

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**İMAR MEVZUATINA AYKIRILIK
HALLERİNDE YAPI SAHİBİNE
UYGULANACAK
İDARİ YAPTIRIMLAR**

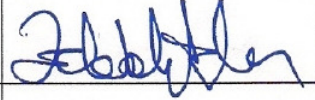
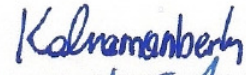
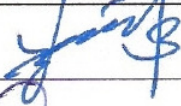
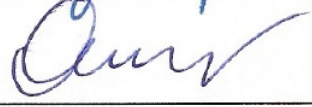
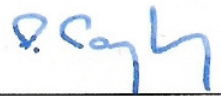
Hasan Gök
2501080506

Tez Danışmanı:Doç.Dr.Kahraman Berk

İstanbul,2010

TEZ ONAYI

Enstitümüz **KAMU HUKUK ANABİLİM DALI 2501080506** numaralı **HASAN GÖK'ÜN** hazırladığı **“İMAR MEVZUATINA AYKIRI HALLERDE YAPI SAHİBİNE UYGULANACAK İDARİ YAPTIRIMLAR”** konulu **YÜKSEK LİSANS/ DOKTORA TEZİ** ile ilgili **TEZ SAVUNMA SINAVI**, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15.Maddesi uyarınca **20.07.2010 SALI** günü Saat: **10:00'DA** yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin**KABUL**.....'ne* **OYBİRLİĞİ /OYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR. ZEHREDDİN ASLAN	KABUL	
DOÇ.DR. KAHRAMAN BERK	KABUL	
DOÇ.DR. ERDOĞAN BÜLBÜL	KABUL	
DOÇ.DR. MURAT YANIK	KABUL	
YRD. DOÇ.DR. ŞEBNEM SAYHAN	KABUL	

İMAR MEVZUATINA AYKIRILIK HALLERİNDE YAPI SAHİBİNE UYGULANACAK İDARİ YAPTIRIMLAR

Hasan GÖK

ÖZ

Pek çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye’de de hukuka aykırı yapılaşma ciddi bir sorundur. İdare, bu sorunla başa çıkabilmek için hukuka aykırı yapı inşa edenlere, idari yaptırım uygulamak zorunda kalmaktadır. Bu çalışma kapsamında idarenin uyguladığı idari yaptırımların hukuksal boyutları ve bu yaptırımlara karşı başvurulabilecek yargısal denetim yollarının ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda tezin konusu “imar mevzuatına aykırılık hallerinde yapı sahibine uygulanacak idari yaptırımlar” olarak belirlenmiştir. Ayrıca çalışmada, uygulamada konunun ne şekilde anlaşıldığının vurgulanması amacıyla yargı kararlarına da yer verilmiştir.

ADMINISTRATIVE SANCTIONS IMPOSED TO OWNER OF BUILDING IN THE EVENT OF BREACH OF ZONING LEGISLATION

As in most of the developing countries, non-conforming building is a serious problem in Turkey. In order to cope with this problem, administration has to impose administrative sanctions. In the scope of this study, the aim is to set forth of legal dimension of sanctions and judicial remedies thereagainst. On account of this aim, the subject of thesis designed as “administrative sanctions imposed to owner of building in the event of breach of zoning legislation.”Furthermore, judicial decisions are cited in the study to highlight the understandings of subject in practise.

ÖNSÖZ

Bu çalışma imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar dolayısı ile yapı sahibinin maruz kalacağı idari yaptırımların hukuki zeminde incelenmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. İmar mevzuatına aykırı yapılaşmanın, bir türlü engellenememesi nedeniyle konunun her zaman güncelliğini koruması böyle bir çalışma yapmayı gerekli kılmıştır.

Genel olarak İdare Hukuku'nda, özel olarak da İmar Hukuku'nda yargısal kararların büyük önem taşıdığı bilinmektedir. Bu nedenle çalışmada çok sayıda yargı kararına yer verilerek uygulamada karşılaşılan sorunlara değinilmiş ve aynı zamanda bu kararların yol göstericiliği sayesinde konunun farklı açılardan incelenmesine de gayret edilmiştir.

Yüksek lisans düzeyinde olan bu çalışma konunun tüm boyutlarının ele alınması gibi bir iddiayı taşımamaktadır. Ancak, yine de bir ilk adım olarak imara aykırı yapılar ve bu durumda uygulanacak idari yaptırımların hukuki boyutlarının tüm yönleriyle ele alınmaya çalışıldığı söylenmelidir.

Son olarak tüm eğitim hayatım boyunca olduğu gibi bu tezin yazılmasında da desteğini esirgemeyen aileme, ilk defa bu kadar kapsamlı bir akademik çalışmada bulunmaktan kaynaklanan zorlukları aşmamda her zaman yardımcı olan Değerli Hocam Doç.Dr.Kahraman Berk'e ve sağlamış olduğu maddi destekle bu tezin sağlıklı bir ortamda yazılmasına imkan tanıyan TÜBİTAK'a teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

İÇİNDEKİLER

İMAR MEVZUATINA AYKIRILIK HALLERİNDE YAPI SAHİBİNE UYGULANACAK İDARİ YAPTIRIMLAR

ÖZ-ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

I. İMAR HUKUKU VE YAPI KAVRAMI.....3

A. İmar Hukuku'na İlişkin Genel Açıklamalar.....	3
1. İmar Hukuku'nun Kaynakları.....	5
2. İmar Planları.....	6
B. Yapı.....	8
1. Yapı Ruhsatı.....	13
a. Yapı Ruhsatının Hukuki Niteliği.....	14
b. Ruhsat Verme Yetkisinin Hukuki Niteliği.....	15
c. Yapı Ruhsatı Alma Şartları.....	18
(1) Ruhsat Talebi.....	18
(2) Talebe Eklenicek Belgeler.....	19
d. Gelişme Alanlarında Yapı Ruhsatı.....	21
e. Ruhsat Alma Zorunluluğunun İstisnaları.....	23
(1) Kamuya Ait Yapılar.....	23
(2) Köylerde İnşa Edilecek Yapılar.....	25
(3) Basit Nitelikte Tadilat ve Tamiratlar.....	27
f. Yapı Ruhsatının Verilişi.....	29
g. Yapı Ruhsatının Geçerlilik Süresi.....	30

2.Yapı Kullanma İzni ve Hukuki Sonuçları.....	32
C.İmar Mevzuatına Aykırılık Halleri	35
1.Ruhsatsız Yapılar.....	36
2.Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapılar.....	37
3.Fen, Sağlık, Şehircilik, Estetik ve.....	
Trafik Kurallarına Aykırı Yapılar.....	38
4.Kat Düzenine Aykırı Yapılar.....	39
5.Taban Alanı Esaslarına Aykırı Yapılar.....	39
6.Komşu(Bahçe) Mesafelerine Aykırı Yapılar.....	39
7.İmar Yolu ile İlgili Kurallara ve.....	
Ön Cephe Hattına Aykırı Yapılar.....	40
8.Bina Derinliği Esasına ve İmar Planı.....	
Bölgeleme Esaslarına Aykırı Yapılar.....	40
9.Başkasının Arsa veya Arazisine.....	
Yapılan veya Taşırılan Yapılar.....	41
10.Yıkılacak Derecede Tehlikeli Yapılar.....	43

II.YAPI SAHİBİNE UYGULANACAK

İDARİ YAPTIRIMLAR.....	45
A.Yaptırımlar.....	46
1.Genel Olarak Yaptırım Kavramı.....	46
2.İdari Yaptırımlar.....	47
a.İdari Yaptırımların Türleri.....	48
b.İdari Yaptırımlara Hakim Olan İlkeler.....	49
(1).Kanunilik İlkesi.....	49
(2).Geriye Yürümezlik İlkesi.....	50
(3).Şahsılık(Kişisellik)İlkesi.....	51
(4).Orantılılık(Ölçülülük) İlkesi.....	51
(5).Ne bis in idem İlkesi.....	52
B.İmar Hukukuna Özgü İdari Yaptırımlar.....	53
1.İmar Para Cezası.....	54

a. İmar Para Cezasının Uygulanmasını.....	
Gerektiren Haller.....	55
(1)3194 Sayılı Kanuna Göre İmar Para.....	
Cezasının Uygulanmasını Gerektiren Haller.....	55
i.Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapılar.....	55
ii.Arsa ve Arazi Düzenlemesinden.....	
Doğan Kısıtlamalara Aykırılık.....	57
iii.Müellif, Fenni Mesul, Şantiye Şefi ve.....	
Yapı Müteahhidinin Mevzuata.....	
Aykırı Faaliyetleri.....	57
iv.Muvakkat Yapının Süresi.....	
Geldiği Halde Yıkılmaması.....	58
v.İnşaat, Tamirat, Bahçe Düzenlemesi ve.....	
Kazı Yapılması Sırasında Alınması	
Gereken Tedbirlere Aykırılıklar.....	58
vi.Kapıcı Dairesi ve Otopark.....	
Yükümlülüklerine Aykırılıklar.....	59
vii.Yıkılacak Derece Tehlikeli.....	
Yapıyı Ortadan Kaldırmama.....	59
viii.Kamunun Selameti İçin Alınması.....	
Gereken Tedbirlere Aykırılık.....	60
(2).Diğer Kanunlar Gereğince	
İmar Para Cezasının Uygulanması.....	60
b.İmar Para Cezasını Uygulayacak Mercii.....	61
c.İmar Para Cezasına Muhatap Olacak Kişiler.....	62
d.İmar Para Cezasının Miktarı.....	64
(1).Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı.....	65
(2).5940 Sayılı Kanunun Getirmiş.....	
Olduğu Yeni Düzenleme.....	67
i. İmar Para Cezasının Hesaplanması.....	68
ii.Nitelikli Haller.....	70
iii.Para Cezasının Hesaplanmasında.....	

Dikkat Edilecek Diğer Hususlar.....	71
2.Yapının Mühürlenmesi.....	73
3.Yapı Ruhsatının ve Yapı Kullanma İzninin İptali.....	74
4.Kamu Hizmetlerinden ve Tesislerinden Faydalandırmama.....	75
5.Yıkım.....	76
a.Yıkımın Hukuki Niteliği.....	77
b.3194 Sayılı İmar Kanuna Göre Yıkım.....	79
(1).Yetkili Makam.....	79
(2).Yıkım Kararının Alınması.....	81
i.İmara Aykırılığın Tespiti.....	81
ii.İmara Aykırılığın Giderilmesi.....	
İçin Süre Verilmesi.....	82
(3).Yıkım İşleminin Muhatabı.....	84
(4).Yıkıma İlişkin Diğer Esaslar.....	85
c.Diğer Kanunlara Göre Yıkım.....	86
(1).2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu.....	86
(2).775 Sayılı Gecekondu Kanunu.....	88
(3).2863 Sayılı Kültür ve.....	
Tabiat Varlıklarını Korunma Kanunu.....	89
(4).3621 Sayılı Kıyı Kanunu.....	90
(5).2918 Sayılı Karayolları Kanunu.....	91
(6).6831 Sayılı Orman Kanunu.....	91
(7).2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu.....	92
(8).2560 Sayılı İSKİ Kanunu.....	93
(9).2872 Sayılı Çevre Kanunu ve.....	
383 Sayılı Özel Çevre Koruma Başkanlığı.....	
Kurulmasına Dair KHK.....	93
(10).5403 Sayılı Toprak Koruma ve.....	
Arazi Kullanımı Kanunu.....	94
(11).7269 Sayılı Umumi Hayata.....	
Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak.....	
Tebdirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun.....	95

(12).4373 Sayılı Taşkın Sular ve.....	
Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu.....	95
(13).2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve.....	
Güvenlik Bölgeleri Kanunu.....	96
(14).4342 Sayılı Mera Kanunu.....	96

III.YAPI SAHİBİNİN İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI.....

BAŞVURABİLECEĞİ YARGISAL YOLLAR.....98

A.İptal Davası.....99

1.İptal Davasının Ön Koşulları.....100

a.Görev.....101

b.Yetki.....106

c.Ehliyet.....108

d.Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem.....112

e.Süre.....113

f.Husumet.....116

g.Dava Dilekçesindeki Eksiklikler.....116

2.İptal Davasının Sonuçları.....117

B.Tam Yargı Davası.....119

1.Tam Yargı Davasının Ön Koşulları.....121

a.Görev.....121

b.Ön karar.....122

c.Hak İhlali.....123

d.Dava Süresi.....124

2.İmara Özgü İdari Yaptırımlardan Doğan.....

Tam Yargı Davalarında Sorumluluk Sebepleri.....124

3.Tam Yargı Davasının Sonuçları.....127

C.Geçici Yargısal Korunma: Yürütmenin Durdurulması.....127

SONUÇ.....131

KAYNAKÇA.....135

KISALTMALAR

ABD.	:Amerika Birleşik Devletleri
A.e.	:Aynı Eser
a.g.e.	:Adı Geçen Eser
a.g.m.	:Adı Geçen Makale
a.g.t.	:Adı Geçen Tez
AY	:Anayasa
AYM	:Anayasa Mahkemesi
BK	:Borçlar Kanunu
bkz.	:Bakınız
BM	:Birleşmiş Milletler
c.	:Cilt
ÇED	:Çevresel Etki Değerlendirmesi
D.	:Daire
DD.	:Danıştay Dergisi
E.	:Esas
Ed.	:Editör
H.D.	:Hukuk Dairesi
İDK	:İdari Dava Daireleri
in.	:de/içinde
İSKİ	:İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İÜHFM	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İÜSBFD	:İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
İYUK	:İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	:Karar
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
m.	:Madde
MK	:Medeni Kanun
OSB	:Organize Sanayi Bölgesi

s.	:Sayfa
S.	:Sayı
TCK	:Türk Ceza Kanunu
TSK	:Türk Silahlı Kuvvetleri
v.b.	:Ve benzeri
v.d.	:Ve devamı
UYM	:Uyuşmazlık Mahkemesi
y.	:Yıl

GİRİŞ

İmar faaliyetleri sırasında idarenin koymuş olduğu kuralların göz ardı edilerek, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata aykırı yapıların inşa edilmesi sıklıkla görülen bir durumdur. Özellikle Türkiye’de seçim zamanı siyasetçilerin oy uğruna göz yumması ve sıkça çıkarılan af kanunları ile bu durum adeta teşvik edilmektedir. Dünya genelinde de gelişmiş ülkeler hariç benzer bir durumun olduğu söylenebilir. BM, 6 Ekim Dünya HABİTAT Günü vesilesiyle, dünyada her altı kişiden birinin sağlıklı, alt yapısı yetersiz ve mülkiyet hakkı sorunlu gecekonduarda yaşadığını açıklamıştır.¹Aynı açıklamada insanların, insanca yaşayacakları bir eve sahip olmasının temel bir hak olduğu da hatırlatılmıştır. Nitekim, BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde yer alan temel haklardan biri de “konut hakkı”dır.²

Bireylerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu ve devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirler alması gerektiği 1982 Anayasası’nda da vurgulanmıştır. Hiç kuşkusuz devletin Anayasa ile kendisine verilen bu görevleri yerine getirebilmesi için imar mevzuatına aykırı yapıları engellemesi gerekmektedir. Bu amaçla İmar Hukuku’nda idari yaptırımların uygulanmasına yaygın olarak başvurulmaktadır.

Yapı sahibine uygulanacak idari yaptırımları incelemeyi amaçlayan bu çalışma, üç bölüm halinde sunulacaktır. Birinci bölümde yapı kavramı üzerinde genel açıklamalar yapıp, hukuka uygun bir yapı inşası için hangi kurallara uyulması gerektiği belirtildikten sonra imara aykırılık halleri üzerinde durulacaktır. Aynı

¹ BM İnsan Yerleşimleri Programı(HABİTAT) 2003 tarihli “Gecekondu Sorunu” isimli rapor, (Çevrimiçi), <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/237608.asp?0m=s11f,01.03.2010>.

² “Herkesin, yiyecek(beslenme), giyim, **konut**, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler olmak üzere, kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahını/(esenliğini) temin için, yeterli bir yaşama standardına(sahip olma)hakkı ve işsizlik, hastalık, malûliyet, dulluk, yaşlılık hallerinde ya da geçim olanaklarından kendi kontrolü dışındaki koşullardan doğan diğer yoksunluk durumlarında,(sosyal) güvenceye(sahip olma)hakkı vardır.” İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi,m.25,Mehmet Semih Gemalmaz,**İnsan Hakları Belgeleri**, Cilt IV, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 2005, s.19.

zamanda bu bölüm çalışmanın esası olarak nitelendirilebilecek ikinci bölüme bir alt yapı oluşturacaktır.

İkinci bölümde İmar Hukuku'nda yapı sahibine uygulanacak idari yaptırımlar ayrı ayrı ele alınarak bunların hukuki durumları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede uygulamadaki önemleri düşünülerek yıkım ve imar para cezası şeklinde gerçekleşen idari yaptırımlar diğer yaptırımlara oranla daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Son bölümde ise bu yaptırımlara karşı yapı sahiplerinin başvurabileceği yargısal yollara değinilecektir. Her üç bölümde de konuyla doğrudan ilgisi olan yargı kararlarına yer verilecektir. Böylelikle konunun yargı organları tarafından ne şekilde değerlendirildiği de görülebilecektir.

I.İMAR HUKUKU VE YAPI KAVRAMI

A.İmar Hukuku'na İlişkin Genel Açıklamalar

Sanayi Devrimi ile birlikte şehirleşme olgusu ivme kazanmış ve insanlar köylerden şehirlere doğru yoğun şekilde göç etmeye başlamışlardır. Şehirlerde imar faaliyetlerinin belirli kurallar çerçevesinde yürütülmesi zorunludur. Bu kuralları koyacak ve kurallara aykırı hareket edenlere yaptırım uygulayacak olan idaredir.

Ancak idarenin imar alanında her zaman günümüzdeki kadar aktif olduğu düşünülmemelidir: *“...İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki döneme kadar, hemen bütün ülkelerde “imar” etkinlikleri, esas itibarıyla, özel kişilerin girişim alanı içinde kalmakta, idare de sadece bunları zabıta(kolluk) düzenlemeleri ile denetime tabi tutmakta ve bir de yol, meydan, köprü v.b. kamusal malların yapımı, bakımı ve yönetimini sağlamaktaydı. Bunun başlıca nedenleri, “imar” faaliyetlerinin taşınmaz mallara ilişkin olması, bunlar üzerindeki özel mülkiyet hakkının kutsal ve dokunulmaz sayılması, nüfus ögesi ile sanayi ve ticaret konularının boyutlarının ve etkilerinin sınırlı kalması ve henüz çevre kirlenmesi diye bir sorunun ortaya çıkmamış bulunmasıdır. İdarenin imar etkinlikleri karşısındaki bu pasif konumu ve tutumu, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra beliren ihtiyaç ve zorunluluklar nedeniyle değişmiştir.”¹*

Türkiye’de ise benzer bir süreç biraz gecikmeli olarak yaşanmış ve sanayileşme 1950’li yıllardan itibaren gerçekleşmeye başlamıştır. Akabinde batıda yaşandığı gibi Türkiye’de de köylerden şehirlere göç hızlanmıştır. İmar Hukuku’nun gelişmesi ve önem kazanması da bu şehirleşmeye paralel şekilde gerçekleşmiştir.

İmar Hukuku, imara ilişkin tüm faaliyetlerin belirli kurallar çerçevesinde yürütülmesini sağlamaya çalışmaktadır. Yerleşim yerleri çok farklı unsurların bir araya gelmesi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Boş bir arazinin gelecekte ne şekilde imara açılacağına planlanmasından, bu planlara dayalı olarak yapıların inşasına ve

¹ Lütfi Duran, “İdare Hukuku ve İmar Konuları”, **Türkiye 12.Şehircilik Günü Kolukyumu**,16-17-18 Kasım 1988, Ankara, 1988, s.89.

kullanılmasına kadar tüm süreç İmar Hukuku içerisinde yer alır. Bu sürecin karmaşıklığı İmar Hukuku'na ilişkin farklı tanımlamaların yapılmasına imkan tanımaktadır.

Örneğin İmar Hukuku'nu; yerleşim yerlerinin, ulusal, bölgesel ve çevresel koşullara uyumlu, fen ve sağlık ilkelerine uygun olarak düzen içerisinde kurulup gelişmesini, hazırlanacak planlara göre yapılacak yapılar ile özel mülkiyet alanlarının ve toplumun kullanımına terk edilen yerlerin tabi olacakları objektif ilkeleri, bu ilkelere uyulmaması halinde uygulanacak yaptırımları belirten bir hukuk dalı olarak tanımlamak mümkündür.²

İmar Hukuku'nun geniş ve dar anlamda iki ayrı tanımı da verilebilir. “...*Geniş anlamda İmar Hukuku, arzın yararlanmaya elverişlilik ve düzenlilik ilkelerine(planlama) bağlı olarak bayındır hale getirilme sürecine uygulanan hukuktur. Dar anlamda İmar Hukuku ise, imar mevzuatı ve bunu uygulayan merkezi ve yerel kurumları anlatır.*”³

İmar Hukuku'na ilişkin farklı tanımlamaların yapılması mümkün olsa da bu tanımlamalar incelendiğinde hepsinde asli faktörün idare olduğu görülmektedir. İdarenin bu hukuk dalı kapsamında asli role sahip olmasının esasını düzenleyici işlem yapma yetkisi ve bunlara uyulmasını sağlayan kolluk/zabıta gücü oluşturur.⁴ Bu yönüyle İmar Hukuku'nun kamu hukuku alanında ele alınması mümkündür. Ancak İmar Hukuku'nun taşınmazların kullanımına ilişkin düzenlemeler getirdiği ve bunun mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgili olduğu düşünülecek olursa, aynı zamanda özel hukuk alanında yer aldığı da görülecektir. Hem kamu hukuku hem de özel hukuk alanında yer alan İmar Hukuku'nun bu özelliği nedeniyle karma bir hukuk dalı olduğu söylenebilirse de, kamu hukuku karakterinin daha ağır bastığı ortadadır.

² Eraslan Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, İstanbul,Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2007, s.2.

³ Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku(İmar Planları ve Değişiklikleri, Yapı Kuralları)**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2008 s.14.

⁴ **A.e.** , s.10.

1.İmar Hukuku’nun Kaynakları

İmar sürecine ilişkin kurallar koyan pek çok yasal düzenleme bulunmaktadır. Bunların başında Anayasa gelmektedir: 1982 Anayasası’nın yerleşme hürriyetini düzenleyen 23. maddesinin, mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesinin, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bulunduğunu belirten 56. maddesinin, devletin bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alması gerektiğini öngören 57. maddesinin ve tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korumasını düzenleyen 63. maddesinin İmar Hukuku ile doğrudan ilgili olduğu sonucuna varılabilir.

İmar Hukuku’nun temelini genel hükümler içeren 3194 sayılı İmar Kanunu oluşturmaktadır. 3.5.1985 tarihinde kabul edilen bu Kanun; imar planlarının hazırlanması ve yapının inşa edilmesi süreçlerini düzenlemekle kalmamış, imar kurallarına aykırı hareket edilmesi halinde uygulanacak idari yaptırımları da düzenlemiştir. Ancak kanun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar pek çok kez değişikliğe uğramıştır.⁵ Bir yandan gerçekleştirilen bu değişiklikler ile öte yandan da Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu iptal kararları ile kanunun sistematığının bozulmuş olduğu söylenebilir. Bu nedenlerle, yeni bir İmar Kanunu’nun hazırlanması gerektiğinin sıklıkla dile getirilmesine ve hatta tasarı taslağı hazırlanarak tartışmaya açılmasına rağmen, 3194 sayılı Kanun yürürlüğünü devam ettirmektedir.

İmar Hukuku’na ilişkin istisnai düzenlemelere yer veren bir diğer kanun da 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu’dur. Bu Kanun, İstanbul Boğaz Alanı’nı korumak amacıyla çıkarılmıştır ve Boğaziçi Alanı’nda inşa edilecek yapılara uygulanacak hükümlere bu çerçevede yer verilmiştir.

⁵ Son olarak 9.12.2009 tarihinde 5940 sayılı “İmar Kanunu ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile değişiklik yapılmıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları'nın Korunması Hakkında Kanun özellikle korunma alanları ve sit alanlarında yapılaşmaya ilişkin getirmiş olduğu düzenlemelerle, 3621 sayılı Kıyı Kanunu da kıyılarda yapılacak yapılaşmaya ilişkin getirdiği düzenlemelerle İmar Hukuku'na kaynaklık etmektedir.

5272 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl  zel İdaresi Kanunu, 775 sayılı Gecekondü Kanunu ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun başta olmak üzere daha pek çok kanunda İmar Hukuku'nu ilgilendiren kurallara yer verilmiştir. Çalışma sırasında yeri geldikçe bu kurallara değinilecektir.

İmar Hukuku'nun kaynakları arasında kanunların yanı sıra çok sayıda yönetmelik de yer almaktadır. Bu  alışma çerçevesinde özellikle Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği hükümlerine değinilecektir. Bilindiği gibi, Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında, imar planları bulunan alanlarda uygulanır. Planı bulunmayan alanlarda ise Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği uygulanır. Bu iki yönetmelik dışında belediyelerin de imar yönetmeliği hazırlaması -İstanbul İmar Yönetmeliği gibi- mümkündür.

Kanun ve yönetmeliklerin dışında imar hukukuna ilişkin pek çok tebliğ ve genelge de bulunmaktadır. Bunların yanı sıra bilimsel çalışmalar ve mahkeme kararları da İmar Hukuku'nun kaynakları arasındadır.

2.İmar Planları

İmar faaliyetlerinin sadece imar mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilmesi yeterli olmayıp aynı zamanda bu faaliyetlerin imar planlarına da uygun olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin ve merkezi idarenin; imar ile ilgili tüm hizmet ve

işlemlerini imar planlarına göre yapmaları, planı uygulamaları, denetlemeleri, uymayanlar hakkında gerekli işlem yaparak, yaptırım uygulamaları şarttır.⁶

İmar planı; “belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir.”(Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik m.3/11)

İmar planlarının kapsadıkları alan ve niteliklerine göre çeşitli gruplara ayrılması mümkündür. Ülke planı, bölge planı ve çevre düzen planı gibi büyük ölçekli ve genel ilkeleri belirleyen planlar olduğu gibi nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha somut ve doğrudan tatbik edilebilen planlar da vardır.

Ülke planına ilişkin İmar Kanunu’nda bir tanım verilmemiştir. Ancak imar planlama görevinin ifasında illeri ve belediyeleri teknik ve akçalı yönlerden desteklemek amacıyla kurulan İller Bankası tarafından hazırlanan Teknik Şartname’de ülke planı tanımlanmıştır⁷: “Ülke planı, ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekana yansımaları, mekandaki oluşumların kalkınma planlarına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan; bölge, çevre düzeni, nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha alt kademe planlarını yönlendiren üst düzey plandır.” Ülke planı dışındaki planlara ilişkin tanımlar ise İmar Kanunu’nda yer almıştır:

“Bölge Planı bir bölgenin, sosyal-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyalini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan plandır.” (İmar Kanunu m.8)

⁶ Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.80.

⁷ Safa Erkün, **Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri**, İstanbul, YEM Yayınları, 1999, s.22.

“Çevre düzeni planı; ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır.

Nazım İmar Planı; varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.”(İmar Kanunu m.5)

Tüm bu imar planlarının birbiriyle uyum içinde olması gerekir. Farklı kademelerde yer alan planların bir zincirin halkaları olarak düşünülmesi mümkündür ve bu halkaları birbirine bağlayan, bir diğer deyişle birlikte uygulanmalarını sağlayan da planlar arasındaki hiyerarşi olmaktadır.⁸ İmar planları arasındaki hiyerarşi gereğince her bir planın, üst ölçekli plana uygun olması gerekir. Örneğin uygulama imar planı, nazım imar planına uygun değilse bu planın ya değiştirilmesi ya da iptal edilmesi gerekir.

B.Yapı

İnsanlar tarih boyunca en temel ihtiyaçlarından biri olan barınma ihtiyaçlarını karşılayacak yapılara sahip olmaya çalışmışlardır. Her ne kadar zaman içerisinde biçim değiştirmiş ve karmaşık niteliklere ulaşmış olsa da yapı ilk çağlardan bu yana hep var olmuştur. İnsanlık açısından oldukça önemli olan bu kavramın hukukun ilgi

⁸ Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2006, s.101.

alanı dışında kalması söz konusu değildir. Hukuk düzeni yapılara ilişkin oldukça kapsamlı düzenlemeler getirmiştir. Yapıların inşası, kullanılması, tadilatı ve yıkılması ile ilgili pek çok hukuk kuralı mevcuttur.

Yapı kavramı sadece İmar Hukuku ya da daha geniş ifadesi ile kamu hukuku ile ilgili olmayıp özel hukuku da ilgilendirmektedir. Mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeler(MK.m.683 v.d.), haksız ve taşkın inşaaata ilişkin düzenlemeler (MK.m.724 ve 725.) ve bina ve eser sahibinin sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler (BK.m.58-59) dolayısı ile yapı kavramı özel hukuk kapsamına da dahil olmaktadır.

Farklı hukuk dallarının çeşitli boyutları ile ele aldığı “yapı” kavramının tüm hukuk dalları için geçerli olacak tek bir tanımının verilmesi oldukça zordur. Bu nedenle, mevzuat ve öğreti incelendiğinde çeşitli tanımlar ile karşılaşilmektedir.

Yapı ile ilgili tanımın yer aldığı başlıca yasal metin İmar Kanunu’dur. Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak resmi ve özel bütün yapıları İmar Kanunu kapsamına alan Kanunkoyucu,⁹ yapı ifadesinden ne anlaşılması gerektiğini aynı kanunun 5. maddesinde belirtmiştir. Buna göre; *“karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler”* yapı sayılacaktır. Bu tanımdan anlaşılacağı gibi Kanunkoyucu yapı tanımını yaparken kapsamı oldukça geniş tutmuştur. Böylelikle yapı faaliyetlerinin mümkün olduğu kadar belediye ve valiliklerin denetimi altına sokulmasının amaçlandığı söylenebilir.¹⁰

Kanunda yer alan yapı tanımından yola çıkarak yapının, geniş ve dar anlamda tanımlanmasının mümkün olduğu ileri sürülmüştür. *“...Geniş anlamda yapı kavramı, sürekli ya da geçici olarak kalmak üzere yer altı ve yer üstünde toprağa bağlı veya suda*

⁹ İmar Kanunu’nun 2.maddesinde kanunun kapsamı açıklanırken bu husus belirtilmiş ancak ilerleyen maddelerde istisnalara yer verilmiştir.

¹⁰ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku(Planlama,Arsa,Yapı,Koruma)**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s.474.

hareketli (olacak şekilde) inşa teknikleriyle yapılan tesis olarak tanımlanabilir. Buna karşılık dar anlamda yapı ise İmar Kanunu'nda tanımlanmış olan bina anlamına gelmektedir.”¹¹

Yapı kavramına ilişkin tanımlara bilimsel eserlerde de yer verilmiştir. Örneğin Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'nde “yapı”, duvarlar ya da sütunlar üstüne oturtulmuş bir çatısı bulunan, insanların, hayvanların ve malların barınması ya da başka ihtiyaçları karşılamaları amacıyla yapılmış bir mimarlık ürünü olarak tanımlanmıştır.¹² Mevzuat ve öğretide yapıya ilişkin farklı tanımlamaların verilmesi bu kavramın yargı organları tarafından ne şekilde anlaşıldığının incelenmesini gerektirmektedir.

Danıştay kararlarına bakıldığında pek çok kararda dava konusu mimari eserin, yapı kapsamına girip girmediğinin tartışıldığı görülmektedir. İnşa edilen eserin yapı kapsamına girdiği kabul edilirse ruhsat alma zorunluluğu ortaya çıkacak ve eğer ruhsat alınmadan inşaata başlanmışsa idari yaptırımların uygulanması gerekecektir. Böyle sonuçların doğacağı göz önüne alındığında bir eserin yapı olup olmadığının belirlenmesinin oldukça önemli olduğu anlaşılabacaktır.

Danıştay'ın bu konudaki yakın tarihli bazı kararlarında baz istasyonunun yapı sayılıp sayılmayacağı tartışılmıştır. İlk verilen kararlarda baz istasyonu yapı olarak nitelendirilip ruhsatsız yapılamayacağı yönünde hüküm tesis edilirken,¹³ 02.07.2004 tarihinde 5189 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten¹⁴ sonra baz istasyonlarının ruhsata tabi olmadığı yönünde kararlar verilmeye başlanmıştır.¹⁵

¹¹ Yaşar, **a.g.e.**, s.229.

¹² Ruşen Keleş, **Kent Bilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, İmge Kitabevi, 1998 s.131.

¹³ Danıştay 6.D.2002/2998 E,2003/3204 K,21.05.2003,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,11.12.2009.

¹⁴ 02.07.2004 tarih ve 25510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5189 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 5. maddesiyle 406 sayılı Kanun'a eklenen ek 35.maddenin 2.fıkrasında,”Elektronik haberleşmeyle ilgili alt yapı oluşumunda kullanılan direk, kule, kulübe, konteynır, anten, dalga kılavuzu, enerji nakil hattı, alt yapı niteliğindeki tesisler gibi her türlü taşınır, taşınmaz mal ve teçhizat kanun hükümlerine ve Kurum tarafından çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak kurulmak ve Kurumdan gerekli izin, ruhsat ve sertifikaları almak şartıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar Kanununa dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tabi değildir.” hükmü yer almaktadır.

¹⁵ Danıştay 13.Daire 2005/2161 E,2005/1578 K,18.03.2005,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,11.12.2009.

Danıştay'ın bir başka kararında ise park alanının tel örgü ile çevrilmesi nedeniyle ruhsatsız yapıya ilişkin hükümler çerçevesinde işlem tesis edilmesi, tel örgünün yapı sayılamayacağı gerekçesiyle hukuka uygun bulunmamıştır.¹⁶ Çanak antenin taban betonunu yapı kapsamında sayan¹⁷, taşınmaz zemininin hafredilerek tefsiye edilmesi, etrafının briket ve kuru taş duvarla çevrilmesi ve tekerli ahşap yazıhane konulmasını yapı tabiri içinde gören kararlar da vardır.¹⁸ Ancak bu kararlara bakarak ortak ilkelerin çıkarılması mümkün değildir. Her somut olayda uyumsuzluk konusu mimari eserin yapı olarak nitelendirilmesinin mümkün olup olmadığı ayrıca değerlendirilmektedir.

İmar Hukuku'nda yapı ve bina kavramları birbirinden farklıdır. İmar Kanunu; *“kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan yapıları”* bina olarak tanımlamıştır. (İmar Kanunu m.5) Bu tanımdan anlaşıldığı gibi her bina yapı olmasına rağmen, her yapı bina değildir. Bir diğer ifade ile “yapı”, “bina”dan daha geniş bir kavramdır.

Öğretide ve uygulamada genel kabul gören bir tanıma göre ise bina; insanların ya da hayvanların barınmasına, girip çıkmalarına ya da diğer ekonomik gereksinmelerine hizmet eden ve yapay, çevreleri duvar ve benzeri şeylerle ortaya çıkarılan, üstü az veya çok örtülü olan yerdir.¹⁹

Binalar; resmi, umumi ve özel binalar olarak üçlü bir tasnife tabi tutulabilirler. Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği resmi ve umumi binaları

Baz istasyonu halen yapı niteliğindedir ancak kanun değişikliği neticesinde ruhsatsız inşa edilmesi mümkün hale gelmiştir.

¹⁶ Danıştay 6.Daire 2004/2700 E,2004/6769 K,21.12.2004,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,11.12.2009.

¹⁷ Danıştay 6.Daire 1990/2740 E,1992/1658 K,16.04.1992,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,11.12.2009.

¹⁸ Danıştay 6.Daire 1992/4210 E,1993/2148 K,25.05.1993,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,11.12.2009.

¹⁹ Ali Erten, **Bina ve İnşa Eseri Sahibinin Sorumluluğu(Türk Borçlar Kanununa Göre -BK.58)** Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 2000 s.92.

tanımlamıştır. Yönetmeliğe göre; “*genel, katma ve özel bütçeli idarelerle, il özel idaresi ve belediyeye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara, kanunla veya kanunun verdiği yetkiyle kurulmuş kamu tüzel kişilerine ait bina ve tesisler*” resmi binadır. “*Köy konağı, köy kahvesi ve köy lokantası gibi köy ortak yapıları hariç imar planı kararı ile yapılabilecek kamu hizmeti için kullanılan resmi binalarla, ibadet yerleri, özel eğitim, özel sağlık tesisleri, sinema, tiyatro, opera, müze, kütüphane, konferans salonu gibi kültürel binalarla gazino, düğün salonu gibi eğlence yapıları, otel, özel yurt, iş hanı, büro, pasaj, çarşı gibi ticari yapılar, spor tesisleri, genel otopark ve buna benzer umuma ait binalar*” ise umumi bina sayılır.(Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/5-6) Resmi ve umumi bina sayılmayan her bina ise özel bina olarak kabul edilir.

Binaların bu şekilde tasnif edilmesinin önemli hukuki sonuçları vardır. Bunlardan biri; İmar Kanunu’nun 9. maddesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na verilmiş olan yetkinin kullanılmasına ilişkindir. Bu maddede Bakanlığa gerek görülen hallerde kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerini ilgili belediyelere ve diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapma, yaptıрма, değiştirme ve resen onaylama yetkisi verilmiştir. Ancak bu yetki resmi bina ve tesisler için imar planında yer ayrılması ve değişiklik yapılması konusunda bakanlığa yetki vermekte, umumi ve özel yapılarda Bakanlığın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Nitekim, Danıştay, önüne gelen bir uyuşmazlıkta cami inşaatı için Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılan plan değişikliğini yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur. Bu karar, cami binalarının resmi bina olarak değil, umumi bina olarak kabul edilmesi ve umumi binalar için İmar Kanunu’nun 9. maddesi uyarınca Bakanlığa plan değişikliği yapma yetkisinin tanınmamış olması gerekçesine dayanmaktadır.²⁰

İmar Hukuku’nda verilen yapı ve bina tanımlarının özel hukukta farklı şekilde değerlendirildiği söylenebilir. Bina ve eser sahiplerinin sorumluluğunu

²⁰ Danıştay 6.D. 2001/6820 E,2003/803 K. 04.02.2003, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 11.12.2009.

düzenleyen BK.m.58-59 kapsamında yapı kavramının İmar Hukuku'nda olduğu gibi geniş anlamda ele alınması gerekirken, haksız ve taşkın inşaatı düzenleyen MK.m.724 ve m.725 çerçevesindeki yapı kavramının ise daha dar olarak ele alınması, bina ve benzeri yapılar ile müştemilatları olarak anlaşılması gerekmektedir.²¹

1.Yapı Ruhsatı

Bireyler malik oldukları arsa ve araziler üzerinde diledikleri gibi inşaat yapma hak ve yetkisine sahip değildirler. İdare; İmar Kanunu, yönetmelikler ve imar planları ile tesis edilmiş bulunan imar düzenini korumak ve geliştirmek amacıyla, yapı yapma hak ve yetkisini gözetim ve denetim altında tutmak ve gerekli tedbirleri alabilmek için bu faaliyetleri ruhsat(izin) usulüne tabi kılmaktadır.²² Böylelikle İmar Kanunu'nda ve imar planlarında öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi mümkün olabilecektir.

