadır. Bununla birlikte idari işlemlerin amaç unsuru ilk bakışta farklı ve özel görünümle ortaya çıkabilmektedir⁵⁵⁶. Bu anlamda imar para cezalarının uygulanmasıyla imar düzenini ihlal edenlerin cezalandırılması ve bu yolla sorumlulara gözdağı verilmek suretiyle sağlıklı ve estetik kentleşme, düzenli yapılaşma ve çevrenin korunması gibi toplumun esenliğini sağlayacak olgular hedeflenmektedir.

⁵⁵⁴ D.6.D. 23.11.2004, E:2004/2376, K:2004/5923, aktaran: **Yaşar**, İmar Hukuku, s. 276.

⁵⁵⁵ **Oğurlu**, s. 164. Yazar aktarılan değerlendirmeyi genel olarak idari yaptırımlar için yapmaktadır.

⁵⁵⁶ **Oğurlu**, s. 177.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI İDARİ YARGIDA YARGISAL DENETİM

1. GENEL OLARAK İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI YARGISAL DENETİM

İdarenin faaliyetlerini yürütürken araç olarak kullandığı idari işlemler ve eylemlerle açıkladığı irade, özel hukuk ilişkilerinde açıklanan iradeye nazaran hukuksal açıdan üstün niteliktedir⁵⁵⁷. Kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılmasıyla ortaya çıkan bu üstün irade, kendisini idari işlemlerin tek taraflı hüküm ifade etmesi ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanması şeklinde gösterir⁵⁵⁸. Başka bir ifadeyle idare hukukuna özgü usullere uygun olarak tesis edilen bir idari işlem veya eylem, muhatabının iradesine bağlı olmaksızın onun hukuki durumunda değişiklik meydana getirir; öyle ki bu işlem ve eylem, idarenin kendisi tarafından ya da yargı kararıyla ortadan kaldırılmadığı sürece hukuka uygun kabul edilir. İşte birey karşısında bu denli güçlü olan idarenin yetkilerini kullanırken hukuka bağlı olma sorunu ortaya çıkar ki esasen bir hukuk devletinde bu sorunun çözümü; idarenin hukuka bağlı kalmasına veya son tahlilde hukuka aykırı davranan idarenin çeşitli denetim yollarıyla hukuka uygunluğunun sağlanmasına bağlıdır. İdarenin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve en nesnel olan yol hiç kuşkusuz “yargı denetimidir”⁵⁵⁹. Nitekim Anayasa Mahkemesi birçok kararında hukuk devleti kavramını tanımlarken hukuk devletini yargı denetimine açık olan devlet olarak nitelemiştir⁵⁶⁰. Keza bu nitelemenin pozitif esasını

⁵⁵⁷ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 12.

⁵⁵⁸ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 12.

⁵⁵⁹ **Gözübüyük**, s. 1; **Tan**, s. 628; Bireyin idare karşısında güçsüz durumuna ve korunması gerektiğine dikkat çekmek isteyen birçok yazar “yargısal denetim” kavramı yerine “yargısal korunma” kavramını kullanmayı uygun görmüştür. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 17, **Oğurlu**, s. 117-118, **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 144.

⁵⁶⁰ “Hukuk devleti, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasanın bulunduğu bilinci olan devlettir.” Any M.

Anayasanın 125'inci maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan “*idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır*” şeklindeki düzenlemenin oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

İdarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu ifade ettikten sonra, çalışmamızın başından beri tipik bir idari yaptırım ve dolayısıyla idari işlem olduğunu ifade ettiğimiz imar yaptırımlarına karşı da yargı yolunun açık olduğunu söylemek zor olmayacaktır. Hatta Anayasa Mahkemesi bir kararında “*yönetmelikler, yönetimin karar ve işlemlerinin denetimi en zorunlu olanlarıdır*”⁵⁶¹ demek suretiyle idari yaptırımların yargısal denetimindeki zorunluluğu diğer idari işlemlere nazaran bir adım öne çıkarmıştır. Bu bakımdan kendisine uygulanan bir imar yaptırımının hukuka aykırı olduğu kanısında olan bir kişi, bunu idari yargı önüne getirerek yargısal denetimini sağlayabilecektir⁵⁶². Zira idari yargının konusunu genel anlamda idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar oluşturmaktadır⁵⁶³. Biz de çalışmamızın bu son bölümünde önceki bölümlerde idari işlem boyutuyla incelediğimiz imar yaptırımlarının idari yargıda yargısal denetiminin nasıl ve hangi usulde yapıldığını incelemeye çalışacağız.

2. İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI AÇILACAK İDARİ DAVALAR

2.1. Genel Olarak İdari Dava Kavramı

İdarenin eylem ve işlemleri karşısında bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması için yargısal denetimin zorunlu bir gereklilik olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu bağlamda idarenin işlemlerinden imar yaptırımlarının temel hak ve özgürlükleri ihlal etme yeteneği diğer idari işlemlere göre daha fazla olduğundan bu tür idari işlemler için de yargısal denetim bir zorunluluk olup bu zorunluluk idari dava kavramını ortaya çıkarmaktadır. Tan, idari dava kavramını; “*idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı eylem ve işlemlerden doğan dava*” şeklinde tanımlamaktadır⁵⁶⁴. Başka bir ifadeyle idarenin yürüttüğü faaliyetler ve kamu hizmetleri nedeniyle ortaya çıkan ihtilaflar idari davaların konusunu oluşturmaktadır⁵⁶⁵. Bununla birlikte idari davaların ortaya

16.07.2010, E:2010/29, K:2010/90, RG, T. 04.12.2010. S.27775; Aynı yönde kararlar için bkz. Any M. 02.05.2013, E:2013/44, K:2013/59, RG, T. 10.12.2013. S.28847; Any M. 29.11.2017 E:2017/137, K:2017/161, RG, T. 19.12.2017, S. 30725.

⁵⁶¹ Any M. E:1987/16, K:1998/8, RG, T. 23.08.1988, S. 19908.

⁵⁶² **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 149.

⁵⁶³ Baki **Kuru** / Ramazan **Arslan** / Ejder **Yılmaz**, Medeni Usul Hukuku, Değiştirilmiş 20. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009, s. 59.

⁵⁶⁴ **Tan**, s. 777.

⁵⁶⁵ **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 149.

çıkabilmesi için her şeyden önce idarenin yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken tasarruflarından ve girişimlerinden dolayı menfaati veya hakları ihlal edilenlerin, idare ile aralarında ortaya çıkan uyuşmazlığın çözümlenmesi ve kendilerine hukuki koruma sağlanması için uyuşmazlığı idari yargı düzeni içinde bulunan yargı yerlerine götürmeleri gerekmektedir⁵⁶⁶. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesinde iptal ve tam yargı davaları olmak üzere iki temel idari dava türü bulunmaktadır. Bu iki dava türü ile elde edilmek istenen sonuçlar birbirinden farklıdır. Şöyle ki; iptal davası, idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla menfaati ihlal edilenler tarafından açılan ve idari işlemi yapıldığı tarihe kadar geriye yürür biçimde ortadan kaldırmayı⁵⁶⁷ amaçlayan bir dava iken; tam yargı davası idari işlem veya eylem nedeniyle hakları ihlal edilen kişiler tarafından işlem veya eylem nedeniyle ortaya çıkan zararın tazmini amacıyla açılan bir davadır. Bu anlamda iptal davalarının konusunu hukuka aykırılık kavramı oluştururken, tam yargı davalarının konusunu sorumluluk kavramı oluşturmaktadır⁵⁶⁸.

2.2. İmar Yaptırımlarında İptal Davası

İptal davası en geniş anlamıyla şu şekilde tanımlanmaktadır: “*İptal davası, idare tarafından ittihaz olunan icrai bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati muhtel olan bir şahsın, idari bir mahkemeye müracaat ederek, bu kararın, mevzuata, hukuka -salahiyet, saik, mevzu, şekil veya maksat cihetlerinden biriyle – aykırılığından ötürü bozulmasını istemesidir.*”⁵⁶⁹ İptal davası objektif niteliktedir. Bunun anlamı bir iptal davasında, davacının ya da davalının sübjektif bir hakkı veya şahsi durumu değil; işlemin objektif hukuk kurallarına uygun olup olmadığı araştırılıyor olmasıdır⁵⁷⁰. Bu anlamda iptal davaları ile idarenin işlem ve eylemlerinden hukuka aykırı olanların iptal edilmesi amaç edildiğine göre, kamu otoritesinin kişiler üzerinde olumsuz etki ve sonuçlar doğuran tasarruflarından olan imar yaptırımlarının hukuka uygun olarak verilip

⁵⁶⁶ Ragıp **Sarıca**, İdari Kaza C. 1, İdari Davalar, İstanbul 1949, s. 17.

⁵⁶⁷ Yıldırım **Uler** İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970, s. 4.

⁵⁶⁸ Hasan Nuri **Yaşar**, İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler, İÜHFİM, C. 66, S. 1, s. 213.

⁵⁶⁹ **Sarıca**, s. 7; Benzer tanımlar için bkz. **Gözübüyük**, s. 133; **Tan**, s. 791; Turan **Yıldırım**, İdari Yargı, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s. 309; Zehra **Odyakmaz** / Ümit **Kaymak** / İsmail **Ercan**, On İki Levha Yayınları, Güncellenmiş 7. Baskı, İstanbul 2011, s. 119; Sabri **Coşkun**, Müjgan **Karyağdı**, İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayınları, Ankara 2001, s. 89; İdari Yargılama Usulü Kanununun 2/1-a maddesinde iptal davası, “*İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan*” davalar şeklinde tanımlanmaktadır.

⁵⁷⁰ **Çağlayan**, s. 275; **Yıldırım**, İdari Yargı, s. 309; **Odyakmaz** / **Kaymak** / **Ercan**, s. 119; **Tan**, s. 792; **Gözübüyük**; s. 135; **Gözler**, s. 829.

verilmediğinin denetimi kişilere gerçek hukuk güvenliği sağlaması açısından oldukça önemlidir⁵⁷¹.

Bu açıklamalar ışığında belirtmek gerekir ki; idarenin işlemlerinden olan imar yaptırımlarının hukuka uygun olup olmadığına yönelik inceleme, idari işlem ve eylemlerin genel yargısal denetim yeri olan idari yargı düzeni içinde idari mahkemeler tarafından iptal davası ile yapılmaktadır⁵⁷². Bu dava sonucunda uyuşmazlık konusu edilen imar yaptırımı hakkında iptal kararı verilmesi halinde, yaptırım kararı tüm sonuçlarıyla birlikte geçmişe etkili olarak ortadan kalkacak ve söz konusu yaptırımın hukuka aykırı olduğu idari yargı düzeni tarafından objektif hukuk kurallarıyla ortaya konulmuş olacaktır.

İdarenin eylem ve işlemlerine karşı idari yargıda iptal davası açılması halinde idari mahkemeler tarafından iki aşamalı bir inceleme yapılmaktadır. Birinci aşama ilk inceleme aşaması olup, burada açılan dava; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 14'üncü maddesinde sırasıyla görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet, Kanunun 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadığı yönlerinden araştırılmaktadır. İlk inceleme hususları yönünden bir eksiklik bulunmaması halinde dosyanın tekemmül ettirilmesiyle birlikte ikinci aşamaya yani işin esasına geçilecektir. İkinci aşamada, dava konusu edilen idari işlemin; yetki şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarında hukuka aykırılık olup olmadığı araştırılacaktır.

Çalışmamızın bu kısmında, idarenin işlemlerinden olan imar yaptırımlarına karşı iptal davası açılması durumunda idari mahkemeler tarafından yukarıda belirtilen ilk inceleme ve esas incelemesi olmak üzere yapılacak iki aşamalı incelemeden bahsedilecektir. Bununla birlikte; ilk inceleme hususlarına ilişkin kısımda uygulamada ilk incelemeyle ilgili karşılaşılan tüm sorunlardan değil, imar yaptırımlarına özgü sayılabilecek veya imar yaptırımları için daha özel görünen sorunlara değinilmekle yetinilecektir.

⁵⁷¹ **Ulusoy**, s. 186. Yazar alıntı yapılan ifadeyi idari yaptırımlara özgülemiştir.

⁵⁷² **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 163.

2.2.1. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasında Bazı İlk İnceleme Sorunları

2.2.1.1. Görevli Mahkeme Sorunu

Görev, bir davanın konu itibarıyla hangi yargı düzeninde ve bu yargı düzeni içinde hangi mahkemede inceleneceğini belirten bir usul kuralıdır⁵⁷³. Askeri yargının kapatılmasıyla⁵⁷⁴ Türk yargı sisteminin temel olarak adli yargı ve idari yargı olarak teşkilatlandığı dikkate alındığında, idari yargı düzeninde görev sorunundan anlaşılması gereken; bir idari işlem veya eylem nedeniyle açılacak davanın, adli ve idari yargı düzenlerinden hangisinde ve bu yargı düzenleri içindeki hangi mahkemede açılacağıdır. İdari faaliyetlerin aracı olan idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi ilkesel olarak idari yargının görev alanına girmekle birlikte⁵⁷⁵, Anayasanın 125'nci maddesinde idarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş; ancak bu yargı yolunun adli yargı mı yoksa idari yargı mı olduğu konusunda ayırım yapılmamış;⁵⁷⁶ sadece 142'nci maddesinde mahkemelerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Nitekim 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimi idari yargının görev alanında düzenlenmiştir⁵⁷⁷. Belirtmek gerekir ki, idarenin eylem ve işlemlerine karşı açılacak davalarda görevli yargı yolu kural olarak kanunla, kanunda açıklık bulunmayan durumlarda çeşitli ölçütler⁵⁷⁸ kullanılmak suretiyle yargısal içtihatlarla ve çoğu kez de Uyuşmazlık Mahkemesinin kararlarıyla belirlenmektedir⁵⁷⁹.

İdarenin işlemlerinden olan idari yaptırımların yargısal denetiminde görevli olan yargı yolu - tüm idari işlem ve eylemlerde olduğu gibi - kanunlarda aksine bir hüküm bulunmadıkça ilkesel olarak idari yargı olmakla birlikte; idari yaptırımlar konusunda

⁵⁷³ **Kuru / Arslan / Yılmaz**, s. 122; Celal **Karavelioğlu**, Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu, Adalet Yayınevi, 9. Baskı, s. 596; Selami **Demirkol**, Zuhale Bereket **Baş**, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, Beta Yayınları, Gözden Geçirilmiş 4. Bası, s. 2; **Coşkun ve Karyağdı** s. 133; **Odyakmaz / Kaymak / Ercan**, s. 123; Yıldırım, İdari Yargı, s. 364-365; **Gözler**, s. 829; **Tan**, s. 793-794; **Gözübüyük**, s. 136.

