

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İMAR MEVZUATINA AYKIRI YAPI KAVRAMI
VE
DENETİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Canbulut ŞAŞMAZ
(0710030009)

Anabilim Dalı : HUKUK
Programı: KAMU HUKUKU

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Oğuz SANCAKDAR

İstanbul – 2010

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İMAR HUKUKUNUN DOĞUŞU VE KAYNAKLARI İLE İMAR HUKUKU VE İDARE HUKUKU ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İMAR HUKUKUNDA YETKİLİ İDARELER

I. İMAR HUKUKUNUN DOĞUŞU VE KAYNAKLARI.....	4
A. İmar.....	4
1- Genel Olarak İmar Kavramı.....	4
2- İmar ve Şehircilik Ayrımı.....	5
B. İmar Hukuku ve Diğer Bilim Dalları İçindeki Yeri.....	6
1- Genel Olarak İmar Hukuku.....	6
2- İmar Hukukunun Tarihsel Süreci.....	7
3- İmar Hukukunun Diğer Bilim Dalları İçindeki Yeri.....	9
C. İmar Hukukunun Kaynakları.....	10
1- Anayasa.....	10
2- Milletlerarası Antlaşmalar.....	12
3- Kanunlar.....	13
a) 3194 sayılı İmar Kanunu.....	13
b) 775 sayılı Gecekondu Kanunu.....	13
c) 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu.....	16
d) 3621 sayılı Kıyı Kanunu.....	18
e) 2872 sayılı Çevre Kanunu.....	19
f) 2560 sayılı Kanun.....	20
g) 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu.....	21
h) Diğer Kanunlar	22
4- Kanun Hükmünde Kararnameler.....	23
5- Tüzük.....	24
6- Yönetmelik.....	24

7-İmar Planları.....	25
8- Genelgeler ve Kararlar.....	25
9-İçtihatlar.....	25
10-Doktrin.....	26
II.İMAR HUKUKUNDA YETKİLİ İDARELER.....	26
A. İmar Hukukunda Yetkili İdareler.....	26
1-Merkezi İdarenin İmarla İlgili Başkent Teşkilatı.....	26
a) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.....	26
b) Turizm Bakanlığı.....	27
c) Başbakanlık ve GAP Bölge Kalkınma Teşkilatı.....	28
d) Çevre Bakanlığı ve Özel Çevre Koruma Kurulu Başkanlığı.....	29
e) Diğer Merkezi İdare Organları.....	30
(1) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu.....	30
(2) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu.....	30
2- Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı.....	32
a) Vali.....	32
b) Kaymakam.....	33
3- Yerel İdareler.....	34
a) İl Özel İdaresi ve Organları.....	34
(1) Vali.....	34
(2) İl Genel Meclisi.....	35
(3) İl Encümeni.....	35
b) Belediye İdaresi ve Organları.....	36
(1) Belediye Meclisi.....	36
(2) Belediye Encümeni.....	37
(3) Belediye Başkanı	38
c) Köy İdaresi.....	40
(1) Muhtar.....	40
(2) İhtiyar Heyeti.....	41

2. BÖLÜM

YAPI VE İMAR MEVZUATINA AYKIRI YAPI KAVRAMI

I.YAPI.....	42
--------------------	-----------

A. Yapı ve Bina Kavramı.....	42
1- Genel Olarak Yapı, Bina ve İnşaat Kavramları.....	42
2-İmar Hukuku Açısından Yapı.....	45
3- Yapıların Türleri.....	48
a)Resmi Yapı- Özel Yapı.....	49
b) Ruhsat Gerektiren Yapılar- Ruhsat Gerektirmeyen Yapılar.....	51
(1) Ruhsat Gerektiren Yapılar.....	53
(2) Ruhsat Gerektirmeyen Yapılar.....	53
II. İMAR MEVZUATINA AYKIRI YAPILAR.....	59
A. Ruhsatsız Yapılar.....	60
B. Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapılar.....	61
C. Fen, Sağlık, Şehircilik, Estetik ve Trafik Kurallarına Aykırı Yapılar....	61
1- Fen Kuralları.....	61
2- Sağlık Kuralları.....	62
3- Estetik Kuralları.....	63
4- Trafik Kuralları.....	63
D. Kat Nizamına Aykırı Yapılar.....	64
E. Taban Alanına Aykırı Yapılar.....	65
F. Komşu Mesafelerine Aykırı Yapılar.....	65
G. İmar Yoluna Aykırı Yapılar.....	66
H. Ön Cephe Hattına Aykırı Yapılar	66
I. Bina Derinliğine Aykırı Yapılar.....	67
L. İmar Planı Bölgeleme Esaslarına Aykırı Yapılar.....	67
1- Karakter Bölgelemesi.....	68
2- Yükseklik Bölgelemesi.....	68
3- Yoğunluk Bölgelemesi.....	68
J. Komşu Parsele ve Kamu Hizmet Tesisleri İçin Ayrılan Alanlara Tecavüz Eden Yapılar.....	69
K. Başkasının Mülkiyetine Ait veya Kesin İnşaat Yasağı Olan Yerlerde Yapılan Yapılar.....	70
L.Yıkılacak Derecede Tehlikeli Yapılar.....	70