İmar Kanunu kapsamına giren bütün yapılar için kural olarak ruhsat alınması zorunludur. Ruhsat alma zorunluluğu sadece yeni inşa edilecek yapılar için öngörülmüş olmayıp, mevcut yapılarda yapılacak esaslı tamirat ve tadilatlar için de geçerlidir. Çünkü, esaslı tamirat ve tadilatlar ile yapının niteliğinin değişmesi mümkündür.

Yapı ruhsatı; imar mevzuatı açısından, kanunen izin almaya bağlı tutulan bir yapının yapılabilmesi için yetkili idareden izin verilmiş bulunduğunu gösteren belge anlamındadır.²³ Diğer bir ifade ile kim tarafından, hangi ada ve parselde ne tür bir inşaat yapılmasına izin verildiğini ve bu maksatla ödenmesi gereken harç ve vergilerin de yatırılmış bulunduğunu gösteren belgedir.²⁴

²¹ Eraslan Özkaya, **İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuat**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1997, s.300.

²² Kalabalık, **a.g.e.**, s.493.

²³ Cafer Ergen,Veli Böke, **Kaçak Yapı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s.114.

²⁴ AYM, 1985/11 E, 1986/29,11.12.1986,

(Çevrimiçi)<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank> ,15.12.2009.

Yapı ruhsatı verme yetkisi belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelerde, bu alanlar dışında ise valiliklerdedir. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince, belediye sınırları dışında imar yetkilerinin il özel idareleri tarafından kullanılacağı ve il özel idarelerinin sorumlu ve yetkili kılındığı hizmetlerle ilgili olarak İmar Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla belediye sınırları dışında ruhsat verme yetkisi il özel idarelerindedir.²⁵

a.Yapı Ruhsatının Hukuki Niteliği

Arsa ve arazi maliklerinin taşınmazları için inşaaata başlamadan önce ilgili idareden yapı ruhsatı almak zorunda oldukları yukarıda belirtilmişti. İdarenin vereceği bu ruhsat öncelikle idari bir işlemdir. İdari işleme ilişkin kanunlarda bir tanım yer almamakla birlikte mahkeme kararlarında idari işlemin tanımlandığı görülmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi idari işlemi, “kamu kurumu ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili işlem” olarak tanımlamaktadır.²⁶

İdari işlemlerin çeşitli açılardan sınıflandırılması mümkündür. Öncelikle idari işlemler maddi açıdan genel düzenleyici ve birel işlemler olarak ikiye ayrılabilir. Sürekli, soyut ve nesnel durumları belirleyen işlemler genel düzenleyici işlemlerdir. Sadece bir kişi, nesne ya da olay için geçerli olan bir durumun gerçekleştirilmesine yönelik işlemler ise birel işlemlerdir.²⁷ Birel işlemler de kendi içinde birel-koşul ve birel-özel olarak ikiye ayrılmaktadır.²⁸

²⁵ Ayrıca özel düzenlemelerle belediye ve il özel idareleri dışındaki idarelere de yapı ruhsatı verme yetkisi tanınabilir. Bunlardan biri Boğaziçi Kanunu’nda yer almıştır: “Boğaziçi Alanında ruhsat ve izin işlemlerini yürütmek Boğaziçi İmar Müdürlüğü’nün görevleri arasındadır.” Boğaziçi Kanunu m.9.

²⁶ AYM, 1976/1 E, 1976/38 K,25.05.1976,

(Çevrimiçi)<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank>,14.04.2010 İdari işleme ilişkin diğer tanımlar için bkz. Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, **İdare Hukuku(Cilt I Genel Esaslar)** 5.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2007, s.419.

²⁷ İl Han Özay, **Günüşğında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004 s.426-434.

²⁸ “ Bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan genel hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemler birel- koşul, genel olarak belli bir kişi ya da kişiler arasında özel bir hukuksal durum yaratan işlemler birel-özel işlemler olarak

Yapı ruhsatı bir hak meydana getirmez. Durumu tespit eder ve var olan hakkı belgelemeye yarar. “...(Yapı ruhsatı), imar sınırları içindeki bir yapıyı ya da yapılmış bir yapı(bina) üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımları, imar hukuku kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan objektif, kişilik dışı bir hukuki duruma soktuğu için maddi açıdan şart(durum=koşul) işlemidir. Zira, yapılara yapı ya da kullanma izni verilmesi işlemi ile sade inşaat ya da yapı önceden İmar Kanunu ve yönetmelikleriyle belirlenmiş, genel ve kişilik dışı hukuksal bir duruma sokulmakta, söz konusu kuralların bunlara uygulanması sağlanmakta, fakat inşaat ya da yapı hakkında, gerçek anlamda yeni bir hukuki durum yaratılmamaktadır. Bu yönüyle de yapı ya da yapı kullanma ruhsatlarının(izinlerinin) geniş anlamda subjektif işlemler olduğu söylenebilir.”²⁹ Öte yandan, yapı ruhsatı süreli bir işlemdir. Belirli şartlar dahilinde verilmektedir ve belgenin sahibi inşaatı tamamladığında yaptığı inşaat, ruhsatın tüketilmesi anlamına gelmektedir.

Ruhsat(izin) işlemi, genellikle tek bir idarenin irade açıklaması ile meydana geldiği için açıklanan iradenin sayısına ve iradenin açıklanmasındaki izlenen usule göre basit idari işlemdir.³⁰ Ancak bilindiği gibi, inşai faaliyetin taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları korunma alanları ile sit alanlarında yapılması halinde, ilgili Koruma Bölge Kurulu’ndan izin alınması zorunludur. Bu durumda, yani ruhsat alınması için Kurul’dan izin alınması gereken hallerde yapı ruhsatı birleşme işlem şeklinde ortaya çıkmaktadır.

b.Ruhsat Verme Yetkisinin Hukuki Niteliği

Ruhsat verme yetkisi idarenin kolluk yetkileri içinde yer almaktadır. Kolluk faaliyeti, kamu düzeninin korunması amacıyla idarenin yürütmekte olduğu etkinlikleri kapsamaktadır. Toplum düzeninin “güvenlik”, “genel sağlık”, “dirlik ve esenlik” yönlerinden bozulmasını önlemeye, bozulduğunda da geri getirmeye yönelik etkinliklere “ genel idari kolluk”, bazen bunlar dışında bazen de yine bu konularda

tanımlanmaktadır.”Gözübüyük- Tan,İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar).s.414, Özay,Gümüşğında Yönetim, s.435.

²⁹ Kalabalık, a.g.e., s.494.

³⁰ A.e, s.495.

olmakla beraber özel yasalarla birincisinden farklı örgüt, personel ve daha değişik usullerle yürütülmesi zorunlu olanlara da “özel idari kolluk” ya da “hizmet kolluğu” denilir.³¹ İdari kolluğun kendi içinde genel ve özel olmak üzere ikiye ayrılmasının sebebi, toplumun doğrudan doğruya ve derhal hissettiği kamu düzeni ihlalleri ile uzun süre sonra ve dolaylı olarak etkilendiği ihlaller yani duyduğu ihtiyaçlar arasındaki farktır.³²

Ruhsat verme veya vermeme, yapıyı durdurma, yıkma gibi yetkileri içeren imar kolluğu niteliği itibarıyla özel idari kolluktur. Ruhsat verme yetkisinin kolluk faaliyeti çerçevesinde değerlendirilmesi bu yetkinin kullanımının özel hukuk kişilerine bırakılmasını engellemektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 21. maddesinde belediye ve valiliklerin yanı sıra yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına “yapı ruhsatiyesi” verme yetkisinin tanınması Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir:

Uygulamada ve öğretide de kabul edildiği gibi ister “bağlı yetki” ister “takdir yetkisi” şeklinde kullanılsın “ruhsat verme” idarenin kolluk yetkileri içinde yer almaktadır. Bu nedenle ruhsat ve yapı kullanma izni vermenin asli ve sürekli bir kamu görevi olduğu hususunda duraksamaya yer yoktur. Bu durum karşısında, bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerekir. Esasen Anayasa’nın 128.maddesi ile benimsenen ilke de bu doğrultudadır. İnşaat ruhsatı ve yapı kullanma izninin hukuki niteliği ve bu hizmetin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütülebileceği kabulü ile bu niteliklere sahip olmayan(memur sayılmayan) yeminli büro elemanlarının ruhsat verme yetkisine sahip olması Anayasa’nın 128.maddesine aykırılık oluşturmaktadır.”³³

Yapı denetim kuruluşlarına ilişkin KHK ve daha sonra çıkarılan 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun aleyhine açılan iptal davalarında da benzer hususlar mahkeme önüne götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi KHK’nin iptaline karar

³¹ Özay, **Günışığında Yönetim**, s.727.

³² Kahraman Berk, “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı”,İstanbul,(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1999, s.83.

³³ AYM 1985/11 E, 1986/29 K, 11.12.1986,
(Çevrimiçi)http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank ,15.12.2009.

verirken diğerk aykırılık iddialarını değerklendirmemiş sadece KHK ile getirilen düzenlemelerin mülkiyet hakkına ilişkin olduğu ve temel hak ve özgürlüklerin KHK ile düzenlenemeyeceğinden hareketle KHK'nin iptaline karar vermiştir.³⁴ Bu KHK'nin iptali üzerine çıkarılan kanunu ise Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Mahkemeye göre,

“... dava konusu düzenleme ile yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Buna göre yapı denetim kuruluşlarının hizmetleri Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında bulunmamaktadır.”³⁵

Bilindiğı gibi kolluk faaliyetinin izin ve bildirim usulü ile yürütölmesi mümkündür. İzin(ruhsat) usulünde belirli bir faaliyetin yapılması önceden idareden izin alınması koşuluna bağı tutulurken, bildirim usulünde idarenin bireylerin faaliyetlerinden önceden bilgi alması sağlanarak, gerekli önlemleri alabilmesine olanak tanınmaktadır.³⁶

İmar Hukuku'nda kural olarak yapının inşa edilmesine başlanılmadan idareden izin alınması gereklidir. 3194 sayılı kanunun ilk halinde, 1.000 metrekare ve bodrum kat artı iki katı geçmeyen yapılar için önceden izin alınmaksızın sadece idareye bildirim yapılması yeterli görölmüş ancak bu düzenleme de Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir:

“...Ruhsat ile yapıların imar planına ve mevzuata uygunluğu denetlenmektedir. Ruhsatla sağlanmak istenen nihai amaç kamu yararıdır. Yapı sahibinin inşaata başladığını ilgili idareye bir dilekçe ile bildirmesi yeterli

³⁴ AYM 2001/35 E, 2001/90 K,24.05.2001, (Çevrimiçi)http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank ,15.12.2009.

³⁵ AYM 2001/377 E, 2002/59 K, 9.11.2002, (Çevrimiçi)http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank ,15.12.2009.

“Ancak bir kısım üyeler idarenin 3194 sayılı kanuna göre kullandığı yapı denetim yetkisi kaldırılmamış ise de yalnız memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle yürütölebilecek bir hizmetin özel kişilerce de görölmesine olanak tanınmasını Anayasa'ya aykırılık için yeterli göerek çoğunluk görüşüne katılmamışlardır.”

³⁶ Gözübüyük- Tan, **İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar)** s.747-748.

görülmekle idarenin kolluk yetkisinin sonucu olarak ortaya çıkan ve yapı denetiminin ilk aşamasını oluşturan önceden denetim olanağı ortadan kaldırılmaktadır. Ruhsatın toplumda düzeni ve güvenliği sağlamaya yönelik araçlardan biri olması karşısında sadece yapılacak inşaatın büyüklüğü ya da küçüklüğünün ruhsat alma zorunluluğunu etkileyecek bir faktör olarak düşünülmesi olanaksızdır. Anayasa'nın 56 ve 57.maddelerinde öngörülen görevlerin yerine getirilmesi ancak belli bir plan ve program çerçevesinde sürekli gözetim ve denetim ile gerçekleştirilebilir.”³⁷

c.Yapı Ruhsatı Alma Şartları

(1) Ruhsat Talebi

Yapı ruhsatı almak için öncelikle ruhsat alma talebi ile ilgili idareye başvurulması gerekir. Başvurunun yapılacağı makam belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeler, dışında ise 5302 sayılı Kanun gereğince il özel idareleridir. İmar Kanunu bu başvurunun yapı sahipleri veya kanuni vekillerince yapılması gerektiğini belirtmiştir. Yapı sahibinden kimin anlaşılması gerektiği kanunda³⁸ belirtilmiş değildir. Ancak gerek mahkeme içtihatlarında gerekse de öğretide yapı sahibi ile taşınmazın malikinin kast edildiği kabul edilmektedir.³⁹

İnşaat yapılacak arsa ve arazinin mülkiyeti tek kişiye ait olduğunda ruhsat başvurusunun, bu kişi tarafından yapılacağı açıktır. Paylı mülkiyetin ya da elbirliği mülkiyetin söz konusu olduğu taşınmazlarda ise başvurunun kim tarafından yapılacağı Medeni Kanun hükümlerine göre belirlenecektir. MK. m.692'ye göre, “... olağan şekilde kullanmanın gerekli kıldığı ölçüyü aşan yapı işlerine

³⁷ AYM,1985/11 E, 1986/29 K,11.12.1986,

(Çevrimiçi)<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank> ,15.12.2009.

³⁸ Her ne kadar İmar Kanun'unda yapı sahibi tanımlanmış değilse de 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'da yapı sahibi tanımlanmıştır. Buna göre;”yapı üzerinde mülkiyet hakkına sahip olan gerçek ve tüzel kişi” yapı sahibidir.

³⁹ Kalabalık, a.g.e., s.621; Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.123.

girişilmesi...” bütün paydaşların kabulüne bağlıdır. Danıştay kararlarında da yapı ruhsatı için yapılacak başvurularda paylı taşınmazların paydaşlarının vekaletname veya muvafakatlerinin aranacağı belirtilmiştir.⁴⁰ İştirak halinde mülkiyetin olması halinde de MK.m.702 gereğince bütün ortakların birlikte başvuruda bulunması gerekir.

Başkasının taşınmazı için yapılan başvuruların kabulüne imkan yoktur.⁴¹ Bu nedenle kiracı veya zilyed sıfatına dayanarak yapılacak başvurular reddedilecektir. Nitekim Danıştay, mülkiyeti Vakıflar Genel Müdürlüğü’ne ait olan taşınmazda kiracı olarak bulunan kişinin, taşınmazın müşterek bölümü olan otoparkın kullanım amacının değiştirilmesine yönelik ruhsat isteminin reddine ilişkin işlemin iptali amacıyla açtığı davayı, yapı ruhsatını isteme hakkının malikte olduğu gerekçesi ile ehliyet yönünden reddetmiştir.⁴²

(2).Talebe Eklenecek Belgeler

Yukarıda belirtildiği gibi yapı ruhsatı almanın ilk şartı idareye yapılacak başvurudur. Bu başvuruyu içeren dilekçeye tapu senedi(istisnai hallerde tapu senedi yerine geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa ebatlı krokinin eklenmesi gereklidir.(İmar Kanunu m.22) Bu eklere ilişkin ayrıntılara Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği’nin 57. maddesinde ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği’nin 36. maddesinde yer verilmiş ve hangi belgelerin eklenmesi gerektiği belirtilmiştir:

Tapu Senedi: Ruhsat başvurusu yapma hakkı malike ait olduğuna göre mülkiyet hakkını kanıtlayan tapu kayıt örneğinin dilekçeye eklenmesi gerekir. Henüz tapu kaydı olmayan malike taşınmazı 2510, 4753, 5618, 7269, 755 ve 1051 sayılı kanunlara göre tahsis edilmişse bu tahsis belgesi ruhsat başvurusu için yeterli sayılır. Mülkiyete ait kesinleşmiş

⁴⁰ Danıştay 6.D. 1992/658 E,1992/1570 K 16.04.1992 Aynı yönde 6.D. 2005/2410 E, 2007/4902 K, 17.09.2007, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,12.12.2009.

⁴¹ Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.124.

⁴² Danıştay 6.D. 1992/2024 E, 1992/2840 K,16.6.1992, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,12.12.2009.

mahkeme kararı ve mahkeme kararına müstenit yetkili makamlar tarafından verilmiş belgeler ile kesinleşmiş kamulaştırma kararları da tapu senedi yerine başvuruya eklenebilir.

İmar Kanunu'nun 20. maddesinin (b)fıkrası hükmüne göre yapı yapmaya elverişli irtifak hakkı tesis belgesi bulunan kişinin de yapı izni için başvurusunun kabulü gerekir.⁴³

Mimari Proje: *Mimarlar tarafından uygulama imar planına, parselasyon planına ve yönetmelik esaslarına(Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği) uygun olarak hazırlanan vaziyet planı, kat mülkiyetine esas paylaşım tablosu, bodrum katlar dahil olmak üzere bütün kat planları, çatı planı ile bunlara ilişkin en az iki adet kesit ve yeteri sayıda görünüş, gerektiğinde sistem kesitleri ve nokta detayları bulunan avan proje ve tatbikat projeleri ile ilgili mühendislerce hazırlanan ısı yalıtım projesi veya raporu, yapı yaklaşma mesafeleri ve yapı projelerine göre hazırlanacak yapı aplikasyon belgesi, yerleşme ve yapının özelliğine göre ilgili idarece istenecek peyzaj projelerinden meydana gelir.*

Statik Proje: *Mimari projeye ve zemin etüdü raporuna uygun olarak, inşaat mühendislerince hazırlanan, ölçekleri yapının büyüklüğüne ve özelliğine göre belirlenen betonarme, yığma, çelik ve benzeri yapıların türlerine göre taşıyıcı sistemleri gösteren, bodrum kat dahil olmak üzere bütün kat planları, çatı planları, bunların kesitleri, detayları ve hesaplarıdır.*

Mekanik Tesisat Projesi: *Mimari projeye uygun olarak makine mühendisleri tarafından hazırlanan, ölçekleri yapının büyüklüğüne ve özelliğine göre belirlenen sıhhi tesisat, kalorifer, kat kaloriferi ve benzeri gibi ısıtma, soğutma, havalandırma projeleri ve ısı yalıtım raporudur. İdare her yapı için bu projelerin tamamını değil gerek gördüklerini ister.*

Elektrik Tesisat Projesi: *Mimari Projeye uygun olarak elektrik mühendislerince hazırlanan, ölçekleri yapının büyüklüğüne ve özelliğine göre belirlenen kuvvetli ve zayıf akıma ilişkin elektrik iç tesisatı ile elektrik mühendisi ve makine mühendisince birlikte hazırlanan asansör projeleridir. İdare, yapının özelliğine göre projelerden gerekli olanları ister.*

⁴³ Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.124.

Ruhsat başvurusu için hazırlanması gereken tüm projelerin yürürlükteki kanun, plan, yönetmelik, Türk Standartları, çevre şartları, fen, sanat ve sağlık kuralları ve tüm mevzuata uygun olması gerekir. Projelerin başında, arsanın yeri, tapu kaydı, pafta, ada, parsel numaraları, arsanın alanı, var ise mevcut yapılar, yapılacak yapının cinsi, kat adedi, bina ve yapı inşaat alanları, kullanım amacı, yapı sahibi, yapı müteahhidi, proje müellifleri ve fenni mesuller hakkında bilgileri ihtiva eden bilgi tablosu bulunur. Mimari projenin ilk paftasında ayrıca, vaziyet planı ile kat mülkiyeti ve kat irtifakı tabloları yer alır. Proje müelliflerince hazırlanarak imzalanarak tatbikat projelerinin beş takım halinde düzenlenerek ilgili birimlere teslim edilmesi gerekir.

Ayrıca, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yapılacak inşaatlar için ruhsat isteyen kişilerin ilgili su ve kanalizasyon idaresinden su ve kanalizasyon durumu hakkında belge alması da zorunludur. İlgili idare bu belgeyi o yerdeki su ve kanalizasyon şebekesinin durumuna göre verir.(2560 Sayılı İSKİ Kanunu m.18)⁴⁴

Bazı yapıların inşası için imara ilişkin genel düzenlemelerde gerekli olduğu belirtilen belgelerin dışında, özel mevzuatlarında belirtilen ek belgelerin de ruhsat başvurusuna eklenmesi şarttır. Örneğin Organize Sanayi Bölgeleri'nde inşa edilecek bir yapı için atık su arıtma tesisi projesi, yangın sistemi projesi ve Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği'nde bahsedilen faaliyetler listesinde yer alanların hazırlayacakları "ÇED olumlu kararı" veya ÇED ön araştırma raporu sonucunda "Çevresel Etkileri Önemsizdir" kararını içeren belgelerin de eklenmesi gereklidir.⁴⁵

d.Gelişme Alanlarında Yapı Ruhsatı

Gelişme alanı, imar sınırları içinde, imar planları ile belirlenen ve beldenin gelişmesine ayrılmış sahalardır.⁴⁶ Gelişme alanlarında yapı ruhsatının verilmesi İmar Kanunu'nun 23.maddesinde öngörülen usulle olur. Gelişme alanında yapı ruhsatı verilebilmesi için;

⁴⁴ Bilindiği gibi bu kanun sadece İstanbul'da değil diğer büyükşehirlerde de uygulanır. (2560 sayılı Kanun ek madde 5).

⁴⁵ Kalabalık, **a.g.e.**, s.526-527.

⁴⁶ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.198.

-Bu sahaların imar planı esaslarına ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak parselasyon planlarının belediye encümeni veya il idare kurulunca(5302 sayılı Kanun gereğince il encümenince) tasdik edilmiş bulunması,

-Plana ve bulunduğu bölgenin şartlarına göre yollarının, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması şarttır.

Ayrıca, parselasyon planı tasdik edilmiş olmakla birlikte teknik alt yapı tamamlanmamışsa, ilgili idarenin izni halinde ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapıyı yaptıranlara veya parselleri hizasına rastlayan ve yönetmelikte belirtildiği şekilde hissesine düşen teknik alt yapı bedelini %25 peşin ödeyip geri kalan kısmını alt yapı hizmetinin tamamlanacağı tarihten en geç altı ay içinde ödemeyi taahhüt edenlere de ruhsat verilir. Kanalizasyon tesisinin yapının tamamlandığı tarihe yetiştirilememesi halinde geçici bir tesis yaptırılması yoluna gidilir.

Gelişme alanlarında kalan toplu konut sahalarında ise ilgili şahıs veya kurumlarca, ilgili idarenin izni ile bütünü inşa ve ikmal edilen teknik altyapının iki tarafındaki diğer parsellerin sahiplerinden, kendi parsellerine isabet eden bedel alınmadıkça, bu kişilere yapı ruhsatı verilmez. (İmar Kanunu m.23/5) Ancak altyapı tesisleri belediyelerce onaylı projesine göre ilgili şahıs veya kurumlarınca yapılmışsa belediyece altyapı hizmetleri nedeniyle hiçbir bedel alınamaz. (İmar Kanunu m.23/6)

Danıştay da, vermiş olduğu kararlarında yoğun yapılaşma sonucu mevcut altyapının yetersiz kaldığı yerlerde, yapılan tevsi ve yenileme çalışmaları nedeniyle katılım paylarının belirlenerek, ilgililerden ruhsat verilme aşamasında ödenmesinin istenebileceğini belirtmiştir.⁴⁷ Ayrıca, bu madde kapsamında ilgililerden istenen bedelin ödenmesinden doğan uyuşmazlıklar, vergi mahkemesinin değil idare mahkemesinin görev alanına girer.⁴⁸

⁴⁷ Danıştay 6.D. 1992/2276 E, 1993/537 K, 17.02.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.12.2009.

⁴⁸ Danıştay 6.D. 2000/616 E, 2001/4492 K, 22.11.2001, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.12.2009.

e.Ruhsat Alma Zorunluluğunun İstisnaları

İmar Kanunu kapsamına giren yapıların inşa edilmesi için kural olarak ilgili idareden ruhsat alınması zorunludur. Ancak Kanun'da ruhsat alma zorunluluğunun istisnalarına yer verildiği gibi, bazı özel nitelik arz eden yapılar için ruhsat alma koşullarının kolaylaştırıldığı da görülmektedir. Ayrıca özel kanunlardan kaynaklanan istisnalar da vardır.⁴⁹ Tüm bu istisnaların imar planları ile öngörülen sağlıklı ve düzenli bir çevrenin meydana getirilmesi amacını engeller nitelikte olmaması gerekir. Nitekim, yukarıda değinildiği gibi ruhsat alma zorunluluğu yerine bildirimi yeterli gören 27. maddenin ilgili fıkraları Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.⁵⁰

(1).Kamuya Ait Yapılar

İmar Kanunu'nun 26. maddesinde kamuya ait yapı ve tesisler ile sanayi tesislerinde ruhsat verilmesine ilişkin özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenleme;

“Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir.

Devletin güvenlik ve emniyeti ile TSK'nin hareket ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılar söz konusu olduğunda ise belediyeden alınan imar durumuna, kat nizamı, cephe hattı, inşaat derinliği ve toplam inşaat metrekaresine uyularak projelerinin kurumlarınca tasdik edildiği, statik ve tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun

⁴⁹ 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'na göre; “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, uygulama imar planı ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü mesuliyetin Başkanlık tarafından üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir.”(2985 sayılı Kanun Ek madde 9/1).

⁵⁰ AYM, 1985/11 E, 1986/29 K, 11.12.1986,

(Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank> ,15.12.2009.

ilgili belediyesine veya valiliklerine yazı ile bildirilmesi halinde, 22.maddede sayılan belgeler aranmadan yapı ruhsatı verilir.” şeklindedir.

Kanun metninden anlaşıldığı gibi bu yapılar için sadece ruhsat alma şartları ve usulü değişmektedir. Bunun dışında yine bu yapıların da imar planına ve imar durumuna uygun olarak inşa edilmesi gerekmektedir.⁵¹ Kamu yapıları için getirilen bu düzenlemenin eşitlik ilkesine aykırılığı ileri sürülmüşse de bu iddia kabul görmemiştir:

“...Anayasa Mahkemesi’nin birçok kararında benimsendiği üzere, Anayasa’nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik, mutlak anlamda bir eşitlik olmayıp, ortada haklı nedenlerin bulunması halinde, farklı uygulamalara imkân veren bir ilkedir.

Dava konusu 26. maddenin birinci ve ikinci fıkralarında, genel olarak ruhsat alma koşullarını düzenleyen 22. madde hükmünden farklı bir düzenlemeye gidilmişse de, bu farklılık, birinci fıkrada kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, ikinci fıkrada ise; Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silâhlı Kuvvetlerinin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara aittir. Söz konusu iki fıkrada yer alan bu yapıların nitelikleri ve kamu yararı dikkate alındığında bu düzenlemenin Anayasa’nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine aykırı olmadığı (sonucuna varılmış) ve bu nedenle dilekçede öne sürülen Anayasa’ya aykırılık iddiası yerinde görülmemiştir.”⁵²

Kamuya ait yapı ve tesisler için getirilmiş olan bir diğer istisnaya Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği’nin 59. maddesinde yer verilmiştir: “*Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan veya yaptırılacak olan karayolu, demiryolu, tünel, köprü, menfez, baraj, hidroelektrik santrali, sulama ve su taşıma hatları, enerji nakil hatları, boru hatları(doğalgaz boru hattı ve benzerleri) silo, rafineri gibi enerji, sulama, tabi kaynaklar, ulaştırma hizmetleri ile ilgili tesisler ve bunların müstemilatı*

⁵¹ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.113.

⁵² AYM 1985/11 E,1986/29 K, 11.12.1986,

(Çevrimiçi)http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank ,15.12.2009.

niteliğinde olan kontrol kulübesi, trafo, eşanjör, elavatör, konveyör gibi yapılar inşaat ruhsatına tabi değildir.” Bu tür yapı ve tesislerin inşasına başlanacağıının, ilgili yatırımcı kamu kurum ve kuruluşu tarafından mülkiyete ilişkin bilgiyle birlikte yazılı olarak ilgili idareye bildirilmesi yeterli görülmüştür.

Danıştay da yakın tarihli bir kararında vakıf üniversitelerinin kullandığı yapıların 26. madde kapsamında olduğunu belirtmiştir: *”...kamu hizmeti yaptığı tartışmasız olan ...yasayla kurulmuş ve kamu tüzel kişiliğine sahip bulunan vakıf üniversitelerinin bu hizmeti yerine getirmekte kullandığı yapıların resmi bina olduğunun kabulü gerekmektedir. Dolayısı ile 26. madde çerçevesinde ruhsat verilmesi gerekir.”*⁵³ Bu karardan anlaşıldığı gibi kamu hizmeti amacıyla kullanılan kamu tüzel kişilerine ait yapılar resmi bina olarak değerlendirilmektedir. Danıştay’ın bu değerlendirmede organik ve maddi ölçütleri birlikte kullandığı görülmektedir.

(2) Köylerde İnşa Edilecek Yapılar

İmar Kanunu’nun öngörmüş olduğu ruhsat alma zorunluluğunun gerçek anlamda istisnası köylerde inşa edilecek yapılar için söz konusudur. İmar Kanunu’nun 27. maddesine göre;

“Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alması gerekir.”

Köylerdeki imar yoğunluğunun şehirlerdeki kadar çok olmadığı düşünüldüğünde köylülerin konut ve tarımsal yapıları için ruhsat alma zorunluluğunun öngörülmemesinin imar açısından ciddi bir sorun doğurmayacağı söylenebilir. Bununla birlikte köylülere tanınmış olan bu kolaylığın kötüye

⁵³ Danıştay İDD, 2003/329 E, 2005/2153 K, 16.06.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 12.12.2009.

kullanılması ve madde kapsamı dışındaki yapıların da ruhsat alınmaksızın yapılması söz konusu olabilir. Böyle bir durumun ortaya çıkmaması için Plansız Alanlar Yönetmeliği'nde köylerde yapılacak yapılar için bazı kısıtlamalar getirilmiştir.⁵⁴

Yönetmelikte öncelikle bir parsel üzerinde birden fazla yapı inşa etme yasağının köyler için de geçerli olduğu belirtilmiştir: “İfraz edilmedikçe bir parsel üzerine köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak konut, tarımsal ve hayvansal amaçlı yapılar ve bunların lüzumlu müstemilat binaları dışında birden fazla yapı yapılamaz.” Ayrıca köylerde yapılacak yapıların boyutlarına ilişkin kısıtlamalar da öngörülmüştür: “ Köy ve mezarların yerleşik alanları ve civarında bir parselde köy nüfusuna kayıtlı ve köyde oturanlarca yapılacak tarımsal ve hayvancılık amaçlı yapıların ve konutların müstemilat dahil taban alanı kat sayısı %40'ı geçemez. Yapılacak binalar 2 kat-6,50 metreden yüksek olamaz ve meyilden dolayı birden fazla kat kazanılamaz.”

Yukarıda belirtilen kısıtlamalar çerçevesinde inşa edilecek bir yapı için muhtardan izin alınması yeterlidir. Muhtarlık izninin yazılı olması ve köy ihtiyar heyetince verilmesi gerekir.(Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/30)Madde hükmünün uygulanabilmesi için köy yerleşik alanı ve civarı il idare kurulu(5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince il encümeni) kararı ile belirlenmiş olmalıdır.

Bu işlemin hangi esaslara göre yapılacağı Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/4'de belirtilmiştir. Buna göre; ” köy ve mezarların cami, köy konağı gibi ortak yapıları ile köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlar tarafından, yapımı tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun olarak inşa edilmiş yapıların toplu olarak bulunduğu yerlerde mevcut binaların en dışta olanlarının dış kenarlarından geçirilen çizginin içinde kalan alan köy yerleşik(meskun) alanını, bu çizgi ile 100 metre dışından geçirilecek olan, valiliklerce tespit edilerek il idare kurulunca(il encümenince) karara bağlanan sınırın içinde kalan alan ise köy yerleşik alanı civarını tanımlar.”

27. madde hükmünün uygulanabilmesi için köy yerleşik alanı ve civarının belirlenmesi yeterli olup bunun dışında kadastro çalışması yapılması gibi bir şart

⁵⁴ Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.49-55 arasında bu kısıtlamalara yer verilmiştir.

getirilmemiştir.⁵⁵ Köy yerleşik alanının tespit edilmediği yerlerde Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği uygulanır ve bu yerlerde yapılacak yapılarda ruhsat alınması zorunludur.⁵⁶

Konut, hayvancılık ve tarımsal amaçlı olanlar dışındaki yapılar ruhsata tabidir. Örneğin, köy konağı ve muhtarlık binası gibi yapılar 27. madde kapsamına girmediğinden bunların inşası için ruhsat gerekir.⁵⁷ Köy nüfusuna kayıtlı olan bir kişinin ruhsat almadan inşa ettiği yapının daha sonra köy nüfusuna kayıtlı olmayan ve köyde de oturmayan bir kişiye satılması halinde ruhsat istisnasının sona erdiği ve yapının ruhsatsız hale geldiği düşünülemez. Zira ruhsat kişiye değil yapıya verilen bir belgedir.⁵⁸ Yine aynı şekilde yapının bulunduğu köyün daha sonra belediyeye dönüşmesi de belediyeye yapıyı mühürleyerek ruhsatsız yapılara ilişkin işlem tesis etme hakkı vermez.⁵⁹

(3) Basit Nitelikte Tadilat ve Tamiratlar

İmar Kanunu ruhsat alınmış bir yapıda değişiklik yapılmasını da ruhsat alma koşuluna bağlamış olmakla birlikte bazı tamirat ve tadilatların ruhsat alınmasına gerek olmaksızın yapılabilmesine imkan tanımıştır. Kanuna göre; ” *Derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamiratları ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediyece hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirlenecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğer tamirat ve tadilatlar ruhsata tabi değildir.*”(İmar Kanunu m.21)

⁵⁵ Danıştay 6.D. 2005/5398 E, 2007/6694 K, 20.11.2007, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁵⁶ Danıştay 6.D. 2004/1459 E, 2006/5160 K, 10.11.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁵⁷ Danıştay 6.D. 2001/192 E, 2002/1517 K, 23.03.2002, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁵⁸ Danıştay 6.D. 2003/4144 E, 2005/852 K, 15.02.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁵⁹ Danıştay 6.D 2002/417 E, 2004/883 K, 18.02.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 63.maddesine göre de; “*Basit tamir ve tadiller ile korkuluk, pergola ve benzerlerinin yapımı ile bölme duvarı, bahçe duvarı, duvar kaplamaları, baca, saçak ve benzeri elemanların tamirleri ruhsata tabi değildir.*”Ancak bu tamiratlar iskele kurmayı gerektirdiği takdirde belediyeye yazılı müracaat edilmesi zorunlu tutulmuştur. Ayrıca yapılacak tamirat ve tadilat sonucu binanın ısı yalıtımı etkilenecek ise bu durumda ruhsat alınması gerekecektir.

Kanun ve yönetmelikte sayılan iş ve çalışmaların ortak özelliği bu iş ve çalışmaların esaslı tamir ve tadilat niteliğinde olmayıp; binanın bakımı mahiyetinde olması ve binanın temizlik ve güzelliği için yapılmasıdır.⁶⁰

Yapılan tamirat ve tadilatların istisna kapsamına girip girmediği her somut olayda ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Özellikle, apartmanlarda balkonların kapatılmasının ruhsata tabii olup olmadığı pek çok Danıştay kararında tartışma konusu yapılmıştır. Bu kararlarda balkonun gömme balkon ya da açık balkon olmasına göre farklı şekilde değerlendirmeler yapıldığı görülmektedir. Gömme balkonların kapatılması sonucu kapalı alan oluşarak kullanım alanında bir artışın ve buna bağlı olarak çekme mesafelerinin ihlal edilmesinin söz konusu olmadığı, tadilatın taşıyıcı unsurları etkilemediği ve bu nedenle cephe görünümünde meydana gelen değişikliğin ruhsat gerektirmediği belirtilmektedir.⁶¹ Açık balkonlarda ise, binanın kullanım alanında artış meydana geldiği ve buna bağlı olarak çekme mesafelerinin ihlal edildiği gerekçesi ile ruhsat alınmasının gerekli olduğu kabul edilmektedir.⁶² Bu kararlarda tartışma konusu yapılan metrekare kazanımıdır. Metrekare kazanımı olan hallerde ruhsat alınması zorunludur. Öte yandan balkonun üzerinin saçla örtülmesinin ruhsat almayı gerektirmediği belirtilirken⁶³, ahşap

⁶⁰ Celal Karavelioğlu, **İmar Kanunu ve Mevzuatı**, Ankara, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2007, c.1, s.967.

⁶¹ Danıştay 6.D. 2003/4166 E, 2005/977 K, 18.02.2005,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁶² Danıştay 6.D. 2000/3373 E, 2001/4396 K, 8.10.2001 Aynı yönde Danıştay 6.D. 2005/98 E, 2006/2497 K, 08.05.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

⁶³ Danıştay 6.D. 1988/1831E, 1990/421 K, 19.03.1990,**DD.**, Y.21, S.80, 1991,s.250.

pergolenin ise bina görünümüne etki yapan esaslı tamir ve tadilatlardan sayılması gerektiği ve ruhsata tabi olduğu belirtilmektedir.⁶⁴

f.Yapı Ruhsatının Verilişi

Yapı sahibinin ruhsat talebini içeren dilekçesini almış olan belediye veya il özel idaresi, başvuru dilekçesi ve eklerini inceleyerek herhangi bir eksiklik ya da yanlışlık olmadığı takdirde müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatını verecektir. Yapılacak inceleme başvurunun İmar Kanunu başta olmak üzere tüm mevzuata, imar planına ve teknik kurallara uygunluğunu saptamaya yönelik olacaktır.

Uygulamada ruhsat verecek olan idarelerin öncelikle ilgili tapu müdürlüğünden taşınmazın mülkiyet durumuna ilişkin bilgileri istedikleri bilinmektedir. Böylelikle malik olduğu iddiası ile ruhsat başvurusu yapmış olan kişinin bu iddiasının doğruluğu kontrol edilmektedir. Ancak bu incelemenin sadece ruhsat talep eden kişinin tapuda malik olarak gözükp gözükmeyeceğinin tespitinden ibaret olması gerektiği belirtilmelidir. Mülkiyetin ihtilaflı olması, taşınmaz üzerinde haciz, ipotek ya da tedbir bulunması gibi durumlar yapı ruhsatı verilmesine engel teşkil etmez. Nitekim, komşu parsel sahibinin başvurusu üzerine Asliye Hukuk Mahkemesi'nin vermiş olduğu tedbir kararı dolayısıyla ruhsat talebinin reddedilmesi, tedbir kararının inşaatın fiziki durumuna ilişkin olduğu ve ruhsat verilmesine engel oluşturmadığı gerekçesiyle hukuka aykırı bulunmuştur.⁶⁵

Herhangi bir eksiklik ya da yanlışlık saptandığı takdirde başvuru sahibine saptanan tüm eksiklik ve yanlışlıklar müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde bildirilecektir. Eksiklik ve yanlışlıkların giderilmesinden sonra da onbeş gün içerisinde yapı ruhsatı verilecektir.

⁶⁴ Danıştay 6.D.1988/2941 E, 1990/893 K, 14.05.1990, **DD.**, Y.21, S.81, 1991, s.227.