⁵⁷⁴ 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 16'nci maddesi. **RG.**, 21.01.2017, S. 29976.

⁵⁷⁵ **Tan**, s. 718.

⁵⁷⁶ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 137-138.

⁵⁷⁷ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 159.

⁵⁷⁸ Bir konunun idari yargının görev alanına girip girmediği konusunda Kanunda açık bir kural bulunmayan durumlarda Uyuşmazlık Mahkemesi, Danıştay ve öğreti tarafından kullanılan ölçütler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Tan**, s. 717-755. **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 55-83.

⁵⁷⁹ **Gözübüyük**, s. 70.

genel kanun niteliğinde⁵⁸⁰ olan 5326 sayılı Kabahatler Kanununda bu durum tersine çevrilmiştir. Şöyle ki, Kanunun “Genel Kanun Niteliği” başlıklı 3’üncü maddesinde yer alan “*Bu kanunun; a) İdari yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, b) Diğer genel hükümleri, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanır.*” şeklindeki hüküm uyarınca idari yaptırım kararlarına karşı idari yaptırımı öngören kanunda, kanun yolu olarak idari yargı gösterilmemişse Kanunun 27’nci maddesinde⁵⁸¹ genel görevli yargı yeri olarak belirlenen adli yargı düzeni içindeki Sulh Ceza Hâkimlikleri görevli olacaktır⁵⁸². Anılan düzenleme irdelendiğinde; sulh ceza hâkimliklerinin bu konudaki görevinin sadece idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına özgülendiği anlaşılmaktadır. Kanunun 16’ncı maddesinde; idari para cezası ve idari tedbirler olarak ayrıma gidildiği ve idari tedbirlerin de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer idari tedbirler olarak sınıflandırıldığı göz önüne alındığında, diğer idari tedbirler için 27’nci maddede görevli yargı yerinin belirlenmediği görülmektedir. Bu durumda, bir idari işlem türü olan idari tedbirler için, öngörüldüğü Kanunda yargısal denetim bakımından idari yargı görevli kılınmamış olsa da, idari yargıda dava açılacak; Kabahatler Kanunu’nda belirtilen başvuru yolları kullanılamayacaktır⁵⁸³. Bununla birlikte; aynı Kanunun 27’nci maddesinin 8’nci fıkrası uyarınca; idarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı mercileri tarafından incelenecektir. Bu düzenlemeyle idarenin aynı konuda aldığı kararın bir kısmının idari yargıda bir kısmının adli yargıda

⁵⁸⁰ **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s. 131.

⁵⁸¹ Kabahatler Kanunu’nun 27’nci maddesinin 1’inci fıkrası: “(...) (1) İdarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı, kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde, sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Bu süre içinde başvurunun yapılmamış olması halinde idarî yaptırım kararı kesinleşir.(...)”

⁵⁸² **Günday**, s. 242; **Güçlü**, s. 270; Çağlayan’a göre, Kabahatler Kanununda idari yaptırımların yargısal denetimi için genel görevli yargı yeri adli yargı düzeni içinde sulh ceza hâkimlikleri olarak belirtilmiş ise de; idari yaptırım öngören birçok kanunda yargısal denetim için idari yargı düzeni içinde idari mahkemelerin belirlenmesi karmaşık bir düzen ortaya çıkarmıştır. **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar Hukuku, s. 132; Özay da, idari yaptırımların açık bir düzenleme ile adli yargıda denetleneceğinin belirtilmesi dışında, ülkede uygulanan idari rejimin doğal sonucu olarak idari yargının görevli olması gerektiğini belirtmiştir. **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 137-138; Aynı yönde görüşler için bkz. Selçuk **Gişi**, “Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu” İNÜHFD C. 8, S. 1, Y. 2017, s. 140-141.

⁵⁸³ **Kar**, s. 114.

görülmesi engellenerek yargılamanın bütünlüğünün bozulması önüne geçilmiş olacaktır⁵⁸⁴.

İdari yaptırımların yargısal denetiminde görev sorunuyla alakalı yapılan genel açıklamalar ışığında imar yaptırımlarına karşı açılacak davalarda görevli yargı yolu hakkında inceleme yapmak yerinde olacaktır.

Kabahatler Kanununun 16'ncı maddesinde idari para cezası ve idari tedbirler ayrımı yapıldığı, idari tedbirlerin de mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer idari tedbirler olarak sınıflandırıldığı ve diğer idari tedbirler için 27'nci maddede görevli yargı yerinin belirlenmediği göz önüne alındığında, imar yaptırımlarından idari para cezası dışında kalan ve idari tedbir niteliğinde olan; yapı ruhsatının verilmemesi, yapının mühürlenerek durdurulması, yapı kullanma izninin verilmemesi, kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması, yapı ruhsatının iptal edilmesi ve yıkım yaptırımları için öngörüldüğü Kanunda yargısal denetim bakımından idari yargı görevli kılınmamış olsa da, temelde idari işlem olduklarından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesi uyarınca idari yargıda dava açılacak; Kabahatler Kanunu'nda belirtilen başvuru yolları kullanılamayacaktır⁵⁸⁵.

Uygulamada en çok uygulanan imar yaptırımlarından olan imar para cezalarının görevli yargı yeri sorununda ise durum biraz daha farklıdır. Şöyle ki; imar para cezalarını düzenleyen 3194 sayılı İmar Kanununun 42'nci maddesinin önceki halinde bu cezaların yargısal denetiminde görevli yargı yerinin sulh ceza mahkemeleri (yeni haliyle sulh ceza hâkimlikleri) olduğu açıkça düzenlenmişti⁵⁸⁶. Bu düzenlemenin Ankara 7'nci İdare Mahkemesi tarafından somut norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne götürülmesiyle Yüksek Mahkeme "*İdarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idarî yargıda bir bölümünün adlî yargıda görülmesi yargılamanın bütünlüğünü bozar. İşlemin idarî işlem olduğunda duraksatamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına göre, idarî bir işlemin bölünerek bir bölümünün idarî yargının bir bölümünün de adlî yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur.*" gerekçesiyle iptal etmiştir⁵⁸⁷. Bununla birlikte, 2005 yılında yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanununda Kanunun 3'üncü maddesinde

⁵⁸⁴ **Kar**, s. 114.

⁵⁸⁵ **Kar**, s. 117.

⁵⁸⁶ RG., 09.05.1985, S.18749: m. 42: "*Bu cezalara karşı cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz, zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak sonuçlandırılır. İtiraz ü'lerine verilen karar kesindir.*"

⁵⁸⁷ AnyM., 15.05.1997, E. 1996/72, K. 1997/51 sayılı kararı. RG. 01.02.2001, S. 24305.

idari yaptırım kararlarına karşı, eğer idari yaptırımın kaynağı olan kanunda, kanun yolu olarak idari yargı yerine başvurulacağı yönünde bir düzenleme yoksa Kabahatler Kanununun uygulanacağı düzenlemesi karşısında, imar para cezalarına karşı açılacak davalarda Kabahatler Kanununun 27'nci maddesinin 1'inci fıkrası uyarınca genel görevli yargı yeri Sulh Ceza Hâkimlikleri olacağı şeklinde yorumlanabilecektir. Ancak görevli yargı yerinin belirlenmesinde anılan maddenin 8'inci fıkrasında yer alan; idarî yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idarî yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde idarî yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddialarının bu işlemin iptali talebiyle birlikte idarî yargı mercileri tarafından inceleneceği yönündeki düzenleme de göz önünde bulundurulmalıdır. Buna göre, imar kurallarına aykırı yapı nedeniyle yapı sahibine imar para cezası verilebilmesi için söz konusu yapının usulüne uygun tutulmuş bir yapı tatil tutanağı ile tespit edilmesi ve özellikle bu tutanakla para cezası miktarının hesaplanacağı inşaat alanının belirlenmesi gerektiğinden, imar para cezasının verildiği işlem kapsamında aynı kişiyle ilgili olarak tutulan yapı tatil tutanağının idari yargının görev alanına girmesi nedeniyle imar para cezasına karşı açılacak davalarda da görevli yargı yeri idari yargı olacaktır⁵⁸⁸. Nitekim Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da bir kararında; “*Anayasa Mahkemesi kararları ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 27'inci maddesine 5560 sayılı Kanun'la eklenen sekizinci fıkra hükmünün birlikte değerlendirilmesinden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesi uyarınca verilen para cezalarına karşı açılacak davaların çözümünde idari yargının görevli olduğunun kabulü gerektiğine*” hükmetmiştir⁵⁸⁹.

Bu itibarla, bir idari işlem olan ve idari yargı düzeni içinde denetimi yapılması gereken imar yaptırımlarına karşı adli yargı yerinde dava açılması halinde mahkemece görevsizlik kararı verilecek ancak, dava dosyası görevli yargı yerine gönderilmeyecektir. (6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu m. 20) Buna karşın, imar yaptırımlarına karşı idari yargı düzeni içinde idari mahkemelerde dava açılması gerekirken vergi mahkemelerinde dava açılması halinde yine görevsizlik kararı verilecek; ancak bu

⁵⁸⁸ **Kar**, s. 117-118.

⁵⁸⁹ DİDD, 25.03.2015, E:2013/744, K: 2015/899. (Uyap Veri Tabanı.); Aynı yönde Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları için bkz. 17.11.2008, E:2008/283, K:2008/325. (Uyap Veri Tabanı.), 04.04.2011, E:2010/324, K:2011/66. (Uyap Veri Tabanı.)

durumda dava dosyası kararla birlikte görevli görülen idari mahkemelerine gönderilecektir⁵⁹⁰.

2.2.1.2. Yetkili Mahkeme Sorunu

Yetki, bir davaya (coğrafi bakımından) hangi yerdeki görevli adli ya da idari yargı mercii tarafından bakılacağını belirleyen usul kuralıdır⁵⁹¹. Yetki sorunu, ülkenin birden çok yerinde aynı yargı koluna mensup birden çok mahkemenin bulunması halinde ortaya çıkar⁵⁹². İdari yargıda yetki sorunu, Danıştay'ın yetkisi tüm Türkiye olduğundan, ancak idare veya vergi mahkemeleri arasında doğabilmektedir⁵⁹³. İdari yargıda yetki kamu düzeniyle ilgilidir. Bunun anlamı; taraflar anlaşma yoluyla yetkili mahkemeyi belirleyemezler ve yetkisizlik itirazı taraflarca ileri sürülmesi bile, mahkemece kendiliğinden dikkate alınır⁵⁹⁴.

İdari yargı düzeninde bir idari işlem veya eyleme karşı hangi yerdeki idare veya vergi mahkemesinde iptal davası açılacağıyla ilgili yetki kurallarına İYUK'un 32 ila 37'nci maddelerinde yer verilmiştir. Bu düzenlemelerden 32'nci maddede genel yetki kuralına diğer maddelerde ise özel yetki kurallarına yer verilmiştir. Anılan genel yetki kuralı uyarınca bir idari işleme karşı iptal davası idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer mahkemesinde açılacaktır. Bununla birlikte, bir idari işleme karşı açılacak iptal davasında genel yetki kuralının işletilebilmesi için o işleme karşı İYUK'ta ya da özel bir kanunda özel bir yetki kuralının bulunmaması gerekmektedir. Keza Kanunun 33 ila 37'nci maddelerinde kamu görevlilerine ilişkin davalar, taşınır ve taşınmaz mallara ilişkin davalar ve vergi uyuşmazlıklarına ilişkin davalar için özel yetki kurallarına yer verilmiştir.

İdari yaptırım niteliğindeki idari işlemlere karşı açılacak iptal davaları, İYUK'ta ya da idari yaptırımın öngörüldüğü kanunda özel bir yetki kuralına yer verilmediği takdirde, yaptırım kararını veren idari merciin bulunduğu yerdeki idari mahkemelerde açılacaktır.

⁵⁹⁰ İYUK m. 15/1-a: “*idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli (...) olmayan mahkemeye açılan davanın görev (...) yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli (...) mahkemeye gönderilmesine (...) karar verilir.*”

⁵⁹¹ **Kuru / Arslan / Yılmaz**, s. 149; **Gözler**, s. 831; **Yıldırım**, İdari Yargı, s. 364-365; **Odyakmaz / Kaymak / Ercan**, s. 124; **Coşkun ve Kayağdı**; s. 169; **Gözübüyük**; s. 356; **Tan**; s. 1048.

⁵⁹² **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 264.

⁵⁹³ Murat **Yaman**, İdari Yargı Dava Rehberi, Adalet Yayınevi, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2011, s. 311; **Gözübüyük**, s. 356; **Tan**, s. 1048.

⁵⁹⁴ **Gözler**, s. 832; **Gözübüyük**, s. 356; **Tan**, s. 1048.

Belirtmek gerekir ki, imar yaptırımlarına karşı açılacak davalarda genel yetki kuralı olan idari işlemi uygulayan yerdeki idare mahkemesi kuralı burada işlemeyecektir⁵⁹⁵. Zira taşınmaz mallara ilişkin özel yetki kuralını düzenleyen İYUK'un 34'üncü maddesi⁵⁹⁶, imar gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında yetkili mahkemenin taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olduğunu açıkça kurala bağlanmıştır. Bununla birlikte, aynı maddenin 2'nci fıkrasında⁵⁹⁷ belediyelerle ilgili mevzuatın uygulanmasında yetkili mahkemenin belediyenin bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu şeklinde bir başka özel yetki kuralına yer verilmiştir. Birçok imar yaptırımının belediyeler tarafından uygulandığı dikkate alındığında, bahsi geçen iki özel yetki kuralından hangisinin uygulanacağı konusunda bir an için tereddütte kalırsa da, anılan maddenin 1'inci fıkrasında açıkça imardan söz edilmesi nedeniyle bu fıkranın 2'nci fıkraya göre daha özel olduğunun kabul edilmesi ve 1'inci fıkra uygulanarak taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesinde dava açılması gerekmektedir⁵⁹⁸. Belirtmek gerekir ki, taşınmaz malın bulunduğu yerden anlaşılması gereken taşınmazın tapu sicilinde bulunduğu yer değil, fiilen bulunduğu yerdir⁵⁹⁹.

Son olarak imar yaptırımının iptali istemiyle kendisine dava açılan bir mahkeme, dava konusu uyuşmazlığın bir başka yerdeki mahkemenin yetkisinde olduğu sonucuna varırsa davayı yetki yönünden reddederek dosyayı yetkili mahkemeye gönderecektir⁶⁰⁰.