3. BÖLÜM

İDARENİN YAPILAŞMA FAALİYETİ ÜZERİNDEKİ KOLLUK VE DENETİM YETKİSİ

I. İDARENİN AYKIRI YAPILARA İLİŞKİN

YETKİLERİ.....72

A. Genel Olarak Yetki Kavramı.....72

B- İdarenin mevzuata aykırı yapılaşmaya karşı önceden önlem alma yetkisi....73

1- Konut İhtiyacının İdarece Karşılanması.....73

2- Konut Kooperatifçiliğinin Desteklenmesi.....74

II- İDARENİN KOLLUK YETKİSİ76

A- İdari kolluk kavramı.....76

1- İmar Kolluğu.....77

2- İmar Kolluk Makamları.....77

a) Valilikler.....78

b) Belediyeler.....79

c) Köyler80

d) Bakanlıklar80

e)Diğer Merkezi İdare Organları.....81

(1)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu.....81

(2)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu.....81

(3) Başbakanlık ve G. A.P Bölge Kalkınma Teşkilatı.....82

III YAPILAŞMA FAALİYETLERİNİN DENETİMİ.....83

A- Yapılaşma Faaliyetinin İdarece Denetlenmesi.....84

1- Yapıya Başlanmadan Önce Yapılan Denetim.....85

2- Yapı Bittikten Sonra Yapılan Denetim89

B- Yapılaşma Faaliyetlerinin Denetlenmesinde Görevli ve Yetkili İdareler ve

Kolluk Kuvvetleri92

1- Ruhsat Veren İdarece Yapılaşma Faaliyetinin Denetlenmesi.....92

2- Büyükşehir Belediye Başkanlığınca Yapılan Denetim.....93

3- Genel İdari Kolluk Birimleri Tarafından Denetleme95

C-Yapılaşma Faaliyetlerinin Denetlenmesindeki Aksaklıklar ve Çözüm Yolları

.....	96
1- Hızlı Şehirleşmeye Bağlı Olarak Artan Konut Talebinin Karşılanamaması..	96
2- İmar Planı Yapımındaki Sorunlar.....	98
3- Af Yasaları.....	99
4- Etkin bir Denetim Sisteminin Olmaması.....	100
IV ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNCE YAPILAN DENETİM	101
A- Yapı Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim	102
1- Yapı Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetimin Gerekçesi.....	102
2- 4708 sayılı Kanunun Uygulama Alanı.....	105
3- Yapı Denetim Kuruluşlarının Niteliği.....	106
4- Yapı Denetim Kuruluşlarının Görevleri.....	107
5- Yapı Denetim Kuruluşlarının Sorumluluğu.....	108
B-Fenni Mesullerce Yapılan Denetim.....	109
1- Fenni Mesuliyet Üstlenebilecek Meslek Mensupları.....	112
2- Fenni Mesullerin Görevleri.....	113
3- Fenni Mesullerin Sorumlulukları.....	113