⁶⁵ Danıştay 6.D. 1990/1890 E, 1990/1476 K, 18.09.1990, **DD.**, Y.22, S.82, 1992, s.479.

Kanunkoyucu ilgili idarelerin ruhsat verme sürecini uzatıp, yapı sahiplerini zarara uğratabileceklerini göz önüne alarak başvurunun sonlandırılması gereken azami süreleri belirlemiştir. Ancak idarelerin kanunda belirtilen süreleri yine de sessiz geçirmeleri mümkündür. Bu durumda kanunda açıkça zımni kabul öngörülmüş olmadığından, ruhsat talebinin kabul edildiği gibi bir sonuç çıkarılamaz. İdarenin başvuruyu reddetmemesinin, talebin kabul edildiği anlamına geleceği şeklinde İmar Kanunu'nun 30.maddesinde yer alan düzenlemenin sadece yapı kullanma izni için geçerli olduğu ve yapı ruhsatında idarenin sessiz kalmasının, talebin reddi anlamına geldiği söylenmelidir.

Ruhsat başvurusunun kabul edilmesinden önce yapılması gereken bir diğer işlem de 2464 sayılı kanunda öngörülmüş olan bina inşaat harcının tahsil edilmesidir. Bu harç ödenmeden yapı ruhsatının verilmesi mümkün değildir.⁶⁶

g.Yapı Ruhsatının Geçerlilik Süresi

Yapı ruhsatının verilmiş olması, yapı sahibine dilediği zaman inşaaata başlama ya da başlamış olan inşaatı dilediği zaman tamamlama hakkı vermez. *“Hazırlıkları tamamlanıp izin alınmak suretiyle inşaaata başlamak için hazır hale gelen yapıya bir an önce başlanıp tamamlanmasında yapı sahibi kadar toplumun da yararı bulunmaktadır. Uzun zaman geçmesine rağmen yapıya başlanılmaması veya inşaatın uzun süre devam etmesi imar planı ve düzeni yönünden sorunlar yaratacağı gibi şehrin estetiği, binanın fenni ve mimari durumu bakımından da sakıncalar doğurur, maliyeti artırır, komşuları rahatsız eder.”*⁶⁷

Bu sakıncaları göz önüne alan Kanunkoyucu yapının inşasına başlanması ve tamamlanması için azami süreleri İmar Kanunu'nun 29. maddesinde göstermiştir. Buna göre; *“Ruhsatın verilmesinden itibaren en geç iki yıl içinde yapıya başlanmalıdır. Bu müddet zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama müddetiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz*

⁶⁶ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.129 v.d.

⁶⁷ Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.131.

kalır.” Kanunda bahsi geçen yapıya başlama ifadesinin imar mevzuatında yapı ile belirtilen nitelikte inşai faaliyete başlanmış olması şeklinde anlaşılması gerekir.⁶⁸

Süresi içinde inşaatın tamamlanamaması durumunda yapı sahibine ruhsatı yenileme imkanı tanınmıştır.⁶⁹ Bu nedenle beş yıl içinde yapının tamamlanamaması dolayısı ile ruhsatın hükümsüz hale gelmesi idareye doğrudan ruhsatsız yapılara ilişkin yaptırımlara başvurma yetkisi vermez. Ruhsat sahibinin idareye başvurarak ruhsatının yürürlükteki plan ve mevzuata göre yenilenmesini(temdit) isteme hakkı vardır.⁷⁰

Ruhsatın ilk alındığı tarih ile yapının süresi içerisinde tamamlanamaması ve bu nedenle yenileme başvurusunun yapıldığı tarih arasında meydana gelen değişikliklerin, yenileme talebinde göz önünde bulundurulup bulundurulmayacağı sorusu akla gelmektedir. İmar Kanunu sadece başlanmış inşaatlarda müktesep hakların saklı olduğunu belirtirken, Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği’nin 12. maddesinde daha ayrıntılı bir düzenlemeye yer verilmiştir. Eğer başvuru, ruhsatın alınmasından sonraki beşinci yıl içinde yapılmışsa yani yenileme talebi ruhsat hükümsüz hale gelmeden yapılmışsa ruhsat alma tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri uygulanacaktır. Beş yıllık sürenin dolmasından sonra yapılacak başvurularda ise kazanılmış hakka sahip olunduğu ileri sürülemeyecektir.

Danıştay da, vermiş olduğu kararlarında yenileme başvurusunun beş yıllık süre içinde yapılmaması halinde, başvurunun yapıldığı tarihte yürürlükte olan plan ve mevzuatın geçerli olacağını belirtmektedir: “... davacının 31.12.1993 günü yapı ruhsatı aldığı, ancak yapısını 5 yıl içinde tamamlayamadığı, 19.9.2000 gününde ruhsat yenileme istemiyle yaptığı başvurusunun da taşınmazın bulunduğu yerin imar planında yeşil alana ayrılması nedeniyle reddedilmesi üzerine davanın açıldığı anlaşılmıştır. Uyuşmazlık konusu olayda 5 yıllık süre içerisinde ruhsat yenileme başvurusunun olmaması nedeniyle eski ruhsat hukuken geçerliliğini yitirdiğinden davacının ruhsat başvurusunun, başvuru tarihinde

⁶⁸ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.248.

⁶⁹ “Ruhsatın yenilenmesi ve plan tadili sırasında ayrıca harç alınmaz. Ancak inşaat alanında artış meydana gelmişse bu artış göz önünde bulundurularak yeni harç talep edilir.” İmar Kanunu m.29/2.

⁷⁰ Danıştay 6.D. 2004/1434 E, 2006/1891 K, 12.04.2006,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,13.12.2009.

yürürlükte bulunan plan ve mevzuat hükümlerine göre çözümlenmesi gerekmektedir. Bu durumda, davacının taşınmazının, ruhsat yenileme istemiyle yapılan başvuru tarihinde yürürlükte olan imar planında yeşil alanda kalması nedeniyle ruhsat verilmesi mümkün olmadığından dava konusu işlemden mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.”⁷¹

Ruhsatın yenilenmesi için idareye başvurma hakkı bir defa ile sınırlandırılmış değildir. Ruhsat sahibi inşaatı yeniden ruhsat aldığı tarihten itibaren beş yıl içerisinde de tamamlayamazsa tekrar idareye başvurarak ruhsatın yenilenmesini isteyebilir. Kanunda yenileme hakkının kullanımı bakımından bir üst sınır belirlenmiş değildir. Ancak bu yenileme taleplerinin beş yıllık süre içerisinde yapılması gerektiği, aksi halde ruhsatın hükümsüz hale geleceği unutulmamalıdır.

2.Yapı Kullanma İzni ve Hukuki Sonuçları

Yapı kullanma izni, yapının daha önce ilgili idareden alınmış olan inşaat ruhsatı doğrultusunda tamamlanmış olduğunu ve kullanılmasında fen ve sağlık bakımından mahzur bulunmadığını gösteren belgedir. Eğer yapı tamamen bitirilememiş ancak tamamlanan kısımların kullanılabilmesi mümkün ise, tamamlanan kısımlar için mal sahibi tarafından yapı kullanma izni talep edilebilir.

İzin talebi daha önce yapı ruhsatını vermiş olan belediye ya da valiliğe(il özel idaresine) yapılır. Mal sahibinin müracaatı üzerine belediye veya valilik(il özel idaresi), yapının ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına uygun olarak tamamlanıp tamamlanmadığını, Türk Standartları Enstitüsü standartlarına uygun malzeme kullanılıp kullanılmadığını belirler. Bu belirlemenin yapılmasında 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun kapsamında yer alan yapılarda⁷² yapı denetim kuruluşunun düzenlediği, yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen veya

⁷¹ Danıştay 6.D. 2002/3991 E, 2004/418 K, 26.01.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 14.12.2009.

⁷² 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27.maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar ve tek parselde, bodrum kat hariç en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar hariç; belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapılar Yapı Denetimi Hakkında Kanun kapsamındadır. (4708 sayılı Kanun m:1)

tamamen bitirildiğini gösteren rapor dikkate alınacaktır.⁷³ Aranan nitelikleri taşıyan yapıya yapı kullanma izninin verilmesi zorunludur. Ruhsat ve eklerine aykırılık taşıdığı ya da kullanılmasında fen ve sağlık bakımından sakınca olduğu öne sürülemeyen bir yapıya, başka bir sebep ileri sürülerek yapı kullanma izninin verilmemesi hukuka aykırıdır.⁷⁴

İdare mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek zorundadır. Bu sürenin sessiz geçirilmesi durumunda genel kural olan zımni ret değil, kanunun açık hükmü dolayısı ile zımni kabul sonucu meydana gelir. Diğer bir ifade ile, otuz günlük sürenin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır.(İmar Kanunu m.30)

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılacak veya yaptırılacak yapılarda, yapı kullanma izninin alınmasını kolaylaştırıcı hükümlere yer verilmiştir. Buna göre; belediyeler, bu yapılarla ilgili yapı kullanma izin belgesi müracaatları üzerine, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından geçici kabulün yapılmış olması kaydıyla başkaca belge aramaksızın yapı kullanma izni vermek zorundadır. İstenen diğer belgeler Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından daha sonra tamamlanır. (2985 sayılı Kanun Ek m.9/2)

Yapı kullanma izninin alınması inşaatın hukuken tamamlanmış olduğunu gösterir. Ancak ilgililer tarafından yapının daha önceki bir tarihte tamamlanmış olduğu maddi belgelerle ispat edilebilir.⁷⁵

⁷³ Bu husus Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği m.64/2'de de ifade edilmiştir: "Ayrıca inşaat sırasında yapının denetimini yapmış olan yapı denetim kuruluşunca yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen ve tamamen bitirildiğine dair idareye verilecek olan rapor yapı kullanma izninin verilmesi sırasında göz önünde bulundurulacaktır."

⁷⁴ Danıştay 6.D. 1989/ 3040 E, 1991/1805,19.09.1991, **DD.**, Y.22, S.84-85, 1992, s.421, Aynı yönde, Danıştay 6.D. 2003/6751 E, 2005/3236 K, 03.06.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,14.12.2009.

⁷⁵ Danıştay 6.D. 2004/2879 E, 2006/2995 K,07.06.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,18.12.2009.

Aynı yönde 6.D.2004/2644 E, 2006/3240 K, 19.06.2006, **DD.**,Y.37, S.114, 2007, s.199

Bu izin belgesinin verilmiş olması mal sahibine yapı üzerinde istediği şekilde değişiklik yapma izni vermez. Ruhsata tabi esaslı tamir ve tadillerin yapılmasından önce yeniden yapı ruhsatı alma zorunluluğu bulunmaktadır.⁷⁶

Ayrıca, yapı kullanma izninin verilmesi daha sonra ortaya çıkan ruhsata aykırılıklardan doğan sorumluluğu ortadan kaldırmaz. Danıştay da yapı kullanma izni verilmiş olan bir binada ruhsata aykırı olarak değişiklikler yapıldığının bilirkişi raporu ile tespit edilmesi üzerine yapının mimari projeye uygun hale getirilmesi yolunda işlem tesis edilmesini hukuka uygun bulmuştur.⁷⁷

Biten bir yapıda sonradan saptanan ve binanın tamamının yıktırılmasını gerektirecek nitelikte olmayan ruhsat ve eki projesine aykırı tadilatlar ve ilave inşaatlar nedeniyle yapı kullanma izin belgesi iptal edilemez, ancak tadilat ve ilave inşaatların yıkımına karar verilebilir.⁷⁸

Yapı kullanma izin belgesi aynı zamanda elektrik, su, kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalanmanın ön koşuludur. (İmar Kanunu m.31) Bu belgeyi almayan ya da alamayan yapılara bu hizmetler verilmez. Ancak, kullanma izni alan bağımsız bölümler bu hizmetlerden faydalanabilirler.

İnşaatın tamamlanmasından sonra ruhsat ve eki projesine aykırılıklar yapılması nedeniyle, kullanma izni verilen kısmı da kapsayacak şekilde yapının tamamının bu hizmetlerden mahrum bırakılmasının, İmar Kanunu'nun 31. maddesinin amaç ve kapsamına aykırı olduğu gibi, temel haklara da aykırı olduğu belirtilmektedir.⁷⁹

⁷⁶ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.261.

⁷⁷ Danıştay 6.D. 2004/1650 E, 2006/1921 K, 12.04.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 18.12.2009.

⁷⁸ Danıştay 6.D. 2004/8321 E, 2005/2135 K, 12.04.2005 Aynı yönde; 6.D. 2005/3390 E, 2005/5763K, 23.11.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 18.12.2009.

⁷⁹ Danıştay 6.D 2007/9678 E, 2008/1744 K, 14.03.2008 Aynı yönde; 6.D. 2004/7093 E, 2006/6569 K, 25.12.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 18.12.2009.

C.İmar Mevzuatına Aykırılık Halleri

İmar Kanunu yapının imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabileceğini belirtmiştir.(İmar Kanunu m.20)Dolayısı ile bu sayılanlardan herhangi birine aykırılık yapıyı imara aykırı hale getirecektir. Ancak imara aykırılık halleri bunlardan ibaret değildir. Başlangıçta hiç ruhsat alınmaksızın inşaata girişilen yapılar, ruhsat alındığı halde sonradan herhangi bir nedenle ruhsat ya da eklerine aykırılığın meydana geldiği yapılar ile süresi içinde inşaata başlanmadığı veya süresi içinde tamamlanmadığı için ruhsatı hükümsüz hale gelmiş yapılar⁸⁰ da bu kapsamdadır. Ayrıca, başkasına ait ya da kamu hizmetine ayrılmış umumi yerlere tecavüz eden yapılar ile yıkılacak derecede tehlike arz eden yapılar da imara aykırı yapı kavramı içerisine girmektedir.⁸¹

İmar mevzuatına aykırı yapı ifadesine, “Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği” ve 3290 sayılı Kanunla Değişik 2981 sayılı İmar Affı Kanunu’na göre çıkarılan “İmar Affı Yönetmeliği”nde yer verilmiştir. Her iki yönetmelikte de benzer şekilde; *“ruhsatsız, 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 planında yol, yeşil alan, otopark gibi kamu hizmet ve tesisleri için ayrılmış alanlara tecavüz eden, kesin inşaat yasağı olan yerlere inşa edilen yapılar”* imar mevzuatına aykırı yapılar olarak gösterilmiştir.⁸² Ancak her iki yönetmelik de bir tanım vermemiş, aksine aykırı yapıların örneklerini saymakla yetinmiştir.⁸³

⁸⁰ Süresi içerisinde tamamlanamadığı için ruhsatı hükümsüz hale gelen yapılar hakkında “Yapı Ruhsatının Geçerlilik Süresi” başlığı altında açıklamalar yapılmış olduğu için bu kısımda ayrıca açıklama yapılmamıştır.

⁸¹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.563.

⁸² Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/20, İmar Affı Yönetmeliği m.4/4.

⁸³ Ramazan Yıldırım, “İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları”, İstanbul, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1990, s.55.

1.Ruhsatsız Yapılar

İmar Kanunu gereğince ruhsat almadan yapılabilecek yapılar hariç, yapı ruhsatının alınması zorunludur. Bu nedenle ruhsat alınmadan inşaat başlanması başlangıçtan itibaren yapıyı hukuka aykırı hale getirir. Ancak bu durum uygulamada pek çok inşaatın ruhsatsız olarak başlamasını engellememektedir. Hatta inşaat tamamlandıktan sonra da bu yapıların ruhsatsız olarak kullanılmasına devam edilmektedir.

İmar mevzuatına aykırılık hallerinden en kolay tespit edilebilir olanının ruhsatsız yapılar olduğu söylenebilir. Bir yapının inşaatına ruhsatsız olarak başlanmış olması, onun imara aykırı olarak değerlendirilmesi için yeterlidir. Diğer imara aykırılık hallerinin aksine, bu durumun tespiti için bilirkişi incelemesi yaptırılmasına gerek yoktur. İdare, kendi kayıtlarını kontrol ederek ruhsat alınıp alınmadığını kolaylıkla tespit edebilir ve bu doğrultuda ruhsatsız yapılara ilişkin işlemleri gerçekleştirebilir.

“...Ruhsatsız yapılan yapı, ruhsatsız olmasına rağmen plan ve yönetmeliğin aradığı şartlara uygun ise, yapı sahibine ruhsat alması bildirilir ve işlemleri tamamlayabilmesi için kendisine yeterli süre tanınır. Yapı sahibi verilen süre içinde ruhsat alınması için gerekli belgeleri eksiksiz olarak tamamlarsa, ruhsatsız başlanan yapıya plan ve proje onama harcı cezalılı alınarak ruhsat verilir. Ruhsatsız başlanan yapının, yapılmış durumu ile plan ve yönetmelik hükümlerine aykırı olmasına rağmen, taşıyıcı elemanlara zarar verilmeden bu aykırılığın giderilmesi mümkün ise yine aynı şekilde verilen süre içinde ruhsat için gerekli belgelerin eksiksiz olarak tamamlanması halinde yapı sahibi, harcı cezalılı olarak ödeyerek ruhsat alabilir.”⁸⁴ Ancak yapının ruhsat alması hiçbir şekilde mümkün değilse yıkım kararı alınır.

⁸⁴ Ferruh Yıldız, **İmar Bilgisi(Planlama,Uygulama,Mevzuat)**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006 s.310.

Ruhsatsız yapı kavramı ruhsatı iptal edilen yapıları da kapsar. Çünkü, ruhsatı iptal edilen yapı, ruhsatlı yapı statüsünden çıkıp ruhsatsız yapı statüsüne girmektedir.⁸⁵

2.Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapılar

Bir yapının imara uygun olması için yapı sahibinin usulüne uygun olarak ruhsat alması yeterli olmayıp bu inşaatın ruhsata ve imarla ilgili tüm mevzuata uygun olarak tamamlanması da gerekmektedir. İnşaat maliyetini düşürmek veya daha fazla gelir elde etmek amacıyla ruhsat talebine eklenen ve ilgili idare tarafından onaylanarak ruhsatın eki haline gelen projenin değiştirilmesi söz konusu olabilir. Uygulamada özellikle yapı sahipleri tarafından inşaatın projede öngörülenden daha geniş bir alana yayılması, fazladan kat çıkılması gibi değişikliklerin sıklıkla yapıldığı görülmektedir.

Her ne amaçla olursa olsun projenin tadili için idareye başvurulmaksızın mevcut projenin dışına çıkılması yapıyı imara aykırı hale getirecektir. Ancak inşa edilen yapıdaki mimari projeye çok küçük aykırılıklar makul karşılanabilmektedir. “Kabil-i tecviz” hata olarak nitelenen bu durum, inşa edilen yapının kendi parseli dışına taşmamak koşulu ile ruhsatına ve onaylı projesine aykırılığın çok küçük olması halinde kabul edilmektedir. Başkasına ait parsele tecavüz halinde bu kuralın uygulanması mümkün değildir.⁸⁶

⁸⁵ Yıldırım, **a.g.t.**, s.55.

⁸⁶ Danıştay 6.D. 1993/3323 E, 1994/1794 K, 03.05.1994, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 13.12.2009.

3.Fen, Sağlık, Şehircilik, Estetik ve Trafik Kurallarına Aykırı Yapılar

Fen Kuralları: Belirli amaçlar için kullanılacak yapıların hangi malzemelerden ve hangi özellikleri taşıyacak biçimde yapılacağını gösteren kurallar fen kurallarıdır. Bu kurallara uyulmadan yapılan yapılar, fen kurallarına aykırı yapıları oluşturmaktadır.⁸⁷

Sağlık Kuralları: İnsanlar yaşamlarının büyük bir bölümünü kapalı mekanlarda, yani yapılar içinde geçirirler. Bu nedenle yapıların sağlık kurallarına uygun olarak inşa edilmesi gerekir. Bir yapının sağlık kurallarına aykırı inşa edilmesi başlı başına imara aykırılık teşkil eder.

Şehircilik Kuralları: Gerçekleştirilen bütün imar faaliyetlerinin şehircilik ilkelerine uygun olması gerekir. Yapının inşa edilmesi de bu çerçevede ele alınır ve şehircilik ilkelerine aykırı yapılar imar mevzuatına aykırı inşa edilmiş sayılır.

Estetik Kuralları: Şehirlerin hoş görünmesi, insanlara tıpkı diğer güzel şeyler gibi mutluluk ve haz verir. Bunu sağlamak için şehirde yeni yapılar yapılırken, estetik kurallarına uymak gerekir. Estetik kurallarına aykırı olarak inşa edilen yapılar da imara aykırı yapılar arasına girmektedir.⁸⁸

Trafik Kuralları: Trafik kurallarının günlük yaşamı diğer kurallardan daha fazla etkilediği söylenebilir. Böyle olunca yapıların inşası sırasında trafik kurallarının göz ardı edilmesi mümkün değildir. Özellikle alışveriş merkezi, gökdelen gibi çok sayıda insan tarafından kullanılan ve ciddi trafik yoğunluğu meydana getiren yapılarda ana yola bağlantının ne şekilde sağlanacağı, trafik akışının engellenip

⁸⁷ Yıldırım, **a.g.t.**, s.59.

⁸⁸ Yıldırım, **a.g.t.**, s.60-61.

engellenmeyeceği gibi hususların göz önünde bulundurulması şarttır. Bu nedenlerle trafik kurallarını ihlal eden yapılar imar mevzuatına aykırılık oluşturur.

4.Kat Düzenine Aykırı Yapılar

Kat düzeninden, Kat Mülkiyeti Kanunu'nun getirdiği düzen anlaşılır. Kanunun getirdiği düzene göre kat mülkiyetini kurabilmek için tamamlanmış kagir bir yapının bulunması ve bu yapının bağımsız bölümlere ayrılmış olması şarttır. Bu şartlar yerine getirilmeden yapılan çok katlı yapılar, kat düzenine aykırıdır.⁸⁹

5.Taban Alanı Esaslarına Aykırı Yapılar

Yapının parsele oturacak bölümünün yatay izdüşümünde kaplayacağı alana taban alanı denir.⁹⁰ Blok veya ayırık yapı nizamına tabi olan ve imar planı ile ölçü ve emsal verilmemiş yerlerde taban alanı kat sayısı %40'ı hiçbir şekilde geçemez. Bahçelerde yapılan eklentiler taban alanı içinde sayılır. Taban alanı yönetmelikte gösterilen esaslara uymayan yapı, imara aykırıdır.

6.Komşu(Bahçe) Mesafelerine Aykırı Yapılar

Hava, ışık ve yaşam gizliliği, yangından korunma amaçları ile bırakılan komşu(bahçe) mesafesi ilgili imar yönetmeliklerinde belirtilmiştir.⁹¹ Bu yönetmelikler Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'dir. Tip İmar Yönetmeliği'nin 18.maddesine göre; ön bahçe mesafelerinin en az 5 metre, yan bahçe mesafelerinin 4 kata kadar olan binalarda 3 metre olması gerekmektedir. Fazla her kat için yan bahçe mesafeleri 0.50 metre arttırılır.

⁸⁹ Yıldırım, **a.g.t.**, s.61.

⁹⁰ Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği m.16/1, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/27.

⁹¹ Yıldırım, **a.g.t.**, s.62.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği çerçevesinde yapılacak yapılarda ise yan bahçe mesafelerinin, ön ve yol kenarına rastlayan yerlerde en az 5, bitişik olmayan yan cephelerde çelik, kagir ve benzeri yapılarda en az 3, diğer yapılarda ise en az 5 metre olması şarttır. Yönetmeliklerde belirtilen koşullara uymayan komşu(bahçe) mesafeleri imar mevzuatına aykırılık oluşturur.

7.İmar Yolu ile İlgili Kurallara ve Ön Cephe Hattına Aykırı Yapılar

İmar yolları, imar planlarında var olan fakat henüz açılmamış yollardır. Bunlar, plan uygulanırken açılacaktır. İmar yolu esaslarına aykırı yapılar, fiilen açılmamış fakat bu tür yollar üzerindeki imar planlarında öngörülen yapılardır.⁹²

İmar Kanunu'nun 12. maddesine göre imar planlarında gösterilen cephe hattından önde bina yapılamaz. Herhangi bir arsanın cephe hattının gerisinde kalan kısmı, plan ve yönetmelik esaslarına uygun bina inşaatına yetmiyorsa 18. madde çerçevesinde arsa düzenlemesi yapılır veya bunun mümkün olmaması halinde mal sahibinin yazılı müracaatı ile arsa ilgili idarece kamulaştırılır. Bu hükümlere aykırı inşa edilen yapılar imar mevzuatına aykırı yapı olarak değerlendirilir.

8.Bina Derinliği Esasına ve İmar Planı Bölgeleme Esaslarına Aykırı Yapılar

Binanın ön cephe hattı ile arka cephe hattının en uzak noktası arasındaki dik hattın uzaklığına bina derinliği denir.⁹³ Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 28. ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 19. maddelerinde bina derinliğinin ne şekilde hesaplanacağına dair formüllere yer verilmiştir. Bu formülün kullanılması sonucu hesaplanan derinliğin yönetmelikte gösterilen esaslara aykırı olması yapının imara aykırı sayılmasına neden olur.⁹⁴

⁹² Yıldırım,a.g.t., s.62.

⁹³ Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4/8.

⁹⁴ Ancak, yönetmelikler dışında plan notlarında değişik hükümler getirilmesi mümkündür.

Bölgeleme, çeşitli kentsel eylem ve uğraşlar için kentte yer ayrılmasını, her eylem ve uğraşın bu amaca ayrılan alana yerleştirilmesini sağlayan bir araçtır.⁹⁵ Bölgeleme; kullanılış amacı, yoğunluk, yükseklik, yapı alanı ve mimarlık açısından yapılır.⁹⁶ Yapıların inşa edilmesi sırasında bölgeleme esaslarının göz önüne alınmaması yapının imara aykırı sayılması sonucunu doğurur.

9.Başkasının Arsa veya Arazisine Yapılan veya Taşırılan Yapılar

Yapı ruhsatı almak için başvuracak olan malik, bu başvurusuna tapu senedi veya tapu senedi yerine geçen bir belgeyi eklemek zorundadır. Bu nedenle başkasına ait arsa veya araziye inşa edilen yapılar genellikle ruhsatsız yapılardır ve bu yapılar gecekondular olarak nitelendirilmektedir. 775 sayılı Gecekondular Kanunu'na göre, gecekondular ifadesi ile imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, başkasına ait arsa veya araziler üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir.

Her ne kadar özel hukuk kişilerine ait olan taşınmazlar üzerine yapılan izinsiz inşaatlar da gecekondular kapsamına girmekteyse de, ülkemizde genel olarak gecekondular devlet veya diğer kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlar üzerine yapılmaktadır. Kamu tüzel kişilerinin taşınmazlarına yeteri kadar sahip çıkamamaları bu durumun başlıca sebeplerindendir. Ayrıca sıkça çıkarılan imar afları da kamuya ait taşınmazların işgalini adeta teşvik etmektedir. Hiçbir sığa haiz olmadan, fiili olarak kamu malının kullanılması normal olarak bir ihlal sayılıp, sadece malın etkili korunması ve vaki olan tecavüzlerin defî bakımından ele alınması gerekir iken; çıkarılan imar afları ile bu tür “yararlanmalara” da farklı ve malın mülkiyetinin devrine kadar giden sonuçlar bağlanmaktadır.⁹⁷

⁹⁵ Fehmi Yavuz,Ruşen Keleş,Cevat Geray, **Şehircilik(Sorunlar,Uygulama,Politika)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları,1973, s.370.

⁹⁶ Yıldırım, **a.g.t.**, s.64.

⁹⁷ Aydın Gülan,**Kamu Mallarından Yararlanmanın Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa Yayınları,1999,s.181.

Yukarıda verilen tanımdan anlaşılacağı gibi tamamı başkasına ait olan arsa veya arazi üzerinde yer alan yapıların gecekondular olarak nitelendirileceği açıktır. Ancak ruhsat alınarak başlanılan bir inşaatın bir kısmının yapı sahibine ait olan taşınmazda bir kısmının ise komşu taşınmazda bulunması mümkündür. Taşkın inşaat olarak adlandırılan böyle bir durumda imara ilişkin sorunlardan önce mülkiyet sorununun çözülmesi gerekir.

Taşkın inşaatla ilişkin hükümlere Medeni Kanun'da yer verilmiştir.(m.725) *“...Öncelikle yapıyı yapan malikin, inşaatın taşıdığı komşu arazi üzerinde bir irtifak hakkı mevcut ise taşınmazın, ona ait taşınmazın bütünleyici parçası olur. Böyle bir hak yoksa kanunda öngörülen şartların gerçekleşmesi halinde inşaatın sahibi, inşaatın komşu taşınmaza taşınmış olan kısmının mülkiyetinin kendisine devredilmesini veya o kısım üzerinde bir irtifak hakkı tesis edilmesini isteyebilir. Bu durumda komşu taşınmaz malikin taşkın yapıya katlanma yükümlülüğü ortaya çıkar.”*⁹⁸

İnşaatı yapan malikin, yapının taşınmış olduğu kısım üzerinde bir irtifak hakkı tesis edilmesini veya mülkiyetin kendisine geçirilmesini isteyebilmesi için öncelikle iyiniyetli olması gerekir. Yapı malikinin kendinden beklenen tüm dikkat ve özeni göstermesine karşın, sınırı aştığını bilmemesi veya bilecek durumda olmaması yahut sınırı aşmasında yasaca korunabilecek bir nedenin bulunması onun iyiniyetini gösterir. Fakat arsa veya arazinin malikin kendi taşınmazına inşaatın taşınmış olduğunu öğrendiği tarihten itibaren onbeş gün içinde itirazda bulunması iyiniyeti ortadan kaldırır. Bu itiraz hiçbir şekle tabi değildir.⁹⁹

Kanunun aradığı diğer bir şart durum ve koşulların elverişli olmasıdır. İnşaatın taşıdığı taşınmazın tapuya kayıtlı olması, bu taşınmazın özel mülkiyete konu olabilmesi, taşmanın olduğu kısım dışındaki bölümün işe yaramaz hale gelmemesi ve taşkın inşaatın yıkımının aşırı zarara yol açacak olması halinde durum ve koşullar elverişli sayılır.

⁹⁸ Şeref Ertay, **Eşya Hukuku**, 6.Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.362.

⁹⁹ Yargıtay 1.HD 1995/12616 E, 1995/14053 K, 26.10.1995, (Çevrimiçi) <http://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/>, 15.12.2009.

Ancak, diğer koşullar gerçekleşse bile yapı imar düzenine aykırılık oluşturuyorsa artık durum elverişli sayılmaz. Özellikle taşkın yapı sahibinin taşırılan kısmın mülkiyetinin kendisine verilmesini istediği durumlarda –bu kısım komşu taşınmazdan ayrılarak taşkın yapı sahibinin taşınmazı ile birleştirileceğinden- imar durumunun ayırmaya(ifraza) ve birleştirmeye(tevhid) elverişli olup olmadığı da göz önünde bulundurulur.¹⁰⁰

Durum ve koşulların elverişli olması halinde iyiniyetli olan taşkın inşaat sahibi ödeyeceği uygun bir tazminat karşılığında taşınmazın kısmı için irtifak hakkı kurulmasını veya bu kısmın bulunduğu arazi parçasının mülkiyetinin kendisine verilmesini isteyebilecektir. (Medeni Kanun m.725)

Mülkiyet sorununun çözülememesi halinde yapının yapıldığı veya taşıdığı komşu taşınmaz maliki, genel hükümlere göre adliye mahkemelerinde el atmanın önlenmesi ve yıkım davası açmak suretiyle yapıyı yıktırabilecektir.¹⁰¹

10.Yıkılacak Derecede Tehlikeli Yapılar

İmar planları ve imara ilişkin düzenlemeler ile bireylerin sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşaması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bazı yapıların zaman içinde kullanım sonucu ya da deprem, yangın, su baskını gibi doğal nedenlerle yıkılacak derecede tehlikeli duruma gelmesi mümkündür. Bu duruma gelen yapılar, hem içinde oturan kişiler, hem de o yapının çevresinde bulunan komşu yapılar açısından tehlike oluşturabilir.¹⁰²

¹⁰⁰ Aydın Zevkliler, **İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat(Taşınmaz Malikinin Yetkileri Açısından)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet Yüksek Okulu Yayınları,1982, s.90 vd.

¹⁰¹ Özkaya, **İmar Hukuku Ders Notları**, s.144.

¹⁰² Karavelioğlu, **a.g.e.** ,Cilt II, s.1351.

Bir yapının yıkılacak derecede tehlikeli hale gelmesi ile bireylerin sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşamasına hizmet edemeyeceği açıktır. Bu nedenle yıkılacak derecede tehlikeli hale gelmiş olan yapılar da imara aykırılık oluşturmaktadır.

Can ve mal emniyetinin sağlanabilmesi için tehlikelilik arz eden yapıların tamir ettirilerek tehlikenin giderilmesi ya da tehlikeli yapının bütünüyle ortadan kaldırılması idareler için bir görevdir. Bu doğrultuda Kanunkoyucu, İmar Kanunu'nda yıkılacak yapılar hakkında hangi işlemlerin yapılacağını belirlemiştir. Kanunda;

“Bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların sahiplerine tehlikenin derecesine göre bunun kaldırılması için on gün içinde tebligat yapılır. Eğer yapı sahibi bulunamazsa binanın içindekilere tebligat yapılması, onlar da bulunamazsa tebligat varakasının tehlikeli yapıya asılarak tebligatın gerçekleştirilmesi mümkündür.

Tebliğatın alınmasından itibaren yapı sahibi tamir ederek veya yıktırarak tehlikeyi bertaraf ettirmek durumundadır. Bu işlerin yapı sahibince yaptırılması söz konusu olmazsa belediye veya valilikçe yapılır ve masrafı yapı sahibinden % 20 fazlasıyla tahsil edilir. Tehlike durumu o yapı ve civarının boşaltılmasını gerektiriyorsa mahkeme kararına gerek kalmaksızın zabıta tarafından yapı derhal tahliye ettirilir.” hükmü yer almaktadır. (İmar Kanunu m.39)

II.YAPI SAHİBİNE UYGULANACAK İDARİ YAPTIRIMLAR

Kamu düzenini sağlamak idarenin asli görevleri arasındadır. Bu görevin yerine getirilmesi bir takım kurallar konularak düzenin sağlanması ile mümkündür. Ancak kuralların var olması herkesin bu kurallara riayet edeceği anlamına gelmez. İnsanlar çoğu zaman kendi menfaatlerine ters gelen kurallara uymak istemezler. Bu nedenle, idare sadece kural koymakla yetinemez, aynı zamanda kuralların hayata geçmesini sağlamaya çalışmak zorundadır. Diğer bir ifade ile, idare düzeni sağlamaya yönelik koymuş olduğu kuralların ihlal edilmesi halinde sessiz kalmayıp düzenin tesisi için gerekli tedbirleri almak durumundadır.

İmar Hukuku kişilerin yararı ile kamu yararının en fazla çatıştığı alanlardan biridir. İmar faaliyetine girişen herkesin sahip olduğu taşınmazdan en fazla değeri elde etmek istemesi olağandır. İdarenin yapılaşmaya ilişkin kurallar getirerek, çatışan yararları dengelemeye çalışması da aynı şekilde olağan sayılmalıdır. Böyle olunca da imar mevzuatından kaynaklanan kuralların ihlal edilmesi ve kurallara uygun yapılaşma yerine çıkarlara uygun yapılaşmaya gidilmek istenmesi sık rastlanan bir durum olmaktadır.

İdarenin gerek imar alanında gerekse de diğer alanlarda koymuş olduğu kurallara aykırı hareket edenlere karşı mücadelede en önemli silahı yaptırım uygulama yetkisidir. Düzene aykırı davranma konusunda ısrar edenler bu şekilde yola getirilmeye çalışılmaktadır. İdare, bozulan kamu düzeninin yeniden tesisi ve kamu yararının korunması için zorunlu olan hallerde yaptırım uygulama yetkisine başvurur.

Ancak idarenin her zaman için bu yetkisini kullanırken hukukun dışına çıkarak kişilere zarar vermesi söz konusu olabilir. Bu nedenle yaptırım uygulama yetkisinin kapsamı net bir şekilde ortaya konulmalıdır. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle genel olarak yaptırım kavramı üzerinde durulduktan sonra İmar Hukuku'na özgü idari yaptırımlar ele alınmaya çalışılacaktır.

A.Yaptırımlar

1.Genel Olarak Yaptırım Kavramı

İnsan doğası gereği toplum içinde yaşamaya mecburdur. Toplum içinde yaşamak da birçok kuralı beraberinde getirir. Toplumsal yaşamı düzenleyen kurallar kimi zaman din, ahlak kuralları kimi zaman da örf-adet ya da hukuk kurallarıdır. Her sistem kurallara aykırılık halinde çeşitli yaptırımlar öngörmüştür. Bu yaptırımların, hukukta görüldüğü gibi bir dış iradenin ürünü olması ya da ahlakta görüldüğü gibi bir iç iradenin ürünü olması mümkündür.¹

Kişinin iç iradesinden kaynaklanan kurallara uygun hareket etmemesi sadece kendisi açısından önem taşırken, hukuk kurallarına uygun hareket etmemesi halinde karşısına dikilerek onu hukuka uygun davranmaya zorlayacak bir irade vardır. Başka bir deyişle, hukuk; kişileri kendi buyruklarına uygun bir duruma getirmek için, bir takım zorlama araçları ile onların karşısına çıkar.² Yasakoyucunun hukuku zorla yerine getirebilme erki olan zorlayıcılık yani hukuk adına yaptırım(müeyyide) uygulayabilme adalet değerinden gelmektedir.³

Bu açıklamalardan sonra yaptırımın “hukuka aykırı davranışa karşı bir tepki olup formel bakımdan, bizzat hukuka aykırı davranışın zararlı sonuçlarının ortadan kaldırılması” olduğu söylenebilir.⁴ Hukukta ilk akla gelen yaptırım “ceza”dır. Suç oluşturan eylemi gerçekleştirenler ilk çağlardan itibaren cezalara muhatap olmuşlardır. Özel hukuk alanında ise sözleşmelere aykırı davranışlar veya haksız fiil sayılan davranışları gerçekleştirenler meydana getirdikleri zararlar nedeni ile tazminat yaptırımını ile karşı karşıya kalırlar.

¹ Yasemin Işıқтаç, **Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004 s.11.

² Vecdi Aral, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2001, s.66.

³ Işıқтаç, **a.g.e.**, s.15.

⁴ Aral, **a.g.e.**, s.67.

Ancak, yaptırımlar sadece ceza ve tazminattan ibaret değildir. Özellikle toplumların büyümesi ve toplulukların aralarındaki ilişkilerin giderek artması ve karmaşık bir olgu halini alması, teknik gelişmeler, Devlet fonksiyonlarının artması ve hizmet alanının genişlemesi idarenin görevlerini arttırmıştır. İdarenin üstlenmiş olduğu bu görevleri, etkili biçimde ve ivedilikle yerine getirebilmesi için bir takım yaptırımlar düzenlenmiş ve idare bu yaptırımları uygulama yetkisi ile donatılmıştır.⁵ İdare tarafından uygulanan bu yaptırımlara “idari yaptırımlar” denilmektedir.