2.2.1.3. Ehliyet Sorunu

Genel olarak usul hukukunda iki çeşit ehliyet bulunmakta olup, bunlardan birincisi davada davacı veya davalı olarak taraf olabilme ehliyeti; ikincisi ise, dava açabilme ehliyetidir⁶⁰¹. İdari yargıda buna bir de sübjektif ehliyet denir, menfaat ilişkisi eklenmektedir⁶⁰². Taraf olma ve dava açabilme ehliyeti bakımından idari davaların özel

⁵⁹⁵ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 170.

⁵⁹⁶ İYUK m. 34/1: "İmar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir."

⁵⁹⁷ İYUK m. 34/2: "Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davalarla sınır uyuşmazlıklarında yetkili mahkeme, mülki idari birimin, köy, belediye veya mahallenin bulunduğu yahut yeni bağlandığı yer idare mahkemesidir."

⁵⁹⁸ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 171.

⁵⁹⁹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 171.

⁶⁰⁰ İYUK m. 15/1-a: "idari yargının görevli olduğu konularda ise (...) yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın (...) yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının (...) yetkili mahkemeye gönderilmesine (...) karar verilir."

⁶⁰¹ **Yaman**, s. 360; **Gözler**, s. 833; **Tan**, s. 1057-1060; **Gözübüyük**; s. 362-365; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku s. 278-279.

⁶⁰² **Gözübüyük**, s. 362; **Gözler**, s. 833; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku s. 278-279.

hukuk davalarındaki ehliyet sorununa göre ayrı bir özelliği bulunmamaktadır⁶⁰³. Nitekim İYUK'un 31'inci maddesinde idari davalarda ehliyet sorununun 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununa göre çözümleneceği kuralı getirilmiştir. Nitekim davada taraf olabilme ehliyeti, medeni haklardan yararlanabilmenin yani hak ehliyetinin bir parçasını ifade etmekte iken; dava açabilme ehliyeti, medeni hakları kullanabilmenin yani fiil ehliyetinin bir parçasını oluşturmaktadır⁶⁰⁴. Bununla birlikte, menfaat ihlali de denen subjektif ehliyet; idari yargıda açılacak iptal davalarına özgü olup, iptal davasına konu edilen işlem ile davacı arasındaki ciddi ve makul alakayı⁶⁰⁵ ifade etmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki sözü edilen menfaatin meşru, kişisel ve güncel bir menfaat olması gerekmektedir⁶⁰⁶.

İmar yaptırımlarına karşı dava açabilme ehliyeti bakımından gerçek kişilerle tüzel kişiler arasında bir fark bulunmamaktadır. Başka bir ifadeyle bu yaptırımlara karşı gerçek kişiler gibi tüzel kişiler de dava açabilmektedir. Tüzel kişiler dava açabilme ehliyetini yetkili organları aracılığıyla kullanabilecektir⁶⁰⁷.

İptal davalarında subjektif hak ehliyeti denen menfaat ihlali konusunda menfaatin kişisel olması hususu imar yaptırımlarına karşı açılan davalar bakımından oldukça önemlidir⁶⁰⁸. Menfaatin kişisel olmasından anlaşılması gereken, işlemin doğrudan doğruya iptal davası açacak kişi hakkında yapılmış olması değil, işlemin kişiyi dolaylı da olsa etkilemiş olmasıdır⁶⁰⁹. Danıştay'ın çok eski tarihli bir kararında, kişisel menfaat kavramını dar yorumlayarak “*kiracının oturduğu evin yıkılmasına ilişkin kararlara karşı dava açmada menfaati bulunmadığına*”⁶¹⁰, karar verdiği görülmekle birlikte sonraki ve yeni tarihli birçok kararında menfaat ilişkisini geniş yorumlamaktadır. Örneğin Danıştay bir kararında, “*Yıkım kararı doğrudan yapıya yönelik olarak tesis edilen bir işlem olduğundan, adına işlem tesis edilen ve yapının maliki olan kişiler dışında, bu işlemde etkilenecek kişiler tarafından da dava açılması olanaklıdır*” diyerek davacının alt kiracı sıfatı ile işlettiği işyerinde mimari projeye aykırılıklar nedeniyle verilen yıkım kararına karşı kiracının açtığı davada kiracının ehliyetli

⁶⁰³ **Tan**, s. 830.

⁶⁰⁴ **Gözler**, s. 833; Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku s. 278-279.

⁶⁰⁵ **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 291.

⁶⁰⁶ Bu özellikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 291.

⁶⁰⁷ **Gözler**, s. 833.

⁶⁰⁸ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 173.

⁶⁰⁹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 176.

⁶¹⁰ D6D, E:1961/2605, aktaran: **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 176.

olduğuna hükmetmiştir⁶¹¹. Danıştay bir başka kararında da yapının yapı tatil tutanağı tutularak mühürlenmesine ilişkin işleme karşı kiracı tarafından açılan davayı ehliyet yönünden reddeden idare mahkemesi kararını bozmuştur⁶¹².

2.2.2. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasında Esas İncelemesi

İdari işlemlere karşı açılan iptal davasında, İYUK'un 14'üncü maddesinde sayılan ilk inceleme hususlarında eksiklik tespit edilmediğı takdirde davanın esas yönden incelenmesine geçilmektedir. Bir iptal davasının esas yönden incelenmesinden kasıt; dava konusu edilen işlemin unsurları itibarıyla hukuka uygun olup olmadığının araştırılmasıdır. Nitekim İYUK'un 2'nci maddesinde iptal davalarından; idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönleriyle hukuka aykırı oldukları iddiasıyla menfaati ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak bahsedilmektedir. İmar yaptırımlarını da bir idari işlem olarak kabul edince ve bunların hukuki düzenine bağlı tutunca, bu yaptırımlara karşı açılan iptal davalarında da idari işlemlerin yargısal denetimine göre temel bir farklılık bulunmadığını belirtmek gerekmektedir. Bununla birlikte, imar yaptırımlarının idari yaptırımların bir türü olduğu dikkate alındığında, bu yaptırımların esas denetiminde özellikle idari cezalar yönünden uygulanması gereken temel ceza hukuku normlarının gözetilmemiş olması, yaptırımı özellikle sebep ve konu unsurları yönünden hukuka aykırı hale getirebilecektir⁶¹³. Çalışmamızın birinci bölümünde idari işlemlerin, ikinci bölümünde de uygulamada en çok karşılaşılan yıkım ve imar para cezası gibi imar yaptırımı işlemlerinin unsurları konusunda genel esaslar belirlendiğinden, tekrara düşmemek adına kavram tanımlamaları yapılmayacak, sadece imar yaptırımlarına karşı açılan iptal davasının esas yönden yapılan yargısal denetiminde karşılaşılan hukuka aykırılık halleri örnekleriyle incelenecektir.

2.2.2.1. Yetki Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari karar alabilme gücü anlamına gelen yetki unsuru hukuki bir güç olduğundan bir hukuk kuralına dayanması gerekmektedir⁶¹⁴. Keza, tüm idari işlemlerde olduğu gibi imar yaptırımı işlemlerinin de yetkinin düzenlendiğı bir hukuk kuralına dayanarak ve bu kurala uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir⁶¹⁵. Aksi halde yaptırım yetki unsuru

⁶¹¹ D14D, 16.04.2015, E:2014/11562, K:2015/3080. (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz. D14D, 13.11.2014, E:2013/10573, K:2014/9928. (Uyap Veri Tabanı).

⁶¹² D6D, 25.05.2010, E:2009/14879, K:2010/5475. (Uyap Veri Tabanı).

⁶¹³ Ulusoy, s. 213.

⁶¹⁴ Gözübüyük, s. 203; Özay, Günışığında Yönetim, s. 481; Coşkun ve Karyağdı, s. 375-376; Odyakmaz/ Kaymak / Ercan, s. 135; Demirkol ve Baş, s. 181; Tan, s. 866; Gözübüyük, s. 203.

⁶¹⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 127.

yönünden hukuka aykırı hale gelecektir. Yetki unsurunda hukuka aykırılık halleri imar yaptırımı işlemlerinde çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, belediyelere yetki verilen imar konularında ve özellikle yıkım ve imar para cezası türlerinde imar yaptırımı uygulama yetkisi belediye encümenlerine ait olduğundan⁶¹⁶, belediyenin doğrudan uyguladığı yaptırım kararları yetki yönünden sakat olacaktır⁶¹⁷. Kişi bakımından yetkisizlik hali oluşturan bu durumla ilgili Danıştay bir kararında; 3194 sayılı Kanunun 32'nci maddesi uyarınca yıkım işlemi tesis etmeye yetkili olan belediye encümeni tarafından uyuşmazlığa konu yapıların yıktırılması konusunda alınmış bir karar bulunmadığından yetkili olmayan belediye başkanlığınca tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına hükmetmiştir⁶¹⁸. Yetki tecavüzü teşkil eden bu durum iptal yaptırımına tabi olacaktır⁶¹⁹. Yetki unsurundaki hukuka aykırılık hallerinden bir diğeri olan ve idarenin yetkili olduğu bir konuda bu yetkisini kullanabileceği coğrafi alanı ifade eden⁶²⁰ yer yönünden yetki haliyle ilgili Danıştay bir kararında 3194 sayılı Kanunun 32'nci maddesi uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan ruhsatsız yapının yıkımına karar vermeye ilgili İl Encümeni yetkili olduğundan, yetkisiz makam olan Çanakkale İl Özel İdaresi İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü tarafından tesis edilen yıkım işleminin yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir⁶²¹.

Yetkide ve usulde paralellik ilkesine uymama halinin, bir idari işlem olan imar yaptırımı işlemini yetki yönünden hukuka aykırı hale getireceği açık olmakla birlikte⁶²², Danıştay bir kararında, inşaat ruhsatı verme yetkisinin imar mevzuatına göre belediye başkanına ait olduğunu belirttikten sonra yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca verilen ruhsatı iptal etme yetkisinin de belediye başkanına ait olduğuna hükmederek geçerli bir yetki devri olmaksızın belediye başkan yardımcısı oluru ile ruhsatın iptal edilmesine ilişkin işlemi yetki unsuru yönünden hukuka aykırı bulmuştur⁶²³.

⁶¹⁶ D14D, 19.02.2014, E:2012/9952, K:2014/2304. (Uyap Veri Tabanı)

⁶¹⁷ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 128; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 482.

⁶¹⁸ D6D, 23.01.2008, E:2007/7950, K:2008/336. (Uyap Veri Tabanı)

⁶¹⁹ **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 403.

⁶²⁰ **Günday**, s. 137; **Gözübüyük**, s. 204; **Tan**, s. 239.

⁶²¹ D6D, 23.11.2011, E:2011/3790, K:2011/3457. (Uyap Veri Tabanı)

⁶²² bkz. s. 12.

⁶²³ D6D, 20.04.2015, E:2011/9305, K:2015/2463, (Uyap Veri Tabanı); Danıştay bir başka kararında ise, "İnşaat ruhsatı verilmesi ya da iptali konusunda yetkinin belediye başkanına ait bulunması nedeniyle mahkemece; ruhsatın belediye meclisi kararıyla iptal edilmesi söz konusu olduğu için işlem iptal edilmişse de bu meclis kararına belediye başkanının katıldığı ve daha sonra da yazıyla anılan ruhsatın iptal edildiğinin bildirildiği anlaşıldığından mahkeme kararında bu yönüyle isabet bulunmamaktadır." demek suretiyle ilginç bir yorum yoluyla da olsa ruhsat iptali konusunda belediye

İmar yaptırımlarına ilişkin işlemlerde yetki unsuru, tüm idari işlemlerde olduğu gibi kamu düzenine ilişkin olduğundan, bu yaptırımlara karşı açılacak iptal davalarının her aşamasında yetki yönünden hukuka aykırılık savı ileri sürülebileceği gibi, taraflar ileri sürmese bile mahkemelerce kendiliğinden incelenecektir⁶²⁴. Böyle bir sakatlığın daha sonra düzeltilme imkânı olmadığından⁶²⁵ işlemin mutlaka iptal edilmesi gerekmektedir⁶²⁶.

2.2.2.2. Şekil Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık

Bir idari işlemi oluşturan iradenin dış dünyaya yansıma biçimiyle birlikte bu iradenin oluşmasında izlenen usulü de ifade eden şekil unsuru⁶²⁷, bütün idari işlemlerin olduğu gibi idari yaptırımların da zorunlu bir unsurunu oluşturmaktadır⁶²⁸. Nitekim bu unsurdaki eksiklik idari işlemin sağlıklı bir şekilde doğmasına engel olmaktadır. Bu anlamda bir idari yaptırım işleminin, öngörüldüğü düzenleyici kurallarda belirtilen şekle uygun olarak tesis edilmesi, yaptırımın hukuka uygun olabilmesinin ön koşuludur. Aynı zamanda bu unsur; idari işlemin varlığının ispatı ve hangi makam veya mercii tarafından nasıl yapıldığının ortaya koyulması⁶²⁹ bakımından bireyin korunmasında da oldukça önemlidir⁶³⁰. Bu anlamda, idari işlemler arasında bireyin temel hak ve özgürlüklerini ihlal etme potansiyeli en yüksek olan idari yaptırımlarda şekil unsurunun önemi bir kat daha artmaktadır⁶³¹.

başkanının yetkili olduğunu belirtmiştir. D6D 28.05.1992, E:1990/2434, K:1992/2546, aktaran: **Ergen**, s. 137.

⁶²⁴ **Günday**, s. 135; **Gözübüyük**, s. 203; **Tan**, s.237; **Gözler**, s. 306.

⁶²⁵ “Yetkisiz bir yerin aldığı kararın, sonradan yetkili makamca benimsenmiş olması, işleme sağlık kazandırmaz.” **Gözübüyük**, s. 203.

⁶²⁶ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 127.

⁶²⁷ **Günday**, s. 144; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 491; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 404; **Sancakdar**, s. 333.

⁶²⁸ **Oğurlu**, s. 172. Günday’a göre bir işlemin şekle bağlı olarak yapılması idare edilenlere güvence sağlar. **Günday**, s. 143. Aynı yönde bkz. **Gözübüyük**, s. 216.

⁶²⁹ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 491.