4. BÖLÜM

İMAR YAPTIRIMLARI

A. Tanımı ve Nitelikleri.....	116
1- İdari Yaptırımların Nitelikleri ve Özellikleri.....	116
2-İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı.....	118
B. İdari Yaptırım Türleri.....	119
1- Yapı Ruhsatının Verilmemesi.....	119
2- Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi.....	124
3- Yapı Kullanma İzininin Verilmemesi.....	127
4- Yapı Kullanma İzininin İptal Edilmesi.....	130
5- Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması	131
6- Yapının Mühürlenmesi.....	132
7- Yapının Yıkılması.....	134
a) Kamuya veya Başka Bir Kişiye Ait Olan Taşınmaz Üzerinde Bulunan Yapının Yıkılması.....	136
b) Ruhsatsız Olması Nedeniyle Yapının Yıkılması.....	138

c) Rusat ve Eklerine Aykırı Olması Nedeniyle Yapının Yıkılması.....	140
d) Yıkılacak Derecede Tehlikeli Yapıların Yıkılması.....	141
e) Geçici Yapılar.....	143
8-Faaliyetten men.....	145
C. Parasal İdari Yaptırımlar.....	148
1- İdari Para Cezaları.....	150
a) Ruhsat Alınmaksızın Yapı Yapılması.....	151
b) Ruhsata, Ruhsat Eki Etüt ve Projelerine Aykırı Yapı Yapılması.....	151
c) İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Yapılması.....	153
d) Yapının Sonradan Ruhsata Uygun Hale Getirilmesi Halinde, Verilen İdari	
Para Cezasının Durumu.....	153
e) İmar Kanununda Belirtilen Mükellefiyetlerin Yerine Getirilmemesi...	154
SONUÇ.....	156
KAYNAKÇA.....	159

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
D	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
E:	: Esas
HD	: Hukuk Dairesi
GÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İKÜ	: İstanbul Kültür Üniversitesi
İ.Ü.	: İstanbul Üniversitesi
İ.Ü.H.F.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K:	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
RG	: Resmi Gazete
S	: Sayı
s	: Sayfa
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
vd	: Ve devamı

Y. : Yargıtay

GİRİŞ

Topluluk halinde yaşayan ve var olduğu günden itibaren sürekli olarak birbiriyle etkileşim içerisinde olan insanoğlunun beslenmeden sonra korunma ve bunun bir sonucu olarak da barınma ihtiyacı insanlık tarihi boyunca var olmuştur.

İnsanlığın ilk dönemlerinde “yabani” besinler toplayarak yaşamını idame ettirmeye çalışan insanoğlu, daha sonraki dönemlerde suyun olduğu yerlerde bir araya gelmeye başladı ve dağınık yerleşimler halinde birlikte yaşamaya başladılar. Orman içinde inşa edilen küçük evlerde toplu yaşamaya geçişle beraber, mahalleler halinde birlikte oturmuşlardır. Ve daha sonraki süreçte, tarımın yapıldığı yerlerde ve deniz kıyılarında, özellikle Mezopotamya, Mısır Nil medeniyeti ve Roma medeniyeti gibi medeniyetlerde bir arada yaşayan insanlar tarafından kurulan kentlerin büyümesiyle birlikte yerleşim konusunda ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle yerleşimle ilgili ilk sorunlar ortaya çıkmaya başlamış, bu sorunlar sadece bireysel yerleşimle ilgili olmayıp, ortak ihtiyaçların giderilmesi doğrultusunda da olması nedeniyle yerleşimin şekli ve düzeniyle ilgili çözüm yolları bulmaya çalışılmıştır.

Zamanla şehirlerin büyümesi ve gelişmesi imar faaliyetlerinin de hızlanmasına yol açmıştır. Çarpık ve düzensiz şehirleşmenin önlenmesi amacıyla imar faaliyetlerinin belli bir disiplin altına alınması ve planlanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Herkesin başına buyruk olarak yerleşmesi ve konut yapması sağlıksız bir şehirleşmeyi doğurarak kamu düzeni ve kamu güvenliğini tehdit edecektir.

Yerleşim yerleri, insanların barınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oturdukları, geçimlerini ve yaşamlarını idame ettirebilme ve diğer sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için buldukları yerlerdir. İnsanlar bu yerleşim yerlerinde değişik yapı ve eserler meydana getirirler. İnsanların kurdukları ve yaşadıkları şehirlerde meydana getirdikleri yapıların mimari özellikleri onların ulaştığı uygarlık seviyesinde bir göstergesi sayılmaktadır.