2.İdari Yaptırımlar

Her yaptırım, hukuk düzenini bozucu bir davranışı cezalandırma iradesinden kaynaklanmaktadır.⁶ İdari yaptırımlar da idarenin koymuş olduğu kuralların ihlal edilmesi dolayısı ile yine idare tarafından uygulanan yaptırımlardır. Bir başka tanıma göre; idari yaptırım, yasaların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile İdare Hukuku’na özgü usullerle vermiş olduğu cezadır.⁷

Anayasa Mahkemesi’ne göre idari yaptırım,⁸ “*idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla, verdiği cezalar*” dır. Bu tanımdan anlaşıldığı gibi Anayasa Mahkemesi öğretideki tanımlara katılmaktadır.

Uyuşmazlık Mahkemesi’ne göre ise, “*...kanunun belirlediği bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Bu tür cezalar uygulama alanı itibarıyla, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına yönelik bir hukuki müeyyide niteliği taşımakta olup, idari ceza uygulaması, konusu olan suçun niteliği, uygulayan merci ve uygulanan usul ile hukuki sonuçları itibarıyla adli ceza uygulamasından*

⁵ Mustafa.Yılmaz, **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2002, s.28.

⁶ Gözübüyük- Tan, **İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar)** , s.755.

⁷ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, Özdem Kardeşler Matbaacılık Tesisleri, 1985,s.35.

⁸ AYM, 1996/48 E, 1996/41 K, 23.10.1996,

(Çevrimiçi)http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank ,10.02.2010.

farklılık göstermekte ve hukuki müeyyideler esasen gerçek anlamda bir ceza sayılmamaktadır.”⁹

a.İdari Yaptırımların Türleri

İdari yaptırımlar idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar olarak ikiye ayrılmaktadır.¹⁰ İdari para cezası, toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeniyle yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleştirilen mali nitelikli yaptırımlar olarak tanımlanmaktadır.¹¹ İşyeri kapatma, meslek ve sanattan men, ruhsat, lisans, izin veya belge iptali ve yıkım kararları ise diğer idari yaptırım türleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari yaptırımlara ilişkin bir diğer sınıflandırmada idari yaptırımlar; mali idari yaptırımlar, bireysel idari yaptırımlar ve disiplin cezaları olarak üçe ayrılmaktadır.¹² Bu sınıflandırmada idari para cezaları, el koyma, müsadere ve yıkım, mali idari yaptırımlar arasında; yabancıların sınır dışı edilmesi, ehliyetin geri alınması ve işyeri kapatılması gibi yaptırımlar bireysel idari yaptırımlar arasında sayılmıştır.

İdari yaptırımlar konusunda genel bir düzenleme getirmeyi hedefleyen Kabahatler Kanunu ise “kabahat” kavramını kanunun karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımladıktan sonra, kabahatler karşılığı uygulanacak idari yaptırımları, idari para cezaları ve idari tedbirler olarak iki grupta toplamıştır.

⁹ UYM,1988/1 E, 1988/1 K, 11.07.1988 Aynı yönde 2003/22 E, 2003/25 K, 28.04.2003, (Çevrimiçi)<http://rega.basbakanlik.gov.tr>,14.02.2010.

¹⁰ Gözübüyük- Tan, **İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar)** ,s.758.

¹¹ AYM. 2001/232 E,2001/89 K,23.05.2001,

(Çevrimiçi)<http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank>,14.02.2010.

¹² Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık,2001 s.84.

b.İdari Yaptırımlara Hakim Olan İlkeler

İdari yaptırımlar karşısında kişilere sağlanan güvencelerin taşıdığı önem dolayısıyla, esasa ve usule ilişkin, bazı ilkelerin bir yandan yargı kararları ile öte yandan da, yasal düzenlemeler ile geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.¹³ Bu düzenlemelerden biri, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'dur. Kanunkoyucu, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller-kanun yoluna ilişkin hükümler hariç¹⁴ - hakkında uygulanmasını öngörmüştür.

(1).Kanunilik İlkesi

Kabahatler Kanunu'ndaki düzenleme dolayısı ile tüm idari yaptırımlar için geçerli olacak ilkelerden biri "kanunilik ilkesi"dir. Kanunilik ilkesi gereğince, karşılığında idari yaptırım öngörülen fiillerin önceden kanunda tanımlanması gerekir. Böylece bireyler gerçekleştirecekleri bir fiilin sonucunu önceden öngörebilme imkanına sahip olurlar.

İdari yaptırımların, suç karşılığı uygulanan cezalar gibi kişi özgürlüğünü tehdit etmesi söz konusu olmasa bile, çoğu zaman kişilerin mülkiyet hakkı açısından ciddi bir tehdit oluşturması mümkündür. Hatta, bazı kişilerin yüksek miktartlı para cezası veya yıkım kararı gibi idari yaptırımlarla karşılaşmak yerine kısa süreli hapis cezasını tercih edecekleri bile söylenebilir.

Böyle ciddi sonuçlar doğuran idari yaptırımların kanunla belirlenmesi ile idari yaptırımların keyfi olarak ihdas edilmesinin önüne geçilmiş olur. Keyfilik, hukukta istikrarın ve güvenin bozulmasına ve sonuçta hukuk devletinin amaçlarına

¹³ Gözübüyük- Tan, **İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar)** ,s.761.

¹⁴ Kanun yoluna ilişkin hükümler çalışmanın üçüncü bölümünde incelendiğinden bu bölümde ayrıca değinilmemiştir.

ulaşamamasına yol açar.¹⁵ Tüm bunlar kanunilik ilkesinin idari yaptırımlar açısından da geçerli olması sonucunu doğurur.

İdari yaptırımlarda kanunilik ilkesinin uygulanması Ceza Hukuku'ndaki kadar katı olmaz. Kanunkoyucu kapsam ve koşullarını belirleyerek çerçeve hükmün içeriğinin doldurulmasını idareye bırakabilir. Diğer bir ifade ile, idareye idari yaptırım uygulanacak fiilleri belirlemede kısmi bir takdir yetkisi tanınabilir. Bu durumda kanunda çizilen çerçevenin dışına kıyas yoluyla çıkılamayacağı gibi yeni bir çerçeve de yaratılamaz.¹⁶ İdari yaptırımın içeriğinin belirlenmesi söz konusu olduğunda ise bunun yapılması ancak kanunla mümkün olabilir. Nitekim, Kabahatler Kanunu da idari yaptırımın türünün, süresinin ve miktarının kanunla belirleneceğini düzenlemiştir.

(2).Geriye Yürümezlik İlkesi

Tıpkı Ceza Hukuku'nda olduğu gibi İdari Yaptırımlar Hukuku'nda da geriye yürümezlik ilkesi geçerlidir. Bu ilke gereğince kişiler ancak fiili gerçekleştirdikleri sırada yürürlükte olan kanuni düzenlemeye göre idari yaptırımla karşı karşıya kalacaklardır. İşlendiği sırada idari yaptırım uygulanmasını gerektirmeyen bir fiil, sonradan yürürlüğe giren kanunla idari yaptırım uygulanmasını gerektirse bile bu fiilden dolayı kişiye idari yaptırım uygulanamaz. Aynı şekilde işlendiği sırada yürürlükte olan kanundaki yaptırımdan daha ağır bir yaptırım da uygulanamaz.

Aleyhe hükümler içeren kanunun geriye yürümesi kabul edilmezken, lehe düzenlemeler getiren kanunun hükümlerinin geçmişe etkili olarak uygulanacağı kabul edilmektedir. Danıştay da idari yaptırımlar yönünden lehe olarak yapılan yasal değişikliklerin uyuşmazlıkların çözümünde uygulanması gerektiğini belirtmektedir.¹⁷

¹⁵ Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s.59.

¹⁶ Bahri Öztürk, "Kabahatler Kanunu'nun Genel Esasları" in. **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Ed:İlhan Ulusan,Funda Başaran Yavaşlar, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009,s.131.

¹⁷ Danıştay 6.D.2005/5281 E, 2006/4089 K, 15.09.2006,**DD.**, S.114, 2007, s.203

Aleyhe kanunun gemiŖe yürümesi yasağı açısında fiilin iŖlendiđi zaman belirleyicidir. Bu nedenle fiilin iŖlendiđi sırada yürürlükte bulunan kanunun belirlenmesi gerekir.¹⁸ Kabahatler Kanunu zaman bakımından uygulamaya iliŖkin ayrı bir düzenlemeye yer vermeyip Türk Ceza Kanunu'na atıf yapmıŖtır. Buna göre; fiilin iŖlendiđi zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanun hükümleri farklı ise failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur. Ancak, kabahatler karŖılıđında öngörülen idari yaptırımlara iliŖkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama geçerlidir.(Kabahatler Kanunu m.5)

(3).Ŗahsilik(KiŖiselik)İlkesi

Ŗahsilik ilkesi gereğince, kanunda karŖılıđında idari yaptırım ngrlmŖ olan fiili iŖleyen kiŖi kim ise idari yaptırımın muhatabı da o olmalıdır. Ŗahsilik ilkesi idari yaptırımlar alanında DanıŖtay'ın, üzerinde titizlikle durduğu ilkelerden biridir. Özellikle, idari para cezası Ŗeklindeki yaptırımların gerçek muhataba yönlendirilmesi ve bu kiŖinin ölümü halinde mirasçıların bundan sorumlu olmayacakları yönünde pek çok karar mevcuttur. Aynı Ŗekilde yıkım kararının da yapıyı inŖa eden kiŖi adına tesis edilmesi gerektiğini vurgulayan çok sayıda karar vardır.¹⁹

(4).Orantılılık(lllk) İlkesi

Uygulanacak idari yaptırımın ihlalle orantılı olması gerekir. İhlalin gerektirdiğinden daha ağır bir yaptırımın uygulanması hukuka aykırıdır. Kanunkoyucu idari para cezaları için kanunda alt ve st sınırları göstererek idareye takdir yetkisi tanıyabilir. Bu durumda, idari para cezasının miktarı belirlenirken iŖlenen kabahatin haksızlık içeriği ve failin kusuru ile orantılı bir miktar belirlenmelidir.

¹⁸ ztrk, **a.g.e.** ,s.131.

¹⁹ Bu kararların bir kısmına ileride imar para cezalarına ve yıkıma iliŖkin açıklamalar sırasında deđinilmiŖtir.

İdari yaptırım uygulanmasını gerektiren fiilin tekrarı halinde ihlal daha ağır bir hal alacağından, verilecek cezanın da arttırılması mümkündür. Nitekim, bazı yasal düzenlemelerde bu yönde hükümler yer almaktadır. Örneğin, bu yönde bir düzenlemeye 5940 sayılı Kanun ile değişik İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer verilmiş ve imar para cezanın verilmesini gerektiren fiillerin tekrarı halinde cezanın bir kat arttırılacağı öngörülmüştür.

(5).Ne bis in idem İlkesi

“Ne bis in idem” veya “non bis in idem” olarak ifade edilen ve Ceza Hukuku'nda uygulama alanı bulan bu ilke, failin aynı suç dolayısı ile birden fazla yargılanamamasını ve cezalandırılmamasını ifade eder.²⁰ İdari yaptırımlar alanında bu ilkenin uygulanıp uygulanmayacağı tartışma konusu yapılmıştır. İhlal oluşturan ve bu nedenle idari yaptırım uygulanmasını gerektiren fiil aynı zamanda suç teşkil ediyorsa bu durumda hem idari yaptırımın uygulanması hem de suç nedeniyle ceza verilmesi gerektiği söylendiği gibi, bu ilkenin hem idari yaptırımlarla ceza yaptırımları arasında hem de idari yaptırımların kendi arasında uygulanarak aynı fiil için tek bir yaptırım uygulanması gerektiğini söyleyen görüşler de vardır.²¹

Kabahatler Kanun'unda bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmışsa sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabileceği belirtilmiştir. Kanunkoyucunun bazı kanunlarda bu kural dışında “ne bis in idem” ilkesinin geçerli olup olmadığı hususunda açıkça düzenleme yaptığı görülmektedir. Örneğin, Çevre Kanunu'nun 27.maddesindeki, *“Bu kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz.”* şeklindeki düzenleme ile hem idari yaptırım hem ceza yaptırımı uygulanabileceği hükme bağlanmıştır.

²⁰ Nur Centel,Hamide Zafer,Özlem Çakmut,Türk Ceza Hukukuna Giriş, 5.Bası, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2008, s.133.

²¹ “Ne bis in idem” ilkesinin idari yaptırımlar alanında geçerli olup olmadığı hakkındaki tartışmalar için,bkz. Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, s.80.

Ancak, 5940 sayılı Kanun ile değişik İmar Kanunu’nun 42. maddesinde de “...tahsil olunan idari para cezalarının aynı fiil nedeniyle TCK m.184’e²² göre mahkum olanlara faizsiz iade edileceği” belirtilerek hem idari yaptırımın hem ceza yaptırımının uygulanması engellenmiştir.

B.İmar Hukukuna Özgü İdari Yaptırımlar

İmar Hukuku’na özgü idari yaptırımlar denilince ilk akla gelenler imar para cezası ve yıkım kararı olmaktadır. Ancak, imara ilişkin yaptırımlar bunlardan ibaret değildir. Çalışma kapsamında öğretilerdeki yazarlar²³ tarafından da benimsendiği gibi yapının mühürlenmesi, yapı ruhsatının ve yapı kullanma izninin iptali ve kamu hizmetlerinden ve tesislerinden faydalandırmama da imara özgü idari yaptırımlar arasında incelenecektir.

Bu yaptırımlardan imar para cezası doğrudan yapı sahibine yöneltilirken diğer yaptırımlar yapı üzerine uygulanır. Ancak yaptırım yapı üzerine uygulansa da bu yaptırımın sonuçları doğrudan yapı sahibini etkilemektedir. Bu nedenle imar alanındaki tüm yaptırımların yapı sahibine uygulandığı söylenebilir.

²² TCK m.184 “imar kirliliğine neden olma suçunu” düzenlemektedir.

²³ Yılmaz, **a.g.e.**, s.89 v.d, Yaşar,**a.g.e.**, s.267 v.d.

1.İmar Para Cezası

İdare tarafından, araya adli bir makam girmeden verilen para cezaları, idari para cezaları olarak kabul edilmektedir.²⁴ Doğrudan idare tarafından uygulandığı göz önüne alındığında imar para cezalarının, idari para cezaları içinde yer aldığı söylenebilir. Aynı zamanda imar mevzuatına aykırılık dolayısı ile yapı sahibi ve kanunda belirtilen diğer ilgililere uygulanan imar para cezasının; genel sağlık, güvenlik ve düzene ilişkin olduğu belirtilmektedir.²⁵

İmar para cezasına ilişkin genel düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer almaktadır. Bu madde yakın dönemde değişiklik geçirmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararı doğrultusunda 5940 sayılı “İmar Kanunu ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bu madde son şeklini almıştır.

5940 sayılı Kanun imar para cezasına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Ayrıca, yapılan bu düzenlemeler 42. maddenin uygulanacağı halleri de genişletmiştir. İmar para cezası sadece ruhsatsız ya da ruhsata aykırı inşa edilen yapılar için değil, bunlar dışında İmar Kanunu'nun pek çok maddesinde belirtilen yükümlülöklere aykırılık(18, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41.maddeler) dolayısıyla da uygulanır. Bu çalışma kapsamında Anayasa Mahkemesi'nin iptal etmiş olduğu düzenleme ve iptal gerekçeleri ile yeni kanunun getirmiş olduğu düzenleme birlikte ele alınmaya çalışılacaktır.

²⁴Yavuz Nazaroğlu,“Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”,Ankara, **Danıştay Dergisi**, S.14-15, 1974, s.97 v.d.

²⁵ Fatih Selami Mahmutoglu, **Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda(İdari Ceza Hukukunda)Yaptırım Rejimi**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları, 1995, s.143.

a. İmar Para Cezasının Uygulanmasını Gerektiren Haller

(1).3194 Sayılı Kanuna Göre İmar Para Cezasının Uygulanmasını Gerektiren Haller

i. Ruhsatsız veya Ruhsata Aykırı Yapılar

İmar Kanunu'nun 42. maddesine göre "ruhsatsız veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere veya imar mevzuatına" aykırı inşaatlar dolayısı ile imar para cezası uygulanır. Çalışmanın birinci bölümünde imar mevzuatına aykırılık halleri incelenmiş olduğundan burada tekrar bu husus incelenmeyecektir.

Bilindiği gibi, İmar Kanunu çerçevesinde inşa edilecek yapılarda kural olarak ruhsat alınması zorunludur. Ruhsat alınmaması veya alınan ruhsata aykırı yapı inşa edilmesi para cezası verilmesi için yeterlidir. Ruhsatsız yapının sonradan ruhsata bağlanması veya ruhsata aykırı inşa edilen yapıda ruhsata aykırılıkların giderilmesi para cezası verilmesini engellemez, verilmiş olan para cezalarının ortadan kalkması sonucunu doğurmaz.²⁶

Danıştay da, vermiş olduğu kararlarda yapı sahibine para cezası verilebilmesi için idarenin ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıyı tespit etmesini yeterli görmektedir. Ruhsata aykırılıkların giderilmesi için kanun gereği yapı sahibine verilmesi gereken bir aylık sürenin verilmemesi veya daha az verilmesi para cezasının geçerliliğine etki eden bir neden değildir.²⁷

Yapı sahibinin idarenin sehven vermiş olduğu bir ruhsata uygun olarak gerçekleştirdiği inşaat sonucunda imara aykırı bir durum ortaya çıkmışsa, yapının imar mevzuatı ve plana uygun hale getirilmesi yönünde işlem tesis edilebilirse de

²⁶ Danıştay 6.D. 1996/2970 E, 1997/2027 K, 14.04.1997, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 25.01.2010.

²⁷ Danıştay 6.D. 2004/3982 E, 2006/4919 K, 20.10.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 25.01.2010.

imar para cezası yaptırımını gündeme getirilemez.²⁸ Çünkü, para cezası idarenin koyduğu imar kurallarına aykırı hareket edenlere uygulanır. Kişinin imara aykırı faaliyeti idarenin hatalı işlemi nedeniyle gerçekleşmişse para cezası verilmemesi gerekir. Ancak, idare yapı sahibi tarafından yanıltılarak ruhsatı vermiş ise bu durumda para cezası uygulanabilir.

İmar Kanunu'nun inşaatların bir an önce tamamlanabilmesi için yapı ruhsatını süreye tabi tuttuğuna ve ruhsatın alındığı tarihten itibaren 5 yıl içerisinde inşaatın tamamlanmadığı takdirde ruhsatın yenilenmesi gerektiğine yukarıda değinilmişti. Ancak ruhsat süresinin dolması tek başına imar para cezasının uygulanmasına neden olmaz. Ruhsat ve eklerine aykırılık bulunmadığı ve ruhsat süresinin dolmasından sonra inşaaata devam edilmediği takdirde, sadece ruhsat süresinin dolduğundan ve inşaatın ruhsatsız duruma düştüğünden bahisle para cezası verilmesi mümkün değildir.²⁹

Yapının İmar Kanunu'nun 26. maddesine göre ruhsat alan kamu yapılarından olması imar para cezasının verilmesine engel teşkil etmez. 26. madde kapsamındaki kamu kuruluşlarına avan projeye göre ruhsat verilir. Ancak avan proje sunularak ruhsat istemiyle ilgili idareye başvurulduğu halde ruhsat alınmadan inşaaata başlanılmışsa para cezasının verilmesi gerekir.³⁰

Köylerde inşa edilen yapıların fen ve sağlık kurallarına aykırı olması halinde de para cezası verilir. Ayrıca, yapı fen ve sağlık kurallarına uygun olsa bile muhtarlık izni olmaksızın inşa edilmişse yine ceza uygulanır.

²⁸ Danıştay 6.D. 2005/3064 E, 2007/4899 K, 17.09.2007, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

²⁹ Danıştay 6.D. 2003/295 E, 2004/3797 K, 15.06.2004 Aynı yönde Danıştay 6.D. 2003/281 E, 2004/3882 K, 16.06.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

³⁰ Danıştay 6.D. 2004/213 E, 2005/6646 K, 26.12.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

ii.Arsa ve Arazi Düzenlemesinden Doğan Kısıtlamalara Aykırılık

İmar Kanunu'nun 18. maddesinde arsa ve arazi düzenlemesine ilişkin hükümler getirilmiştir. Buna göre, *"... düzenleme sırasında, plan ve mevzuata göre muhafazasında mahzur bulunmayan yapı, ancak bir imar parseli içinde bırakılabilir. Tamamının veya bir kısmının plan ve mevzuat hükümlerine göre muhafazası mümkün görülmeyen yapılar ise, birden fazla imar parseline de rastlayabilir. Hisseli bir veya birkaç parsel üzerinde kalan yapıların bedelleri, ilgili parsel sahiplerince yapı sahibine ödenmedikçe veya aralarında başka bir anlaşma temin edilmedikçe veya şüyu giderilmedikçe bu yapıların eski sahipleri tarafından kullanılmasına devam olunur."*

Böylelikle yapının mülkiyetinin eski sahibinde kalması, arsanın mülkiyetinin ise başkasına ait olması gibi son derece istisnai bir durum meydana gelmektedir. Bu durumu geçici bir süre için öngören Kanunkoyucu, başkasına ait arsa üzerinde kalan yapılarda ilgili parsel sahibinin muvafakati olmadıkça küçük ölçüdeki zaruri tamirler dışında yapı sahibine ilave, değişiklik ve esaslı tamir hakkı tanımamıştır. Yapı sahibinin bu kısıtlamaya aykırı davranması ise imar para cezasının uygulanmasını gerektirecektir.

iii.Müellif, Fenni Mesul, Şantiye Şefi ve Yapı Müteahhidinin Mevzuata Aykırı Faaliyetleri

Fenni mesul, şantiye şefi, yapı müteahhidi ve planlama hizmetlerini gerçekleştiren müelliflere ilişkin düzenlemeler İmar Kanunu'nun 28. maddesinde yer almaktadır. Müellifler planlama faaliyetlerinin mevzuata aykırı olup olmadığını, fenni mesuller ise yapının ruhsat ve eki projeye, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa edilip edilmediğini denetlemekle sorumlu tutulmuşlardır.

Yapı müteahhidi ve şantiye şefi de standartlara uygun inşaatı sağlamakla yükümlüdür. Bu yükümlülüklerle aykırı davranan müellif, fenni mesul, yapı

müteahhidi ve şantiye şefi 42. madde gereğince para cezası ödemek durumunda kalacaktır.

iv.Muvakkat Yapının Süresi Geldiği Halde Yıkılmaması

İmar planının uygulanmasına kadar muvakkat inşaat veya tesisat yapılmasına izin verilebilir. Muvakkat yapı ruhsatı alınabilmesi için muvakkat yapı yapılacak alanın;

*“-imar planı kapsamında bulunması ve imar planıyla umumi hizmetlere ayrılmış olması,
-başvuru gününde beş yıllık imar programına dahil olmaması,
-mevcut ve müstakbel yol güzergahlarına tesadüf etmemesi,
-imar planına göre kapanması gereken yol ve çıkmaz sokak üzerinde bulunması veya,
-18. madde hükümleri tatbik olunmadan normal şartlarda yapı izni verilmeyen yerlerden olması gerekir.*

Ayrıca 13. maddenin tatbiki istenen parsellerde, üzerinde yönetmelik esaslarına uygun yapı yapılması mümkün olanlarda, sahiplerinin istekleri üzerine belediye encümeni veya il idare kurulu(il encümeni) kararıyla imar planı tatbikatına kadar muvakkat inşaata izin verilebilir.”³¹

Muvakkat yapı müddeti on yıldır. Bu müddetin dolması ile veya imar planının uygulanması ile muvakkat inşaat veya tesisatın yıkılması gerekir. Yapı sahibinin yapıyı yıkmaması halinde imar para cezası uygulanır.

v.İnşaat, Tamirat, Bahçe Düzenlemesi ve Kazı Yapılması Sırasında Alınması Gereken Tedbirlere Aykırılıklar

İmar Kanunu’nun 34. maddesinde inşaat, tamirat ve bahçe düzenlemesi sırasında alınması gereken tedbirlere yer verilmiştir. Buna göre; *“inşaat ve tamiratın devamı ve bahçelerin tanzim ve ağaçlandırılması sırasında yolun ve yaya kaldırımlarının, belediye veya valiliklere ya da komşulara ait yerlerin işgal edilmemesi ve buralardaki yer*

³¹ Ergen –Böke, **Kaçak Yapı**, s.401-402.

altı ve yer üstü tesislerinin tahrip olunmaması ve bunlara zarar verilmemesi, taşıt ve yayaların gidiş ve gelişinin zorlaştırılmaması, yapı yol sınırına üç metre ve daha az mesafede yapıldığı takdirde tehlikeyi önleyecek şekilde yapı önünün tahta perde veya münasip malzeme ile kapatılması ve geceleri aydınlatılması zorunludur.” 5940 sayılı Kanun ile 34. maddede yer alan yükümlülükler aykırılıklar imar para cezası kapsamına alınmıştır.

Binaların zemin seviyesi altında kat kazanmak maksadıyla, bina cephe hattından yola kadar kısımda zeminin kazılarak yaya kaldırımının seviyesinin altına düşürülmesi ve ön bahçeleri kaldırımın altında bulunan binalarda bahçe duvarı veya parmaklık takılması suretiyle gerekli emniyet tedbirlerinin alınmaması halinde de imar para cezasına ilişkin hükümler uygulanır.

vi.Kapıcı Dairesi ve Otopark Yükümlülüklerine Aykırılıklar

Kapıcı dairesi ve sığınak ayrılması gereken binalarda bu daire ve sığınakların ayrılmaması imar para cezası yaptırımının uygulanması sonucunu doğurur.

Otopark ihtiyacı bulunan bina ve tesislere lüzumlu otopark yeri ayrılmadıkça yapı izninin, otopark tesis edilmedikçe de kullanma izninin verilmeyeceği İmar Kanunu’nun 37. maddesinde belirtilmiştir. Kullanma izni alındıktan sonra otopark yeri, plana ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak başka maksatlara tahsis edilmişse bu durumda imar para cezası uygulanacaktır.

vii.Yıkılacak Derece Tehlikeli Yapıyı Ortadan Kaldırmama

Çalışmanın birinci bölümünde belirtildiği gibi imar mevzuatına aykırı hallerden biri de yıkılacak derecede tehlikeli yapılardır. 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 idarece veya mahkeme kararı ile tespit olunan yapılara, ilgili idarece yapılan yazılı ikaza

rağmen tanınan süre içinde takviyede bulunmayan veya bu yapıları yıkmayan yapı sahibine de imar para cezasına ilişkin hükümler uygulanacaktır.

viii.Kamunun Selameti İçin Alınması Gereken Tedbirlere Aykırılık

Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman çıkaran tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu, mağaza ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmemesi para cezasının verilmesini gerektirir. Ancak bu hüküm çerçevesinde ceza verilebilmesi için umumun sağlık ve selametinin ihlal edilip edilmediğinin; şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurun olup olmadığının açıkça ortaya konularak, aykırılığın hangi hususlardan oluştuğuna ilişkin açıklayıcı bilgilere tutanakta yer verilmesi gerekir. Mahzurların ne olduğu belirtilmemişse ilgililerden bu mahzurların giderilmesi beklenemez.³²

İmar Kanunu çerçevesinde para cezası verilmesini gerektiren bir diğer hal 41.maddedeki düzenlemedir. İdare belirli yollar üzerindeki binaların veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin edilen şartlarda kapatılmasını isteyebilir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde imar para cezası uygulanır.

(2).Diğer Kanunlar Gereğince İmar Para Cezasının Uygulanması

Mevzuatımızda imar para cezasına yer veren tek düzenleme İmar Kanunu'nun 42. maddesi değildir. Özel kanunlarda da imar para cezasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bunlardan biri 3621 sayılı Kıyı Kanunu'dur. Kıyı Kanunu'na göre, bu kanunun kapsamına giren yerlerde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapı yapan kişilere İmar Kanunu hükümlerine göre verilecek para cezası bir kat arttırılarak uygulanır.

³² Danıştay 6.D. 2006/2410 E, 2006/6230 K, 15.12.2006 –Aynı yönde Danıştay 6.D. 2003/633 E, 2004/3943 K, 21.06.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na göre korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlarda ve sit alanlarında sit şartlarına aykırı inşa edilen yapılarla imar mevzuatına göre işlem yapılacak, yani İmar Kanuna göre para cezası verilebilecektir.

İmar para cezasına yer veren bir diğer kanun 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'dur. Bu kanuna göre belediye sınırları içinde veya dışında karayollarında her iki taraftan sınır çizgisine 50 metre mesafe içinde bağlantıyı sağlayacak geçiş yolları yönünden trafik güvenliğini etkileyecek yapı ve tesisler için izin alınması zorunludur. Bu izin alınmadan yapılan yapılar dolayısı ile ilgililere para cezası verilir.

2005 yılında yürürlüğe giren Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'nda da para cezasına ilişkin hükümler vardır. Kanunda arazi kullanım planlarında, tarımsal amaçlı kullanım için ayrılmış arazilerde, izinsiz yapılan bütün yapıların yıktırılacağı ve ayrıca bu şekilde zarar verilen tarım arazilerinin her metrekaresi için 2 TL idari para cezası verileceği belirtilmiştir.

b.İmar Para Cezasını Uygulayacak Merci

İmar para cezasının uygulanması gereken hallerde bu cezayı uygulamaya, imar mevzuatına aykırı fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde, ilgili idare encümeni yetkilidir. İlgili idare encümeni belediye sınırları içerisinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il enc menidir.

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 11. maddesidir. 5216 sayılı Kanun'un 11. maddesine göre;
“... 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 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddesindeki yetkileri kullanma hakkını

haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi kapsamındaki konulardan dolayı iki kez para cezası verilemez.”

Kanundaki düzenlemeden anlaşıldığı gibi büyükşehir belediyesinin bildirimine rağmen ilgili ilçe/ilk kademe belediyesi hareketsiz kalırsa, büyükşehir belediyesi, ilçe/ilk kademe belediyesinin yerine geçerek 42.madde çerçevesinde imar para cezası verebilir.³³

c.İmar Para Cezasına Muhatap Olacak Kişiler

İmar Kanunu'nda belirtilmiş olan yükümlülükleri yerine getirmeyen yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine imar para cezası verilebilir. İmar para cezalarında da cezaların şahsiliği ilkesi geçerlidir. Bu nedenle yükümlülüğü ihlal eden kim ise, cezanın muhatabının da o olması gerekir. Danıştay, bu ilkeye uyulup uyulmadığını titizlikle denetlemekte ve cezaların şahsiliğine aykırı hallerde bozma kararı vermektedir.

Cezaya muhatap olacak kişinin yapının maliki olması şart değildir. Mimari projeye aykırı inşaatın, ev sahibinin muvafakati olmaksızın kiracı tarafından yapılması halinde cezanın muhatabı kiracı olacaktır.³⁴ Hazineye ait taşınmaz üzerinde ruhsatsız olarak inşa edilen yapı nedeniyle uygulanacak para cezasının muhatabı ise bu yapıyı inşa eden kişi olacaktır.³⁵

Kat mülkiyetine ilişkin hükümlerin uygulandığı hallerde ceza verilecek kişinin tespitinde güçlükler yaşanabilmektedir. Kat mülkiyetine tabi bir taşınmazda ortak yerlerde yapılan ruhsata aykırılıklar nedeniyle apartman yönetim kurulu

³³ 5216 sayılı Kanun'un 11.maddesinin idari vesayet yetkisi dahilinde incelenmesi için bkz. Kahraman Berk, “İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, **İÜHFİM**, c.LXV, 2007, s.35 vd.

³⁴ Danıştay 6.D.2003/3433 E, 2005/33 K, 11.01.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

³⁵ Danıştay 6.D.2003/1984 E, 2004/5538 K,10.11.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

başkanlığına cezanın uygulanması, Danıştay tarafından yerinde görülmemiş ve ruhsata aykırılıkları yapan kişilerin belirlenerek cezanın onlara uygulanması istenmiştir.³⁶

Benzer bir kararda da binada ruhsat ve eklerine aykırılıklar dolayısıyla bunlarda bir katkısı bulunmayan kat maliklerine ceza verilemeyeceği, çatı katı ile ilişkisi olmayan ve çatı inşa edilmesine onay vermeyen zemin kat maliklerine değil, ruhsatsız olarak çatı katı inşa eden kat maliklerine para cezası verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.³⁷

Kat karşılığı inşaat sözleşmelerinde müteahhidin ruhsat almadan inşaata başladığını öğrenen yapı sahibinin, ruhsatsız yapının ilgili idare tarafından tespit edilmesinden önce noter aracılığıyla müteahhidi ruhsatsız yapı yapmaması konusunda uarması, onun cezadan kurtulması için yeterli sayılmış ve cezanın muhatabının sadece müteahhit olması gerektiğine hükmedilmiştir.³⁸ Bir diğer kararda ise, yapının mirasçılar tarafından yapıldığı konusunda bir tespitin bulunmaması karşısında para cezasının mirasçılardan tahsil edilemeyeceği belirtilmiştir.³⁹

Cezaların şahsiliği ilkesi Anayasa'da da yer alan, hukukun temel ilkelerinden biridir. Bu nedenle, Danıştay'ın imar para cezalarının uygulanmasında gerçek sorumlunun tespit edilerek, cezaların ona yöneltilmesi gerektiği şeklindeki yaklaşımının yerinde olduğu söylenebilir.

Ancak, Danıştay'ın bu yaklaşımını titizlikle sürdürmeyip sadece idare tarafından ruhsata aykırılığın tespit edildiği tarihte malik olmayı yeterli gördüğü

³⁶ Danıştay 6.D. 2002/3435 E, 2003/7049 K, 22.12.2003, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010. (Ancak tümü ruhsatsız olan yapıda kat maliklerinin hepsi adına para cezası kesilebilir. Danıştay 6.D.2003/6244 E, 2005/3037 K,24.05.2005). (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

³⁷ Danıştay 6.D.2002/6908 E, 2004/3177 K, 20.02.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

³⁸ Danıştay 6.D. 2002/2166 E, 2003/5294 K, 31.10.2003, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

³⁹ Danıştay 6.D. 2003/5615 E, 2005/2335 K, 19.04.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

kararları da vardır. Söz konusu kararda, davacı ruhsata aykırı tadilatların kendisi tarafından yapılmadığını, belediyenin aykırılığı tespit etmesinden çok kısa bir süre önce mülkiyeti devraldığını ve imara aykırılığın eski malik tarafından yapıldığını iddia etmişse de, imara aykırılıkların tespit edildiği tarihte malik sıfatına sahip olmayı ceza sorumluluğu açısından yeterli gören yerel mahkeme kararı hukuka uygun bulunmuştur.⁴⁰ Ruhsata aykırı inşaatı gerçekleştiren yapı sahibinin, aykırılığın tespitinden önce mülkiyeti devrederek ceza sorumluluğundan kurtulması gibi bir sonucu doğuran bu kararın yerinde olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Burada hukuka aykırılığı meydana getiren ilgilinin cezalandırılması asıl olmalıdır.

d.İmar Para Cezasının Miktarı

İmar para cezasının uygulanacağı hallerin belirlenmesi kadar bu hallerde muhataplardan hangi miktar cezanın isteneceği de önem taşımaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce 42.maddedeki para cezası miktarı 500.000 liradan 25.000.000 liraya kadar geniş bir aralıkta belirlenmişti. Bu miktar yeniden değerlendirme oranı göz önüne alınarak seneden seneye arttırılmaktaydı.

Kanunda ceza miktarının belirlenmesinde göz önünde bulundurulabilecek herhangi bir objektif ölçüte yer verilmediğinden bu boşluk Danıştay içtihatlarıyla doldurulmaya çalışılmaktaydı. Cezanın kanunda tayin edilen alt ve üst sınır arasında yetkili idare tarafından belirlenmesinde, hangi ölçütlerin kullanıldığının gösterilmesi gerektiği ve mahkemelerin de cezanın alt sınırın üzerinde belirlenme nedenlerini araştırması gerektiği pek çok Danıştay kararında vurgulanmıştır. Bu kararlarda yapının bulunduğu yerin konumu, yapının kullanım biçimi, ebadı ve niteliği, kente ve çevreye etkisi, şehircilik ilkelerini ve estetiğini ihlali gibi yol gösterici ölçütlere yer verilerek, cezanın ihlalin ağırlığı ile ölçülü olması sağlanmak istenmekteydi.⁴¹

⁴⁰ Danıştay 6.D. 2003/5504 E, 2005/2714 K, 11.05.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

⁴¹ Danıştay 6.D. 2003/827 E, 2003/3665 K,12.06.2003,Danıştay 6.D. 2003/917 E, 2003/4220 K, 09.07.2003, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,25.01.2010.

(1).Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı

42. maddede ceza miktarının tayininde alt ve üst sınırlar arasındaki yelpazenin oldukça geniş tutulması ve kanunda herhangi bir objektif ölçüte yer verilmemesi maddenin Anayasa'ya aykırılığı iddialarını gündeme getirmiştir. Nitekim, Konya İdare Mahkemesi 42. maddenin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine ulaşarak iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.⁴² Mahkeme bu kanaate;

“...hukuk devleti kavramı, kuralların ve müeyyidelerin ne olduğunu insanların önceden bilmesini de ifade eder. Bu bağlamda 3194 sayılı Yasa'nın 42. maddesinde ilk anda ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapı yapanların karşılaşacağı cezaların belli olduğu izlenimi uyanmaktadır. Ancak yasakoyucu rakam belirtirken alt ve üst sınırları belirlemiş olup, kesin rakamı idarenin takdirine bırakmıştır. Elbette alt ve üst sınırların belirtilip kesin rakamın idareye bırakılması tek başına hukuk devletini zedeleyici bir unsur değildir. Hatta hizmet gerekleri yönünden daha işlevli olduğu söylenebilir. Çünkü ruhsatsızlığın ve ruhsata aykırılığın türleri ve ölçüleri o kadar çok farklılık arz etmektedir ki, para cezasının önceden ve tek rakam olarak belirlenmesi hukuksuzluk kaynağı olabilir. Bu sebeple alt ve üst sınırları belirtilen bir ceza türü daha adil sonuç doğuracaktır. Ancak söz konusu Yasa maddesinde alt ve üst sınırlar arası yelpaze hiçbir mevzuatta görülmemiş şekilde geniştir. Nitekim Yasa'da belirtilen rakamlar işlem tarihi itibarıyla güncellendiğinde 1.459.402.000 TL-72.795.758.000 TL arasında bir ceza yelpazesi ile karşılaşilmektedir.

Bu kadar önemli rakamlara tekabül eden ve alt ve üst sınırlar arasındaki rakam belirlenmesi yetkisini tamamen idareye bırakan ve bu konuda hiçbir kriter öngörmeyen Yasa hükmü karşımıza çıkmaktadır. Nitekim idareler bu takdir hakkını tam bir keyfiyet alanı olarak kabul edip, hiçbir kritere bağlı olmaksızın aynı yerde aynı nitelikli yapılar hakkında bile birbirinden çok farklı miktarda cezalar vermektedirler.