⁶³⁰ **Oğurlu**, s. 172. D14D, 11.06.2018, E:2015/8153, K:2018/4532. (Uyap Veri Tabanı.): “İdari işlemlerin belirli, açık, kesin ve anlaşılır olması gerekmektedir. Bu nedenle bir idari işlem kim veya kimler hakkında tesis edilmiş ise, bu kişilerin açık ve kesin bir şekilde işlemde belirtilmesi zorunludur. Aksi takdirde, bu konudaki bir belirsizlik kişinin idari işlemin muhatabı olup olmadığı konusunda duraksamaya düşmesine, bunun akabinde bu işleme karşı yetkili mercilere itiraz hakkını ya da yargı mercileri önünde dava açma hakkını kullanamamasına neden olabilecektir. Böyle bir durumun hukuk devleti ilkesini, kişinin hak arama özgürlüğünü zedeleyeceği açıktır. Bu durumda; dava konusu işlemde para cezasının ‘N.A. ve hissedarlarına’ verildiğinin belirtildiği görülmekte olup, para cezasının muhatabı veya muhataplarının açık ve kesin bir şekilde belirtilmesi suretiyle işlem tesis edilmesi gerektiğinden, para cezasının muhataplarının tümünün açık bir şekilde belirtilmeden verilen idari para cezasında hukuka uyarlık, aksi yöndeki İdare Mahkemesi Kararının bu kısmında da hukuki isabet görülmemiştir.”

⁶³¹ Özay’a göre, yaptırım nitelikli idari işlemler söz konusu olduğunda şekil unsuru yetkiden daha önemli bir unsur haline gelmektedir. **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 130, 132.

Şekil kurallarına aykırılık çoğu kez imar yaptırımını işlemlerinin de hukuka uygun olarak tesis edilmesini engellemektedir. Nitekim uygulamada en çok karşılaşılan imar yaptırımlarından olan ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32'nci maddesinde öngörülen; yapının mühürlenmesi, ruhsatın iptal edilmesi ve yıkım yaptırımlarının hukuka uygun olarak tesis edilebilmesi için, yaptırımların anılan maddede belirtilen usule uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir⁶³². Danıştay birçok kararında 3194 sayılı Kanunun 32'nci maddesinde öngörülen usul izlenmeden alınan yıkım kararının hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir⁶³³. Örneğin, Danıştay “*ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapılara ilişkin olarak idareler tarafından yıkım kararı alınabilmesi için, Kanunda öngörülen usule uygun olarak düzenlenmiş bir yapı tatil tutanağının düzenlenmesinin ve bu tutanaktan itibaren, -şayet yapı ruhsata bağlanabilecek bir yapı ise- ruhsat almak veya yapısını ruhsata uygun hale getirmek için bir ayı geçmemek üzere süre verilmesi gerektiği, herhangi bir sürenin verilmemesi halinde tespit tarihinden itibaren bir aylık sürenin verilmiş kabul edileceği, verilen ya da verilmiş addedilen sürelerden sonra ruhsat alınmayan veya ruhsatına uygun hale getirilmeyen yapılara ilişkin olarak ise, 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi uyarınca yıkım kararı alınabileceğini açıklar.*”⁶³⁴ şeklinde verdiği bir kararda yıkım kararının hangi usul ve sıra ile alınması gerektiğini ifade etmiştir. Danıştay başka bir kararında ise; yapının mühürlenmesi yaptırımının şekil unsuruna uygun olabilmesi ve aynı zamanda yapı tatil tutanağının imar yaptırımlarının dayanağını oluşturabilmesi için nasıl düzenlenmesi gerektiğini çok güzel ifade etmektedir: “*ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapı hakkında kanunda öngörülen yaptırımların uygulanabilmesi, ihtilaf konusu imalatın ilgili fen elemanları tarafından açık ve tereddüte yer bırakmayacak şekilde saptanarak usule uygun şekilde düzenlenecek bir tutanağa bağlanması ile mümkündür. Söz konusu tutanakta yer alması gereken hususların ise yine yasa hükmünde belirtildiği görülmektedir. Buna göre; yapının denetimini yapan ilgili idare elemanlarının yapıyla ilgili saptamaları ve imzalarının bulunduğu tutanağın düzenlendiği sırada yapı sahibinin de hazır bulunması halinde imzalatılması, yapı sahibi bulunamamış ise tutanağın yapı yerine asılması, bu hususa da tutanakta yer verilmesi, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca yasa*

⁶³² Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 195.

⁶³³ D6D, 24.04.2019, E:2019/5685, K:2019/7892. (Uyap Veri Tabanı.); D6D, 26.06.2019, E:2019/4289, K:2019/6525. (Uyap Veri Tabanı.); D14D, 03.07.2018, E:2015/1042, K:2018/4972. (Uyap Veri Tabanı.); D14D, 05.06.2018, E:2015/2514, K:2018/4366. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶³⁴ D14D, 25.09.2018, E:2015/7743, K:2018/5669. (Uyap Veri Tabanı.)

*hükümünde, yapının durdurulduğuna dair tutanağın bir örneğinin muhtara bırakılması gerektiği de belirtilmiştir.”*⁶³⁵ Aynı şekilde Danıştay bir başka imar yaptırımının olan imar para cezası yaptırımının uygulanabilmesi için her şeyden önce ruhsatsız yapının veya ruhsatlı yapıdaki ruhsata aykırılıkların yapı tatil tutanağı ile somut ve ayrıntılı olarak tespit edilmesi ve bu tespitte imara aykırı inşaat alanının belirtilmesi gerektiğini ifade ettikten sonra, aksi halin işlemi (şekil yönünden) hukuka aykırı hale getireceğine hükmetmiştir⁶³⁶.

Son olarak; bir imar yaptırımının uyması gerektiği şekil kurallarına aykırı olarak yapılması şekil sakatlığına yol açar ki, bu durum yaptırımı hukuka aykırı hale getirir ve dava açılması halinde yaptırımın idari yargı yerince iptal edilmesine neden olur. Hemen belirtmek gerekir ki, asli nitelikteki eksiklikler hariç tali şekil sakatlığı işlemin iptal edilmesine yol açmamakla birlikte, idari işlemler içinde özel bir yeri olan imar yaptırımları, uygulanmalarında sıkı şekil kurallarına tabi türden işlemler olduğundan idari yargı mercileri tarafından bu yaptırımların şekil yönünden denetimi diğer idari işlemlere nazaran çok daha katı yapılmakta ve asli nitelikte görülen şekil sakatlıkları nedeniyle yaptırımlar iptal edilmektedir.

2.2.2.3. Sebep Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık

İdareyi işlem yapmaya yönelten ve işlemin dışında yer alan nesnel etkenler⁶³⁷ şeklinde tarif edilen sebep unsuru, objektif hukuk kurallarıyla maddi bir fiil veya hukuki işlem⁶³⁸ olarak önceden belirlenmiş olup, işlemin hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Bu anlamda tüm idari işlemlerin kanun veya düzenleyici idari işlemlerle belirlenmiş bir sebebinin bulunması bir zorunluluktur. Bununla birlikte, ilgisine bir şeyin sunulmasından farklı olarak idareye karşı bir edimde bulunulmasını gerektiren ve bunu zora başvurarak sağlayan yaptırım şeklindeki idari işlemler açısından bu zorunluluk bir kat daha önem kazanmaktadır⁶³⁹. Zira bir kişiye uygulanan idari yaptırımın hukuka uygun olabilmesi için her şeyden önce yaptırımın öngörüldüğü hukuk kurallarındaki

⁶³⁵ D6D, 03.10.2019, E:2019/6370, K:2019/8587. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶³⁶ D14D, 20.06.2017, E:2014/9758, K:2017/4153. (Uyap Veri Tabanı.) Bununla birlikte Danıştay aynı kararda, yapı sınıfı ve grubunun olayın özelliğine göre, tutanakta açıkça tespit edilebileceği gibi, tutanakta yapılan açıklamalara göre sonradan belirlenebilmesi olanaklı ise, sadece yapı sınıfı ve grubunun tutanakta açıkça yazılmamasının para cezasını hukuka aykırı hale getireceğinden bahsedilemeyeceğini de belirtmiştir.

⁶³⁷ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 444-445; **Gözübüyük**, s. 223; **Tan**, s. 897; **Günday**, s. 152; **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 341.

⁶³⁸ **Gözler**, s. 344; **Sancakdar**, İdare Hukuku, s. 338; **Atay**, s. 501.

⁶³⁹ **Özay**, İdari Yaptırımlar, s. 114.

unsurların gerçekleşmiş olması oldukça önemlidir⁶⁴⁰. Çünkü aksi durumda işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır.

İmar yaptırımlarının sebep unsuru, başta İmar Kanunu olmak üzere Kıyı Kanunu, Boğaziçi Kanunu ve Çevre Kanunu gibi çok çeşitli kanunlarda yaptırımın öngörüldüğü maddelerde gösterilmiştir. Bu kanunlardan özellikle imar yaptırımları hususunda genel kanun niteliği taşıyan İmar Kanununda idarenin açık bir şekilde yönlendirildiği, başka bir ifadeyle idarenin yaptırım uygulayabilme sebeplerinin açık ve seçik bir şekilde belirlendiği görülmektedir⁶⁴¹. Örneğin imar yaptırımlarından; yapının mühürlenmesi yaptırımı ile imar para cezası yaptırımında sebep unsuru İmar Kanununun 32 ve 42'nci maddelerinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapma hali olarak gösterilmişken; yıkım ve ruhsat iptali yaptırımlarında ise, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapının verilen yasal süre içerisinde imar düzenine uygun hale getirilmeme hali olarak öngörülmüştür. Bu sebepler haricinde idarenin, başka bir sebeple örneğin ruhsatlı bir yapının görüntü kirliliğine neden olduğundan bahisle anılan yaptırımları uygulamaya karar vermesi yaptırımı sebep unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirecektir. Bu durumdan imar yaptırımlarının; idari işlemin tüm unsurlarının düzenleyici işlemlerle belirlendiği ve idareye bu konuda herhangi bir seçim imkânı verilmediği⁶⁴² bağlı yetki halinin en güzel örneklerinden olduğu sonucu çıkmaktadır.

İmar yaptırımının sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olmaması için idarenin yaptırım için gösterdiği sebebin hukuka uygun olması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, idarenin yaptırım için gösterdiği neden, o yaptırım için Kanunda öngörülen neden değilse, ya da gösterilen neden başka bir hukuki sonuç doğuruyorsa imar yaptırımı sebep yönünden hukuka aykırı olacaktır⁶⁴³. Örneğin Danıştay bir kararında gömme balkonun kapatılması suretiyle fazladan bir alan kazanılmadığı gerekçesiyle yapılan imalatı ruhsatsız yapı olarak görmemiş ve bu imalatın yıkılmasına ve ilgisine idari para cezası verilmesine ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmadığına karar vermiştir⁶⁴⁴. Anılan karardan, gömme balkon imalatına verilen yıkım ve idari para cezası yaptırımı için idarenin gösterdiği ruhsatsız yapı sebebinin, gömme balkonun yapı olarak değerlendirilemeyeceğinden bahisle Kanunda yıkım ve idari para cezası için

⁶⁴⁰ Oğurlu, s. 155.

⁶⁴¹ Oğurlu, s. 156.

⁶⁴² Onar, s. 42; Özyay, Günışığında Yönetim, s. 455; Gözler, s. 353.

⁶⁴³ Gözübüyük, Yönetişel Yargı, s. 227.

⁶⁴⁴ D14D, 14.04.2016, E:2014/10313, K:2016/2844. (Uyap Veri Tabanı.)

öngörülen sebebin oluşmadığı gerekçesiyle işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu sonucuna varıldığı görülmektedir. Bir imar yaptırımının sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olmaması için idarece gösterilen sebebin hukuka uygun olması gerekmektedir. Aynı zamanda idarece gösterilen sebebin gerçeğe de uygun olması gerekmektedir⁶⁴⁵. Buna göre, ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapı için, mühürleme, ruhsat iptali, yıkım veya imar para cezası verilirse bu yaptırımların dayandığı sebep hukuka uygun olur. Buna karşılık, yapının ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olduğu olgusu gerçek değilse, idarenin dayandığı olgu gerçek olmadığından işlem sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır⁶⁴⁶.

Bir ruhsatsız yapı için, yanlış olarak dayanılan Kanun hükmünün doğuracağı imar yaptırımı ile doğru hükmün uygulanmasıyla ortaya çıkması gereken sonuç aynı olsa da, sebep unsurundaki bu sakatlık işlemin iptaline yol açacaktır. Danıştay bu yöndeki bir kararında ruhsatsız olarak yapılan yapının tamamının değil, bir kısmının hazine arazisinde kalması nedeniyle İmar Kanunu uyarınca alınması gereken yıkım kararının Gecekondu Kanununa göre alınmasını mevzuata uygun bulmamıştır⁶⁴⁷.

İmar yaptırımlarının uygulamada en çok karşılaşılan türlerinden biri olan yıkım yaptırımı için öngörülen sebep unsurunun dava devam ederken son bulması durumunda dava konusuz kalacaktır. Bu konuya ilişkin olarak Danıştay; ruhsatsız olarak yapılan ve verilen yasal süre içerisinde imara uygun hale getirilmeyen bir yapı için idarece uygulanan yıkım kararına karşı açılan bir davada, yargılama devam ederken yapının ruhsata bağlanması durumunda davanın konusuz kalacağına karar vermiştir⁶⁴⁸. Bununla birlikte, imar para cezalarının sebep unsurunu salt ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapı yapma fiili oluşturduğundan, ruhsatsız bir yapının dava devam ederken ruhsata bağlanması hukuka ve gerçeğe uygun olarak gerçekleşen sebebi ortadan kaldırmayacağından davanın konusuz kalmayacak esastan karar verilmesi gerekecektir.

⁶⁴⁵ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 227.

⁶⁴⁶ Danıştay, davaya konu taşınmazda ruhsata aykırılık nedeniyle idarece yıkım ve imar para cezası şeklinde uygulanan yaptırımlar hakkında ilk derece mahkemesi tarafından yapılan yargısal denetim kapsamında yapılan keşif ve bilirkişi incelemesinde yapıda ruhsat eki projeye aykırılık olmadığına anlaşıldığı sonucunda verilen iptal kararını onamıştır. D6D. 13.10.2006, E:2004/4346, K:2006/4723. (Uyap Veri Tabanı)

⁶⁴⁷ D14D, 24.05.2016, E:2015/11266, K:2016/4317. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 18.11.2014, E:2013/5123, K:2014/10035. (Uyap Veri Tabanı); D14D, 04.12.2013, E:2012/7880, K:2013/9172. (Uyap Veri Tabanı)

⁶⁴⁸ D14D, 07.05.2014, E:2012/357, K:2014/5240. (Uyap Veri Tabanı)

2.2.2.4. Konu Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık

İdari işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkan hukuki sonuç⁶⁴⁹ olarak tanımlanan konu unsuru tüm idari işlemlerde çok farklı şekillerde ortaya çıkabildiği gibi⁶⁵⁰, imar yaptırımı işlemlerinin konu unsurundaki çeşitlilik de dikkat çekmektedir. Özellikle mahalli idareler tarafından uygulanan bu yaptırımların konusu; İmar Kanununda ruhsatsız yapıların mühürlenmesi, tümünün veya bir kısmının yıkılması, ruhsat alınarak başlanan ancak ruhsat eki projesine aykırı olarak inşa edilen yapıya ait ruhsatın iptal edilmesi, ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapı için imar para cezası uygulanması, ruhsat alınarak inşasına başlanan bir yapı için yapı ruhsatı verilmemesi ve ruhsat alınarak inşasına başlanan bir yapının ruhsata aykırı yapılması nedeniyle yapı kullanma izni verilmemesi gibi oldukça farklı türde öngörülmüştür. İmar yaptırımının uygulanması ve sonucu olarak karşımıza çıkan bu unsur, eylem veya işlem için kanunda öngörülenden farklı bir imar yaptırımı uygulanmasıyla sakatlanmış olur⁶⁵¹.