...Yasa'nın belirsizliği nedeniyle para cezalarının idarelerin takdirine değil keyfine bırakıldığı, rakamların alt ve üst

⁴² AYM. 2005/5 E, 2008/93 K, 17.04.2008, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank> ,10.02.2010.

sınır arasının çok geniş olması sebebiyle ayrımcılığa, eşitsizliğe, belirsizliğe ve hatta kayırma ve cezalandırmaya malzeme yapıldığı (görölmektedir.)”

gerekçeleri ile varmıştır. Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu değerlendirme sonucunda 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesini Anayasa’nın 2. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi iptal kararını řu gerekçelere dayandırmıştır:

“...Yasa ile her kişiye veya olaya özgü ceza tutarının belirlenmesinin mümkün olmaması nedeniyle cezaların bireyselleştirilmesi için yasakoyucu cezanın alt ve üst sınırlarını göstermekte, ancak bu iki sınır arasında bir ceza belirleme konusunda da yargıca veya idareye takdir yetkisi verebilmektedir.

... Anayasa’nın 2.maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik” ilkesidir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadın belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlölükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Yasa kuralı, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. “Öngörülebilirlik” şartı olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfî ve öngöremeyecekleri müdahalelerden koruyacak şekilde yazılmalıdır. Belirlilik, kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte idarede istikrarı da sağlar.

...İdari makamların 3194 sayılı Yasa’nın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütler Yasa’da gösterilmemiştir. 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 sınırın makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabilecek niteliktedir.”

Kanunların gerek hakimlere gerekse de idareye takdir yetkisi tanınması, bu yetkinin keyfi olarak kullanılabileceği anlamına gelmemektedir. Anayasa Mahkemesi’nin kararında belirtildiği gibi imar para cezalarında idareye tanınan takdir yetkisi keyfiliğe yol açabilecek ölçüdedir. Her ne kadar mahkemeler, önlerine gelen uyuşmazlıklarda para cezası miktarının belirlenmesinde objektif ölçütlerin kullanılıp kullanılmadığını denetleyerek, keyfiliği önleyeme çalışıyor olsalar da, bu denetimin kanunun getireceği güvencenin yerini tutmayacağı açıktır. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı vermesi yerinde olmuştur.

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

(2).5940 Sayılı Kanunun Getirmiş Olduğu Yeni Düzenleme

İptal kararı doğrultusunda, 5940 sayılı Kanun ile 42. madde yeniden düzenlenmiştir. Getirilen düzenlemede iptal kararında belirtilen “belirlilik” ve

“öngörölme” niteliklerini sağlamaya yönelik objektif ölçütlere yer verilmeye çalışılmıştır. Bu husus Kanun’un gerekçesinde de ifade edilmiştir: “... Yapılan düzenleme ile, idarece tesis edilecek para cezalarının hem alt ve üst sınırları belirlenmiş, hem de Anayasa Mahkemesi’nin kararının gerekçesinde belirtilen para cezasını etkileyen ölçütlere açık, belirgin ve somut bir şekilde yer verilmiş, alt ve üst sınırlar arasında para cezasının ne şekilde tesis edilmesi gerektiği objektif şekilde ortaya konarak idarelerin alt ve üst sınırlar arasında takdir yetkilerini kullanırken eşitsizlik, haksızlık ve keyfiliğe yol açabilecek uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.”

İmara aykırılığın çok çeşitli şekillerde gerçekleşmesi mümkündür. Düzenlemenin çok farklı tipteki imara aykırılık hallerine uygulanabilmesi için oldukça ayrıntılı bir hükme yer verilmesi gerekmiş ve sonuçta on fıkradan oluşan bir madde ortaya çıkmıştır.

i. İmar Para Cezasının Hesaplanması

42. maddenin yeni şeklinde,

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

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

-I.Sınıf A grubu yapılara(basit kümes ve basit tarım yapıları, plastik örtülü seralar, baraka veya geçici kullanımı olan küçük yapılar vb.) üç,

B grubu(cam örtülü seralar, su depoları, iş yeri depoları, büyük ve küçük baş hayvan ağılları, vb.) yapılara beş,

-II.Sınıf A grubu yapılara(kuleler, ayaklı su depoları, istinat duvarları v.b.) sekiz,

B grubu yapılara(tek katlı ofisler, dükkan ve basit atölyeler v.b.) onbir,
-III.Sınıf A grubu yapılara(okul ve mahalle spor tesisleri, katlı garajlar, ticari bürolar vb.) onsekiz,
B grubu yapılara(kreş, bir ve iki yıldızlı oteller, sergi salonları v.b.)yirmi
-IV.Sınıf A grubu yapılara(özelliği olan büyük okul yapıları,poliklinikler ve benzer sağlık yapıları vb.) yirmiiç,
B grubu yapılara(iş merkezleri, metro istasyonları, stadyumlar vb.)yirmibeş
C grubu yapılara(hastaneler, büyük kütüphaneler ve kültür yapıları, büyük adliye sarayları vb.)otuzbir,
-V.Sınıf A grubu yapılara(600 m2 üzeri özel konutlar, üniversite kampüsleri, yüksekliği 50,50 metreyi aşan yapılar vb.)otuzsekiz,
B grubu yapılara(kongre merkezleri, havaalanları, müzeler vb.)kırkaltı,
C grubu yapılara(5 yıldızlı oteller, hastaneler vb.) elliiki,
D grubu yapılara(opera, tiyatro, bale yapıları, restore edilecek yapılar vb.) altmışüç Türk Lirası idari para cezası verilir.” hükmü yer almaktadır. Ayrıca bu para cezalarının her sene Vergi Usul Kanunu’nun hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranına göre arttırılması da öngörülmüştür.

İdarelerin bu düzenleme karşısında işlerinin pek kolay olmadığı söylenebilir. Uzun süre herhangi bir ölçüte dayanmadan cezaları belirleme yoluna giden idarelerin yeni kanuna uyum sağlamaları zaman alacaktır. Ayrıca Kanun’daki düzenleme de idarelerin işlerini zorlaştırıcı niteliktedir. Özellikle, yapının mimarlık hizmetlerine esas olan sınıfını belirlemek kolay değildir. Uygulamada yapının hangi sınıfa dahil olduğu hususunda anlaşmazlıkların yaşanabileceğinin söylenmesi mümkündür.

Şimdiden mahkemelerin hatalı tespit saptamasına dayanarak pek çok imar para cezasını iptal edecekleri ileri sürülebilir. Tüm bu sakıncaları gidermek ve vermiş oldukları cezaların mahkeme tarafından iptalini önlemek için idarelerin cezanın belirlenmesinde oldukça titiz davranması gerekecektir.

İmar mevzuatına aykırılığın gerçekleştiği her halde cezanın inşaat alanı üzerinden belirlenmesi mümkün değildir. Böyle hallerde, 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.

ii.Nitelikli Haller

Cezalandırmayı gerektiren aykırılığa konu yapı için uygulanacak temel ceza miktarı yukarıda belirtildiği şekilde hesaplandıktan sonra bazı hallerde bu cezanın arttırılması gerekecektir. Aykırılığa konu yapı;

- Uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın %20'si,
 - Hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın %30'u,
 - Kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın %40'ı ,
 - Özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın %50'si
 - Uygulama imar planında veya parselasyon planında "Kamu Tesisi Alanı veya Umumi Hizmet Alanı" olarak belirlenmiş alanda yapılmış ise cezanın %60'ı,
 - Yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın %80'i,
 - Mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise cezanın % 100'ü,
 - Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın %100'ü
 - Ruhsatsız ise cezanın %180'i,
 - İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın %10'u
 - İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın %20'si,
 - Çevre ve görüntü kirliliğine neden oluyorsa cezanın %20'si,
- tespit edilen temel cezaya eklenir. Eğer bu hallerden birden fazlası gerçekleşmiş ise her biri ayrı ayrı hesap edilerek temel cezaya eklenir.

Para cezasının miktarının belirlenmesinde özellik arz eden bir durum da köylerdeki yapılardır. Köylerde inşa edilen yapılardaki aykırılıklar nedeni ile verilecek para cezası miktarı belediye sınırları içinde yer alan bir yapı için yukarıda belirtilen esaslara göre hesaplanacak ceza miktarının beşte biri kadardır. Ayrıca bu

yapılarda para cezasının miktarı belirlenirken yapının tamamı değil, ruhsatsız inşa edilme sınırını aşan kısım göz önünde bulundurularak hesaplama yapılır.⁴³

iii. Para Cezasının Hesaplanmasında Dikkat Edilecek Diğer Hususlar

Ruhsata aykırı inşaatın tespit edilerek para cezasının uygulanmasından sonra inşaatın devam etmesi ve yeni aykırılıkların tespit edilmesi halinde ikinci kez ceza verilmesi mümkündür. Bir diğer ifade ile, aynı yapıya farklı eylemler nedeniyle 42. madde kapsamında birden fazla ceza verilebilir.⁴⁴ 5940 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemede de bu husus teyit edilmiş ve para cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin, yapının inşa edilmesi süreci içinde tekrarı halinde, idari para cezalarının bir kat arttırılarak uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapı birden fazla parsel üzerine yapılmış olsa bile her bir parsel için ayrı ayrı ceza verilmez. Tek bir yapı için yalnızca bir ceza verilebilir. Ancak kooperatif evleri, siteler, toplu konutlar gibi birden fazla yapının tek bir parsel üzerine yapılması halinde her bir yapı için ayrı ayrı ceza verilebilir. Tek parsel üzerinde bile olsa farklı bloklardaki ruhsat eki projeye aykırılıklar ayrı ayrı değerlendirilerek para cezası verilir. Bu nedenle idarenin daha önce bir blok için ceza uygulamasından sonra diğer bloklar için de ceza vermesi, aynı eylem için verilen ikinci ceza olarak kabul edilemez.⁴⁵

İdare mahkemelerinin imar para cezalarına ilişkin vermiş olduğu kısmi iptal kararları, Danıştay tarafından idare yerine geçerek işlem yapılması sayılarak bozulmaktadır. Bilindiği gibi İYUK m.2'ye göre, mahkemeler idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler. Bu çerçevede para cezasının mevzuata aykırı bulunması halinde tamamının iptal

⁴³ Danıştay 6.D.2005/7550 E, 2006/1946 K, 14.04.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 25.01.2010.

⁴⁴ Danıştay 6.D.2002/6535 E, 2004/934 K, 20.02.2004-Aynı yönde Danıştay 6.D. 2002/4783 E, 2004/961 K, 20.02.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 25.01.2010.

⁴⁵ Danıştay 6.D.2003/84 E, 2004/2843 K, 05.05.2003, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 25.01.2010.

edilmesi gerektiği, mahkemenin idare yerine geçerek ceza miktarını belirleyemeyeceği Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihatları arasındadır.⁴⁶ Çünkü, mahkeme cezayı kısmen iptal ettiğinde, idarenin takdirinde olan işlem tesis etme yetkisini kullanmış olur ve bu durum da İYUK m.2'deki yasağın ihlali anlamına gelir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen düzenleme göz önüne alındığında, idarenin neredeyse sınırsız bir takdir yetkisine sahip bulunması ve hiçbir objektif ölçütün olmaması karşısında Danıştay'ın bu yaklaşımının yerinde olduğu söylenebilir. Ancak, 5940 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yeni düzenleme ile para cezasının ne şekilde hesaplanacağı açık şekilde ortaya konulmuştur. İdarenin para cezasını hesaplarken maddi hesap hatası yaptığını bilirkişi incelemesi ile tespit eden mahkemenin, başka bir iptal gerekçesi yoksa bu durumda kısmi iptal kararı vermesi makul karşılanmalıdır. Çünkü, yeni düzenlemede para cezasının hesabında artık önceden belirlenebilir veriler ortaya çıkmaktadır. Hiç şüphesiz Danıştay'ın içtihatlarını bu yönde değiştirip değiştirmeyeceği zaman içerisinde ortaya çıkacaktır.

Para cezasına konu olan yapının kamuya ait olması halinde Danıştay cezanın üst sınırdan verilmesini hukuka aykırı bulmaktadır. Bu tutumun gerekçesi olarak da kamu kuruluşlarının toplumsal yaşam içindeki önemi, sunduğu hizmetin niteliği gibi hususlar ileri sürülmektedir. Kamu kuruluşlarının gayrimenkul rantı sağlamaya çalışan kişiler yerine konularak para cezasının üst sınırdan verilmesinin uygun olmadığı belirtilmektedir.⁴⁷

Burada önemli olan binanın kamu tüzel kişilerine ait olması değil, kamu hizmetinde kullanılmasıdır. Yoksa ruhsatsız inşaatın kamu tüzel kişilerine ait olması, tek başına para cezasının alt sınırdan takdir edilmesini gerektiren bir neden değildir. Kaldı ki, yeni düzenlemede alt ve üst sınırlar olmayıp, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı

⁴⁶ Danıştay 6.D.2003/6468 E, 2005/2537 K,03.05.2005 Aynı yönde Danıştay 6.D.2006/5672 E,2006/6292 K, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp,25.01.2010>, Danıştay 6.D. 2004/4594 E, 2006/4680 K, **DD.**, Y.37, S.114, 2007, s.210.

⁴⁷ Danıştay 6.D.2005/6379 E, 2006/984 K, 10.03.2006-Aynı yönde Danıştay 6.D.2004/213 E,2005/6646 K,26.12.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp,26.01.2010>.

olarak inşa edilen kısmın metrekaresi üzerinden işlem yapılacaktır. Bu durumda Danıştay'ın meydana getirdiği ayrımın önemini kaybettiği söylenebilir.

2.Yapının Mühürlenmesi

Bilindiği gibi, İmar Kanunu gereğince ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç inşaata başlanılmadan ruhsat alınması zorunludur. Bir inşaata ruhsat alınmadan başlandığının veya ruhsat alınmış olsa bile inşaatta ruhsata aykırılık bulunduğu, ilgili idarece tespit edilmesi veya bu durumun idarece herhangi bir şekilde öğrenilmesi üzerine, derhal inşaatın durumu tespit edilir ve yapı mühürlenerek inşaat durdurulur. İnşaatın durumunu tespit eden tutanağa yapı tatil tutanağı denir ve bu tutanağın yapıya asılması ile yapı sahibinin durumdan haberdar olduğu varsayılır.

Yapının mühürlenmesi ile birlikte yapıdaki inşaat faaliyetleri askıya alınır. Yapı sahibi mühür sökülmeden inşaata devam edemez. Bu durum inşaatın mühürlenmesinin tek başına bir yaptırım olduğunu gösterir. Ancak mühürlenerek inşaatın durdurulması geçici bir süreçtir. Yapı sahibi, yapı tatil tutanağının tebliğinden itibaren otuz gün içinde ruhsat alarak veya ruhsata aykırılıkları gidererek yapıyı imar mevzuatına uygun hale getirecek ya da yapı hakkında yıkım kararı alınacaktır.

Görüldüğü gibi inşaatın mühürlenerek yapı tatil tutanağının asılması ile yıkım kararı alınması arasında sıkı bir bağ vardır. Bu nedenle konu bütünlüğünün sağlanabilmesi için yapı tatil tutanağının içeriği ve tebliğ usulü gibi hususlara, ileride yıkıma ilişkin açıklamaların yapıldığı bölümde yer verilmesi daha doğru görülmüştür.

3.Yapı Ruhsatının ve Yapı Kullanma İzninin İptali

Yapı ruhsatının iptali, İmar Kanunu'nun 32. maddesinde düzenlenmiştir. Ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığı tespit edilen yapılarda bu aykırılığın giderilmemesi halinde ruhsat iptal edilir. Kanundaki düzenleniş biçimiyle yapı ruhsatının iptali yıkım yaptırımının bir ön işlemi durumundadır. Bundan dolayı uygulamada tek başına bir sonuç doğurmaz. Yıkım kararı ile birlikte kendini gösterir.⁴⁸

Bilindiği üzere yapı kullanma izni, bir yapının ruhsat ve eki projelere uygun olarak tamamlanmış olduğunu ve kullanılmasında fen ve sağlık açısından bir mahzur bulunmadığını göstermektedir. Ancak, bir yapının yapı kullanma izni almış olması, sonradan yapılan tespitlerde ortaya çıkan ruhsata aykırılıklardan doğan sorumluluğu ortadan kaldırmaz.⁴⁹

Yapı kullanma izninin iptali kanunda açıkça yaptırım olarak düzenlenmemiş olmakla birlikte, yapı kullanma izni olmadan yapının kullanılabilmesi hukuken mümkün olmadığından iznin iptali tek başına yaptırım olarak görülmelidir. Aynı şekilde yapı kullanma izninin verilmemesi de yaptırım olarak ortaya çıkmaktadır.⁵⁰

Tamamen bitmiş bir yapı için verilen yapı kullanma izninin, yapının ruhsat ve eklerine aykırı olması ve kullanılmasında fen ve sağlık bakımından mahzur görülmesi halinde iptali mümkündür. Biten bir yapıda sonradan saptanan ve binanın tamamının yıktırılmasını gerektirecek nitelikte olmayan, ruhsat ve eki projesine aykırı tadilat ve ilave inşaatlar nedeniyle yapı kullanma izin belgesi iptal edilemez yalnızca tadilat ve ilave inşaatların yıkımına karar verilebilir.⁵¹

⁴⁸ Yılmaz, **a.g.e.**, s.95.

⁴⁹ Danıştay 6.D.2004/1650 E, 2006/1921 K, 12.04.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,26.01.2010.

⁵⁰ Yılmaz, **a.g.e.**, s.93.

⁵¹ Danıştay 6.D. 2005/3390 E, 2005/5763 K, 23.11.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,26.01.2010.

4.Kamu Hizmetlerinden ve Tesislerinden Faydalandırmama

İmar Kanunu'nun 31. maddesine göre, kullanma izni verilmeyen veya alınmayan yapılar su, kanalizasyon ve elektrik hizmetlerinden faydalandırılmazlar. Bir yapının maddede sayılan kamu hizmetlerinden faydalanmaksızın kullanılması mümkün değildir. Kanunkoyucu böylece imara aykırı yapıyı tamamlasalar bile temel hizmetlerden faydalanamayacak olan yapı sahiplerinin imara aykırı inşaaata cesaret edemeyeceklerini düşünmüştür.

Maddenin düzenlemesine bakıldığında elektrik, su ve kanalizasyon gibi kamu hizmetlerinden faydalandırmamanın yapı sahibi açısından yıkımdan sonraki en ağır ikinci yaptırım olduğu söylenebilir. Ancak, imara ilişkin pek çok düzenlemede olduğu gibi “ülke gerçekleri” burada da devreye girmiş ve bu sert kural yumuşatılmıştır. Ülkemizdeki yapıların büyük kısmının yapı kullanma izni olmadığı bilinen bir gerçektir. Bu yapılarda yaşayan milyonlarca insanın temel hizmetlerden faydalanamamasının ciddi sorunlar getireceği de açıktır. Bu hususları göz önüne alan Kanunkoyucu sorunu geçici maddelerle çözmeye çalışmıştır:

İmar Kanunu'nun geçici 10. maddesine göre; ” *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. Bu madde kapsamında elektrik, su ve/veya telefon bağlanması herhangi bir kazanılmış hak teşkil etmez.*”

Kanunun geçici 11. maddesindeki düzenleme de yapı kullanma izni olmayan binalara kamu hizmetlerinin götürülmesi imkanını tanımaktadır: ” *Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihe kadar yapı (inşaat) ruhsatı alınmış ve buna göre yapılmış olup, kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılara; yol, elektrik, su, telefon, kanalizasyon, doğalgaz gibi alt yapı hizmetlerinden birinin veya birkaçının götürüldüğünün belgelenmesi halinde, ilgili yönetmelikler doğrultusunda fenni gereklerin yerine getirilmiş olması ve bu*

maddenin yayımı tarihinden itibaren başvurulması üzerine, kullanma izni alınuncaya kadar ilgili mevzuatta tanımlanan ait olduğu abone grubu dikkate alınarak geçici olarak su ve/veya elektrik bağlanabilir. Bu kapsamda, ilgili belediyeden dağıtım şirketlerine elektriğin kesilmesi talebinin söz konusu olması halinde aboneliği iptal edileceğinden, su ve/veya elektrik bağlanması herhangi bir kazanılmış hak teşkil etmez. Ancak, yapı (inşaat) ruhsatı alınmış ve buna göre yapılmış olma şartı 12/10/2004 tarihinden önce yapılmış olan yapılarla ilgili olarak uygulanmaz. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılan abonelikler de ait olduğu gruba dönüştürülür.”

Görüldüğü gibi geçici maddelerle getirilen düzenlemeler, kamu hizmet ve tesislerinden faydalandırmama şeklindeki yaptırımın uygulanmasını neredeyse imkansız hale getirmiştir.

Öte yandan Danıştay kararlarında yapı kullanma izni verilmiş olan yapılarda ruhsat ve eklerine aykırı değişiklikler yapılması nedeni ile kullanma izni verilen kısmı da kapsayacak şekilde su, elektrik gibi kamu hizmetlerinin kesilmesinin İmar Kanunu’ndaki düzenlemenin amaç ve kapsamına aykırı olduğu ve ayrıca temel insan haklarıyla da bağdaşmadığı belirtilmektedir.⁵² Bu kararlarda maddedeki düzenlemenin yapı kullanma izni alınmayan yapılarda yaşamayı engellemeye yönelik olduğu, yapı kullanma izni alındıktan sonra ortaya çıkan ruhsata aykırılıklarda ise 32. madde hükmünün uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır.

5.Yıkım

İdarenin, imar mevzuatına aykırılıkları gidermek için başvurduğu yollardan biri de yıkımdır. Yıkım, en genel ifadesi ile bir yapının ortadan kaldırılmasıdır ve aynı zamanda sonuçları itibarıyla en ağır imar yaptırımıdır. Bu nedenle yıkım en son başvurulması gereken yaptırım olmalıdır. Hem telafisinin çok güç veya imkansız olması hem de “milli servetin” yok olması sonucunu doğurması dolayısıyla başka türlü giderilmesi mümkün olan imara aykırılık hallerinde yıkım kararının

⁵² Danıştay 6.D. 2007/9678 E, 2008/1744 K, 14.03.2008 Aynı yönde Danıştay 6.D. 2004/7093 E, 2006/6569 K, 25.12.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,26.01.2010.

alınabilmesi mümkün değildir. Kanunkoyucu da bu hususları göz önünde bulundurarak yıkım kararı alınmadan önce yapı sahibine yapısını hukuka uygun hale getirebilme imkanı tanımıştır.

a.Yıkımın Hukuki Niteliği

Öğretide yıkımın hukuki niteliği başlığı altında hem yıkımın kamu hizmeti veya kolluk faaliyetlerinden hangisi içerisinde yer aldığı hem de idari işlem/eylem ayrımındaki konumu incelenmektedir.⁵³ Bu ayrımdan yola çıkarak bir imar yaptırımı olan yıkımın hukuki niteliğinin ortaya konulmasına çalışılacak olursa öncelikle yıkımın bir kolluk faaliyeti olduğu söylenebilecektir. Bilindiği gibi kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetler kolluk faaliyetidir.⁵⁴

Her ne kadar yıkım kimi zaman karşımıza kamu hizmetinin ifası için başvurulması zorunlu bir faaliyet olarak çıksa da⁵⁵ gerek İmar Kanunu gerekse de yıkıma ilişkin düzenlemelere yer veren diğer kanunlarda yer alan ve yaptırım şeklinde ortaya çıkan yıkım, idarenin kolluk faaliyetleri içerisinde değerlendirilebilecek niteliktedir. Yıkım yetkisi, idarenin koymuş olduğu kurallara aykırılığı giderme amacıyla kullanılabileceği gibi kamu güvenliğini sağlama amacıyla da kullanılabilir. Örneğin, ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapı idarenin koymuş olduğu yapı inşa etme kurallarına aykırı düştüğü için yıkılırken, yıkılmaya yüz tutmuş bir yapı ise kamu güvenliğini sağlamak amacıyla yıkılır.

Yıkımın idari eylem veya idari işlemin uygulanması şeklinde ortaya çıkması mümkündür. “...İster kamu hizmeti olarak, ister kolluk faaliyeti olarak değerlendirilsin yıkımın idari eylem veya işlem ayrımında ne şekilde nitelendirileceği önem taşımaktadır.

⁵³ Melikşah Yasin, **İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları**, İstanbul, XII Levha Yayıncılık, 2009, s.4.

⁵⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2006, s.156.

⁵⁵ Yasin, **a.g.e.** ,s. 5.

Zira, özellikle yıkımın usulü, yargısal denetimi ve yıkımdan doğan sorumluluk gibi konularda bu ayrım belirleyici bir etkiye sahiptir.”⁵⁶

İdarenin almış olduğu bir karar doğrultusunda yıkım gerçekleştirildiğinde, bu yıkım idari işlemin uygulanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim, yıkım kararının “yürütülmesi kendi içinde saklı” işlemlerden olduğu ve idari işlem ile onun uygulanmasına yönelik işlemlerin iç içe geçmiş ve kaynaşmış bir görüntü arz ettiği belirtilmektedir.⁵⁷

Temelinde bir işlem olmaksızın gerçekleştirilen yıkımın ise idari eylem ya da idare tarafından gerçekleştirilen haksız fiil olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ancak, bir idari işleme dayanmayan yıkımın, hangi durumda idari eylem hangi durumda haksız fiil sayılacağını kesin olarak söylemek mümkün değildir. İdari yargılama usulü çerçevesinde idari eylem kavramı, bir idari işlemin uygulaması niteliğinde olmayan ve idari işlemlerle bağlantısı bulunmayan eylemleri ifade eder.⁵⁸ Bu çerçevede mevzuatımızda idareye bir karar alınmasına gerek olmaksızın doğrudan yıkım yetkisinin verildiği hallerde –örneğin Gecekondu Kanunu m.18- yıkımın, idari eylem şeklinde ortaya çıktığı söylenebilir.

İdarenin gerçekleştirdiği eylemlerden, idari usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştirilenler idari eylem sayılırken, bu usul ve esaslara uygun olmayan eylemlerin idari niteliği bulunmadığı ve dolayısı ile haksız fiil olarak nitelendirileceği belirtilmektedir.⁵⁹ Bir idari işleme dayalı olması gereken eylemlerin arkasında, idari işlemin bulunmaması halinde de eylem, idarenin haksız fiili olarak değerlendirilmektedir.⁶⁰

⁵⁶ A.e., s.13.

⁵⁷ Taner Ayanoğlu, **Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004, s.86.

⁵⁸ Ayanoğlu, a.g.e., s.110.

⁵⁹ Selami Demirkol, “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu”, **Sayıştay Dergisi**, S.40, Ocak-Mart-2001, (Çevrimiçi)www.sayistay.gov.tr,07.04.2010.

⁶⁰ Ayanoğlu, a.g.e., s.323.

Yıkımın bir işleme dayanmadan gerçekleştirilmesi-yukarıda değinilen Gecekondu Kanunu'ndan kaynaklanan istisna dışında- bu doğrultuda haksız fiil olarak nitelendirilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi de bir idari işleme dayanması gereken eylemlerin böyle bir işlem bulunmaksızın tesisi halinde, bu durumun o eylemin idari işlemin icrası niteliğini kaldırdığı gibi, eylemin “bir idari işleme dayanmayan salt idari eylem” kimliğini de yok ederek, onu haksız fiile dönüştürdüğünü belirtmiştir.⁶¹ Haksız fiil olarak nitelendirilen yıkım dolayısıyla meydana gelen uyuşmazlıklar adli yargının görev alanına girmektedir.⁶²

b.3194 Sayılı İmar Kanuna Göre Yıkım

(1).Yetkili Makam

Yıkımı gerçekleştirme yetkisi belediye ve valiliklere (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince il özel idarelerine) tanınmıştır. Yapı, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalıyorsa belediye tarafından, bu alanlar dışında kalıyorsa valilik(il özel idaresi) tarafından yıktırılır. Ancak yıkım işleminin ilgili idare olanaklarıyla yapılamayacak olması durumunda, bu işlemin gerçekleştirilmesi için ihaleye çıkılarak yıkımın icrası özel kişilere yaptırılabilir.

Buraya kadar söylenenler yıkımın icrasına ilişkindir. İmar Kanunu gereğince yıkımın icrasından önce yıkım kararının alınması gereklidir. Yıkım kararını alma yetkisi belediye encümeni ve il idare kuruluna(il encümenine) aittir. Belediye içerisinde encümen, valilik içerisinde de il idare kurulu(il encümeni) dışında bir organın yıkım kararı alması, işlemi yetki unsuru açısından sakatlar. Nitekim Danıştay'ın belediye başkanı⁶³ ya da başkan yardımcısının⁶⁴ almış olduğu yıkım

⁶¹ UYM.1988/27 E, 1988/35 K, 05.12.1988, Aktaran Ayanoğlu, **a.g.e.**, s.118.

⁶² İdari işlem ve eylem niteliğindeki yıkımdan doğan uyuşmazlıklara ilişkin açıklamalara ise çalışmanın üçüncü bölümünde değinilecektir.

⁶³ Danıştay 6.D. 1987/74 E, 1987/874 K, 08.10.1987, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,26.01.2010.

kararlarını yetkisizlik nedeniyle iptal ettiği bilinmektedir. Öte yandan, bir yapı hakkında yıkım kararı verildikten sonra o yapı yeni kurulan başka bir belediyenin sınırlarına dahil edilse bile, idarenin devamlılığı ilkesi gereğince önceki belediyenin aldığı yıkım kararı geçerliliğini sürdürür.⁶⁵

Çalışmanın, imar para cezasına ilişkin kısmında belirtildiği gibi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11. maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapılara ilişkin ilçe/ilk kademe belediyesinin üç ay içinde harekete geçmemesi halinde, büyükşehir belediyesinin ilgili belediyenin yerine geçerek, İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddelerinden kaynaklanan yetkileri kullanması mümkündür. Bu doğrultuda ilçe/ilk kademe belediyesinin hareketsiz kalması üzerine büyükşehir belediyesi yıkım işlemini gerçekleştirebilecektir.

Organize Sanayi Bölgesi'nde yıkım yetkisinin kim tarafından kullanılacağı tartışma konusu olmuştur. Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişiliğinin sahip olduğu imara ilişkin yetkilerin, belediyelerin bu alanda yıkım kararı alma ve para cezası verme yetkilerini ortadan kaldırdığı ileri sürülmüştür. Ancak Danıştay'a göre bu yetki arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımı ile ilgili diğer bütün izinlerin ve ruhsatların verilmesi ve denetlenmesi ile sınırlıdır. Bunların dışında Organize Sanayi Bölgesi'nde de olsa ruhsatsız yapılar hakkında yıkım kararı ve para cezası verilmesi hususlarında 3194 sayılı Kanun'da belirtilen idareler yetkilidir. Bu nedenle OSB yönetim kurulu tarafından verilen yıkım kararları ve para cezaları iptal edilmiştir.⁶⁶

Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin⁶⁷ 92. maddesi de Danıştay kararları doğrultusunda değiştirilerek, organize sanayi bölgelerindeki ruhsata aykırı yapılar hakkında ne şekilde işlem yapılacağı belirlenmiştir.

⁶⁴ Danıştay 6.D. 1992/3948 E, 1993/1959 K, 20.05.1993,

(Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 26.01.2010.

⁶⁵ Danıştay 6.D. 1990/966 E, 1990/2580 K, 12.12.1990, **DD.**, Y.22, S.82-83, 1992, s.500.

⁶⁶ Danıştay 6.D. 2001/4866 E, 2002/5400 K, 20.11.2002 Aynı yönde Danıştay 6.D. 2003/1527 E, 2004/5210 K 02.11.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 27.01.2010.

⁶⁷ 22.08.2009 tarihli ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Yönetmeliğe göre; OSB, bölgenin mevzuata ve imar planına uygun yapılaşmasından sorumludur. OSB’ce, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapıldığı tespit edilen yapının, o andaki inşaat durumu belirlenerek aykırılığın giderilmesi için 30 gün süre verilir. Aykırılığın giderilmemesi halinde durum ilgili idareye bildirilir. Yıkım kararı alma ve para cezası verme yetkisi ilgili idarededir. İlgili idarenin talebi üzerine yıkım, OSB tarafından gerçekleştirir. İlgili idare ruhsatın iptal edilmesini de OSB’den isteyebilir.

(2).Yıkım Kararının Alınması

i.İmara Aykırılığın Tespiti

Yıkım kararının alınabilmesi için öncelikle ruhsat alınmadan yapıya başlandığının veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının tespit edilmesi gerekir. Bu tespiti belediye veya valilik(il özel idaresi) yapar. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesi de ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıları tespit ederek ilgili ilçe/ilk kademe belediyesine bildirebilir.

Ruhsatsızlık veya ruhsata aykırılık yapı tatil tutanağı vasıtası ile tespit edilir. Yapı tatil tutanağı ile ruhsata aykırılık tespit edilmeden yapının yıkılması mümkün değildir. Danıştay, yapı tatil tutanağını; *”3194 sayılı İmar Kanunu’nun 32. maddesine göre düzenlenen ve bir yapının ruhsatsız ya da ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığını tespit eden, düzenlendiği tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapının ruhsata uygun hale getirilerek veya ruhsat alınarak imar mevzuatına uygun hale getirilmesini sağlayan, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem”* olarak tanımlamaktadır.⁶⁸

İdarenin alacağı yıkım kararının dayanak noktasını oluşturan yapı tatil tutanağında, inşaatın hangi kısım ya da kısımlarının projesine aykırı olduğuna ilişkin

⁶⁸ Danıştay 6.D. 2005/1641 E, 2005/5523 K,16.11.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

açık ve net bir saptamanın bulunması gerekir. Soyut bir ifade ile mevzuata aykırılıktan söz edilerek yıkım kararı alınamaz. Nitekim “...3194 sayılı Kanunun 32. maddesi uyarınca ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapıların yıktırılmasına karar verilebilmesi için, idarece düzenlenen yapı tatil tutanağının ruhsata aykırılıkları somut ve ayrıntılı olarak belirtecek şekilde düzenlenmesinin gerektiği, ruhsat ve eklerine aykırılıkların neler olduğu açık ve net bir şekilde ortaya konulmaksızın yıkım kararı verilmesinde mevzuata uyarlık bulunmadığı”⁶⁹ Danıştay kararlarında belirtilmektedir. İşini ciddi yapan belediyelerin inşaatın son durumunu görüntüleyerek resimleri tutanağa ekledikleri bilinmektedir. Bu yöntemle yapıdaki aykırılıklar net olarak ortaya konulmakta ve tutanağın usulsüzlük nedeniyle iptal edilme ihtimali azaltılmaktadır.

ii. İmara Aykırılığın Giderilmesi İçin Süre Verilmesi

Yıkımın sonuçları itibarıyla telafisi güç veya imkansız zararlar meydana getirecek nitelikte bir yaptırım olması nedeniyle bir yapının yıkımına karar vermeden önce ilgili idarelerin yapı sahibine süre tanınması gerekmektedir. Böylelikle yapı sahibinin, ruhsata bağlanması mümkün olan yapısını imara uygun hale getirerek yıkımı engellemesi mümkündür.

Yapı sahibine, yapısını ruhsata uygun hale getirme veya ruhsat almak için tanınacak bu süre en çok bir aydır. Bu süre yapı tatil tutanağının yapı yerine asılmasından itibaren başlar. Kanunda sürenin üst sınırı gösterilmiştir. Somut olayda mevzuata aykırılığın giderilmesi için bir aydan daha az sürenin tanınması yeterli olacaksa daha az süre tanınabilir. Bu durumda ilgili idarenin tanıyacağı sürenin makul olması gerekecektir.

Danıştay, otuz günlük süreye riayet edilmeksizin davacıya yapılan bildirim ile onbeş gün içerisinde yapının yasal hale getirilmesinin istendiği ve bu süre bitmeden

⁶⁹ Danıştay İDDK. 2004/2530 E, 2005/1121 K, 05.05.2005, Aynı yönde Danıştay 6.D. 1993/560 E, 1993/5290 K, 09.12.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp.27.01.2010>.

yıkım kararının alındığı bir olayda, davacının dava sonuna kadar ruhsat başvurusunda bulunmamış olması nedeniyle, davalı idarenin yasal süreyi beklemeden yıkım kararı almasında bir hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varmıştır.⁷⁰ Görüldüğü gibi yapı sahibi eğer yapısını ruhsata uygun hale getirme yolunda gayret sarf etmiyor, bu yolda herhangi bir başvuruda bulunmuyorsa sürenin makul olmaması tek başına hukuka aykırılığa neden olmamaktadır.

Yapının hiçbir şekilde ruhsata bağlanması mümkün değilse süre tanınmasına gerek yoktur. Yapı sahibinin bir ay içinde ruhsat almak için müracaatta bulunmasının hukuki sonuç doğurmayacağına açık olması durumunda süre tanınmaması işlemin iptalini gerektirmez.⁷¹ Bu durumda mahkemeler yıkım işlemine karşı açılan davalarda bir aylık sürenin tanınıp tanınmadığını araştırmadan önce yıkıma konu yapının imar planı ve imar mevzuatı uyarınca ruhsata bağlanıp bağlanamayacağını araştırmalıdır. Ancak ruhsata bağlanması mümkün olan yapılarda süre önem taşır.⁷²

Bir aylık süre içerisinde ilgili, ruhsat başvurusunu yapmış ancak kendisine olumlu ya da olumsuz bir cevap verilmemişse yıkım kararı alınmadan önce ruhsat talebine ilişkin başvurunun sonucunun beklenmesi gerekir. Önemli olan yapı sahibinin idareye ruhsat için başvurmuş olması ve bu başvurunun henüz reddedilmemiş olmasıdır.⁷³ Danıştay'ın görüşü de bu yöndedir : “...3194 sayılı Yasanın 32. maddesinin 3, 4, ve 5. fıkralarında yapı tatil zaptının tebliğinden itibaren en çok 1 ay içinde yapı sahibinin yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak belediye veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyeceği, ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğunun inceleme sonucunda anlaşıldığı (durumlarda) mührün kaldırılacağı ve inşaatın devamına izin verileceği, aksi takdirde, ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız başlanılan yapının belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip belediye veya valilikçe

⁷⁰ Danıştay 6.D.1992/1621 E, 1993/491 K, 16.02.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

⁷¹ Danıştay 6.D. 1991/2016 E, 1992/2199 K, 15.05.1992-Aynı yönde Danıştay 6.D.1992/4353 E, 1993/1984 K, 24.05.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

⁷² Danıştay 6.D.1993/2829 E, 1994/2103 K, 30.05.1994, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

⁷³ Yasin, **a.g.e.** , ,s.72.

yıktırılacağı kurala bağlanmış olup, ruhsatsız başlanılan yapının davalı idarece durdurulduğuna ve davacının ruhsat başvurusu da bulunduğu göre bu aşamada yıkım kararı verilmesinde isabet bulunmamaktadır.”⁷⁴

Başvuru bir aylık süre geçtikten sonra yapılmış olsa bile ilgili idarenin, ruhsat başvurusunu reddetmeden yıkım kararı vermesi yerinde olmaz. Ruhsata bağlanabilecek bir yapının ruhsata geç başvurulması nedeniyle yıkılması, yıkımın amacı ile bağdaşmaz.

(3).Yıkım İşleminin Muhatabı

Yıkımın gerçekleştirilebilmesi için yıkım kararının muhatabına tebliğ edilmesi gerekir. Yıkım kararının tebliği ile yapı tatil tutanağının tebliği birbirine karıştırılmamalıdır. İmar Kanunu’nun belirlediği özel tebligat usulü yapı tatil tutanağına ilişkindir. Yıkım kararının ise muhatabına Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilmesi gerekir. Muhatap tebligat yapılacak adreste oturmuyorsa yıkım kararının yapı yerine asılması ve muhtara bırakılması halinde, bu usul kanunda sadece yapı tatil tutanağı için öngörülmüş olduğundan tebligat gerçekleştirilmemiş sayılır.⁷⁵

Hiç kuşkusuz, tebligatın usulüne uygun yapılabilmesi için ilk koşul muhatabın doğru tespit edilmesidir. Çoğu zaman ruhsatsız yapıyı yapan kişi ile bu yapının üzerinde bulunduğu taşınmazın maliki aynı kişidir. Ancak ruhsatsız yapıyı inşa eden, malik değil de bir başkası ise yıkım işleminin muhatabı inşaatı gerçekleştiren kişi olacaktır. Bu nedenle yıkım işleminin muhatabının, taşınmazın maliki olmaması o işlemin iptali için tek başına yeterli gerekçe oluşturmaz.⁷⁶

⁷⁴ Danıştay 6.D. 1992/3933 E, 1993/4413 K, 21.10.1993 (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010

⁷⁵ Danıştay 6.D. 2003/2824 E, 2004/6883 K, 22.12.2004, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

⁷⁶ Danıştay 6.D. 1992/104 E, 1992/5051 K, 21.12.1992, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

Ruhsatsız veya ruhsata aykırı inşa edilen yapı, yıkım kararından önce satılmış ise, yıkım kararının yeni malik adına düzenlemesi gerekir. Her ne kadar ruhsatsız ya da ruhsata aykırı inşaat önceki malik tarafından gerçekleştirilmiş ise de, yeni malik taşınmazı bütün hak ve borçları ve mevcut hukuki durumu ile satın aldığından, yıkımın muhatabı olacaktır.⁷⁷

Burada ulaşılan sonuç imar para cezalarında ulaşılan sonuçtan farklıdır. Yukarıda değinildiği gibi, cezaların şahsiliği ilkesi gereğince para cezasının muhatabı ruhsatsız veya ruhsata aykırı inşaatı gerçekleştiren eski malik olacaktır. Bu durum ilk başta bir çelişki gibi gözüксе de yıkım ve para cezasının niteliği düşünüldüğünde bu farklılığın bir çelişki oluşturmadığı görülecektir. Çünkü, yıkım doğrudan yapı üzerine uygulanan bir yaptırımken, imar para cezası yapı sahibine uygulanır. Yıkım ile mülkiyet hakkı zedelendiğinden malik kim ise o muhatap alınmalıdır. Ancak para cezası eylemi cezalandırdığından, eylemi gerçekleştiren kişi muhatap alınmalıdır. Böyle olunca para cezasında eski malikin, yıkım kararında ise yeni malikin muhatap alınması mümkündür.

İmar mevzuatına aykırı yapıyı inşa eden kişinin ölümü yıkım kararının bu kişi adına alınmasına engel değildir. Mirasbırakan adına alınacak bu karara karşı mirasçılar dava açabileceklerdir.⁷⁸ Çünkü, bu dava terekenin maddi boyutunu etkilemekte ve mirasçılarının menfaatini ihlal etmektedir.

(4).Yıkıma İlişkin Diğer Esaslar

Ruhsatsız yapıda ruhsatın alınmaması veya ruhsata aykırı yapıda aykırılığın giderilmemesi halinde yıkım kararını müteakiben yapı belediye veya valilikçe(il özel idaresince) yıktırılır. Yıkım masrafı da yapı sahibinden tahsil edilir. İdare yapı sahibinden yıkım masraflarının üzerinde bir bedel talep edemez. Her ne kadar bazı kanunlarda yıkım masraflarının üzerinde bedel talep edilebileceği şeklinde

⁷⁷ Yasin, **a.g.e.** , s.65.

⁷⁸ Danıştay 6.D. 2003/3742 E, 2005/594 K, 08.02.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

düzenlemeler bulunmaktaysa da, İmar Kanunu'nda bu yönde bir düzenleme bulunmadığından yıkım masrafından fazlasının tahsili hukuka uygun değildir.⁷⁹

Yıkım kararının hangi haller için alınabileceği kanunda belirtilmiştir. Bu haller dışında kalan bir husus için yıkım kararının alınması mümkün değildir. Yapıda ruhsata aykırılık bulunmuyorsa sadece yapının amaca aykırı olarak kullanılması yıkımı gerektirmez.⁸⁰ Örneğin, konut olarak inşa edilen bir yapının işyerine çevrilmesi yıkım işleminin gerçekleştirilmesine imkan tanımaz.

Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da ruhsat süresinin dolmasının yıkımı gerekli kılıp kılmayacağıdır. İmar Kanunu gereğince inşaatların ruhsatın alındığı tarihten itibaren beş yıl içerisinde tamamlanması gerektiği bilinmektedir. Ancak ruhsat süresinin dolmasından sonra inşaata devam edildiği yönünde herhangi bir tespit yoksa, ruhsat süresinin dolması başlı başına bir yıkım sebebi değildir.⁸¹

c.Diğer Kanunlara Göre Yıkım

(1).2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu

Boğaziçi alanındaki imar kurallarına aykırı yapıların yıkımı Boğaziçi Kanunu'nun 13. maddesine göre gerçekleştirilir. Bu maddeye göre;

- inşaat ruhsatı olmayan yapılar,*
- yapının, inşaat ruhsatı ve eklerine ve imar mevzuatına aykırı yapılmış bölümleri,*
- Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nce mühürlenerek yapımı durdurulmuş yapıların mühürlendikten sonra yapılan ilaveleri,*
- yapılarda kullanma izni verildikten sonra imar mevzuatına aykırı olarak yapılan değişiklik ve eklentiler,*

⁷⁹ Danıştay 6.D. 2003/4396 E,2005/947 K, 18.02.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

⁸⁰ Danıştay 6.D. 1998/3254 E, 1999/3159 K, 09.06.1999, **DD.**, Y.30, S.102, 2000, s.357.

⁸¹ Danıştay 6.D. 2003/6482 E, 2005/2789 K, 12.05.2005 Aynı yönde Danıştay 6.D. 2004/1434 E, 2006/1891 K, 12.04.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,27.01.2010.

Boğaziçi İmar İdare Heyeti'nin kararı ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün yazılı emri ile yıkılır veya yıktırılır.

Boğaziçi İmar Müdürlüğü yıkılması gereken yapıları tespit ettiğinde derhal valiliğe bildirilir. Vali, Boğaziçi İmar İdare Heyeti'ni en geç yedi gün içinde toplayarak konunun karara bağlanmasını sağlar ve kararı Boğaziçi İmar Müdürlüğü'ne gönderir.

Boğaziçi Kanunu'nda yıkım emrinin tebliği için özel usul öngörülmüştür. Buna göre; *“yıkım emri Tebligat Kanunu hükümlerine bağlı kalınmaksızın güvenlik kuvvetleri veya belediye zabıta kuvvetleri tarafından mal sahibi veya müteahhide tebliğ edilir. Tebligatın bu şekilde yapılması mümkün olmadığı takdirde, yıkım emri yapı mahallinde görülebilecek bir yere onbeş gün müddetle asılır ve bu işlem bir tutanakla belirlenir. Bu suretle durum mal sahibi veya müteahhide tebliğ edilmiş sayılır.”*

Tebliğatin tamamlanmasından itibaren yapının onbeş gün içinde mal sahibi veya müteahhit tarafından yıkılması gerekir. Eğer onlar yıkmazsa yıkım Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nce yerine getirilir ve yıkım masrafları %20 fazlası ile tahsil edilir.

Boğaziçi Etkilenme Bölgesi'nde yer alan bir yapı hakkında özel kanun olan 2960 sayılı Kanun'a göre yıkım kararı alınması gerektiği halde İmar Kanunu'na göre işlem yapılması, İmar Kanunu yapı sahibinin daha lehine hükümler içerdiğinden bozma nedeni sayılmamıştır.⁸² Ancak bu karara yönelik, yıkım kararının konusunu, hukuka aykırı yapı teşkil etse de, bu hukuka aykırı yapının nitelikleri, yıkım kararının verilme usulü gibi hususlar farklı düzenlendiğinden, her yıkım kararının da, bu konuya ilişkin yasal düzenlemeye göre verilmesi gerektiği şeklinde eleştiriler ileri sürülmüştür.⁸³

⁸² Danıştay 6.D. 1990/2612 E, 1992/1851 K, 22.04.1992, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 27.01.2010.

⁸³ Yasin, **a.g.e.** , s.24.

(2).775 Sayılı Gecekondu Kanunu

Daha önce de değinildiği gibi başkasına ait arsa veya araziler üzerinde sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar gecekondu olarak nitelendirilmektedir. Gecekondu Kanunu ile bir yandan kanundan önce yapılan gecekonduların korunması, yasal hale getirilmesi; öte yandan ise kanunun yürürlük tarihinden sonra yapılacak gecekonduların yapılmasının engellenmesi ve engel olunamayanların da yıkılması amaçlanmaktadır.

Kanunun 18. maddesine göre; *“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 izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş olsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.”* 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, Gecekondu Kanunu çerçevesinde belediyelere verilen bu yetkinin Büyükşehir Belediyeleri’nce de kullanılması mümkündür.

Kamu tüzel kişileri dışında kalan tüzel kişiler ile gerçek kişilere ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak izinsiz yapılar hakkında, arsa sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri şartıyla bu madde hükümleri(Gecekondu Kanunu m.18), aksi halde İmar Kanunu hükümleri uygulanır. Bir diğer ifade ile mülkiyet durumunun tevsik edilememesi halinde, yapı İmar Kanunu hükümleri çerçevesinde yıkılacaktır. Zaten bu son durumda yıktırılması söz konusu olan yapı, başkasının toprağında yapıldığı kanıtlanamadığına göre gecekondu da sayılmaz.⁸⁴

Hazineye ait taşınmaz üzerinde ruhsatsız yapılan inşaatın 775 sayılı Kanunun 18. maddesine göre yıkılması gerekirken 3194 sayılı Kanunun 32. maddesine göre yıkılması hukuka aykırı görülmemiştir. Danıştay bu tür durumlarda özel düzenleme

⁸⁴ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 10.Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2008, s.612.

yerine genel düzenlemenin, yani İmar Kanunu'nun uygulanmasını ciddi bir aksaklık olarak görmemektedir.⁸⁵

775 sayılı Kanun'un uygulanabilmesi için yapının tamamının 18. maddede belirtilen yerlerde olması gerekir. Taşınmazın bir kısmı hazine arazisi üzerinde bir kısmı ise yapı sahibine ait parsel üzerinde ise, yıkım İmar Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilebilir.⁸⁶ 775 sayılı Kanun, İmar Kanunu'na göre yapı sahibinin aleyhine hükümler içermektedir. Bu nedenle bu kanunun dar olarak uygulanarak, bir kısmı idarelere ait arazilere taşan taşınmazların İmar Kanunu'na tabi tutulması yerindedir.

(3).2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

Kültür ve Tabiat varlıklarının korunması amacıyla çıkarılan 2863 sayılı Kanun ile korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında ruhsatsız inşaat yapmak yasaklanmıştır. Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında; plana, sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır.

Kanun kapsamına giren alanlarda izinsiz veya sit şartlarına aykırı yapılaşmayı öğrenen Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu durumu ilgili belediye veya valiliğe bildirir. Belediye veya valilik 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre yıkım kararı alır. Kurulun bildirimi üzerine belediye veya valiliğin takdir yetkisi olmayıp, yıkım kararı alması zorunludur. Ancak koruma kurulunca yıkım kararı verilen taşınmazın ada ve parsel numaralarının sehven yanlış yazılması veya sit alanı dışındaki bir yapı hakkında yıkım kararı verilmesi gibi durumlarda, belediye veya valilik kararı ifa etmek yerine koruma kuruluna geri göndererek hukuka aykırılık konusunda koruma kurulunu uyarabilecektir.⁸⁷

⁸⁵ Danıştay 6.D.1988/2005 E, 1989/1828 K, 26.09.1989, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,30.01.2010.

⁸⁶ Danıştay 6.D.2006/2099 E, 2006/5781 K, 08.12.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,30.01.2010.

⁸⁷ Yasin, **a.g.e.** , s.42.

Koruma kurullarının görev alanına giren yerlerde yapı ruhsatı alabilmek için bu kurullardan izin almak gereklidir. Ancak kuruldan izin aldıktan sonra ruhsat alınmadan inşaaata başlanması yıkım kararı alınması sonucunu doğurur.⁸⁸

(4).3621 Sayılı Kıyı Kanunu

Kıyılarda gerçekleştirilecek imar faaliyetlerinin Kıyı Kanunu'nda belirtilen koşullara uygun olarak yapılması gerekir. Kıyı Kanunu kural olarak kıyılarda hiçbir yapının yapılamayacağını belirledikten sonra istisnai olarak yapılabilecek yapıları da göstermiştir. Buna göre; kıyıda imar planları ile,

-İskele, liman, barınak, yaşama yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkane, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları gibi, kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı korumak amacına yönelik alt yapı ve tesisler,

-Faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıda başka yerde yapılmaları mümkün olmayan tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri gibi, özelliği olan yapı ve tesisler,

-Organize turlar ile seyahat eden kişilerin taşındığı yolcu gemilerinin (krvaziyer gemilerin) bağlandığı, günün teknolojisine uygun yolcu gemisine hizmet vermek amacıyla liman hizmetlerinin (elektrik, jeneratör, su, telefon, internet ve benzeri teknik bağlantı noktaları ve hatlarının) sağlandığı, yolcularla ilgili gümrüklü alan hizmetlerinin görüldüğü, ülke tanıtımı ve imajını üst seviyeye çıkaracak turizm amaçlı(yeme-içme tesisleri, alışveriş merkezleri, haberleşme ve ulaştırmaya yönelik üniteler, danışma, enformasyon ve banka hizmetleri, konaklama üniteleri, ofis binaları) fonksiyonlara sahip olup, krvaziyer gemilerin yaşamasına ve yolcuları indirmeye müsait deniz yapıları ve yan tesislerinin yer aldığı krvaziyer ve yat limanları,

-Uluslararası spor otoritelerinin, Türkiye'de spor faaliyetlerinin düzenleneceğine dair kararı gereğince Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu spordan sorumlu Bakanlığın izni doğrultusunda kamu idareleri, özel bütçeli idareler, belediyeler ile il özel idareleri tarafından her türlü spor aktiviteleri ve organizasyonlarının yapılmasına yönelik spor tesisleri ve zorunluluk arz eden durumda bunların tamamlayıcı konaklama tesisleri,

⁸⁸ Danıştay 6.D. 1990/2310 E, 1992/1637 K,26.06.1990, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,30.01.2010.

Yapılabilir.

Kıyıda doldurma ve kurutma yoluyla kazanılan araziler üzerinde yapı yapılabilmesi ise Maliye ve Gümrük Bakanlığı'ndan izin alınması şartına bağlanmış ve yapı ruhsatının verilmesinde bu izin belgesi yeterli görülmüştür.

Yukarıda yer verilen hükümler göz önüne alındığında Kıyı Kanunu'nun kıyılarda yapılaşmayı sınırlı tutmayı hedeflediği görülecektir. Ancak, bu hükümlere rağmen herhangi bir şekilde Kıyı Kanunu kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar inşa edilecek olursa, bu yapılar İmar Kanunu hükümlerine göre yıkılacaktır.

(5).2918 Sayılı Karayolları Kanunu

Bu kanuna göre, belediye sınırları içinde veya dışında karayollarında her iki taraftan sınır çizgisine 50 metre mesafe içinde bağlantıyı sağlayacak geçiş yolları yönünden trafik güvenliğini etkileyecek yapı ve tesisler için izin alınması zorunludur. Bu izni belediye sınırları içinde belediye, belediye sınırları dışında karayolunun yapım ve bakımından sorumlu kuruluş verir. İzin alınmadan yapılan yapılar, her türlü gider sorumlulara ait olmak üzere yolun yapım ve bakımı ile ilgili kuruluşça ortadan kaldırılır.

(6).6831 Sayılı Orman Kanunu

Orman Kanunu'nun 17. maddesi, Devlet ormanları içinde bu ormanların korunması, üretim ve imarı ile ilgili olarak yapılacak her nevi bina ve tesisler müstesna olmak üzere; her çeşit bina ve ağıl inşası ile hayvanların barınmasına mahsus yerler yapılmasını, tarla açılmasını ve ormanların içine yerleşilmesini yasaklamıştır. Bu yasağa rağmen inşa edilen yapıların, Orman Genel Müdürlüğü tarafından muhafaza edilerek ormancılık ve diğer kamu hizmetlerinde kullanılması mümkün olduğu gibi bu yapıların yıkılarak ortadan kaldırılması da mümkündür.

(7).2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu

Bilimsel ve estetik bakımdan milli ve milletlerarası ender bulunan tabii ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçaları, 2873 sayılı Kanun'da milli park olarak nitelendirilmiştir. Milli parklardaki doğal dengenin bozulmaması için bu kanunda onaylanmış planlarda belirtilen yapı ve tesisler ve Genelkurmay Başkanlığı'nca ihtiyaç duyulacak savunma sistemi için gerekli tesisler dışında, kamu yararı açısından vazgeçilmez ve kesin bir zorunluluk bulunmadıkça, her ne surette olursa olsun hiçbir yapı ve tesisin kurulamayacağı ve işletilemeyeceği veya bu alanlarda var olan yerleşim sahaları dışında iskan yapılamayacağı belirtilmiştir.

Kanunun 15. maddesinde ise, bu Kanun kapsamına giren yerlerdeki kamu idareleri, kamu kurum ve kuruluşları ve Hazineye ait taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki mevcut açıklıkların ve var olan ağaçların, bitki örtüsünün yanması, her ne sebeple olursa olsun kesilmesi, sökülmesi, boğulması, budanması sonucunda oluşacak açıklıkların ve arazinin çeşitli şekillerde düzeltilmesi suretiyle elde edilecek sahaların üzerinde her türlü yapı ve tesisin yapılmasının yasak olduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu yapı ve tesislere hiçbir kayıt ve şart aranmadan Tarım ve Orman Bakanlığı'nca el konulacağı ifade edilmiştir. *"...Kanunda sadece "el koyma" ifadesine yer verilmiş olup bu şekilde el konulan yapıların yıkılıp yıkılmayacağı belirtilmemiştir. "El koyma" kavramı ile yapıların tasarruf yetkisinin idareye geçeceği anlaşılmaktadır. İdare bu şekilde kendisine geçen yapıları yıkabileceği gibi, idarenin bu yapıları kullanmasına da bir engel bulunmamaktadır."*⁸⁹

⁸⁹ Yasin, **a.g.e.** , s.40.

(8).2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

2560 sayılı İSKİ Kanunu ile su ve kanalizasyon hizmetlerinin ne şekilde yerine getirileceği düzenlenmiştir. Her ne kadar kanun İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin adını taşımaktaysa da sadece İstanbul'da değil diğer büyükşehirlerde de uygulanır. (2560 sayılı İSKİ Kanunu ek madde 5) Bu idarelerin görevli olduğu büyükşehirlerde, inşaat ruhsatının alınabilmesi için ilgili su ve kanalizasyon idaresinden, su ve kanalizasyon durumu hakkında belge alınması gerekir. Durum belgesi alınmadan veya durum belgesine aykırı olarak yapılan yapılar hakkında imar mevzuatının ruhsatsız yapılara ilişkin hükümleri uygulanır.

Su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirmek amacıyla kurulan kamu tüzel kişilerinin en önemli görevlerinden biri de su havzalarının kirlenmesini önlemektir. Bu doğrultuda su havzaları için zararlı tesis ve yapıların, tebligat üzerine ilgisince kaldırılması istenir. Verilen süre içinde kaldırılmayan yapılar su ve kanalizasyon idaresince kaldırılır ve yıkım masrafları ilgisinden tahsil edilir. (2560 sayılı İSKİ Kanunu m.20)

(9).2872 Sayılı Çevre Kanunu ve 383 Sayılı Özel Çevre Koruma Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname

Çevre Kanunu ile çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunması amaçlanmaktadır. Kanunda gerçekleştirilecek yapılaşma sırasında çevrenin korunması için alınması gerekli tedbirler belirtilmiştir. Ayrıca çevre kirliliğinin yol açabileceği sorunların önlenmesi amacıyla belirli bölgelerin “koruma alanı” olarak ilan edilebileceği kabul edilmiştir. Bu şekilde içme ve kullanma suyu koruma alanı olarak belirlenen yerlerde, Çevre Kanunu esaslarına aykırı olarak inşa edilen yapılar ise İmar Kanunu gereğince yıkılacaktır.

Çevre Kanunu'nun 9. maddesi ile ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarının, ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere, gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulması öngörülmüştür. Kanunda sözü geçen bu Kurum 383 sayılı KHK ile kurulmuştur.

KHK'nin 19. maddesine göre; Özel Çevre Koruma Bölgesi'nde yer alan, imar planlarına ve mevzuata aykırı her türlü yapı İmar Kanunu esasları çerçevesinde yıktırılacaktır. Mevzuata aykırı yapının inşasının durdurulması veya yıktırılması için gerekli işlemler ilgili kuruluşlarca yerine getirilir. Kanunda öngörülen sürelerde yıktırılmayan yapılar Bakanlıkça masrafı yapı sahibinden alınarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarından yararlanılarak yıktırılır.

(10).5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu

Bu Kanun toprağın doğal ve yapay yollarla kaybının engellenerek, korunmasını ve geliştirilmesini amaçlamaktadır. Tarım arazilerinin sınıflandırılması ve bilinçli şekilde kullanılması sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için yapılması gerekenlerin başında verimli tarım arazilerinin imara açılmasının engellenmesi gelmektedir.

Kanunda arazi kullanım planlarında, tarımsal amaçlı kullanım için ayrılmış arazilerde, izinsiz yapılan bütün yapıların yıktırılacağı belirtilmiştir. Arazinin yeniden eski hale getirilmesi için yapılacak masrafların da sorumlulardan tahsil edileceği öngörülmüştür.

(11).7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun

Deprem, su baskını, heyelan gibi doğal afetler karşısında alınacak tedbirler 7269 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Afet bölgelerinde yer alan ve meydana gelen afetlerden etkilenen yapıların yıkılması bu kanun esaslarına göre gerçekleştirilir. Buna göre; yapı sahiplerine yapılan tebligat üzerine yapının tehlikeli durumunun giderilmesi istenir. Verilen süre içinde sahiplerince ıslah edilmeyen bina ve bina kısımları belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümenince, diğer yerlerde ise il veya ilçe idare kurullarınca yıktırılır. Ancak bu Kanun çerçevesinde gerçekleştirilen yıkımın yaptırım niteliğinde olmadığı, doğal afet neticesinde tehlikeli hale gelmiş olan binanın ortadan kaldırılmasının amaçlandığı söylenmelidir.

(12).4373 Sayılı Taşkın Sular ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu

1943 yılında çıkarılan 4373 sayılı Kanun ile su altında kalan veya su baskınlarına uğrayabilecek alanlarda suların akmasına engel olan bina, tesis, fidan gibi engellerin kaldırılması öngörülmüştür. Bina ve tesislerin kaldırılması kamulaştırma yoluyla yapılacaktır. Ayrıca, Bakanlar Kurulu'nun taşkın bölgesi olarak tespit ve ilan ettiği alanlarda inşaat ve tesisat yapılması yasaklanmıştır. Bu yasağa aykırı olarak izin alınmadan yapılan ve suyun akmasına veya su seviyesinin yükselmesine neden olan inşaat, tesisat veya tadilat, Su İşleri Müdürü'nün yoksa Nafia Müdürü'nün teklifi üzerine valilik kararı ile yıktırılır veya kaldırılır ve masraflar sahiplerinden alınır.

(13).2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu

Kanunda, yurt savunması açısından önem taşıyan askeri tesisler ve bölgeler ile sınırların güvenlik ve gizliliğini sağlamak amacıyla bunların çevrelerinde, kıyılarında ve havalarında; kara, deniz ve hava askeri yasak bölgelerin oluşturulması öngörülmüştür. Çalışma kapsamı açısından kara askeri yasak bölgeleri önem taşımaktadır. Bu yasak bölgelerin çeşitli dereceleri vardır. Birinci derece kara askeri yasak bölgede yer alan taşınmazların kamulaştırılması öngörülmüş olup, bölgeye buradaki görevlilerle, yetkili komutanlığın izin verdiği Türk vatandaşı görevlilerden başkasının giremeyeceği ve oturamayacağı belirtilmiştir.

İkinci derecedeki kara askeri yasak bölgelerde ise yetkili komutanlığın izni alındıktan sonra yapı inşa edilebilir. Yetkili komutanlıkça izin verilmeyen veya komutanlıkça kabul edilen şartlara uymayan her türlü inşaat ve eylemler durdurulur. Böyle yapılar komutanlığın tayin ve tebliğ edeceği süre içinde sahipleri tarafından yıkılır. Süresi içinde yıkılmazsa yetkili komutanlığın istemi üzerine mahalli mülki idare amirliğince başka bir işleme gerek kalmadan yıktırılır ve masrafı sahiplerinden alınır.

(14).4342 Sayılı Mera Kanunu

Daha önce çeşitli kanunlarda tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak veya kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişileri adına tahsislerinin yapılması, belirlenecek kurallara uygun şekilde kullandırılması, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin arttırılması, ve sürdürülmesi, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesi, korunması ve kullanım maksadının değiştirilmemesi amacıyla Mera Kanunu çıkarılmıştır.

Kanunun 20. maddesine göre; “...yaylak ve kışlaklarda 442 sayılı Köy Kanunu’nda öngörülen inşaatlar ile valiliklerden izin alınmak suretiyle imar mevzuatına göre yapılacak kullanma amacına uygun mandıra, suluk, sundurma ve süreklilik göstermeyen barınak ve ağıllar ile Turizm Bakanlığı’nın talebi üzerine turizme açılması uygun görülen bölgelerdeki ahşap yapılar dışında ev, ahır ve benzeri inşaatlar yapılamaz.” Kanunda yıkıma ilişkin açıklık olmamakla birlikte, belirlenen esaslara aykırı olarak inşa edilen yapıların imar mevzuatı çerçevesinde yıktırılacağı kabul edilebilir.

III.YAPI SAHİBİNİN İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI BAŞVURABİLECEĞİ YARGISAL YOLLAR

İdarenin yargısal denetime tabi tutulması hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Türkiye Cumhuriyeti'nin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğunu belirten 1982 Anayasası, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutarak yargısal denetimin önemini göstermiştir.

İdarenin işlemlerinin tek yanlı olarak¹ uygulanabilir nitelikte olduğu ve kanunilik karinesinden yararlandığı düşünüldüğünde yargısal denetimin önemi daha iyi anlaşılacaktır. Tek yanlı olarak işlem yapabilen ve yaptığı bu işlemlerin hukuka uygun olduğu varsayılan idare karşısında, yönetilen konumunda olan kişilerin güçsüz durumda bulundukları ve çoğu zaman yargısal yollara başvurmaktan ya da idareye başvurarak işlemin gözden geçirilmesini istemekten başka bir imkana sahip olmadıkları bilinen bir gerçektir.

İdareye yapılan başvurunun her zaman için yeterli korumayı sağlaması mümkün değildir. İdare, çoğu zaman yaptığı işlemin hukuka uygunluğunu tartışmaktan kaçınmaktadır. Hata yapıldığının kabullenilmesi ve yanlışlığın düzeltilmesi konusunda idarenin isteksiz davranma eğiliminde olduğu söylenebilir. Hatta idarenin başvuruya yanıt vermeye çaba bile harcamadığı durumlarla da sıklıkla karşılaşmaktadır.

Her ne kadar bazı olumlu örnekler olsa da idari başvurunun büyük ölçüde istenilen sonucu gerçekleştirmemesi nedeniyle kişilerin mahkemeye başvurarak yargısal korunma talep etmekten başka imkanları kalmamaktadır. Zaten idari yargının işlevleri düşünüldüğünde; bunlardan birinin idarenin hukuka bağlılığını sağlamak ise, diğerinin bireyleri idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemleri karşısında korumak, yani yargısal bir koruma şemsiyesi oluşturmak olduğu görülecektir.²

¹ Özay, **Günışığında Yönetim**, s.405.

² Taner Ayanoglu, "Yargısal Korunma İşlevi Bakımından Tam Yargı Davasının Niteliği", **Danıştay 2003 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi),<http://www.danistay.gov.tr>, 02.03.2010.

İdarenin tüm eylem ve işlemleri gibi imara özgü idari yaptırımların da yargısal denetime tabi tutulması zorunludur. Bu yaptırımların bireylerin malvarlıkları açısından çok ciddi sonuçlar doğurabileceği bilinmektedir. Böyle bir yaptırıma muhatap olan yapı sahibinin yargısal yollara başvurusu çoğu zaman kaçınılmazdır. Diğer idari işlemlerin denetiminde olduğu gibi imar yaptırımlarına karşı da yapı sahibi, iptal davası ile veya bir zarar doğmuşsa tam yargı davası ile yargısal korunma talep edebilecektir. Çalışmanın bu bölümünde iptal ve tam yargı davalarına ilişkin genel açıklamalar yapıldıktan sonra bu davaların imar yaptırımları açısından farklılık gösteren özelliklerine değinilecektir.

A.İptal Davası

İptal davası, idari işlemler dolayısı ile menfaatleri ihlal edilenler tarafından idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarından biri ile hukuka aykırı olduğu iddiası ile açılan davadır. Bir başka ifade ile iptal davası; idarenin hukuka aykırı işleminin ortadan kaldırılmasını ve bu yolla idarenin hukuka bağlı kalmasını sağlamaya yönelik, idare hukukuna özgü bir davadır.³

Tanımlardan yola çıkarak iptal davasının özelliklerinin ortaya konulması mümkündür. Öncelikle iptal davasının amacının idarenin hukuka aykırı karar almasını önlemek, böylece idarenin hukuk kurallarına riayetini sağlamak ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen kararları ortadan kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumak olduğu söylenebilir.⁴ İdarenin hukuka aykırı işlemlerinin ortadan kaldırılması ve bu şekilde hukuk düzeninin tesis edilmesi, hukuk devletinin olmazsa olmazlarındandır. İşlemlerinin yargısal denetime tabi tutulacağının bilincinde olan idareden, keyfi davranmaktan kaçınarak hukuka uygun işlemler ve eylemler meydana getirmesi beklenir.

³ Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2000, s.104.

⁴ Ethem Atay, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması” **Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu** (Çevrimiçi),<http://www.danistay.gov.tr>, 02.03.2010.

İptal davasının sahip olduğu amaçtan hareket edilerek denilebilir ki; bu davanın açılmasını zorlaştıran veya görülen davada idari yargı denetiminin etkisini daraltan her hukuki düzenleme, hukuk devleti ilkesine aykırı olma riskini de beraberinde getirecektir.⁵

İptal davasının hukuk düzenini korumak amacını taşıyor olması, onu objektif bir dava haline getirmektedir.⁶ Bu davalarda ne davacının ne de davalının sübjektif hakkı ve şahsi durumu söz konusudur. İşlemin hukuk sistemine, objektif hukuk kurallarına uygun olup olmadığı araştırılmaktadır.⁷

İptal davasının objektif niteliğinin sonuçlarından biri resen inceleme yönteminin uygulanmasıdır. İptal davasının davacısının rolü sadece yargı merciini harekete geçirmekten ibarettir. Mahkeme, davacının ve idarenin iddialarıyla bağılı olmadığı gibi, davacının ileri sürdüğü iptal sebepleriyle de mutlaka ve her zaman bağılı değildir.⁸

1.İptal Davasının Ön Koşulları

İptal davasında idari işlemin hukuka uygun olup olmadığı incelenecektir. Ancak davanın esasına geçilmeden önce bulunması gereken bir takım koşullar vardır. Bir davanın esasına geçebilmek için bulunması gereken koşullara ön koşullar denir.⁹

Davanın ön koşullar yönünden reddedilmesi halinde esasın incelenmesine gerek kalmaz.¹⁰ Nitekim, İYUK'daki düzenleme de bu yöndedir. Dava dilekçesi üzerinde ilk incelemeyi yapacak olan hakim öncelikle işi görev ve yetki açısından

⁵ Cem Ayaydın, “İptal Davasının Sübjektifleştirilmesi”, **İÜSBFD**, No:9, 1994, s.6.

⁶ **A.e.**, s.5.

⁷ Çağlayan, **a.g.e.**, s.105.

⁸ Ali Ülkü Azrak, “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler” in **Onar Armağanı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1977, s.146-147.

⁹ Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, İsmail Ercan, **İdari Yargı**, İstanbul, 2.Sayfa Yayınları, 2008, s..131.

¹⁰ Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, **İdare Hukuku (Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, 3.Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.320.

inceleyecektir. Daha sonra sırasıyla davacının dava açma ehliyetinin olup olmadığı, işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı ve dava dilekçesinin kanunun aradığı unsurları içerip içermediği inceleme konusu yapılacaktır.

İptal davasının ön koşulları başlı başına bir çalışma konusu yapılabilecek genişliktedir. Bu nedenle ön koşullara ilişkin detaylı açıklamalar yapılması bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Çalışmada ön koşullar hakkında genel bilgi verilerek, idari yaptırımların iptaline yönelik davalarda özellik gösteren hususlara değinilecektir.

a.Görev

İdari yaptırımların açık düzenleme ile adli yargıda denetleneceğinin düzenlenmesi dışında, ülkede uygulanan idari rejimin doğal sonucu gereği görevli mahkemeler idare mahkemeleridir.¹¹ İmar para cezası dışındaki imar yaptırımlarında göreve ilişkin çok fazla tartışma bulunmamaktadır. Bu nedenle göreve ilişkin açıklamalarda daha çok tartışmaların yoğunlaştığı imar para cezaları göz önüne alınacaktır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen süre içinde 42.madde çerçevesinde verilen para cezaları aleyhine yapılacak başvurularda görevli mahkeme birçok kez değişmiştir. Bu durum uygulamada tereddütlerin yaşanmasına neden olmakta ve gerçekleşen sık değişikliklerin takibi güçleşmektedir. Çoğu kez mahkemeler görevsizlik kararı vermekte ve görevli mahkemeyi belirleme Uyuşmazlık Mahkemesi'ne kalmaktadır.

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bu cezalara karşı sulh ceza mahkemesine itiraz edilebileceği şeklinde bir düzenleme yer almaktaydı. Bu dönemde ruhsatsız veya ruhsata aykırı bir yapı dolayısı ile yıkım kararına ve para cezasına

¹¹ Özay, **İdari Yaptırımlar**, s.139-140.

hükmedildiğinde, yıkım kararı için idari yargı da iptal davası açılırken, para cezası için sulh ceza mahkemesine itiraz edilmekteydi. Böyle olunca birbiriyle bağlantılı olan işlemler için farklı yargı yerleri birbiri ile çelişkili kararlar verebilmekteydi. Sık görülen durumlardan biri de mahkemelerden birinin diğerinin yapacağı yargılama için bekleme kararı almasıydı.

Bu düzenleme uzun süre tartışmalara neden olduktan sonra iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne taşınmıştır.¹² Anayasa Mahkemesi'ne aykırılık iddiasında bulunan yerel mahkeme;

“...Uygulamalar göstermektedir ki, aynı olgudan kaynaklanan idari işlemlerin başka başka yargısal yerlere bırakılmasıyla yargılamanın en ivedi yoldan gelişmesi ve nesnel çözümün çelişkisiz olması ereğine ulaşılması da güçleşmektedir. Gerçekten de, imar kurallarına aykırı bir yapının eski hale getirilmesi, yani yıkılmasına ilişkin işlem idari yargı yerlerinde görülürken, aynı belediye encümen kararında yer alan imar para cezasına sulh ceza mahkemesinde bakılacak ve dahası kesinleşen para cezası üzerine düzenlenen ödeme emrinde ise gene idare mahkemesi görevli olacaktır. Birbiriyle bağlantılı bu işlemlerle ilgili davalarda bir diğeri ön sorunu oluşturacak, yargılama bir izleme ve bekleme içinde geçerken çelişkiler ortaya çıkacaktır. Daha açığı kimi durumlarda bir mahkeme yıkım kararını uygun bulurken, farklı bir yargı yeri, kendi yöntem ve yaklaşımlarıyla yıkım kararına bağlı para cezasını kaldırabilecektir. Bu düzenleme Anayasa'ya aykırı, yargı bütünlüğünde kopukluk gösteren bir düzenleme olarak durmaktadır.”

ifadeleri ile bu iddiasını temellendirmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu iddiaları yerinde bularak 3194 sayılı Kanun'un 42.maddesindeki düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna varmış ve maddenin iptali yönünde karar vermiştir:

¹² AYM, 1996/72 E, 1997/51 K, 15.05.1997, (Çevrimiçi) <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank> ,16.02.2010.

“...Tarihsel gelişime paralel olarak Anayasa'da adli ve idari yargı ayırımına gidilmiş ve idari uyuşmazlıkların çözümünde idare ve vergi mahkemeleriyle Danıştay yetkili kılınmıştır. Bu nedenle, kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idari yargı, özel hukuk alanına giren konularda adli yargı görevli olacaktır. Bu durumda idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda yasakoyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. İdari yargının denetimine bağlı olması gereken idari bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasakoyucu tarafından adli yargıya bırakılabilir. Ancak, itiraz konusu kuralda olduğu gibi bir idari işlemin bir bölümünün idari yargının, diğer bir bölümünün ise adli yargının denetimine bırakılmasında, kamu yararı bulunmamaktadır. Zira bu işlemler, kamu gücünün kullanılmasıyla ilgili bir idari işlemin devamı ve idari bir yasağa aykırı davranan kişiye idari bir yaptırımın uygulanması niteliğinde olup, çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde de idari yargının yetkili olacağı kuşkusuzdur.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'de bakılmakta olan dava, verilen para cezasının kaldırılmasına ilişkindir.3194 sayılı Yasa'daki düzenlenen biçimiyle yıkım kararına karşı idari yargıya başvurulacak ancak, 42.maddenin beşinci fıkrasının birinci tümcesi kuralı uyarınca para cezasına karşı, cezanın tebliğinden başlayarak 7 gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilecektir. Oysa yıkım kararının da, para cezasının da konusunu ruhsat alınmadan ya da ruhsata aykırı olarak yapılan yapı oluşturmaktadır. Her iki kararı da alan idaredir. İdarenin aynı yapı için aldığı kararın bir bölümünün idari yargıda bir bölümünün adli yargıda görülmesi yargılamanın bütünlüğünü bozar. İşlemin idari işlem olduğunda duraksanamayacağına ve bu konuda hizmetin gereği haklı bir neden ve kamu yararı da bulunmadığına göre, idari işlemin bölünerek bir bölümünün idari yargının bir bölümünün de adli yargının denetimine bırakılmasında isabet yoktur. Bu nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturmaktadır.”