Bir idari işlemin sebebini hukuki dayanağı, konusunu da hukuki sonucu oluşturduğuna göre, sebep ve konu unsurları arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır⁶⁵². Öyle ki bu bağ; hem sebebi hem de konusu düzenleyici işlemlerde açıkça belirlenen bir nevi bağlı yetki halinin olduğu imar yaptırımlarında daha kuvvetlidir. Bu bakımdan imar yaptırımlarında sebep ve konu unsurları arasındaki bu bağın kopuk olması işlemi ya sebep ya da konu unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirecektir⁶⁵³. Örneğin Danıştay bir kararında, ruhsatsız olarak yapılan bir yapı için İmar Kanununun 42'nci maddesi uyarınca imar para cezası uygulanabileceğini belirtmiş, ancak; özellikle ruhsata bağlanabilecek nitelikte bir yapının imar düzenine uygun hale getirilebilmesi için Kanunun 32'nci maddesine göre yapı sahibine verilecek sürenin dolması beklenmeden yapının yıkılması yönünde alınan kararı hukuka aykırı bulmuştur⁶⁵⁴. Burada, ruhsatsız olarak inşa edilen bir yapı için kanunun ilk etapta imar para cezası yaptırımı öngörmekle birlikte, yıkım yaptırımı öngörmediği; önce yapı sahibine yapısını imara uygun hale getirmesi için süre verilmesi gerektiği vurgulanarak, bu süre verilmeden alınan yıkım kararının işlemi sebep unsuruyla birlikte konu unsuru yönünden de

⁶⁴⁹ **Onar**, s. 311; **Özay**, Güneşin Yönetim, s. 497; **Akyılmaz / Sezginer / Kaya**, s. 413; **Gözübüyük**, s. 231; **Tan**, s. 908;

⁶⁵⁰ **Oğurlu**, s. 164.

⁶⁵¹ **Oğurlu**, s. 164.

⁶⁵² **Tan**, s. 908; **Gözler**, s. 351-352.

⁶⁵³ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 190.

⁶⁵⁴ D14D, 24.05.2018, E:2015/10261, K:2018/4045. (Uyap Veri Tabanı.)

sakatlayacağı vurgulanmıştır. Yine Danıştay istikrar bulmuş birçok kararında, yıkım kararı alınan bir yapıda yıkımın yapı sahibi tarafından gerçekleştirilmemesi durumunda yapının idare tarafından yıkılacağı ve yıkım masraflarının %20 oranında artırımlı olarak yapı sahibinden tahsil edileceği yönünde alınan encümen kararlarını, Kanunda yıkım masraflarının %20 oranında artırımlı olarak yapı sahibinden tahsil edileceğine ilişkin bir hukuki sonuç öngörülmediği gerekçesiyle işlemi konu unsuru yönünden hukuka aykırı bulmaktadır⁶⁵⁵.

Son olarak bir idari işlemin konusunun imkânsız olmaması başka bir ifadeyle işlemin tesis edilmesiyle doğacak hukuki sonucun mümkün olması gerektiğinden, aksi durum işlemi konu unsuru yönünden sakatlayacaktır⁶⁵⁶. Örneğin, yapı sahibi tarafından önceden yıkılmış bir yapı hakkında yıkım kararı alınması işlemi konu unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirecektir.

2.2.2.5. Amaç Unsuru Yönünden Hukuka Aykırılık

Bir idari işlemi yapan kamu görevlisinin, işlemle ulaşmak istediği sonuç konusunda zihninden geçen niyet⁶⁵⁷ olarak ifade edilen amaç unsuru, tüm idari işlemlerde olduğu gibi imar yaptırımlarında da kamu yararının varlığı ve belirlenmesidir⁶⁵⁸. Kanunlarda idari işlemlerle ulaşılmak istenen amaç bazen, kamu düzeni, genel sağlık, güvenlik gibi olgularla ifade edilse de, kuşkusuz bu amaçlar bir anlamda kamu yararından başka bir şey değildir⁶⁵⁹. İmar yaptırımlarının amacı da kimi zaman, İmar Kanununun 39'uncu maddesinde olduğu gibi tehlikeli yapının yıktırılarak yapının içinde bulunan kişi veya eşyaların korunması yani güvenlik düşüncesi iken⁶⁶⁰, kimi zaman imar kurallarına aykırı yapının ortadan kaldırılması, yani imar düzeninin dolayısıyla kamu düzeninin korunması kimi zaman da, idari para cezasının uygulanmasında olduğu gibi imar düzenine aykırı olarak yapılan yapı nedeniyle ortaya çıkan zararın karşılanması ve yapı sahibinin cezalandırılması düşüncesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak tüm bu düşüncelerin altında nihai olarak kamu yararının sağlanması yatmaktadır ki, kamu yararına yönelmeyen bir sonucu gerçekleştirmek için uygulanan imar yaptırımları işlemi amaç unsuru yönünden sakatlayacaktır⁶⁶¹.

⁶⁵⁵ D14D, 11.04.2018, E:2015/8531, K:2018/2578. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶⁵⁶ **Günday**, s. 158-159.

⁶⁵⁷ **Gözler**, s. 364; **Demirkol ve Baş**, s. 194; **Coşkun ve Karyağdı**, s. 378; **Odyakmaz / Kaymak / Ercan**, s. 140;

⁶⁵⁸ **Oğurlu**, s. 177.

⁶⁵⁹ **Gözübüyük**, s. 234.

⁶⁶⁰ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 198.

⁶⁶¹ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 501.

İdarenin kamu yararı dışında kişisel ya da siyasi bir menfaat güderek yaptığı işlemler amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olup dava açılması halinde idari yargı yerlerinde iptal yaptırımı ile karşı karşıya kalmaktadır⁶⁶². Yetki saptırması⁶⁶³ olarak isimlendirilen amaç unsurundaki hukuka aykırılık halleri imar yaptırımları alanında da ortaya çıkmaktadır. Nitekim küçük bir ilçe belediye başkanının siyasi rakiplerini sindirmek için imar yaptırımlarına başvurması hiç karşılaşılmayacak bir durum değildir⁶⁶⁴.

2.2.3. İmar Yaptırımlarına Karşı Açılan İptal Davasının Sonuçları

İmar yaptırımlarına karşı açılmış bir dava, davanın reddedilmesiyle sonuçlanabileceği gibi, dava konusu işlemin iptal edilmesiyle de sonuçlanabilir⁶⁶⁵. Bununla birlikte ayrılabilir nitelikte bir imar yaptırımı içeren bir idari işlemin bir bölümünde hukuka aykırılık saptanması halinde sadece bir bölümün iptaline karar verilebilir⁶⁶⁶. Davanın reddedilmesi ilk incelemeye ilişkin hususlar yönünden olabileceği gibi, esasa ilişkin bir ret kararı da olabilir⁶⁶⁷. İlk incelemeye ilişkin hususlardan davanın reddedilmesi, uygulamada sorunlu olan ilk inceleme konusuna göre özellikle sonuçları ve adlandırma yönünden farklılık göstermektedir. Örneğin, görevsiz mahkemede dava açılması halinde görev ret, yetkisiz mahkemede dava açılması halinde yetki ret, dava veya taraf olma ehliyeti olmayan bir kişi tarafından dava açılması halinde ehliyet ret kararı verilmektedir. Yine ilk inceleme hususlarına ilişkin olarak dava açma süresi geçtikten sonra dava açılması hallerinde süre ret, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmayan idarenin bir işlemine dava açılması halinde ise incelenmeksizin ret kararları verilmektedir. Keza idari davalara ait dava dilekçelerinin dilekçelerde bulunması gereken özellikleri gösteren 2577 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine ya da aynı dilekçelerle dava açılabilmesi hallerini gösteren 5'inci maddeye aykırı düzenlenmesi halinde dilekçe ret kararı verilecektir. (İYUK-15/1-d) İdare mahkemesi tarafından ilk inceleme hususlarında sorun bulunmaması halinde

⁶⁶² **Akılmaz, Sezginer, Kaya**, s. 414; **Gözler**, s. 366-367; **Günday**, s. 161-162; Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, s. 358-359; **Derdiman**, s. 547.

⁶⁶³ **Karahanogulları**, s. 470.

⁶⁶⁴ **Oğurlu**, s. 178, **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 198-199.

⁶⁶⁵ **Gözler**, s. 837; **Tan**, s. 936; **Gözübüyük**; s. 243; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204.

⁶⁶⁶ **Gözübüyük**, s. 243. Örneğin imar para cezasına ilişkin bir işlemin dava konusu edildiği durumlarda, idare mahkemesince temel para cezasının hesaplanmasında hukuka aykırılık bulunmamakla birlikte, artırım nedenlerinin hatalı uygulandığı sonucuna varılırsa imar para cezasının sadece artırım karşılık gelen kısmı iptal edilebilecektir.

⁶⁶⁷ **Gözler**, s. 837; **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 200; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204; **Gözübüyük**, s. 243; **Tan**, s. 936.

dava esastan incelenecek ve işlemde yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden hukuka aykırılık bulunmaması halinde dava esastan reddedilecektir. Bu durum iptali istenen idari işlem üzerinde herhangi bir etki doğurmayacaktır⁶⁶⁸. Bir dava ister ilk inceleme hususları yönünden isterse de esastan reddedilsin bu karar üçüncü kişileri değil, sadece davanın taraflarını etkileyecektir⁶⁶⁹. Zira davanın tarafları bir daha reddedilen davaya konu olan idari işleme karşı dava açamayacaktır⁶⁷⁰. Bununla birlikte idari davaya ilişkin dilekçenin İYUK'un 3 ve 5'inci maddelerine uygun olmadığından bahisle reddedilmesi halinde, davanın tarafları 30 gün içinde anılan maddeler doğrultusunda mahkemenin dilekçe ret kararına uygun bir dilekçeyle davayı yenileyebileceklerdir.

İmar yaptırımı işlemine karşı açılmış bir davada, idare mahkemesi tarafından verilebilecek bir diğer karar, dava konusu yaptırım işleminin iptal edilmesi kararıdır. İptal kararı, mahkemenin imar yaptırımı işlemini yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden en az bir tanesiyle hukuka aykırı bulunduğunu göstermektedir. Bu karar imar yaptırımı işlemini yapıldığı tarihten itibaren geçmişe etkili ortadan kaldırmakta ve hukuka aykırı işlem sanki hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğurmaktadır⁶⁷¹. İptal kararları ister genel düzenleyici işlemlere ilişkin isterse de bireysel işlemlere ilişkin olsun en başta davanın taraflarını etkilemektedir; bu etki sadece davanın tarafı idareyi değil, tüm kişi ve kurumları bağlayan bir etkidir⁶⁷². Diğer taraftan bir iptal kararının üçüncü kişileri etkileyebilmesi için iptal davasına konu işlemin genel nitelikli bir işlem olması gerekmektedir⁶⁷³. İmar yaptırımları özelinde idari yaptırımlar genel itibarıyla bireysel işlem olduğundan bu tür işlemler hakkında verilecek iptal kararının üçüncü kişileri etkileme olanağı bulunmamaktadır. Bununla beraber hisseli bir yapı hakkında alınan yıkım kararının iptali istemiyle sadece bir hissedar tarafından dava açılması ve bu yaptırım mahkemece iptal edilmesi halinde bu kararın dava açmayan diğer hissedar içinde sonuç doğurması kaçınılmazdır.

⁶⁶⁸ **Gözübüyük**, s. 244; **Tan**, s. 946.

⁶⁶⁹ **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204,

⁶⁷⁰ **Gözler**, s. 837; Davanın tarafı olmayan üçüncü kişilerin ise aynı nedene dayanarak mahkemece reddedilen davaya konu işleme karşı iptal davası açmaları mümkün olmakla birlikte, hukuka uygunluğu bir kez mahkeme kararıyla tespit edilen işleme karşı açılan bu davanın reddedilmesi büyük olasılıktır. **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204.

⁶⁷¹ **Uler**, s. 25; **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 248; **Tan**, s. 948; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 204; **Çağlayan**, İdari Yaptırımlar, s. 116-117; **Çağlayan**, İdari Yargılama Hukuku, s. 372-376;

⁶⁷² **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 248; **Tan**, s. 958.

⁶⁷³ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 248-249; **Tan**, s. 958-959; **Kalabalık**, İdari Yargılama Hukuku, s. 206.

İmar yaptırımlarına ilişkin bir iptal kararının yerine getirilmesi yaptırımın niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Bazı durumlarda iptal kararının yerine getirilmesi için, idarenin yeni bir işlem tesis etmesi gerekirken bazı durumlarda yeni bir işlem yapılmasına ihtiyaç yoktur⁶⁷⁴. Örneğin, yıkım kararının iptal edilmesi halinde, idare tarafından herhangi bir işlem yapılmasına gerek olmayıp sadece yıkım kararı uygulanmayacaktır⁶⁷⁵. Bununla birlikte, yapı ruhsatının iptal edilmesi üzerine bu işlemin iptali istemiyle açılan davada, mahkemenin ruhsat iptali işlemini hukuka aykırı bularak iptal kararı vermesi halinde, idarenin kararın yerine getirilmesi kapsamında yeni bir yapı ruhsatı düzenlemesi ve ilgisine vermesi gerekecektir⁶⁷⁶.