İmar Kanunu'nun 42. maddesi çerçevesinde verilen imar para cezalarına karşı itirazların sulh ceza mahkemelerine yönlendirilmesinin en önemli gerekçelerinden biri, idari yargının ülke çapında yeterince yaygın olmadığı ve bu durumda sık uygulanan para cezalarına karşı etkin yargı denetiminin sağlanamayacağı iddiasıdır. Ancak para cezalarının çoğu zaman diğer imar yaptırımlarıyla birlikte uygulandığı

göz önüne alındığında, bu iddianın adli yargının görevli kılınmasını ve birbiriyle doğrudan ilişkili işlemlerin farklı mahkemelerde yargısal denetime tabi tutulmasını haklı göstermeye yetmeyeceği açıktır. Ayrıca idarenin karar alma usullerine yabancı olan sulh ceza mahkemeleri yerine idare mahkemelerinin görevli olması kişiler açısından daha fazla güvence sağlayacaktır. Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı yerinde olmuştur.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ile birlikte para cezaları dahil olmak üzere tüm imar yaptırımları idare mahkemelerinin görevi içerisinde kabul edilmiştir. Ancak 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte görev tartışmaları yeniden başlamıştır. Bilindiği üzere Kabahatler Kanunu tüm idari yaptırımlar için genel nitelikte bir düzenleme getirme ve idari yaptırımlara ilişkin mevzuattaki dağınıklığa son verme iddiaları ile çıkarılmıştır. Kanunun ilk halinde, genel hükümlerinin idari yaptırım içeren bütün fiiller için uygulanacağı ve idari yaptırımlara karşı onbeş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemeler karşısında İmar Kanunu çerçevesinde verilen para cezaları için hangi mahkemelerin görevli olduğu konusunda tereddütler ortaya çıkmış ve sulh ceza mahkemeleri ile idare mahkemeleri karşılıklı görevsizlik kararları vererek görev uyuşmazlığının ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Bu dönemde Kabahatler Kanunu hükümlerini göz önüne alan Uyuşmazlık Mahkemesi adli yargının görevli olduğu şeklinde karar vermiştir.¹³

Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra imar para cezaları için adli yargının görevli olduğu kabul edilmişse de bu durum fazla uzun sürmemiştir. Anayasa Mahkemesi bu kez de Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesindeki düzenlemeyi incelemiş ve Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin Kabahatler Kanunu ile ilgili vermiş olduğu iptal kararında dayanmış olduğu gerekçeler, yukarıda değinilen İmar Kanunu'nun 42.maddesindeki düzenlemenin iptaline ilişkin kararında kullandığı gerekçeler ile

¹³ UYM, 2006/127 E, 2006/141 K, 02.10.2006,
(Çevrimiçi)<http://rega.basbakanlik.gov.tr/>,14.02.2010.

benzer niteliktedir. Anayasa’da idari ve adli yargı ayrımının olduğu yinelenmiş ve idari yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevlendirilmesi konusunda Kanunkoyucu’nun geniş bir takdir hakkına sahip olmadığı vurgulanmıştır:

“...İdare hukuku esaslarına göre tesis edilen bir idari işlemin, sadece para cezası yaptırımı içermesine bakılarak idari yargı alanından çıkarılarak adli yargıya bırakılması olanaklı değildir. Bu durumda itiraz konusu kuralla (Kabahatler Kanunu m.3) diğer kabahatlere yollama yapılarak, yalnızca yaptırımın türünden hareketle ve idari yargının denetimine tabi tutulması gereken alanlar gözetilmeden, bunları da kapsayacak biçimde başvuru yolu, itiraz ve bunlara ilişkin usul ve esasların değiştirilmesi, Anayasa’nın 125. ve 155.maddelerine aykırıdır.”¹⁴

Görüldüğü gibi kısa süre içerisinde verilen iptal kararları ve kanun değişiklikleri ile görevli mahkeme sıkça değişmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrasında Kanunkoyucu Kabahatler Kanunu’nda değişiklik yapmış ve “ *İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali ile birlikte idari yargı meciinde görülür.*” şeklindeki düzenleme başvuru yoluna ilişkin 27. maddeye eklenmiştir. İptal kararı ve sonrasında yapılan kanun değişikliği doğrultusunda hem imar para cezası hem de diğer idari yaptırımlara karşı idari yargıda iptal davası açılabilecektir.

Son değişiklikleri göz önüne alan Uyuşmazlık Mahkemesi’ne göre de 3194 sayılı Kanun çerçevesinde tesis edilen yıkım ve para cezasına ilişkin işlemlere karşı açılan davalarda idari yargı görevlidir:¹⁵

Uyuşmazlık Mahkemesi’nce 3194 sayılı Yasa’nın 42. maddesine göre verilen idari para cezasının 5326 sayılı Kanun’un 16. maddesinde belirtilen idari yaptırım türlerinden biri olduğu, 3194 sayılı İmar Kanunu’nda idari para cezasına itiraz konusunda

¹⁴ AYM, 2005/108 E, 2006/35 K,01.03.2006, (Çevrimiçi)www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank,16.02.2010.

¹⁵ UYM, 2007/1 E, 2008/82 K, 07.04.2007, (Çevrimiçi)http://rega.basbakanlik.gov.tr/,14.02.2010.

görevli mahkemenin gösterilmediği, ancak idari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde idari para cezasına ilişkin kararın hukuka aykırılığı iddiasının da, idari yargı yerinde görüleceğinin kuşkusuz olduğu belirtilerek; Kabahatler Kanunu'nun 5560 sayılı Kanun'la değişik 3. maddesi ve aynı Kanunun 27. maddesine 5560 sayılı Kanun'la eklenen sekizinci fıkra hükmü bir arada değerlendirildiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca verilen para cezasına karşı açılan davaların, idari yargının görev alanında görüleceği (sonucuna varılmıştır.)

İdare, imar para cezasının iptal davası açılmaması veya açılan davanın reddedilmesi sonucunda kesinleşmesi üzerine cezanın tahsili için harekete geçecektir. Bu doğrultuda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun çerçevesinde ödeme emri düzenlenerek cezanın muhatabına gönderilir. Ödeme emrine karşı dava açılacak olursa, bu davada görevli mahkeme vergi mahkemesi değil idare mahkemesidir.¹⁶

b.Yetki

Yargısal yollara başvurmada görevli mahkemenin doğru olarak belirlenmesi tek başına yeterli olmayıp aynı zamanda yetkili mahkemenin de belirlenmesi gerekmektedir. Mahkemelerin yetkisi coğrafi açıdan sınırlandırılmış olduğundan bir davanın ancak yetkili mahkemede karara bağlanması mümkündür. “...Yetki sorununun ortaya çıkabilmesi için aynı tür mahkemeden, ülkede birden çok bulunması gerekir. İdari yargıda yetki sorunu idare mahkemeleri arasında, ya da vergi mahkemeleri arasında çıkabilir. Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi için yetki sorunu söz konusu değildir.”¹⁷

¹⁶ Danıştay 6.D. 1988/2894 E, 1989/25 K, 16.01.1989, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.02.2010.

¹⁷ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**s.876.

Hukuk yargılama usulünde kural olarak¹⁸ taraflar yetkili mahkemeyi aralarında anlaşarak belirleyebilme hakkına sahipken, idari yargıda yetki kamu düzeninden sayılır. Bir diğer ifade ile, idari yargıda yetkili mahkeme kanunkoyucu tarafından belirlenmiştir ve tarafların aralarında anlaşarak yetkili mahkemeyi belirleme imkanları yoktur. Yine hukuk yargılamasında kural olarak mahkeme yetkili olup olmadığını resen inceleyemez, bu hususun ilk itiraz olarak ileri sürülmesi gerekirken, idari yargıda mahkeme yetkili olup olmadığını resen incelemek durumundadır. Ayrıca taraflar da yargılamanın her aşamasında yetki itirazı yapabilirler.¹⁹

İdari yargıda yetki kuralları İYUK'da düzenlenmiştir. Öncelikle 32. maddede ayrıca yetkili mahkemenin gösterilmemiş olduğu hallerde, yetkili idare mahkemesinin dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu şeklindeki düzenleme ile genel yetkili mahkeme belirtilmiştir. Kanunun 33-37. maddelerinde de özel yetkili mahkemeler gösterilmiştir.

İmar yaptırımlarına ilişkin uyuşmazlıklar taşınmaz maldan kaynaklanmaktadır. Kanunda taşınmaz mallara ilişkin 34.maddede özel yetki kuralı getirilmiştir. Buna göre; imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin davalarda yetkili mahkeme, taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesidir. “...İdari yargılama usulünde özel ve kesin yetki kuralı öngörülümüşse, o hüküm uygulanacaktır. “Özel kural genel kuralı kaldırır” ilkesinden hareketle, imar ile ilgili 34.madde hükmü, 32.madde hükmünü bertaraf edeceğinden imar yaptırımlarıyla ilgili davalarda taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi yetkili olacaktır.”²⁰

¹⁸ Kesin yetkinin olduğu hallerde ise yetki kamu düzeninden sayılır ve taraflar yetkili mahkemeyi kararlaştıramazlar. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Yavuz Alangoya,Kamil Yıldırım,Nevhis Deren Yıldırım, **Medeni Usul Hukuku Esasları**, 5.Bası, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005, s.110.

¹⁹ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**s.887.

²⁰ Yılmaz, **a.g.e.** , s.170.

Davanın yetkisiz mahkemede açılması durumunda mahkeme davayı yetki yönünden reddederek dosyanın yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verir.(İYUK m.15/1-a) Ancak yetkisizlik nedeniyle dosyanın gönderilmiş olduğu mahkeme de kendisini yetkisiz görebilir. Bu durumda mahkemeler aynı bölge adliye mahkemesinin yargı çevresinde yer alıyorsa o bölge adliye mahkemesi, farklı bölge adliye mahkemelerinin yargı çevresinde yer alıyorsa Danıştay tarafından yetki uyuşmazlığı çözülür. Bu şekilde yetkili kılınan mahkeme, davaya bakmak zorunda olup; yeniden yetkisizlik kararı veremez.²¹

c.Ehliyet

Ehliyet kavramı ile davada taraf olma ve dava açabilme yeteneği kast edilmektedir.²² İdari Yargılama Usul Kanunu'nda ehliyetle ilişkin bir kural getirilmemiş ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapılmıştır. Dolayısıyla idari yargıda ehliyet sorunlarının çözümü için hukuk yargılamasında getirilen kurallar geçerli olacaktır.

Ehliyet, taraf ehliyeti ve dava açma ehliyeti olmak üzere ikiye ayrılabilir. Yargılama ilişkisinin süjesi olma şeklinde tanımlanan²³ taraf ehliyeti, maddi hukuktaki “hak ehliyetinin” yargılama hukukuna yansımasıdır. Bir diğer ifade ile, davada taraf olabilmek için hak ehliyetine sahip olmak gerekir. Gerçek kişilerde hak ehliyeti, çocuğun sağ olarak tamamıyla doğduğu anda yani kişiliğin başlamasıyla ortaya çıkar ve ölüme kadar devam eder. Tüzel kişiler ise mevzuata uygun olarak ortaya çıktıkları andan itibaren hak ehliyetine ve dolayısı ile taraf ehliyetine sahip olurlar.

İptal davalarında tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarının da taraf olabileceği kabul edilmektedir. “...Davada taraf olma ehliyetinin(yeteneğinin) iptal davalarında tam olarak uygulanması kimi durumlarda iptal davasının niteliği ve konuş

²¹ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.888.

²² **A.e.**, s.897.

²³ Alangoya,Yıldırım,Deren-Yıldırım, **a.g.e.** , s.125.

amacıyla bağdaşmaz. Bilindiği gibi, iptal davası ile idarenin hukuka uygun hareket etmesi, hukuka aykırı kararlarının iptal ettirilmesi sağlanmak istenmektedir. ...Bu nedenlerle Danıştay'ın yerleşmiş içtihadına göre, idarenin davalı durumda olduğu iptal davalarında, idarenin davada taraf olma ehliyeti tam olarak aranmamakta, aleyhine dava açılan idarenin, tüzel kişiliği bulunup bulunmadığı konusu üzerinde durulmayıp, davanın iptali istenen kararı alan makama yöneltilmesi genel olarak yeterli sayılmaktadır.”²⁴

Taraf ehliyetine ilişkin açıklamalardan sonra dava açma ehliyetine gelindiğinde, dava açma ehliyetinin bir davayı yürütebilme, usuli işlemleri yapabilme ehliyeti olduğu söylenebilir. Bir başka ifade ile, dava açma ehliyeti maddi hukuktaki fiil ehliyetinin yargılama hukukuna yansımasıdır. Bilindiği gibi ayırt etme gücüne sahip, ergin olan ve kısıtlı olmayan her gerçek kişinin fiil ehliyeti ve dolayısı ile dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Tüzel kişiler ise organlarının oluşması ile birlikte dava ehliyetine sahip olurlar.²⁵

İdari yargıda ehliyet kavramı, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu ile belirlenen kuralların dışında, her olayda idari işlem ile davacısı arasında aranması gereken “menfaat” kavramını da içermektedir.²⁶ Bir diğer ifade ile, idari yargıda dava açabilmek için taraf ve dava açma ehliyetinin bulunması yeterli olmayıp, dava konusu yapılan işlemin davacının menfaatini ihlal etmiş olması da gerekir.²⁷

Her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılması idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olabilir. Bu nedenle işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığı aranmaktadır. İmar Hukuku’ndan kaynaklanan uyuşmazlıklarda Danıştay menfaat ilişkisini geniş yorumlamaktadır. Ancak bu eğilim daha çok imar planları gibi genel nitelikteki düzenlemelerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda gündeme gelmektedir. “...Kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlem olan imar planına karşı semt

²⁴ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku), s.901.

²⁵ Taraf ve dava açma ehliyetine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.Baki Kuru,Ramazan Aslan,Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2002, s.266 v.d,Alangoya,Yıldırım,Deren-Yıldırım, **a.g.e.** , s.125 v.d.

²⁶ Kahraman Berk, **İdari Yargılama Usulü Kanunu Kapsamında İlk İnceleme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2008, s.104.

²⁷ Odyakmaz-Kaymak-Ercan, **a.g.e.** , s.138.

sakini(komşu) sıfatıyla menfaatin ihlal edildiğinden bahisle iptal davası açılması olanaklı ise de, kişisel çıkarları ihlal eden, somut, sübjektif nitelikteki işlemlere karşı bu sıfatla(semt sakini-komşu) açılacak davaların ehliyet yönünden reddi gerekir.”²⁸ İmara özgü idari yaptırımlar, kişisel çıkarları ilgilendiren, sübjektif nitelikte işlemler olduklarından bu işlemlerde menfaat ilişkisinin çok geniş yorumlanması söz konusu olmaz.

Her olay ve davada, idari işlem ile dava açacak kişi arasında meşru, güncel ve kişisel bir menfaat olup olmadığı yargı mercilerince değerlendirilerek takdir edilecektir.²⁹

Meşru Menfaat: Bir menfaatin meşru sayılabilmesi için hukuken ileri sürülebilir olması, bir başka deyişle hukuksal bir durumdan ortaya çıkması ya da böyle bir duruma dayanması gerekir.³⁰ Örneğin, Hazineye ait olan bir taşınmazla üzerinde ruhsatsız olarak yapılan yapı dışında herhangi bir mülkiyet ilişkisi veya bağı af yasasından doğan bir hakkı bulunmayan davacının, bu taşınmazla ilgili dava konusu işlemlerde hukuken korunması gerekli bir menfaati olmadığı gerekçesiyle, dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır.³¹

Güncel Menfaat: Menfaatin kural olarak dava açarken veya dava karara bağlanırken bulunması gerekir.³² Mevcut olmayan, ortadan kalkmış veya ileride doğacak bir menfaat ilişkisi nedeniyle dava açabilmek mümkün değildir. “... *Bu noktada önemli olan, işlemin sonuçlarının yerine getirilmesi ile davanın açıldığı tarihte etki doğuruyor olmasının birbiri ile karıştırılmamasıdır. Örneğin, yıkım konulu bir işlem derhal hukuksal sonuçlar doğurmakta ve uygulanarak işlem hukuksal sonuçlarını yitirmektedir. Yukarıda yapılan açıklamalar dikkate alındığında, hukuki sonuçlarını doğurmuş ve sonlandırmış işleme karşı davanın açıldığı tarihte işlem hukuksal sonuç doğurmamaktadır. Halbuki, yıkımdan sonra açılacak davada, yıkım işlemi dava tarihi itibarıyla etkilerini*

²⁸ Danıştay 6.D. 1998/4164 E, 1999/4196 K, **DD.**,Y.31,S.103., s.601.

²⁹ Danıştay 6.D.2004/1140 E, 2006/1257 K,20.03.2003, (Çevrimiçi)<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 17.02.2010.

³⁰ Cenk Şahin,“İmar Planlamasında Menfaat Kavramı”, (Çevrimiçi)www.akader.info/KHUKA/2004_eylül/11.htm,01.03.2010.

³¹ Danıştay 6.D. 1997/6910 E, 1998/6773 K, 23.12.1998, Zehredin Aslan, Kahraman Berk, **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, 4.Bası, İstanbul, Alfa Kitabevi, 2007, s.170.

³² Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**s.438.

yitirmiştir. Bu nedenle, etkilerini dava açılmadan gösteren işlemlerde, davanın açıldığı anda “işlemin aktüelliğinden” bahsedilemez ve aktüellik aranmaz. Nitekim, davacının, işlemin iptalini isteme konusunda da korunan hukuki yararı bulunmaktadır. Yıkım kararının hukuka aykırılığının ispatı üzerine tam yargı davası açılabilir veya yıkılan yapının yerine yeni bir bina yapma konusunda (menfaat ortaya çıkabilir.) Bu bağlamda, bazı idari işlemlerin, işlemin tesis anında hukuksal sonuçlar doğurması yeterlidir.”³³

Kişisel Menfaat: Dava konusu işlemin kural olarak doğrudan davacının menfaatini etkilemiş olması gerekir. Salt başkasını etkileyen işlemler nedeni ile dava açılmaz.³⁴

İmar yaptırımlarında menfaati doğrudan ihlal edilenin yapı sahibi olması dolayısıyla, bu yaptırımlara karşı açılacak davalarda taraf ve dava açma ehliyetine sahip olan da öncelikle yapı sahibidir. Danıştay kararları da bu yöndedir. Hatta idari yaptırım kararında yapı sahibinin ismi maddi hata sonucu yanlış yazılmış olsa bile, dava ehliyetinin mevcudiyetinin devam ettiği kabul edilmektedir.³⁵

Yıkım kararının yapı sahibi dışında bir kişi adına alınması halinde bu kişinin davacı olabileceği ve bu kararın iptalini istemekte kişisel ve güncel menfaatinin bulunduğu kabul edilmektedir.³⁶ Yapı sahibinin de bu karara karşı dava açmakta menfaatinin bulunduğu kabul edilmelidir. Çünkü, bu kararın uygulanması durumunda mülkiyet hakkı zedelenecek ve karardan etkilenecek olan odur.

Bazı durumlarda ise yapı sahibi dışındaki kişiler de imar yaptırımlarına karşı davacı olabilir. Bunların başında apartman yöneticileri gelmektedir. Kat mülkiyetinin kurulmuş olduğu apartmanlarda, apartman adına tesis edilen idari yaptırımlara karşı

³³ Berk, **a.g.e.** , s.148.

³⁴ Odyakmaz-Kaymak-Ercan, **a.g.e.** , s.141.

³⁵ Danıştay 6.D. 1993/1374 E, 1993/2330 K, 11.06.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,17.02.2010.

³⁶ Danıştay 6.D. 1989/180 E, 1990/877 K, 11.06.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,17.02.2010.

apartman yöneticilerinin, ayrıca bir yetkiye ihtiyaç duymaksızın yönetici sıfatıyla dava açabilmesi mümkündür.³⁷

Haklarında idari yaptırım uygulanan yapıların kamuya ait olması durumunda ise, bu yaptırıma karşı yapının ilçe sınırları içinde bulunması halinde kaymakamın, il sınırları içinde bulunması halinde ise valinin iptal davası açmakta menfaati bulunmaktadır.³⁸ İmar yaptırımlarına karşı kiracının da dava açması söz konusu olabilir. Yaptırımın kiracının yapıdan yararlanma imkanını ortadan kaldırarak nitelikte olması halinde -örneğin yıkım kararı- kiracının dava ehliyetinin bulunduğunu kabul edilmektedir.³⁹

d.Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem

İptal davası idarenin işlemlerine karşı açılır. “...İdarenin işlemlerinden, ancak “yürütülmesi gerekli” ve “tek yanlı” olanlar iptal davasının konusunu oluşturur. İdarenin danışma niteliğinde olan, görüş belirten işlemleri, bazı istisnalar dışında idari sözleşmeler ve idari yargı kararları, iptal davasına konu olamazlar. Kısaca belirtmek gerekirse, yalnız “etkili idari kararlar” iptal davasına konu olabilir.”⁴⁰

İdarenin uyguladığı imar yaptırımları, araya başka bir işlemin girmesine gerek kalmaksızın, doğrudan çeşitli hukuki sonuçlar meydana getirdiği için icrai(yürütülebilir) nitelikte işlemlerdir.⁴¹ Yıkım, yapının mühürlenmesi, imar para cezası, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izninin iptali ve kamu hizmet ve tesislerinden faydalandırmama gibi idari yaptırımlar bu nitelikleri ile iptal davasına konu olabilirler. Ancak, kesin ve yürütülebilir olmayan ve idarenin uygulayacağı

³⁷ Danıştay 6.D. 2004/979 E, 2006/1140 K,15.03.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,17.02.2010.

³⁸ Danıştay 6.D. 2001/5614 E, 2002/5850 K,11.12.2002, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

³⁹ Danıştay 6.D. 1983/737 E, 1983/3372 K, 04.11.1983, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

⁴⁰ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s319.

⁴¹ Yılmaz, **a.g.e.** , s.180.

yaptırımının hazırlığı şeklinde ortaya çıkan tespitler ve raporlar tek başına iptal davasının konusunu oluşturmazlar.

e.Süre

Mahkemelere yargısal korunma amacı ile başvurabilme süre bakımından sınırlandırılmıştır. Sürenin geçmesi ile birlikte yapılan işlem kesinleşir ve artık bu işlem için hukuki yollara başvurma imkanı ortadan kalkar. İdari işlemlerin uzun süre, iptal edilme tehdidi altında bulundurulması, kamu hizmetlerini olumsuz yönde etkiler.⁴² Ancak sürenin çok kısa tutulması da kişilerin hak arama özgürlüğünü engeller. Bu durumda dava açma süresinin belirlenmesinde kişilerin yararı ile kamu yararının dengelenerek makul bir sürenin ortaya konulması gerekir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde 60 gün olup, bu süre yazılı bildirim tarihinden itibaren başlar. Dava süresi idari yargıda kamu düzeninden sayılır ve dava dilekçesi üzerinde ilk incelemeyi yapacak olan hakim, davanın süresi içinde açılıp açılmadığını resen araştırır. Davanın süresi içinde açılmadığının tespit edilmesi halinde davanın reddine karar verilir. Taraflar da yargılamanın her aşamasında davanın süresi içinde açılmadığını ileri sürebilirler.

Diğer idari işlemlere karşı açılacak davaların olduğu gibi, İmar Hukuku'na özgü idari yaptırımlara karşı açılacak davaların da süresi içinde açılması zorunludur. İmara ilişkin yaptırımları içeren mevzuat oldukça dağınıktır. Böyle olunca dava süresinde tereddüt yaşanması söz konusu olabilir. Dava açmadan önce imar yaptırımı hangi kanundan kaynaklanıyorsa o kanun incelenerek, özel bir dava süresine yer verilip verilmediği araştırılmalıdır. Özel bir dava süresi öngörülmemişse İYUK'daki 60 günlük genel dava açma süresi içinde davanın açılması gerekir.

⁴² Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.943.

Özel dava açma süresi öngörülen hallerin son dönemde Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları ve Kanunkoyucunun değişiklikleri ile ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Örneğin, imar para cezasına ilişkin İmar Kanunu'nun 42.maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce 7 günlük bir itiraz süresi içermekteyken, iptal kararı ile birlikte bu süre ortadan kalkmış ve bu cezalara karşı genel dava açma süresi içinde idari yargıda dava açılması mümkün hale gelmiştir.

Bir diğer değişiklik de Kıyı Kanunu'nun 15. maddesi çerçevesinde uygulanan imar para cezalarına karşı, 7 gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebileceği şeklindeki düzenlemeyi ortadan kaldıran Kanunkoyucu tarafından yapılmıştır.(5728 sayılı Kanun m.466) Her yaptırım için ayrı süre öngörülmesi karışıklıklara neden olabilecek niteliktedir. Süreye ilişkin özel düzenleme yapılmasını haklı kılan bir neden olmadıkça istisnai düzenlemelerden kaçınılması ve genel dava süresinin uygulanması yerinde bir tutumdur.

Para cezası dışındaki imar yaptırımları için de genel dava açma süresinin yani 60 günlük sürenin geçerli olduğu söylenebilir. Yıkım yaptırımı öngören başta İmar Kanunu olmak üzere kanunların hiçbirinde dava açma süresine yer verilmemiştir. Aynı şekilde idari yaptırım olarak karşımıza çıkan yapı ruhsatı veya yapı kullanma izninin iptali ya da yapının kamu hizmet ve tesislerinden faydalandırılmaması hallerinde de genel dava açma süresi geçerlidir.

Yapının mühürlenmesine ilişkin işlemin, inşaatın devamını engellemesi nedeniyle başlı başına bir idari yaptırım olduğu ve tek başına iptal davasına konu edilebileceği daha önce belirtilmişti. Bu işleme karşı açılacak davalarda süreye ilişkin öğretide ileri sürülen bir görüşe değinilmesi yerinde olacaktır. YILMAZ, tarafından ileri sürülen görüş; yapının durdurularak inşaatın mühürlenmesi yaptırımına karşı İmar Kanunu'nda belli bir sürede dava açılabilmesinin öngörülmediğini kabul etmekle beraber, durdurma kararının tebliğinden itibaren en çok bir ay içinde yapının ruhsata uygun hale getirilerek veya ruhsat alınarak belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasının istenebileceği şeklindeki düzenleme nedeniyle, dava açma süresinin de bir ay(otuz gün) olarak belirlenmiş

olduğu tespitini içermektedir.⁴³ Ancak bu tespitin yerinde olmadığı söylenebilir. Yazarın da belirttiği gibi bir aylık süre dava açılmasına yönelik değildir. Bu süre inşaatın bir an önce imar mevzuatına uygun hale getirilmesi için yapı sahibinin harekete geçirilmesine yöneliktir. Yapı sahibi idarenin tespitinin doğru olmadığını yani yapıda ruhsata aykırılık bulunmadığını düşünüyorsa bir aylık süreyi hareketsiz geçirse bile, 60 günlük genel dava açma süresi içinde iptal davası açabilir. Bir diğer ifade ile kanundaki düzenleme genel dava açma süresini bertaraf eden özel bir düzenleme şeklinde değerlendirilemez ve yapı tatil zaptının yapıya asılmasından itibaren 60 gün içinde yapının mühürlenmesi işlemine karşı dava açılabilir.

Yapı sahibinin uygulanan yaptırımlara karşı dava açmadan önce yaptırıma karar veren belediye veya valiliğe başvurarak, yaptırımın geri alınmasını isteme hakkı da vardır. Bu başvurma idari dava açma süresi içinde yapılabilir ve işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde başvuru reddedilmiş sayılır.

Yapı sahibinin yaptırımın geri alınması yolundaki başvurusunun reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde, dava açma süresi yeniden başlar ve başvurma tarihine kadar geçen süre de hesaba katılır. (İYUK m.11) Ancak belediyenin imarla ilgili almış olduğu bir kararın iptali için, üst makam olduğu şeklinde bir yanılığa düşerek valiliğe başvurulması halinde, bu başvuru işlemeye başlamış dava süresini kesmeyecektir.⁴⁴

İdare imar para cezasının tahsili amacıyla 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da öngörülen şekilde ödeme emri düzenlemiş⁴⁵ veya ihtiyati haciz⁴⁶ uygulamışsa bu işlemlere karşı açılacak iptal davalarında 7 günlük sürenin geçerli olacağı unutulmamalıdır. Alacağın kaynağı imar para cezası olsa da

⁴³ Yılmaz, **a.g.e.** , s.182.

⁴⁴ Danıştay 6.D. 1988/833 E, 1990/166 K, 26.02.1990, **DD.**, Y.21, S.80, 1991, s.242.

⁴⁵ Danıştay 6.D. 2005/6912 E, 2006/1029 K, 10.03.2006, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

⁴⁶ Danıştay 6.D.1992/3030 E, 1992/5045 K, 21.12.1992, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

burada ödeme emrinin veya ihtiyati haczin iptali istendiğinden süre açısından 6183 sayılı Kanun'daki düzenlemeler geçerli olacaktır.

f.Husumet

İptal davasında uyuşmazlığın tarafı gerçek anlamda idare değildir. Bu davada davalı olarak işlemi tesis eden idare gösterilse de, aslında davacı ile dava konusu edilen hukuki işlem karşı karşıya gelmektedir.⁴⁷ İmara özgü idari yaptırımların iptali için açılacak davalarda, uygulamada yerleştiği şekilde yaptırımı uygulayan belediye veya valiliğin(il özel idaresinin) hasım olarak gösterilmesi gerekir. İlk inceleme sonucunda davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açıldığının tespiti halinde, mahkeme dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğine karar verir. (İYUK m.15/1-c)

g.Dava Dilekçesindeki Eksiklikler

İdari yargıda açılacak davalarda dava dilekçesinin hangi unsurları içermesi gerektiği İYUK'un 3. maddesinde belirtilmiştir. İdari Yargılama Hukuku'nda, yazılılık ilkesi geçerli olduğundan, dava dilekçesinin kanunda yazılı şekilde tanzimi büyük önem taşımaktadır.⁴⁸ Bu nedenle 3. maddedeki unsurları içermeyen bir dilekçenin, otuz gün içinde bu maddeye uygun şekilde düzenlenmesi ve eksikliklerin giderilmesi için reddine karar verilir.

İYUK'un 5. maddesinde ise birden fazla işleme karşı tek bir dava dilekçesi ile dava açmanın koşulları ile birden fazla kişinin birlikte dava açabilmesinin koşulları gösterilmiştir. Buna göre; aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık veya sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılabilir. Davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması durumunda birden fazla kişi tek bir dilekçe

⁴⁷ Ethem Atay, **a.g.m.** , Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi) <http://www.danistay.gov.tr>,02.03.2010.

⁴⁸ Berk,**a.g.e.**, s.248.

ile dava açabilir. 5. maddede belirtilen koşulları taşımayan dilekçelerin, otuz gün içinde bu maddeye uygun şekilde düzenlenmek üzere reddine karar verilir. Birden çok işleme aynı dilekçeyle dava açılabilmesi olanağının kural olarak aynı mahkemenin görev ve yetkisine giren işlemler açısından söz konusu edilebileceği, usul yasasının düzeni ve ilke sıralamasının doğal sonucudur.⁴⁹

İmar yaptırımlarının iptali amacıyla açılacak davalarda 5. maddenin uygulanması gündeme gelebilir. Örneğin, yapının ruhsatsız veya ruhsata aykırı olduğu gerekçesi ile yıkım kararı alınması ve imar para cezası uygulanması durumunda bu iki yaptırım için ayrı ayrı dava açılması yerine bir dilekçe ile tek bir dava açılması mümkündür. Yine ruhsatsız olduğu için hakkında yıkım kararı alınan bir apartmandaki kat malikleri, yıkım işleminin iptali için ayrı ayrı dava açabilecekleri gibi müşterek dilekçe ile tek bir dava da açabilirler.

2.İptal Davasının Sonuçları

İptal davasında davacı, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü idari işlemin ortadan kaldırılmasını talep eder. Her davada olduğu gibi iptal davasında da mahkemenin davacının talebini ret ya da kabul etmesi mümkündür. İptal davasının reddi dava için gerekli ön koşulların olmaması nedeniyle olabileceği gibi, esasa ilişkin hususlar nedeniyle de olabilir. Yukarıda değinilmiş olan ön koşullardan birindeki eksiklik davanın reddi sonucunu doğuracaksa da taraflar süre aşımı nedeni hariç olmak üzere, eksik olan ön koşulu yerine getirmek suretiyle süresi içinde yeniden iptal davası açabilirler.⁵⁰ Davanın esastan reddedilmesi halinde ise davacı tarafından ileri sürülen iddiaların gerçekleşmediği, dava konusu olayda bulunmadığı saptanmış olur.⁵¹

⁴⁹ A.e., s.260

⁵⁰ Odyakmaz-Kaymak-Ercan, a.g.e. , s.171.

⁵¹ Atay, a.g.m. , Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi)www.danistay.gov.tr/02.03.2010.

İptal davasında ikinci ihtimal davacının talebinin kabul edilmesi yani idari işlemin iptal edilmesidir. Böylece iptal kararı işlemin varlığına son verir. İptal kararı ile birlikte idarenin görevi, iptal edilen işlem dolayısıyla hukuk düzeninde meydana gelmiş sonuçları gidermek, hukuka aykırı durumdan, hukuka uygun duruma dönülmesini sağlamaktır.⁵² İptal kararları geçmişe etkilidir. İptal edilen işlem yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırılır ve hiç yapılmamış sayılır.⁵³ Başka bir ifade ile, yargı yeri iptal kararı ile işlemdeki sakatlığı saptayınca, bu saptama sakatlığın doğumu anından itibaren geçerli olur.⁵⁴

İmar yaptırımlarında mahkemenin yaptırımının iptali doğrultusunda vereceği karar ile birlikte, çoğunlukla idarenin bir müdahalesine ihtiyaç olmaksızın işlem den önceki duruma geçilir. Örneğin, yıkım kararının iptal edildiğini varsayarsak, bu kararın yerine getirilmesi için idarenin yıkımı uygulamaması yeterli olacaktır. Yine aynı şekilde imar para cezasının iptali halinde, bu cezayı idarenin tahsil etmemesi ile işlem den önceki duruma dönülebilecektir.

Öte yandan, iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesi için idarenin işlem tesis etmesi gereken haller de vardır: Yapı ruhsatının veya yapı kullanma izninin iptal edilmesi şeklindeki yaptırımın mahkeme tarafından ortadan kaldırılması halinde, idarenin mahkeme kararı doğrultusunda ruhsat veya yapı kullanma izni tesis etmesi gerekir. Yapının kamu hizmet veya tesislerinden faydalandırılmaması şeklinde ortaya çıkan idari yaptırımın iptali durumunda da yapıya bu hizmetlerin sunulması gerekir.

Yapının mühürlenerek inşaatın durdurulması halinde ise mahkemenin iptal kararı ile birlikte inşaatın kaldığı yerden devam edeceği söylenebilirse de, yapı sahibinin idareye başvurarak mahkeme kararı doğrultusunda mührün kaldırılmasını istemesi ve bundan sonra inşaatı devam etmesi daha doğru olur.

⁵² Çağlayan, a.g.e. , s.141.

⁵³ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.638, Çağlayan, a.g.e. , s.141.

⁵⁴ Çağlayan, a.g.e., s.143

İptal davasında mahkemenin yetkisi işlemin hukuka uygunluğunu denetlemekten ibarettir. “ (M)ahkeme, ister işlemin tümünü, ister bir bölümünü iptal etsin, idarenin yerine geçerek, iptal ettiği kararın yerini almak üzere hukuka uygun bir karar alamaz... Ayrıca mahkeme idareye ne yapması ya da yapmaması gerektiği konusunda emir veremeyeceği gibi, idareyi bir şey yapmaya ya da yapmamaya da mahkum edemez.”⁵⁵ Bu husus İdari Yargılama Usul Kanunu’nda, “İdari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari Mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.” şeklinde ifade edilmiştir. Çalışmanın imar para cezalarına ilişkin kısmında değinildiği gibi imar para cezalarının kısmen iptal edilmesi Danıştay tarafından, bu maddenin ihlali olarak görülmekte ve mahkemelerin idare yerine geçerek cezayı takdir etmeleri hukuka aykırı bulunmaktadır.

İdari yargı denetimi, idari işlemin tesis edildiği gündeki hukuki durum göz önüne alınarak yapılır. Ancak bu ilkenin tüm işlemlerde uygulanması mümkün değildir. Bu ilkenin uygulanıp uygulanmayacağının belirlenmesinde uyumsuzluğa konu olan idari işlemin niteliği dikkate alınmalıdır. Örneğin, Danıştay, davacının yapısının ruhsatsız olması ve İmar Kanunu’nun 32. maddesinde öngörülen süre içerisinde ruhsata bağlanmaması nedeniyle yıkım kararının alındığı bir olayda, dava devam ederken yapının ruhsata bağlanması üzerine, işlemin tesis edildiği gündeki hukuki duruma göre karar verilemeyeceğini, aksi yoldaki düşüncenin binanın yıkılıp yeniden yapılmasını gerektireceğini ve bunun kabul edilemez olduğunu belirtmektedir.⁵⁶

B.Tam Yargı Davası

İdari yargıda açılacak davalardan biri de tam yargı davasıdır. İdarenin faaliyet alanının ve yaptığı hizmetlerin gerek nitelik, gerekse sayıca çoğaltılmasıyla

⁵⁵ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.619.

⁵⁶ Danıştay 6.D. 1990/2731 E, 1992/1655 K, 28.02.1990, **DD.**, Y.21,S.80, 1991, s.345.

birlikte, kişilerin bu faaliyetlerden zarar görme ihtimali de artmıştır.⁵⁷ 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü tutulmuştur. İşte bu zararın giderilmesi amacıyla açılan davaya tam yargı davası denir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, tam yargı davasını idari eylem ve işlemler dolayısı ile kişisel hakları muhtel olanlar tarafından açılan dava olarak tanımlamaktadır. Öğretide de benzer tanımların yapıldığı görülmektedir:

Kişilerin korunması ve zararın tazmin edilebilmesi için açılan dava,⁵⁸ hukuk devleti ilkesi ve genel sorumluluk gereği verdiği zarardan sorumlu olan idarenin bu sorumluluğunun yaptırımı⁵⁹ ve iptal istemleri dışında idari yargı önünde dile getirilen her türlü dinlenebilir talebin yargıç tarafından ele alınıp değerlendirilmesinin amaçlandığı bir yargısal başvuru⁶⁰ türü şeklinde tanımlara yer verilmektedir. Bir diğer tanıma göre de, tam yargı davaları, idarenin bir işleminin veya eyleminin kişinin haklarına bir zarar meydana getirmesinden doğar ve bu davalar ile meydana gelen zararın giderilmesi amaçlanır.⁶¹

Tanımlardan da anlaşıldığı gibi tam yargı davasının kapsamı iptal davasından daha geniştir. İptal davasına, yalnız idari işlemler konu olabildiği halde, tam yargı davasına, idari işlemler, idari eylemler ve idari sözleşmeler konu olabilir.⁶²

İdarenin imar alanındaki işlem ve eylemleri de kişilerin zarar görmesine yol açabilir. İmar yaptırımlarının sonuçları düşünüldüğünde oldukça ciddi zararların gerçekleşmesi mümkündür. Hukuka aykırı olduğu düşünülen imar yaptırımlarına karşı iptal davası açılması her zaman bu yaptırımlardan doğan zararın giderilmesini

⁵⁷ Serdar Özgüldür, "İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları", in.Özay,**Günışığında Yönetim**, s.811.