2.3. İmar Yaptırımlarında Tam Yargı Davası

İdarelerin kamu hizmetini yerine getirirken hukuka aykırı olarak tesis ettiği idari işlem veya eylemler nedeniyle kişilerin zarara uğraması halinde, belirli koşullar altında idare bu zarardan sorumlu tutulmaktadır⁶⁷⁷. Bu sorumluluğun dayanağını hiç kuşkusuz hukuk devleti ilkesi oluşturmaktadır⁶⁷⁸. Zira hukuk devleti ilkesi idarenin hukuka uygun davranmasını içerdiğinden, hukuka aykırı hareket edilmesi nedeniyle ortaya çıkan zararların giderilmesi hukuk devleti anlayışının bir sonucudur⁶⁷⁹. Nitekim Anayasanın 125'inci maddesinin birinci fıkrasında “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*” hükmü ile idarenin sorumluluğu ilkesi benimsenmiş, aynı maddenin son fıkrasında “*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.*” hükmü ile de, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri nedeniyle meydana gelen zararları tazmin ile mükellef olacağı açıkça kural altına alınmıştır.

İdarenin sorumluluğunun yaptırımı, idari yargılama usulünde tam yargı davaları şeklinde ortaya çıkmaktadır⁶⁸⁰. Bu dava türü ile ilgililer tarafından idarenin bir işlem, eylem ya da eylemsizliği şeklindeki davranışları nedeniyle meydana gelen zararların

⁶⁷⁴ Uler, s. 16; Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 202.

⁶⁷⁵ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 202.

⁶⁷⁶ Yılmaz, İmar Yaptırımları, s. 202.

⁶⁷⁷ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 282.

⁶⁷⁸ İdarenin sorumluluğunun dayanağı olarak hukuk devleti ilkesinin yanında, kamu yükümleri karşısında eşitlik, imkân ve fırsat eşitliği gibi ilkeler de ileri sürülmektedir. Lütfi Duran, Türk İdaresinin Sorumluluğu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 1973, s. 11, aktaran: Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 284.

⁶⁷⁹ Gözübüyük, s. 285.

⁶⁸⁰ Özay, Günışığında Yönetim, s. 813. İYUK'un 2'nci maddesinin 1 – (b) bendinde hüküm altına alındığı gibi “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar*” tarafından tam yargı davası açılabilir.

giderilmesi istenilmektedir⁶⁸¹. Bu itibarla; tam yargı davaları, idarenin faaliyetleri nedeniyle meydana gelen zararları idarenin sorumluluğu ilkesi çerçevesinde giderilmesi amacı taşıyan tazminat davaları olarak tanımlanabilecektir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere tam yargı davalarının ana konusunu tazminat talepleri oluşturmakla birlikte, bazı durumlarda davanın konusu istirdat talebi de olabilir⁶⁸². Bu durumlarda idarenin bir işlem veya eylemiyle haksız şekilde bireylerden aldığı para ve malın iadesi talep edilmektedir⁶⁸³.

İmar yaptırımlarının da özünde bir idari işlem olduğu ve dolayısıyla ilgililere zarar verme potansiyeli taşıdığı göz önüne alındığında, bu tür yaptırım işlemlerine karşı da tam yargı davası açılabilir ve uğranılan zararın tazmin edilmesi istenebilecektir. Keza parasal bir imar yaptırımının idarece haksız tahsil edilmesi halinde ilgili tarafından tam yargı davası ile bu yaptırım nedeniyle tahsil edilen paranın iadesi talep edilebilecektir⁶⁸⁴.

İmar yaptırımı işlemlerine karşı açılacak tam yargı davası (tüm idari idari işlemlere karşı açılacak tam yargı davalarında olduğu gibi) iptal davasıyla birlikte açılabilir. Keza imar yaptırımı işlemlerine karşı doğrudan tam yargı davası açılması da mümkündür. Örneğin, idarece ruhsata aykırı inşa edildiği iddiasıyla bir yapı hakkında alınan yıkım kararının uygulanması sonucunda evi yıkılan bir kişi tarafından, yapının ruhsata aykırı olmadığı ileri sürülerek yıkım kararının iptali istemiyle birlikte, evin yıkılmasıyla ortaya çıkan zararın giderilmesi istemiyle tam yargı davası açılabilir gibi, yıkım kararına karşı açılacak bir iptal davasının sonuçlanmasından sonra da tam yargı davası açılabilir. Nihayet, böyle bir yıkım kararına karşı doğrudan tam yargı davası açılması da mümkündür.

İdari işlemlere karşı açılacak tam yargı davalarında da tıpkı iptal davalarında yapılan yargısal denetimde olduğu gibi, sırasıyla ilk inceleme ve esas incelemesi olmak üzere iki aşamalı bir inceleme yapılmaktadır. İlk inceleme aşaması, birçok yönden iptal davasında ki ilk inceleme aşamasıyla benzerlik taşısa da, tam yargı davasında ki ilk inceleme hususlarında önemli bir fark bulunmaktadır ki, o da ön karar alma

⁶⁸¹ **Kalabalık**, İdari Yargılama Usulü Hukuku, s. 209; **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 263; **Tan**, s. 1002; **Karavelioğlu**, s. 191; Müzeyyen Eroğlu **Durkal**, “İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı ve Temeli” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. 23, S.1, Y. 2019, s. 161.

⁶⁸² **Çağlayan**, İdari Yaptırım, s. 118.

⁶⁸³ **Gözübüyük**, s. 263; **Tan**, s. 1002.

⁶⁸⁴ **Çağlayan**, İdari Yaptırım, s. 118-119.

meselesidir.⁶⁸⁵ Buna göre, bir idari işleme karşı iptal davası açılmadan önce zorunlu olarak tüketilmesi gereken idari başvuru yolu bulunmamakla birlikte, bir idari eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini istemiyle hakları ihlal edilmiş olanlar tarafından idari yargıda doğrudan tam yargı davası açılmadan önce durumu öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurularak haklarının yerine getirilmesini talep etmeleri ve bu isteklerinin kısmen veya tamamen reddi halinde dava açmaları gerekmektedir⁶⁸⁶. Bahsi geçen süreler dava açma süreleri olmayıp, ön karar alma süreleridir⁶⁸⁷. Bu şart yerine getirilmeden doğrudan açılacak tam yargı davasında İYUK'un 14-3/b ve 15-1/e maddeleri uyarınca idari merci tecavüzü kararı verilerek dilekçeler görevli idare merciine tevdi edilecektir⁶⁸⁸. Ancak, imar yaptırımlarının hukuki niteliği anlatılırken⁶⁸⁹ yıkım eyleminin yıkım kararının uygulanması şeklinde gerçekleştirilen bir idari işlem olduğunun belirtildiği dikkate alındığında⁶⁹⁰, başta yıkım yaptırımı olmak üzere imar yaptırımları konusunda idari eylemden doğan tam yargı davaları çok sınırlı olarak ortaya çıktığını söylemek zor olmayacaktır⁶⁹¹. Bununla birlikte, yıkım kararı olmadan uygulanan bir yıkım eylemi idari eylem olarak ortaya çıkacağından bu tür bir eyleme karşı doğrudan açılacak tam yargı davasından önce ön karar alma zorunluluğuna uyulması gerekmekte olup, aksi halde idari yargı yerleri tarafından idari mercii tecavüzü kararı verilerek dava dilekçesi ilgili idareye gönderilecek ve idari karar alınması sağlanacaktır. Aynı şekilde, yıkım kararının icrası nedeniyle üçüncü kişilerin zarar görmesi durumunda, bu kişilerin zararın tazminini isteyebilmeleri mümkün ise de, bu kişiler açısından zararın kaynağı yıkım işlemi değil, yıkım eylemi olduğundan bu kişilerin tam yargı davası açmadan önce ön karar alması zorunludur⁶⁹².

İmar yaptırımlarına karşı açılacak tam yargı davalarında idari yargı mercileri tarafından ilk inceleme aşamasında bir sorun bulunmadığı takdirde, ikinci aşamaya geçilecek ve bu aşamada esas incelemesi yapılacaktır. Bu incelemede, imar yaptırımı uygulanan kişinin bu yaptırım nedeniyle hakkının ihlal edilip edilmediği, bu ihlalden idarenin kusurlu veya kusursuz sorumluluk ilkeleri etrafında sorumlu tutulup

⁶⁸⁵ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 206.

⁶⁸⁶ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 206; D6D, 24.10.2019, E:2019/6394, K:2019/10067. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶⁸⁷ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 206.

⁶⁸⁸ **Karavelioğlu**, s. 946; **Yaman**, s. 589.

⁶⁸⁹ Bkz. s. 73.

⁶⁹⁰ **Ergen ve Böke**, s. 303.

⁶⁹¹ **Yılmaz**, İmar Yaptırımları, s. 203-204.

⁶⁹² **Ergen ve Böke**, s. 303.

tutulamayacağı⁶⁹³, imar yaptırımını nedeniyle bir zarar ortaya çıkıp çıkmadığı⁶⁹⁴, bu zararlar yaptırım arasında illiyet bağının bulunup bulunmadığı araştırılmaktadır. Bu araştırmanın sonucunda kişinin imar yaptırımını nedeniyle hak ihlaline uğradığı sonucuna ulaşılması halinde uğramış olduğu zararın maddi veya manevi tazminata hükmedilmek suretiyle giderilmesine karar verilecektir.

3. 3194 SAYILI İMAR KANUNUNUN GEÇİCİ 16'NCI MADDESİNDE DÜZENLENEN YAPI KAYIT BELGESİNİN İMAR YAPTIRIMLARINA KARŞI AÇILACAK İDARİ DAVALARA ETKİSİ

Yapı kayıt belgesi kavramı hukukumuzda 7143 Sayılı Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunun⁶⁹⁵ 16'ncı maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanununa eklenen Geçici 16'ncı madde ile girmiştir. Bu maddenin 1'inci fıkrasında “*Afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31/12/2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31/10/2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31/12/2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Başvuruya konu yapının ve arsasının mülkiyet durumu, yapı sınıf ve grubu ve diğer hususlar Bakanlık tarafından hazırlanan Yapı Kayıt Sistemine yapı sahibinin beyanına göre kaydedilir.*” düzenlemesine yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle belirli şartlar altında ruhsatsız veya ruhsata aykırı olarak yapılan yapıların kayıt altına alınması hedeflenmiştir⁶⁹⁶. Nitekim

⁶⁹³ Danıştay bir kararında, ruhsatsız olarak yapılan yapının yıkımına ilişkin işlemde kaynaklanan bir tam yargı davasında yapının yıkımı nedeniyle meydana gelen zararın, yapı maliklerinin eyleminden kaynaklanması başka bir ifadeyle davalı idarenin hukuki sorumluluğundan kaynaklanmaması nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir. D14D, 28.02.2013, E:2011/13876, K:2013/1452. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶⁹⁴ Danıştay yapı ruhsatı iptal edilerek mühürlenerek inşaat için yapılan işlemlerin haksız olduğu iddiasıyla 1.621.918,58.-TL tutarındaki zararın ek yasal faiziyle birlikte tazminine karar verilmesi istemiyle açılan bir davada, mühürlenerek durdurulup yapı ruhsatı iptal edilen yapı hakkında alınmış ve uygulanmış bir yıkım kararının olmaması nedeniyle ortada belli ve gerçekleşmiş özel bir zararın varlığından söz edilemeyeceğini değerlendirerek tazminat talebini reddetmiştir. D6D, 20.11.2017, E:2013/3573, K:2017/9517. (Uyap Veri Tabanı.) Danıştay bir kararında, “*davalı idarenin hizmet kusurundan kaynaklanan davacı zararının yıkım işleminin fiilen gerçekleştiği tarih itibarıyla hesaplanması gerektiğinden tazmine konu zararın henüz ortaya çıkmadığı yıkıma ilişkin belediye encümeni kararının davacıya tebliğ edildiği tarih esas alınarak maddi zararın hesaplanmasında da hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*” diyerek hukuka aykırı bir yıkım kararı nedeniyle tazmin edilecek zarar hesaplanırken, zararın gerçekleştiği tarihin yapı birim fiyatlarının dikkate alınması gerektiğine hükmetmiştir. D6D, 22.09.2010, E:2008/9303, K:2010/8326. (Uyap Veri Tabanı.)

⁶⁹⁵ RG. 18.05.2018, S. 30425.

⁶⁹⁶ Hüseyin Melih Çakır, “*Yapı Kayıt Belgesi*” İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, S. 2, Y. 2018, s. 19.

düzenlemenin gerekçesi madde metninde “(...) *afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması (...)*” şeklinde açıklanmıştır⁶⁹⁷. Anılan gerekçede “*imar barışı*” kavramından bahsedilmiş ise de, bu kavram belirsiz, tanımsız ve hukuki olmayan bir kavramdır⁶⁹⁸. Bu belirsizliğin giderilmesi ve düzenlemenin doğru nitelendirilmesi amacıyla düzenlemenin getiriliş amacı ve hukuki sonuçları irdelendiğinde; yapı kayıt belgesini düzenleyen kanunun esasen ülkemizde geçmişten bugüne⁶⁹⁹ birçok imar affi kanununun son halkasını oluşturan⁷⁰⁰ bir af kanunu niteliği gösterdiği sonucuna ulaşmak zor olmayacaktır⁷⁰¹. Zira yapı kayıt belgesi düzenlemesinin en önemli sonucunun hüküm altına alındığı geçici 16’ncı maddenin 4’üncü fıkrasında, “*Yapı Kayıt Belgesi verilen yapılarla ilgili bu Kanun ve 2960 sayılı Kanun uyarınca alınmış yıkım kararları ile tahsil edilemeyen idari para cezaları iptal edilir.*” hükmü incelendiğinde, yukarıda aktarılan birinci fıkradaki şartlar yerine getirilerek yapı kayıt belgesi alınması durumunda, anılan fıkra sayesinde yürürlükteki imar kurallarına aykırı olarak inşa edilen yapıların yerinde korunması ve bu yapılara uygulanan imar para cezasının ortadan kaldırılması sağlanmış olacaktır ki, bu durum imar alanında devletin hukuki olmayan fiili durumu hukukileştirmesi halini⁷⁰² ifade eden imar affinin ta kendisidir.

İmar Kanununun geçici 16’ncı maddesiyle getirilen düzenlemenin amacı, yapı kayıt belgesinin belgeyle kayıt altına alınan yapı için verilen yıkım ve imar para cezaları üzerindeki etkisiyle ayrılmaz bir ilişki içindedir. Zira ilgililer tarafından düzenlemenin birinci fıkrasındaki şartlar yerine getirilerek gerekli mali yükümlülüklere de katlanılmak suretiyle yapı kayıt belgesi alınmasının amacının; imar düzenine aykırı olarak yapılan ancak henüz hakkında yıkım ya da imar para cezası uygulanmamış bir yapının yerinde

⁶⁹⁷ Anılan düzenlemenin amacı, 7143 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; mali yükümlülükleri yerine getirilmeden yapılmış kaçak yapıların, Yapı Kayıt Belgesi altında kayıt altına alınması, madde gerekçesinde ise afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı veya imar mevzuatına aykırı yapıların kayıt altına alınması ile dönüşüm projelerine finans sağlanarak dönüşümün daha hızlı ve etkin yapılması şeklinde açıklanmıştır. Bkz: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss557.pdf>, s. 5.E.t:30.11.2019.

⁶⁹⁸ İlgin Özkaya İlgin, “*İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım*”, İnÜHFD, C.9, S.2, Y. 2018, s. 317. Aksi yönde görüş ileri süren Kalabalık’a göre bu kavram, devlet ile vatandaş arasında imar ilişkilerindeki karşılıklı anlayış ve hoşgörünün adı olup; imar düzenine aykırı olarak yapılan yapının hak sahibinin talebi ve kendi beyanı ile kayıt altına alınarak kanuna aykırı yapılaşma nedeni ile devlet ve vatandaş arasındaki hukuki problemleri ortadan kaldıran bir olguyu ifade etmektedir. Halil **Kalabalık**, İmar Barışı Başvuru Süreci ve Sonuçları, Seçkin Yayınları, Ankara 2018, s. 67.

⁶⁹⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Binali **Tercan**, “*1948’den Bugüne İmar Afları*”, Mimarlık Dergisi, S. 403, Eylül Ekim 2018, s. 21 vd.

⁷⁰⁰ **Çakır**, s. 16.

⁷⁰¹ **Çakır**, s. 15.

⁷⁰² **Çakır**, s. 17.

korunmasını sağlamak ve imar para cezası yaptırımını engellemek olduğu gibi, bununla eşdeğer olarak hakkında yıkım veya imar para cezası kararı alınmış bir yapı için bu kararın hukuk düzeninden kaldırılmasını sağlamak olduğunu söylemek zor değildir.

Yapı kayıt belgesinin İmar Kanunu uyarınca verilen yıkım ve imar para cezası yaptırımları üzerindeki etkisi, Kanunun geçici 16'ncı maddenin 4'üncü fıkrasında, belgeyle birlikte imar yaptırımlarının iptal edileceği şeklinde hüküm altına alınmıştır. Söz konusu hüküm içerik olarak açık olmakla birlikte, yaptırım iptali kararının yaptırımı uygulayan idareler tarafından mı yoksa idari yargı mercileri tarafından mı alınacağı hususunda bir tartışma çıkarmıştır. Danıştay bu tartışmaya ilişkin görüşünü ruhsatsız bir yapı hakkında alınan yıkım ve imar para cezası yaptırımına ilişkin bir idari işlemin yargılaması sırasında karar düzeltme aşamasında davacı vekili tarafından dosyaya sunulan yapı kayıt belgesiyle birlikte davacı vekilinin söz konusu yaptırımların geçici 16'ncı maddenin 4'üncü fıkrası uyarınca iptal edilmesi gerektiği yönündeki iddiasını karşılamak yoluyla açıklamış ve söz konusu yaptırımlar hakkında tesis eden idarelerce iptal işlemleri yapılacağından, davacı vekilinin iddiasını yerinde görmemiştir⁷⁰³. Nitekim Danıştay bu görüşüyle bağdaşır şekilde, ruhsatsız bir yapı hakkında alınan yıkım ve imar para cezasına ilişkin bir idari işleme karşı açılan davanın yargılaması sırasında davacı tarafından alınan yapı kayıt belgesinin davalı belediyeye sunulması üzerine belediye encümeni kararı ile yaptırımların iptaline karar verildiği dikkate alınarak, konusu kalmayan yaptırımlar hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerektiğine hükmetmiştir⁷⁰⁴. Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdari Dava Dairesi de yapı kayıt belgesinin imar yaptırımlarına etkisini bir kararında çok güzel bir şekilde ifade etmiştir. Karara göre, *“yapı kayıt belgesi alındıktan sonra belgenin ibraz edilerek yıkım/para cezası işleminin iptalinin talep edileceği ve bu konuda işlem tesis edecek mercülerin yıkım/para cezası kararını alan idareler olduğu da açıktır. Bu doğrultuda ilgili idarece, yapı kayıt belgesinin ibrazından sonra yıkım/para cezası işleminin iptali yönünde bir işlem tesis edilirse, daha önce bu yıkım/para cezası işlemine karşı idari yargıda açılan davaların (idarenin söz konusu geri alma/iptal işlemi nedeniyle) konusuz kalacağı hususunda bir tartışma bulunmamaktadır. Bununla birlikte ilgili idarece yapı kayıt belgesinin ibraz edilmesine*

⁷⁰³ D6D, 14.11.2019, E:2019/19353, K:2019/11021, (Uyap Veri Tabanı); Aynı yönde bkz. D6D, 24.10.2019, E:2016/8006, K:2019/9975, (Uyap Veri Tabanı); D6D, 23.10.2019, E:2019/15411, K:2019/9944, (Uyap Veri Tabanı); D6D, 23.10.2019, E:2019/16253, K:2019/9908, (Uyap Veri Tabanı); D6D, 14.11.2019, E:2019/19353, K:2019/11021, (Uyap Veri Tabanı)

⁷⁰⁴ D6D, 25.09.2019, E:2019/13314, K:2019/7948, (Uyap Veri Tabanı)

rağmen belli nedenlerle yıkım/para cezası işlemi iptal edilmediği takdirde ise, idarece yapı kayıt belgesi üzerine başka işlemlerin tesis edilebileceği ve bunun sonucunda başka tür davaların doğabileceği, dava açma tarihinde bulunmayan işlemlerin sonradan davaya eklenerek o işlemleri de bu davada çözümlenmesi ve anılan yıkım/para cezası işleminin dava konusu edildiği dosyada mahkemece idarenin yerine geçerek yıkım/para cezası kararının doğrudan iptal edilmesinin ise hem idari yargı denetiminin özüne hem de anılan yasa maddesinin bağlamına uygun düşmeyeceği açıktır. Bu durumda, idarenin yapı kayıt belgesinin ibrazı karşısında yıkım/para cezası işlemini iptal etmemesi (bu yönde ilgilinin yıkım/para cezası işleminin iptal edilmesi yönündeki başvurusunu reddetmesi) hususunun yeni bir idari işleme sebebiyet vereceği, bu yeni işlemin de ayrı bir uyuşmazlığın konusunu oluşturacağı kuşkusuzdur. Bu takdirde yargı merciince (idarece dava konusu işlem geri alınmadığı için) dava konusu işlemin (yıkım/para cezası işleminin) tesis edildiği tarihteki hukuki ve maddi koşullar itibariyle hukuka uygun olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir.”⁷⁰⁵

Son olarak belirtmek gerekir ki, yukarıda yorumlandığı üzere hukuki niteliği bakımından imar affı kapsamında değerlendirilmesi gereken yapı kayıt belgesi düzenlemesine, kayıt altına alınmış yapılarla ilgili verilen imar yaptırımlarının iptal edilmesi şeklinde bağlanan sonuç nedeniyle özellikle idari yargı denetimine intikal etmiş uyuşmazlıklarla ilgili davaların konusuz kalacağı beklenmiş ise de, tam tersine söz konusu düzenleme özellikle yapı kayıt belgesinin iptal edilmesiyle ilgili çok daha fazla uyuşmazlığa neden olmuştur. Bu durumun nedenini, yasal düzenleme açısından; en başta yapı kayıt belgesinin şartları sağlayıp sağlamaması açısından hiçbir denetime tabi tutulmadan beyan esasına göre verilmesi gibi düzenlemedeki eksiklikler oluşturduğu gibi, uygulama açısından; başta 31/12/2017 tarihinden önce tamamlanmamış yapılar için olmak üzere yapının beyan esasına göre kayıt altına alınma düzenlemesinden vatandaşların hakkın kötüye kullanılması şeklinde yararlanma istekleri ve eğilimleri oluşturmaktadır. Ancak hiçbir hakkın kötüye kullanılması halinin hukuk düzeni tarafından korunmayacağı ilkesinden hareketle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılarak 06/06/2018 tarih ve 30443 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe giren "Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar" hakkında Tebliğin 8'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, "*Yapı Kayıt Belgesi*

⁷⁰⁵ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdare Dava Dairesinin 28.05.2019 tarih ve E:2019/597, K:2019/1123 sayılı kararı, (Uyap Veri Tabanı)

düzenlenemeyecek yapılar için bu belgenin düzenlendiğinin tespit edilmesi durumunda, Yapı Kayıt Belgesi iptal edilir, bu belgenin sağlamış olduğu haklar geri alınır, Yapı Kayıt Belgesi bedeli olarak yatırılmış olan bedel iade edilmez ve belge düzenlenmesi safhasında yalan ve yanlış beyanda bulunulan müracaat sahibi hakkında 10 uncu maddenin ikinci fıkrası uyarınca suç duyurusunda bulunulur.” şeklindeki düzenlemeyle ilgisinin beyanına göre verilen yapı kayıt belgesinin sonradan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılan denetim sırasında yalan beyan esas alınarak verildiğinin tespit edilmesi halinde yapı kayıt belgesinin iptal edileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme imar kurallarına aykırı yapıların belirli şartlar altında kayıt altına alınarak korunması amacının gerçeğe uygun olması açısından yerinde ve gerekli ise de, başta belirtildiği gibi düzenlemenin bütünündeki eksiklikler bahsedilen belge iptali sonucuyla birlikte yeni ve daha fazla idari uyuşmazlığa neden olmuştur.

SONUÇ

Anayasanın 56'ncı maddesinin birinci fıkrasında; herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu hüküm altına alındıktan sonra, aynı maddenin ikinci fıkrasında, çevre sağlığının korunması ve çevrenin kirlenmesinin önlenmesi Devlet ve vatandaşlara ödev olarak yüklenmiştir. Bu anlamda çevre sağlığının korunması amacına matuf olarak yapılaşma faaliyetlerinin plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesi önem arz etmektedir. Bu öneme binaen yerleşime elverişli taşınmazlara inşa edilecek yapıların çevre düzenine uygun şekilde inşa edilmesi her şeyden önce imar alanlarının planlanması ve bu alanlarda yapılan imar planlarına uygun yapılaşma ilkelerinin belirlenmesinden geçmektedir. Devletin ya da daha özel bir ifadeyle idarelerin imar alanında imar düzenine uygun yapılaşmanın sağlanması amacıyla taşınmazların planlanmasından bu taşınmazlara yapı ruhsatı adı altında yapı yapma izni verilmesine ve tamamlanan yapılara da yapı kullanma izni verilmesine kadar oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. Ne var ki bu yetkilerin bazen idareler tarafından hukuka aykırı kullanılması bazen de bireyler tarafından başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere birçok genel düzenleyici işlem ve imar planlarıyla belirlenen yapılaşma kurallarına uyulmaması nedeniyle imar kurallarına aykırı yapılaşma sorununu ortaya çıkarmaktadır. Neticede böyle bir yapı imar düzenine aykırılık teşkil ettiği gibi çevre sağlığını da tehdit etmektedir.

Hakkın kötüye kullanılmasının hukuk düzeni tarafından korunmayacağı ilkesinden hareketle en temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkının yansımalarından olan yapı yapma hakkının kötüye kullanılması da hukuk düzeni tarafından korunmamaktadır. Bu durumun bir gereği olarak hukuk düzenini şekillendiren hukuk kuralları bünyesinde bu kurallara aykırı davranışlar için yaptırım olgusunu da taşımaktadır. Bu bağlamda hukuk kurallarına aykırı davranışlarının yaptırımı bağlanması imar hukuku alanında da geçerlidir. Nitekim imar kurallarına aykırı yapı yapılması durumunda başta 3194 sayılı İmar Kanunu olmak üzere birçok kanunda idareler tarafından uygulanmak üzere imar yaptırımları öngörülmüştür. Bu yaptırımlar imar idari para cezası yaptırımında olduğu gibi kimi zaman yapıyı yapanı

cezalandırma amacı taşımakta, kimi zaman da yapının yıkılması, yapının mühürlenmesi, yapı ruhsatı verilmemesi, yapı kullanma izni verilmemesi, kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması yaptırımlarında olduğu gibi imara aykırı yapının kullanılmaması ve nihayet ortadan kaldırılması amacını taşımaktadır.

İmar yaptırımları çok çeşitli kanunlarda farklı şekil ve usullerde öngörülmüş olmakla birlikte, uygulamada en çok karşılaşılan türleri 3194 sayılı İmar Kanununun 32'nci maddesinde öngörülen yapının yıktırılması yaptırımı ile 42'nci maddesinde düzenlenen imar para cezası uygulanması yaptırımlarıdır. Yapının yıktırılması yaptırımı, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan yapının yasal süre içerisinde yapı sahibi tarafından imar kurallarına uygun hale getirilmemesi fiili için öngörülmüş iken, imar para cezası yaptırımı ile ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması fiili cezalandırılmaktadır. Belirtmek gerekir ki, ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı yapı hakkında kanunda öngörülen bu iki yaptırımın da uygulanabilmesi için her şeyden önce ihtilaf konusu yapının ilgili fen elemanları tarafından somut ve ayrıntılı şekilde saptanarak usule uygun şekilde düzenlenecek yapı tatil tutanağıyla mühürlenmesi gerekmektedir.

İmar yaptırımları idare tarafından araya bir yargı kararı girmeden doğrudan doğruya idare hukukuna özgü usullerle uygulandığından idari yaptırımların dolayısıyla idari işlemlerin karakteristik özelliklerini taşımaktadır. Bu bağlamda imar yaptırımları da diğer idari işlemler gibi kamu gücü kullanılmak suretiyle tek yanlı olarak tesis edilmekte ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. İdari işlem teorisine uygun olarak tesis edilen imar yaptırımları, imar kurallarına aykırı yapı yapanları cezalandırma amacı taşıması nedeniyle özellikle mülkiyet hakkı bakımından temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran bir yönü bulunduğu gibi muhatapları açısından ekonomik ve sosyal yönden çok ağır ve önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Anayasanın 125'inci maddesi uyarınca idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğundan muhatapları açısından ağır ve önemli sonuçları olan imar yaptırımlarının idari yargıda denetiminin yapılması bir zorunluktur. Bu bakımdan kendisine uygulanan bir imar yaptırımının hukuka aykırı olduğu kanısında olan bir kişi, bunu idari yargı önüne getirerek yargısal denetimini sağlayabilecektir. Böyle bir durumda idari mahkemeler temelde bir idari işlem olan imar yaptırımlarını 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesi uyarınca yetki, şekil, sebep konu ve maksat unsurlarının hukuka uygunluğunu denetleyecek bu unsurlarda bir hukuka aykırılık olması halinde

söz konusu yaptırımını kısmen veya tamamen iptal edecektir. Aynı şekilde imar yaptırımlarından dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından idari mahkemelere tam yargı davası açılarak yaptırımlar nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen maddi ve manevi zararın ödenmesi istenebilecek, İdari mahkemeler tarafından da böyle bir kaniya varılması halinde uğranılan zararın miktarı kesin olarak tespit edilerek maddi ve manevi tazminata hükmedilebilecektir.