⁵⁸ Yılmaz, **a.g.e.** , s.203.

⁵⁹ Çağlayan, **a.g.e.** , s.116.

⁶⁰ Celal Erkut, "İdari Yargıya Başvuru Haklarının Sınırı ve İdari Davaların Kapsamı,"

Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi)http://www.danistay.gov.tr, 02.03.2010.

⁶¹ Nuri Alan, "İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları", **DD.**, y.13, s.50-51, 1993, s.25.

⁶² Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.709.

sağlamaz. Böyle durumlarda imar yaptırımlarından doğan zararlar için tam yargı davasının açılması gerekli olacaktır. Özellikle yıkım ve yapının mühürlenerek inşaatın durdurulması şeklinde gerçekleşen imar yaptırımlardan doğan zararların giderilmesi amacıyla tam yargı davaları gündeme gelmektedir.

1.Tam Yargı Davasının Ön Koşulları

Yukarıda iptal davasının ön koşullarına ilişkin açıklamalar yapılmıştı. Bu kısımda ise; tam yargı davasının ön koşullarının, iptal davasının ön koşullarından farklılık gösteren yönlerine değinilmeye çalışılacaktır.

a.Görev

İmar yaptırımlarından doğan zararlar nedeniyle açılacak tam yargı davalarında genel görevli mahkemeler idare mahkemeleridir. Ancak 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'nda öngörülen imar yaptırımları nedeniyle açılacak tam yargı davalarında görevli mahkemenin belirlenmesinde tereddüt edilebilir.

Bilindiği gibi; askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı denetimini ve diğer kanunlarda gösterilen görevleri yapmakla görevli Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. (1602 sayılı Kanun m.20) Kanun, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin görevini belirlerken idari işlem ve eylemi gerçekleştiren makamı değil, işlemin niteliğini ön plana çıkarmıştır. Asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin işlemler kim tarafından yapılırsa yapılsın askeri yargının görevine girecektir.

Bu çerçevede 2565 sayılı Kanun kapsamında uygulanan yıkım ve yapının durdurulması gibi yaptırımlar her ne kadar askeri hizmeti ilgilendirse de asker kişileri ilgilendirmedikten askeri yargının değil sivil yargının görev alanına girer. Nitekim

Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay'ın kararları da 2565 sayılı Kanun'un uygulanmasından doğan davaların sivil idari yargı yerlerince çözümlenmesi gerektiği yönündedir.⁶³

b.Ön karar

Tam yargı davası idari işlemlerin uygulanmasından doğan zararların giderilmesi amacıyla açılabilceği gibi, idari eylemlerden doğan zararların giderilmesi amacıyla da açılabilir. İdari eylemden kaynaklanan zararlarda mahkemeye başvurmadan önce ön karar alınması zorunludur. Böylelikle, idare ve zarar gördüğünü iddia eden ilgilinin uzlaştırılması ile idari bir beyan elde edilmesi amaçlanmaktadır.⁶⁴ İdareye yapılacak başvuru, zarara neden olan eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenilmesinden itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde yapılmalıdır. Başvurunun idarece kabul edilerek zararın ödenmesi durumunda tam yargı davası açmaya gerek kalmaz. Ancak başvurunun kabul edilme ihtimali uygulamada oldukça azdır. İdare mahkeme kararı olmadan tazminat ödemeye yanaşmadığından, çoğunlukla başvuru reddedilir veya idarenin susması üzerine reddedilmiş sayılır.

İmar yaptırımları genellikle idari işleme dayandığından tam yargı davası açılması için idareye başvuru şart değildir. Yine de idari bir işleme dayanmayan imar yaptırımları ile karşılaşılabilir. Böyle durumlarda ön karar alınması zorunludur. Örneğin yıkım, belediye encümeninin almış olduğu bir karara dayanılarak gerçekleştirilirse idari işlemin uygulanması niteliğinde olduğundan ön karar alınmasına gerek olmadan dava açılabilirken, idari eylem niteliğinde olan yıkımda ise dava açmadan önce ön karar alınması gerekecektir.

Önemli olan yıkımın gerçekleştirilmesi sırasında bir işlemin olup olmadığıdır. Yıkma eyleminden sonra idarenin işlem tesis etmesi zararın, eylemden doğan zarar

⁶³ Bu kararlar için, bkz. Yasin,**a.g.e.** , s.31.

⁶⁴ Berk, **a.g.m.** , s.46.

niteliğini değiştirmez.⁶⁵ Ayrıca eylemden doğan zararın tazmini istemiyle daha önce adli yargıya başvurulmuş ve görevsizlik kararı alınmışsa idari yargıda dava açmadan önce davalı idareye başvurarak ön karar alınmasına gerek yoktur.⁶⁶

Ön karar alınması gereken hallerde yani eylemden doğan zararlarda idareye başvurulmadan tam yargı davası açılırsa, yapılacak ilk inceleme sonucunda dilekçenin görevli idare merciine tevdiine karar verilir. (İYUK m.15/1-e)

c.Hak İhlali

İdari yargıda davacı olabilmek için genel dava ehliyetinin yeterli olmadığı, ayrıca özel dava ehliyetinin de bulunması gerektiği iptal davasının ön koşullarına ilişkin açıklamalar sırasında belirtilmişti. Bilindiği gibi bu özel dava ehliyeti iptal davalarında, dava konusu işlemin davacının menfaatini ihlal etmesi şeklinde anlaşılmaktadır. Tam yargı davalarında ise iptal davalarında aranan menfaat ihlali de yeterli görülmemekte ve hak ihlalinin olması aranmaktadır. Bu doğrultuda tam yargı davalarında dava ehliyetinin iptal davalarında olduğu kadar geniş olmadığı söylenebilir.

Bu farklılık her iki davanın niteliği düşünöldüğünde olağandır. İptal davaları hukuka aykırı idari işlemlerin ortadan kaldırılması amacıyla açılırken, tam yargı davalarında zararın giderilmesi amaçlanır. Kişilerin maddi ve manevi zararlarının karşılanması amacıyla açılacak tam yargı davalarında zararın davacı olma iddiasındaki kişi veya kuruluş üzerinde doğrudan etki yaratması beklenir.⁶⁷

İmar yaptırımlarına karşı açılan davalarda çoğu zaman menfaat ihlali yeterli görülmeyp, davacının hakkının ihlal edilmiş olması aranır. “...Çünkü imar yaptırımlarının çoğu birel-öznel işlemlerdir. Bireylerin İmar Hukuku’na aykırı filleri

⁶⁵ Danıştay 6.D. 1992/4503 E, 1993/1270 K, 01.04.1993, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

⁶⁶ Danıştay 6.D. 2003/7592 E, 2005/4719 K, 13.10.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

⁶⁷ Berk,a.g.e.,s.184

cezalandırılmakta, bireyin malvarlığına ve parasal birikimlerine yönelik yaptırım uygulanmaktadır. Bu işlemlerden dolayı ancak hakkı ihlal edilen kişiler dava açabilirler.”⁶⁸

Tam yargı davalarında talep edilecek zarar, hukuken korunan, mevcut ve meşru bir zarar olmalıdır. Danıştay füzuli şagil konumunda bulunan davacıların, yıkım nedeniyle kira bedelinden mahrum kalarak uğradıkları zararın bu nitelikte olmadığı sonucuna vararak, zararın giderilmesi yolundaki talepleri reddetmiştir.⁶⁹

d.Dava Süresi

Tam yargı davasında süre, davanın bir idari işlem veya eylemden kaynaklanmasına göre farklılık göstermektedir. “...İdari işlemlere karşı, doğrudan doğruya tam yargı davası açılması durumunda, dava açma süresi, idari işlemin yazılı olarak bildirimini izleyen günden itibaren altmış gündür. İdari işlemlerin uygulanmasından doğan zararlara karşı, doğrudan doğruya tam yargı davası açılması durumunda, dava açma süresi de, uygulama tarihini izleyen günden itibaren altmış gündür.”⁷⁰ İdari eylemden kaynaklanan zararlara karşı açılacak davalarda ise dava açma süresi ön kararın elde edilmesinden itibaren altmış gündür.

2.İmara Özgü İdari Yaptırımlardan Doğan Tam Yargı Davalarında Sorumluluk Sebepleri

İdare, işlem ve eylemlerinden doğan zararları gidermekle yükümlüdür. Hukuk devletinin gereği olan bu durum 1982 Anayasası’nda da belirtilmiştir. İdarenin sorumluluğu “kusura dayalı sorumluluk” ve “kusursuz sorumluluk” olarak iki farklı esasa dayandırılabilir. Geleneksel İdare Hukuku öğreti ve içtihadında idarenin kusurlu sorumluluğunun sebebi olan “kusur”, hep “hizmet kusuru” olarak algılanmış

⁶⁸ Yılmaz, a.g.e. , s.203.

⁶⁹ Danıştay 6.D. 1979/2653 E,1983/1450 K,07.04.1983, Aktaran Yasin, a.g.e. , s.125.

⁷⁰ Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.743.

ve tanımlanmıştır.⁷¹ Hizmet kusuru da, “hizmetin kötü işlemesi”, “hizmetin geç işlemesi” veya “hizmetin hiç işlememesi” şeklinde ortaya çıkmaktadır.⁷²

Kusursuz sorumluluk ise özel hukuk alanında olduğu gibi, İdare Hukuku alanında da yardımcı ve ayırık bir sorumluluktur.⁷³ Kusursuz sorumluluk “tehlikelilik”, “ kamu külfetleri karşısında eşitlik” ve “sosyal risk” esaslarına dayanır ve bu hallerde meydana gelen zararların giderilmesini sağlar.

Gerek kusura dayalı gerekse de kusursuz sorumluluk hallerinde, idarenin sorumlu tutulabilmesi için öncelikle ortada bir zararın bulunması gerekir. Bu zararın idarenin bir işlemi veya eylemi sonucunda meydana gelmiş olması ve zararlar idari işlem veya eylem arasında illiyet bağının bulunması şarttır.⁷⁴ Illiyet bağını kesen bazı hallerde-mücbir sebep, üçüncü kişinin eylemi vb.- ise idarenin sorumluluğunun tamamen veya kısmen ortadan kalkması söz konusu olur.⁷⁵

İmar yaptırımlarının uygulandığı hallerde ciddi zararların ortaya çıkabileceğine her bir yaptırıma ilişkin açıklamalar sırasında değinilmişti. Diğer idari işlemlerde ve eylemlerde olduğu gibi imar yaptırımlarında da idarenin sorumluluğu kusur sorumluluğu ve kusursuz sorumluluk olmak üzere iki şekilde ortaya çıkabilir. Ancak uygulamada imar yaptırımlarından doğan zararların daha çok kusur sorumluluğu kapsamında gerçekleştiği söylenebilir. İdarenin yapmaması gereken bir şeyi yapması⁷⁶ hizmet kusuru olduğu gibi, yapması gereken bir şeyi yapmaması da hizmet kusuru oluşturur. Örneğin, davacının kiracı olarak oturmakta olduğu yapının yıkılması sonucu uğradığı zarardan, gerek yapının inşa aşamasında, gerek daha

⁷¹ Gözler, **a.g.e.** , s.725.

⁷² Özgüldür, **a.g.e.** , s.840, Turan Yıldırım, **İdari Yargı**, İstanbul, Beta Yayınları, 2008, s.253.

⁷³ Gözübüyük- Tan, **İdare Hukuku,(Cilt 1-Genel Esaslar)**, s.845.

⁷⁴ Yılmaz, **a.g.e.** , s.121, Zarar ile idari işlem veya eylem arasında illiyet bağının bulunmadığı tek sorumluluk hali “sosyal risk” esasına dayanan kusursuz sorumluluk halidir.

⁷⁵ İdarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran sebepler hakkında ayrıntılı bilgi için; Özgüldür,**a.g.e.**, s.873 v.d., Gözler, **a.g.e.** , s.764.

⁷⁶ Havaalanında inşa edilen yapılar ruhsata tabi olmadığı halde, idarenin bu yapılar için ruhsat alma zorunluluğu olduğunu kabul ederek, ruhsatsız yapı yapıldığı gerekçesiyle imar para cezası uygulaması sonucu bir zararın doğduğunun kabul edilmesini gerekir. Danıştay 6.D.2005/843 E, 2005/1459 K,11.03.2005, (Çevrimiçi), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>,22.02.2010.

sonraki aşamalarda, yapıya ilişkin denetim ve gözetim görevini yerine getirmeyen idare sorumlu tutulmuştur.⁷⁷ Aynı şekilde ruhsatsız olması dolayısıyla yıktırılmasına karar verilmesine rağmen, belediyece yıktırılmayan ve iskan edilmesine göz yumulan binanın kendiliğinden yıkılması sonucu ölenlerin yakınlarının açtığı tam yargı davası da kabul edilmiştir.⁷⁸

Yine idarenin, ruhsat alınmadan veya ruhsat alınsa bile ruhsata uygun olmayan ve gerekli teknik şartlara özen gösterilmeden yapılan yapıları mühürleyerek inşaatı durdurması gerekirken durdurmaması, yapı kullanma ruhsatı vermemesi gerekirken ruhsat vermesi, yapı ruhsatını iptal etmesi gerekirken iptal etmemesi, kamu hizmet ve tesislerinden faydalandırmaması gerekirken bu hizmetleri sunması veya sayılan bu fiilleri kanunen yapmaması gerekirken tam tersini yapmasından doğan faaliyetler de birer hizmet kusurudur ve idarenin sorumluluğunun ortaya çıkması sonucunu doğurur.⁷⁹

Bir yapının yıkılacak derecede tehlikeli olmadığı halde, bu şekilde nitelenerek hakkında yıkım kararı alınması ya da yıkılacak durumda olduğu halde yıkılmaması da idarenin kusurlu sorumluluğunun ortaya çıktığı durumlardandır.⁸⁰

Kusursuz sorumluluk ise daha istisnai olarak uygulanmaktadır. Bilindiği gibi, kusursuz sorumluluğun ortaya çıkabilmesi için idarenin tutum ve davranışının hukuka aykırı olması gerekmez. İdarenin hukuka uygun işlemlerinden de zarar doğabilir ve bu zararın karşılanması gerekebilir. Örneğin, idarenin İmar Hukuku'na aykırı biçimde yapılan çok katlı bir binayı yıkarken kullandığı patlayıcıların, her türlü önlemin alınmasına rağmen çevredeki binalara zarar vermesinden doğan sorumluluğun, tehlike esasına dayanan kusursuz sorumluluk olduğu kabul edilmektedir.⁸¹

⁷⁷ Danıştay 6.D. 2007/5045 E, 2008/20 K, **DD.**, Y.37, S.114, 2007, s.283.

⁷⁸ Danıştay 6.D. 1992/4565 E, 1993/4462 K, 25.10.1993, Aktaran, Özgüldür, **a.g.e.** , s.825.

⁷⁹ Yılmaz, **a.g.e.** , s.125.

⁸⁰ Bu duruma ilişkin Danıştay kararları için bkz. Yasin,**a.g.e.** , s.136.

⁸¹ Yılmaz, **a.g.e.** , s.129.

3.Tam Yargı Davasının Sonuçları

İptal davasında olduğu gibi tam yargı davasında da öncelikle davanın ön koşullarının yerine getirilip getirilmediği araştırılır. Esasın incelenmesine geçilebilmesi için ön koşulların eksiksiz olarak mevcut olması gerekir. Kanunun aradığı ön koşulların varlığının tespit edilmesinden sonra mahkeme esasını inceleyerek davayı reddeder veya davayı kabul ederek davacının taleplerinin yerine getirilmesine karar verir.

Tam yargı davasında idare bir şey yapmaya, yapmamaya ya da belli bir parayı tazminat olarak ödemeye mahkum edilir.⁸² Ancak çoğunlukla davacılar bu dava neticesinde tazminat elde etmeye çalışırlar. İmar yaptırımları nedeniyle açılan tam yargı davalarında da tazminat elde etme amacı ön plandadır. Tazminat kapsamına sadece maddi tazminat değil manevi tazminatta girer. Örneğin, davacının uzun yıllardan beri yaşadığı, anılarının olduğu evinin yıkılması halinde manevi tazminat talep edebilmesi de mümkündür.

C.Geçici Yargısal Korunma: Yürütmenin Durdurulması

İdari işlemler icrai olma niteliği taşırlar ve bu nitelikleri ile hukuka uygunluk(kanunilik) karinesinden yararlanırlar. Yani, yargı yerlerince iptal edilinceye ya da idarece geri alınıncaya kadar hukuka uygun sayılırlar.⁸³ İdari işlem aleyhine yargıya başvurulması o işlemin yürütmesini durdurmaz. Çoğu zaman yargılamanın uzun bir sürece yayıldığı da düşünülecek olursa, bu süreç içerisinde işlemin uygulanmasının ileride iptal kararı verilse bile telafi edilemeyecek zararların doğmasına neden olabileceği söylenebilir.

⁸² Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku(Cilt II-İdari Yargılama Hukuku)**, s.830.

⁸³ Metin Günday, “Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar”, **Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi)<http://www.danistay.gov.tr>, 02.03.2010.

Her ne kadar, idari eylem ve işlemler dolayısıyla doğan zararın para ile tazmini mümkün ise de bu hal asıl olmayıp, yasal olanaksızlıklar sonucu istisnai olarak başvurulacak bir yoldur.⁸⁴ Tazminat kurumunun esası, başka yollarla ortadan kaldırılamayan ihlallerin giderilmesini sağlamaktır. Başka bir ifade ile, bir haktaki ihlali ortadan kaldırmaya yönelik ilk değil son çaredir.⁸⁵

Hukuka uygunluk(kanunilik) karinesinden yararlanan ve iptal kararı verilinceye kadar uygulanabilir nitelikte olan idari işlemlerin, uygulanmasından doğacak olan zararların engellenebilmesi yürütmenin durdurulması kararı ile mümkündür. Yürütmenin durdurulması, hukuka aykırılık iddiası ile iptal davasına konu olmuş bir idari işlem hakkında yetkili yargı yerinin kanunilik karinesini geçici olarak askıya alması, “durdurması”dır.⁸⁶

Yürütmenin durdurulması, Türk Hukuku’nda her zaman tartışmalara neden olmuş bir kurumdur. Öyle ki, yürütmenin durdurulması kararının verilmesi için gereken şartlar bir Anayasa kuralı haline getirilmiştir. İdarenin mahkemelerin verdiği yürütmenin durdurulması kararlarından rahatsız olduğu bilinmektedir. Önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu’nda yer verilen ve sonra da 1982 Anayasası’na aktarılan düzenleme bu kararın verilmesini güçleştirecek niteliktedir.

Yürütmenin durdurulması kararının verilmesi için gerekli olan şartların esasa ilişkin ve usule(yönteme) ilişkin şartlar olarak ikiye ayrılması mümkündür. Anayasa ve İYUK’da esasa ilişkin şartlar aynı şekilde formüle edilmiştir: “İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulması kararı verilebilir.” (Anayasa m.125/6, İYUK m.27/2)

⁸⁴ Zehreddin Aslan, **İdari Yargı’da Yürütmenin Durdurulması**, 2.Basım, İstanbul, Alfa Yayınları, 2001, s.23.

⁸⁵ Taner Ayanoğlu, **a.g.m**, Danıştay 2003 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi) <http://www.danistay.gov.tr>, 02.03.2010.

⁸⁶ İl Han Özay, **Yargısal Korunma**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s.215.

Anayasa ve İYUK'taki düzenlemeden anlaşıldığı gibi yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için ilk şart idari işlemin uygulanması halinde “telafisi güç veya imkansız zararların” ortaya çıkacak olmasıdır. “... Bu şartta sözü edilen “zarar” deyiminden mutlaka teknik anlamda maddi ve manevi zararlar anlaşılmamakta; dava konusu yapılan idari işlemin yürütmesinin durdurulmaması halinde ileride verilebilecek bir iptal kararının etkisinin azalması ya da etkisiz hale gelmesi anlaşılmaktadır. Bir başka anlatımla, dava konusu edilen işlemin yürütmesinin durdurulmaması halinde ileride verilecek olan bir iptal kararının uygulanması güçleşecek ya da imkansız hale gelecek ise, bu şartın gerçekleştiği kabul edilir.”⁸⁷

Yürütmenin durdurulması kararının verilmesi için gerekli olan ikinci şart idari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasıdır. Öğretide eleştiriler daha çok bu şarta yöneltilmektedir. Mahkemenin, açıkça hukuka aykırı olduğunu saptadığı bir işlemin, uygulanmasını durdurmak yerine iptal etmesi gerektiği, esasen idari yargı yerlerinin bu şartın gerçekleşip gerçekleşmediğini dava dilekçelerine ve eklerine bakarak anlamasının çoğu kez olanaksız olduğu, davayı uzatan, anlamsız ve hakimnin görüşünün önceden açıklanmasına yol açan bu şartın kaldırılmasının yerinde olacağı belirtilmektedir.⁸⁸

Usule ilişkin şartlara gelince, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için öncelikle bu yönde bir istemin bulunması gerekir. İdari yargı mercileri kendiliğinden yürütmenin durdurulmasına karar veremez.⁸⁹ Yani idari yargı mercilerine resen yürütmeyi durdurma yetkisi tanınmamıştır. Yürütmenin durdurulması istemi, dava açılırken dava dilekçesi ile yapılabileceği gibi daha sonra da yargılamanın her aşamasında yapılabilir.

Kanun, ayrıca yürütmenin durdurulması kararlarının verilebilmesi için teminat gösterilmesini aramaktadır. Ancak durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir. (İYUK m.27/5)

⁸⁷ Günday, **a.g.m.**, Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi) <http://www.danistay.gov.tr>, 02.03.2010.

⁸⁸ Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s.382-383.

⁸⁹ Aslan, **a.g.e.**, s.50.

Diğer idari işlemlerde olduğu gibi imara özgü idari yaptırımlarda da yürütmenin durdurulması kararı verilmedikçe işlem uygulanmaya devam edecektir. İmar yaptırımlarında iptal davasının sonuçlanmasını beklemek bireyler için her zaman gerekli korumayı sağlamaya yetmez. Özellikle yıkım gerçekleştirildikten sonra bu işlemin hukuka aykırı olması nedeniyle iptal edilmesi halinde ortaya çok ciddi zararların çıkması mümkündür. Böyle durumlarda yürütmenin durdurulması kararının verilmesi sadece yapı sahibinin değil idarenin de lehinedir. Çünkü yıkımın gerçekleştirilmesinden sonra verilecek bir iptal kararı idareyi ciddi tazminat yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakacak niteliktedir.

Bu tür ciddi zararların doğma ihtimalinin olduğu hallerde, yıkım kararlarının iptali istemiyle açılan davalarda, idarenin savunması alınıncaya kadar geçici olarak yürütmenin durdurulması kararı verilmelidir.⁹⁰ “...Aslına bakılırsa iptal davalarında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idarenin savunmasını beklemek çoğu kez yersizdir. Çok karmaşık işler dışında idarenin tutumu, yaptığı ve iptal davasına konu olan kararı ile belli olmuştur. Yürütmeyi durdurma kararı vermek için ikinci kez idareye başvurmaya gerek yoktur.”⁹¹

Yürütmenin durdurulması kararlarının, yürütmesi durdurulan işlemin uygulanmasını askıya aldığı ve bu işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağladığı konusunda bugün hem öğretide hem de yargısal içtihatlar da hemen hemen görüş birliği vardır. Dolayısıyla, yürütmenin durdurulması kararlarını uygulamak mecburiyetinde olan idarenin, yürütmenin durdurulması kararı üzerine, işlemin uygulanmasını durdurarak askıya alması ve işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayıcı işlem ve eylemleri yapması gerekir.⁹²

⁹⁰ Yasin,**a.g.e.** , s.129.

⁹¹ Aslan,**a.g.e.** , s.53-54.

⁹² Günday,**a.g.m.**, Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, (Çevrimiçi)<http://www.danistay.gov.tr>,02.03.2010.

SONUÇ

Tarihin ilk dönemlerinden beri insanlar barınma ihtiyaçlarını gidermenin yollarını aramışlardır. İyi yaşam sürmenin önde gelen koşullarından biri sağlıklı ve dengeli bir çevrede barınma, hayatını devam ettirebilme imkanına sahip olmaktır. Her ne kadar zaman içerisinde nitelikleri değişse de bu imkanlara sahip bir konut elde etme arzusu daima geçerli olmuştur.

Sağlıklı ve dengeli bir çevrenin oluşabilmesi için şehirleşme ve sanayileşmenin belirli bir plan çerçevesinde yapılması gerektiği aşikardır. Bu nedenle yapılacak inşaatların imar mevzuatına uygun olarak yapılması zorunludur. İmar mevzuatına aykırı yapı, kentlerin doğal ve kültürel güzelliklerini yok etmenin yanı sıra, bireylerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını da ihlal eder.

İmar alanında getirilen kurallar, düzenin sağlanması için öngörülen şekli kurallar olarak görülmemelidir. Bu kurallar bireylerin yaşam kalitesini yükseltmeyi hedeflemektedir. Sonuç itibarıyla imara aykırı yapılardan en büyük zararı bu yapılarda yaşamak zorunda kalanlar görmektedir. Bu yapılar, çoğunlukla hiçbir mimari kurala uyulmadan yapıldığından her doğal afette can kayıplarına veya en azından maddi hasara yol açmaktadır.

Nüfus artışı ve bu nüfusun büyük çoğunluğunun şehirlerde yaşamaya başlaması günümüzde imar faaliyetlerinin her zamankinden daha fazla denetime tabi tutulmasını gerektirmektedir. Türkiye’de bu denetimin yeterince yapıldığını söylemek zordur. İmara ilişkin denetim her zaman tartışmalara yol açmıştır ve yakın gelecekte de bu tartışmalar bitecek gibi görünmemektedir.

1950’li yıllardan itibaren ivme kazanan şehirleşme, çoğu zaman idarenin koyduğu kurallara göre değil, kendi iç dinamiklerine göre gerçekleşmiştir. Yüzbinlerin hatta milyonların yaşadığı yerleşim yerleri tamamıyla imar mevzuatına aykırı olarak oluşmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasında hiç kuşkusuz siyasetçilerin

ciddi payı vardır. Sıkça çıkarılan “imar afları”, imara aykırı yapılaşmayı adeta teşvik etmiştir. İmara aykırı yapılarla ciddi şekilde mücadele edilmek isteniyorsa imar afları tamamıyla gündemden çıkarılmalıdır.

Af çıkarılmasa bile her seçim döneminde imara aykırı yapılara göz yumulması, seçim dönemini bekleyen “fırsatçıların” işine gelmektedir. Bu durum dikkate alınarak seçim dönemlerinde imar denetimleri her zamankinden daha sıkı bir şekilde yapılmalı ve gereken yaptırımlar uygulanmalıdır.

İmar yaptırımlarının uygulanıp uygulanmaması kadar bu yaptırımların ne zaman uygulanacağı ve yaptırımların uygulanacağı yapıların ne şekilde belirleneceği de tartışmalıdır. Çok sayıda ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapı olduğunda idarenin bunların tamamına yönelik aynı anda yaptırım uygulamaya girişemeyeceği açıktır. Ancak aynı bölgede birden fazla bu durumda yapı varken, idarenin bunlardan birini seçmesi-özellikle diğerleri dururken sadece birini yıkması- tartışmalara neden olmaktadır. Burada meşru zeminde bulunmayan yapı sahibinin diğer yapıları göstererek kendisini haklı çıkarmasına imkan bulunmasa da, idarenin aynı durumda bulunanlara farklı şekilde davranmasını gerektiren haklı bir sebep olmadıkça, en azından birbirine yakın olan tüm imara aykırı yapılara aynı işlemi tesis etmesi adaletin sağlanması açısından uygun olacaktır.

İmara aykırı yapı ortaya çıktıktan sonra yaptırım uygulamaktansa bu yapının en baştan engellenmesi daha sağlıklıdır. Günümüz teknolojisi ile bir yerde inşaat faaliyetlerinin başladığının erkenden tespit edilerek inşaatın ilerlemeden durdurulması mümkündür. Özellikle imar yasağının olduğu yerlerin bu şekilde sürekli gözetim altında tutularak imara aykırı inşaatların erkenden sonlandırılması yerinde olacaktır.

İmar mevzuatına aykırılık halleriyle başa çıkmanın sadece idari yaptırımlar vasıtasıyla gerçekleştirilemeyeceği aşikardır. Bu hususu göz önünde bulunduran Kanunkoyucu, imar mevzuatına aykırı yapılarla başa çıkabilmek için imar kirliliğine neden olan bazı eylemleri 5237 sayılı TCK’da suç olarak düzenlenmiştir.(TCK

m.184) Hiç kuşkusuz imara aykırı yapıların ortaya çıkmasına neden olanların ceza tehdidi ile karşı karşıya kalması olumlu bir adımdır. Ancak kanundaki düzenlemenin yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Özellikle ruhsatsız ya da ruhsata aykırı yapının sonradan ruhsata uygun hale getirilmesi halinde cezanın bütün sonuçlarıyla ortadan kalkacağına öngörölmüş olması, bu düzenlemeden beklenen faydaları ortadan kaldıracak niteliktedir. Yapı sahibi cezaya mahkum olsa bile etkin pişmanlıktan yararlanabilecektir.¹ Ceza alsa bile bundan kurtulma imkanı olduğunu bilen bir kişinin, ruhsatsız inşaata başlama kararını almakta çok fazla tereddüt etmeyeceği söylenebilir. Etkin pişmanlık hükümlerinin bu kadar geniş tutulması caydırıcılığı ortadan kaldırdığı gibi, imara aykırılık teşkil eden eylemlerin suç olarak düzenlenmesinden beklenen yararları da asgari düzeye indirgemektedir. Bu nedenle etkin pişmanlığa ilişkin hükmün gözden geçirilerek kapsamının daraltılması yerinde olacaktır.

Türkiye’de imar mevzuatına aykırı yapılarla mücadele edilmesini engelleyen en önemli sebeplerden biri de bu yapılara bir şekilde elektrik, su, telefon ve doğalgaz gibi kamu hizmetlerinin götürölmesidir. Yapı sahipleri bu hizmetleri hiçbir şekilde elde edemeyeceklerini bilseler, ruhsatsız inşaata başlamaya kolay kolay cesaret edemezler. Söz konusu kamu hizmetleri olmadan bir yapının kullanılabilmesi çok zordur. Ancak yapı ruhsatsız ya da ruhsata aykırı olarak inşa edilse bile, bu hizmetlerden yararlanması mümkün olduğu müddetçe yapı sahipleri ruhsatı gereksiz masraf yapılmasına yol açan bürokratik bir işlem olarak görmeye devam edecektir.

İmara aykırı yapılarla etkin bir mücadele isteniyorsa ruhsat ve eklerine uygun olarak inşa edilmeyen yapılara kamu hizmetleri götürölmemeli, bu hizmetlerden faydalanabilmek için yapı sahibi yapısını mevzuata uygun hale getirmeye zorlanmalıdır. Bilindiği gibi, her ne kadar İmar Kanunu’nun 31. maddesi yapı kullanma izni alınmayan yapılara, izin alınıncaya kadar elektrik, su ve telefon hizmetlerinin götürölmesini yasaklamaktaysa da, Kanunkoyucu getirdiği geçici

¹ İzzet Özgenç, **Türk Ceza Kanunu Şerhi**, Üçüncü Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s.915-916

düzenlemelerle bu yasağı anlamsız hale getirmiştir. İmara aykırılıkla ciddi bir mücadele için imar mevzuatına aykırı yapılara bu hizmetler hiçbir şekilde götürülmemelidir. Hatta bu hizmetin götürülmesi suç olarak düzenlenip caydırıcılık sağlanmalıdır. Ancak TCK’da sadece ruhsatsız inşaat dolayısı ile kurulan şantiyelere bu hizmetlerin götürülmesi suç olarak düzenlenip, bitmiş yapılara bu hizmetlerin götürülmesi suç kapsamına alınmamıştır. Böyle olunca da imara aykırı yapılarla daha etkin mücadele fırsatı kaçırılmıştır.

İdarenin denetim faaliyetlerini yerine getirmeyip, imara aykırı yapılar nedeniyle idari yaptırım uygulamaması ne kadar sakıncalı ise bu yaptırımların hukuka aykırı olarak uygulanması da o kadar sakıncalıdır. Çalışma çerçevesinde değinildiği gibi imar yaptırımları bireylere ciddi mali külfetler getirebilecek nitelikte olduğundan, bu yaptırımlara karşı yargısal denetimin etkin şekilde işlemesi oldukça önemlidir. Özellikle yıkım kararına karşı açılan davalarda bu denetimin etkin olması yürütmenin durdurulması kararının verilmesine bağlıdır. Yıkımın icrasından sonra verilecek bir iptal kararının etkin bir yargısal denetim oluşturacağı söylenemez. Bu nedenle etkin yargısal denetimin ortaya çıkabilmesi için yıkım kararına karşı açılan davalar sonuçlanmadan, işlemin icrasının gerçekleştirilemeyeceği şeklinde bir düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

Alan,Nuri: “İptal Davasının Ön ve Esastan Kabul Şartları”,**Danıştay Dergisi**, y.13,s.50-51,1993

Alangoya,Yavuz-Yıldırım,Kamil,Deren-Yıldırım,Nevhis:**Medeni Usul Hukuku Esasları**, İstanbul, Alkım Yayınevi, 5.Bası, 2005

Aral,Vecdi:**Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2001

Aslan,Zehredin:**İdari Yargı’da Yürütmenin Durdurulması**, İstanbul,Alfa Yayınları,2.Basım,2001

Aslan,Zehreddin-Berk,Kahraman: **İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar**, 4.Bası, İstanbul, Alfa Kitabevi, 2007

Atay,E.Ethem: “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”,**Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi),www.danistay.gov.tr

Ayanoğlu,Taner:**Uyuşmazlık Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Eylemin Tanımlanması**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004

Ayanoğlu, Taner: “Yargısal Korunma İşlevi Bakımından Tam Yargı Davasının Niteliği”**Danıştay 2003 İdari Yargı Sempozyumu**,(Çevrimiçi),www.danistay.gov.tr

Ayaydın,Cem:”İptal Davasının Sübjektifleştirilmesi”, **İÜSBFD**, No:9,s.5-9,1994

Azrak,Ali Ülkü: “İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler”,**Onar Armağanı**,İstanbul,İstanbul Üniversitesi Yayınları,1977

Berk,Kahraman: “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul,1999

Berk,Kahraman: “İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler I”, **İÜHFM**, c.LXII,2007

Berk,Kahraman:**İdari Yargılama Usulü Kanunu Çerçevesinde İlk İnceleme**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2008

Centel,Nur- Zafer,Hamide-Çakmut, Özlem:**Türk Ceza Hukukuna Giriş**, İstanbul, Beta Yayıncılık,5.Bası,2008

Çağlayan,Ramazan:**İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Ankara, Seçkin Yayınevi,2000

Demirkol,Selami: “İdare Hukukunda İdari Eylemler Olgusu”,**Sayıştay Dergisi**, S.40, Ocak-Mart 2001, (Çevrimiçi)www.sayistay.gov.tr

Duran,Lütfi: “İdare Hukuku ve İmar Konuları”, **Türkiye 12.Şehircilik Günü Kolukumu, 16-17-18 Kasım 1988**, Ankara,1988

Ergen,Cafer-Böke,Veli: **Kaçak Yapı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005

Erkut,Celal: “İdari Yargı Başvuru Haklarının Sınırı ve İdari Davaların Kapsamı”, **Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi),www.danistay.gov.tr.

Erkün,Safa:**Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri**, İstanbul, YEM Yayınları, 1999

Ertaç,Şeref:**Eşya Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 6.Bası, 2006

Erten,Ali:**Bina ve İnşa Eser Sahibinin Sorumluluğu(Türk Borçlar Kanununa Göre-BK.58)**, Ankara, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, 2000

Gemalmaz,Semih:**İnsan Hakları Belgeleri**, Cilt:IV, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 2005

Gözler,Kemal:**İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Kitabevi, 2006

Gözübüyük,Şeref-Tan,Turgut:**İdare Hukuku-Cilt I**(Genel Esaslar), Ankara, 5.Bası, Turhan Kitabevi, 2007

Gözübüyük,Şeref-Tan,Turgut:**İdare Hukuku-Cilt II**(İdari Yargılama Hukuku) Ankara, 3.Bası, Turhan Kitabevi, 2008

Gülen,Aydın:**Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa Yayınları,1999

Günday,Metin: “Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar” **Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, (Çevrimiçi),www.danistay.gov.tr

Işıқтаç,Yasemin:**Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004

Kalabalık,Halil:**İmar Hukuku(Planlama,Arsa,Yapı,Koruma)**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005

Karavelioğlu,Celal:**İmar Kanunu ve Mevzuatı**, Ankara, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2007

Keleş,Ruşen:**Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, İmge Kitabevi, 1998

Keleş,Ruşen:**Kentleşme Politikası**, Ankara,10.Baskı, İmge Kitabevi, 2008

Kuru,Baki-Aslan,Ramazan-Yılmaz,Ejder:**Medeni Usul Hukuku**, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2002

Mahmutoğlu,Fatih Selami:**Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda(İdari Ceza Hukukunda) Yaptırımlar Rejimi**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları,1995

Nazaroğlu,Yavuz: “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”,**Danıştay Dergisi**, S.98, s.97-109,1974

Odyakmaz,Zehra-Kaymak,Ümit-Ercan,İsmail:**İdari Yargı**,İstanbul, 2.Sayfa Yayınları, 2008

Oğurlu,Yücel:**İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık,2001

Orta,Elif:**İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2006

Özay,İl Han:**Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004

Özay,İl Han:**İdari Yaptırımlar**, İstanbul, Özdem Kardeşler Matbaacılık Tesisleri, 1985

Özay,İl Han:**Yargısal Korunma**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004

Özgenç,İzzet:**Türk Ceza Kanunu Şerhi**, Ankara, Üçüncü Baskı, Seçkin Yayıncılık,2006

Özgüldür,Serdar:“İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları” in. **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, s.810-890,2004

Özkaya,Eraslan:**İmar Hukuku Ders Notları**, İstanbul,Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2007

Özkaya,Eraslan:**İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık,1997

Öztürk,Bahri: “Kabahatler Kanunu’nun Genel Esasları” **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Ed:İlhan Uluslan,F.Başaran Yavaşlar, Ankara,Seçkin Yayıncılık,2009

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

Yavuz,Fehmi-Keleş,Ruşen-Geray,Cevat:**Şehircilik(Sorunlar,Uygulama,Politika)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1973

Yaşar,Hasan Nuri:**İmar Hukuku(İmar Planları ve Değişiklikleri Yapı Kuralları)**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2008

Yıldırım,Ramazan:“İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları”, İstanbul, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 1990

Yıldırım,Turan:**İdari Yargı**, İstanbul, Beta Yayınları, 2008

Yıldız,Ferruh:**İmar Bilgisi(Planlama,Uygulama,Mevzuat)**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006

Yılmaz,Mustafa:**İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2002

Zevkliler,Aydın:**İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat(Taşınmaz Malikinin Yetkileri Açısından)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Adalet Yüksek Okulu Yayınları,1982