KAYNAKÇA

- Akılhoğlu**, Tekin, “*Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları*”, Amme İdaresi Dergisi, C.12, S.4, Y. 1979. s. 2-54.
- Akıntürk**, Turgut, Borçlar Hukuku, Savaş Yayınları, 5. Basım, Ankara 1994.
- Akyılmaz**, Bahtiyar / **Sezginer**, Murat / **Kaya**, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2011.
- Akkurt Melih / Javadkhani** Sheida, İdari Yaptırımlara Egemen Olan İlkeler, Adalet Yayınevi, Ankara 2018.
- Çetin **Arslan**, Murat **Kayançiçek**, Suçta Tekerrür, Seçkin Yayınları, Ankara 2009,
- Arslan**, M. Yasin, “*İdari Yaptırımlar*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 85, Y. 2009, s. 172-188.
- Artuk Mehmet Emin / Gökçen Ahmet / Yenidünya**, A. Caner, Ceza Hukuku Genel Hükümler II, Seçkin Yayınları, Ankara 2013.
- Artukmaç**, Sadık, Türk İmar Hukuku, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1976.
- Atay**, Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara 2014.
- Ayan**, Mehmet, Eşya Hukuku II. Mülkiyet, Mimoza Yayınları, Genişletilmiş ve Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Konya 2012.
- Ayanoğlu**, Taner, Yapı Hukukunun Genel Esasları, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2014.
- Bülbül**, Erdoğan, İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, Beta Yayınları, İstanbul 2010.
- Coşkun**, Sabri **Karyağdı**, Müjgân, İdari Yargılama Usulü, Seçkin Yayınları, Ankara 2001, s. 89.
- Coşkun**, Şenol / **Kurşun**, Fatma “*Cezaların Şahsiliği İlkesi Bakımından İmar Kanununun 42’nci Maddesinde Belirtilen ‘yapının sahibi’ Kavramı*” TAAD, S. 18, Y. 2014, s. 520-541.
- Çağlayan**, Ramazan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayınları, 1. Baskı, Ankara 2006.
- Çağlayan**, Ramazan, İdare Yargılama Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2011.
- Çakır**, Hüseyin Melih, “*Yapı Kayıt Belgesi*” İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 5, S. 2, Y. 2018, s. 15-92.
- Çakmak**, Münci, İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı, Ankara 2013.
- Çolak**, Nusret İlker, İmar Hukuku, On İki Levha Yayınları, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul 2014.

- Demirkol**, Selami **Baş**, Zuhâl Bereket, İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü, Beta Yayınları, Gözden Geçirilmiş 4. Bası.
- Derdiman**, Cengiz, Hukuk Başlangıcı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2009.
- Derdiman**, Cengiz, İdare Hukuku, Alfa Aktüel Yayınları, 3. Baskı, Bursa 2010.
- Doğan**, Aslı Ceren Yıldız Yargı Kararları Işığında Hukuka Uygunluk Bakımından Yapılaşma ve Sonuçları, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2012. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)
- Durkal**, Müzeyyen Eroğlu, “*İdarenin Sorumluluğunun Ortaya Çıkışı ve Temeli*” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. 23, S.1. Y. 2019, s. 159-189.
- Ekinci**, Murat, “*Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar*”, YBHD, S.2017/1
- Erdinç**, Burcu, “*İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması*”, Ankara Barosu Dergisi, S.2, s. 239-276.
- Eren**, Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta Yayınları, Düzeltilmiş 12. Baskı, İstanbul 2010.
- Eren**, Fikret, Mülkiyet Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2011.
- Ergen**, Cafer, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, Seçkin Yayınları, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2012.
- Ergen**, Cafer / **Böke**, Veli Kaçak Yapı, Seçkin Yayınları, Gözden geçirilmiş 2’nci Baskı. Ankara 2006.
- Erkut**, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara 1990.
- Erkün**, Safa, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri, Yapı – Endüstri Merkez Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 1999.
- Ersöz**, A. Kürşat, “*Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı*” GÜHFD, C. 19, S. 3, Y. 2015, s. 103-149.
- Genç**, Mustafa, İmar Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2015.
- Giritli**, İsmet / **Bilgen**, Pertev / **Akgüner**, Tayfun / İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001.
- Gişi**, Selçuk “*Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Kabahatler Kanunu*” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi -İnÜHFD- C. 8, S. 1, Y. 2017, s. 129-152.

- Gök,** Hasan, İmar Mevzuatına Aykırılık Hallerin Yapı Sahibine Uygulanacak İdari Yaptırımlar İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul 2010.
- Göçgün,** Muhammet, İdari İşlemin Konu Unsuru, On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2017.
- Gölcüklü,** Feyyaz, “*İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki*”, AÜSBFD, C. 18, S. 2, Y. 1963, s. 115-182.
- Gölcüklü,** Feyyaz, “*İdari Ceza Müeyyidesi ve Bunlara Karşı Kanun Yolları*” AÜSBFD, C.18, S.3, Y:1963, s. 189-215.
- Gözler,** Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Güncelleştirilmiş 9. Baskı, Bursa 2010.
- Gözübüyük,** A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları 14. Bası, Ankara 2000.
- Gözübüyük,** A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Turhan Kitapevi, 30. Bası, Ankara 2010.
- Güçlü,** Yaşar, İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar, Seçkin Yayınları, Güncellenmiş 3. Baskı, Ankara 2016.
- Günday,** Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara 2013.
- Hasoğlu,** Aynur, “*Danıştay Kararları Işığında Yetki ve Usulde Paralellik İlkesi*” TAAD, S.33, Y. 2018, s. 123-141.
- İçel,** Kayhan “*İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi*”, İÜHFİM, Fakülteler Matbaası, C.50, S. 1-4, Y. 1984, s. 117-131.
- Kalabalık,** Halil, İdari Yargılama Usulü Hukuku, Sayram Yayınları Gözden Geçirilmiş, Güncellenmiş 5. Baskı, Konya 2013.
- Kalabalık,** Halil, İmar Barışı Başvuru Süreci ve Sonuçları, Seçkin Yayınları, Ankara 2018, s. 67.
- Kalabalık,** Halil, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Güncellenmiş Genişletilmiş 8. Baskı, Ankara 2017.
- Kangal,** Zeynel T., Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğu, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- Kar,** Emre, Kabahatler Kanunu Kapsamında İmar Yaptırımları, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

- Kara**, Seyfettin, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayınları, Ankara 2016.
- Karahanoğulları**, Onur, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Turhan Kitabevi, Ankara 2011.
- Karahasan**, Mustafa Reşit, İnşaat, İmar, İhale Hukuku, Cilt 2, Beta Yayınevi, İstanbul 1997.
- Kılıçoğlu**, Ahmet M., Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş 5. Bası Ankara 2005.
- Köroğlu**, Ömer, İmar Hukukunda Yapı Kavramı ve Temel Yapı Belgeleri, On İki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2017.
- Kuru**, Baki / **Arslan**, Ramazan / **Yılmaz**, Ejder, Medeni Usul Hukuku, Değiştirilmiş 20. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2009.
- Mahmutoğlu**, F. Selami, “İdari Para Cezasını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi” İÜHFİM, C.55, S.1-2, 1996, s. 151-171.
- Mahmutoğlu**, F. Selami, Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukukunun Temelleri, İdari Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınevi, Ankara 2009.
- Mengi**, Ayşegül / **Keleş**, Ruşen, İmar Hukukuna Giriş, İmge Kitapevi, 1. Baskı, Ankara 2003.
- Odyakmaz**, Zehra / **Kaymak**, Ümit / **Ercan**, İsmail, On İki Levha Yayınları, Güncellenmiş 7. Baskı, İstanbul 2011.
- Oğurlu**, Yücel, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Seçkin Yayınları, Gözden geçirilmiş ve yenilenmiş 2. Baskı, Ankara 2001.
- Oğuzman**, Kemal / **Barlas**, Nami, Medeni Hukuk Giriş Kaynaklar Temel Kavramlar, Vedat Kitapçılık, 15. Bası, İstanbul 2018.
- Onar**, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul, 1966.
- Özay**, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.
- Özay**, İl Han, İdari Yaptırımlar, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1985.
- Özlüer**, Ilgın Özkaya, “İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım” İnÜHFD, C.9, S.2, Y. 2018, s. 312-340.
- Özgenç**, İzzet Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 5. Bası, Ankara 2010.
- Özyörük**, Mukbil, Hukuka Giriş, Ege Matbaası, Ankara 1959.

- Sağlam**, Serdar, “*Türkiye 'de İç Göç Olgusu ve Kentleşme*”, HÜTAD, S:5, Y:2006, s. 33-44.
- Sancakdar**, Oğuz, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayıncılık, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Ankara 2012.
- Sancakdar**, Oğuz, “*İmar Hukukunda ‘Yüksek Yapı’ Kavramı ve Yüksek Yapıların (Gökdelenler Dâhil) Yıkımında Karşılaşılabilen Bazı Hukukî Sorunlar*” İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2010. s. 58-80.
- Sarıca**, Ragıp, İdari Kaza C.1, İdari Davalar, İstanbul 1949,
- Şaşmaz**, Canbulut, İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul 2010.
- Tan**, Turgut, İdare Hukuku, Turhan Yayınevi, Güncelleştirilmiş 7. Bası, Ankara 2018, s.217.
- Total**, Alkım, İmar Hukukunda Kazanılmış Haklar, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2015, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)
- Uler**, Yıldırım, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara 1970.
- Ulusoy**, Ali D., İdari Yaptırımlar, On iki Levha Yayınları, 1. Baskı, İstanbul 2013.
- Ünlü**, M. Cengiz, Belediye Yargı Kararları, Adil Yayınevi, Ankara 1994.
- Üzülmez**, İlhan, “*Türk Hukukunda Tekerrür*” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 10, S. 1-2, Yıl 2002, s. 165-186.
- Yasin**, Melikşah “*İmar Kanunu'nun 42. maddesi –Anayasa Mahkemesinin İptal Kararı ve Yeniden Düzenleme Hakkında Bir Değerlendirme*”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi (MÜHF-HAD.), C.16, S.3-4.Y. 2010, s. 377–396.
- Yasin**, Melikşah, İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2009.
- Yaşar**, Hasan Nuri, İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler, İÜHF, C. 66, S. 1. s.201-220.
- Yaşar**, Hasan Nuri, İmar Hukuku, Filiz Kitapevi, İstanbul 2008,
- Yarsuvat**, Duygun “*Trafik Suçları, Cezaları ve Yargılamasında Yeni Sorunlar*” İÜHF., C.50, S.1-4, Y. 1984, s. 153-177.
- Turan **Yıldırım**, İdari Yargı, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s. 309.

- Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, H. Eyüp / Üstün, Gül / Tekinsoy, Özge / Okay, İdare Hukuku, On İki Levha Yayınevi, İstanbul 2013.**
- Yılmaz, Mustafa, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 2001.**
- Yılmaz, Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Genişletilmiş 5'nci Baskı, Ankara 1996.**
- Zanobini, Guido “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi”, çeviren: Yılmaz Günal, AÜSBFD, C.18, S. 3-4, Y.1963, s. 301-310.**
- Zevkliler, Aydın İmar Kurallarına Aykırılı ve Zarar Verici İnşaat, Ankara 1982.**



ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı, Soyadı : Ahmet AKSAKAL

Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti (T.C.)

Doğum Tarihi ve Yeri: 10/10/1991, Sivas

Medeni Hali : Bekar

Tel : 5547245657

email : aksakalahmet_04@hotmail.com

Yazışma Adresi : Emirbeyazıt Mahallesi Cumhuriyet Caddesi No:14 K:2
D:6.

Menteşe/MUĞLA

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet
Lisans	Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2014
Lise	Sivas Fen Lisesi	2009

İŞ DENEYİMLERİ

Yıl	Kurum	Görev
2016 (Halen)	Muğla İdare Mahkemesi Başkanlığı	Hâkim

Turnitin Orijinallik Raporu

İşleme konu: 27-Şub-2020 10:29 +03
 NUMARA: 1265130464
 Kelime Sayısı: 33076
 Gönderildi: 1

Yrd. Doç. Dr. Ahmet HASOĞLU

İDARİ İŞLEM TEORİSİ
 AÇISINDAN 3194 SAYILI
 İMA... Ahmet Aksakal
 tarafından

Benzerlik Endeksi

%28

Kaynağa göre Benzerlik

Internet Sources: %22
 Yayınlar: %14
 Öğrenci Ödevleri: %16

[alıntılarını çıkar](#) [bibliyografyayı çıkar](#) [7 kelime > çıkarılan eşleşmeler](#) mod:
 raporu hızlı görüntüle (klasik) [yazdır](#) [yenile](#) [İndir](#)

1% match (08-Kas-2018 tarihli internet)
<https://www.modulplanlama.com.tr/PlanlamaİmarMevzuati.pdf>

1% match (08-Tem-2015 tarihli internet)
<http://acikerisim.iku.edu.tr:8080>

1% match (04-Haz-2016 tarihli internet)
<http://webftp.gazi.edu.tr>

1% match (26-Ara-2014 tarihli internet)
<http://www.ankara.bel.tr>

1% match (11-Mar-2016 tarihli internet)
<http://aregem.kulturturizm.gov.tr>

<1% match (07-Kas-2014 tarihli internet)
<http://www.kpsskamuyonetimi.org>

<1% match (16-May-2016 tarihli öğrenci ödevleri)
[Submitted to Atılım University on 2016-05-16](#)

<1% match (26-Oca-2015 tarihli öğrenci ödevleri)
[Submitted to Istanbul Aydın University on 2015-01-26](#)

<1% match (yayınlar)
DÜNDAR, Hakan. "İMAR KİRLİLİĞİNE NEDEN OLMA SUÇU", Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2015.

<1% match (10-Kas-2019 tarihli internet)
<http://idarehukuku.net>

<1% match (yayınlar)