1950’li yıllarda başlayan sanayileşmeye bağlı olarak köyden kente göç olgusunun hızla artmaya devam etmesi, insanların en temel ihtiyaçlarından olan barınma ihtiyacında giderek artan bir sorun olarak karşımıza çıkmasına sebep olmuştur.

Bütün bu gelişmelere paralel olarak, imar mevzuatına aykırı yapı olgusu 1950'li yılların başından itibaren ülkemizin en temel sorunlarından bir haline gelmiştir. Bu çalışmamızda ilgili Kanunlarda belirtilen yükümlülüklerle aykırı davranılması ve İmar Hukuku'na aykırı inşai faaliyette bulunulması durumunda uygulanacak olan idari yaptırımların neler olduğu, bu yaptırımları uygulamaya yetkili makamlar ve yaptırım uygulanabilecek hallere ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

Bu şekildeki bir tez çalışmasına girilmesinin amacı, 60 yıldır ülkemizin en temel sorunlarından olan ve halen olmaya devam eden bu sorunun giderilmesine yönelik alınan önlemler ışığında, idarenin bu konudaki yetki ve yaptırımlarını imar hukukunun temel ilkeleri kapsamında inceleyerek bunlara nasıl bir etkinlik kazandırılacağını belirlemektir. Ayrıca bu konuya ilişkin bilimsel kaynakların az oluşunun yanında, var olan kaynakların da mevcut mevzuatlardan hareketle konunun anlatımına yönelik olduğundan, uygulamada bulunanlara yol gösterici olmakta uzak oluşu nedeniyle, uygulamadan örnekler verilerek var olan bir eksiklik giderilmeye çalışılmıştır.

İmar mevzuatına aykırı bir şekilde inşai faaliyette bulunulması halinde uygulanacak müeyyideler genel olarak 3194 sayılı Yasada düzenlenmesine karşın, yeni yasal düzenlemeler ve mevcut yasalarda yapılan değişiklikler sonucunda "İmar hukukuna aykırı yapılaşma nedeniyle uygulanan idari tedbirler" derinlemesine incelenmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

İmar hukukunun tarihsel sürecine baktığımızda, sağlıklı, dengeli ve daha yaşanabilir bir kent olgusu yaratma adına yürürlüğe giren yasaların etkinliklerinin yeterli olmaması nedeniyle sağlam ve insanların huzur ve güvenliğinin temin edici yapıların vücut bulmadığı, köyden kente göç olgusuyla birlikte çok kısa sürede yapılan, imar kurallarının öngördüğü yapılaşmanın asgari unsurlarını barındırmayan ve insan sağlığı ve güvenliğini tehdit eden yapıların ortaya çıktığı ve bu yapıların azımsanmayacak kadar çok olduğu da bilinen bir gerçektir.

İmar mevzuatına aykırı yapı sorunu; ekonomik, sosyal, siyasal ve hukuki boyutları ile ele alınıp ayrıntılı bir şekilde tahlil edilmesi gereken bir meseledir. Bu çalışmada imar mevzuatına aykırı yapı kavramı ele alınıp incelenecektir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde imar ve imar hukuku kavramları ile imar hukukunun kaynakları ve imar hukukunda idari tedbir uygulama hak ve yetkisine sahip idareler ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, yapı ve imar mevzuatına aykırı yapı kavramı incelenmiştir. Üçüncü bölümde, idarenin imar hukuku alanındaki denetim ve kolluk yetkisi üzerinde durulmuş, dördüncü bölümde ise imar yaptırımları kavramı ele alınmıştır.

Birinci bölüm iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda imar kavramı genel olarak ve yasal tanımıyla birlikte tanımlanmaya çalışılmış, imar hukuku kavramının tarihsel gelişim süreci ve hukuk disiplinleri içerisindeki yeri ortaya konulmaya çalışılmış, imar ve imar hukuku kavramları ile imar hukukunun kaynakları incelenmiş, ikinci kısımda ise ülkemizdeki merkezi idarenin imarla ilgili başkent ve taşra teşkilatı ile imarla ilgili yerel idareler olan il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi 3 başlık altında incelenmiştir.

İkinci bölümde ise genel olarak yapı ve imar mevzuatına aykırı yapı kavramı ele alınmış, İmar Kanunu açısından yapı kavramı kanun koyucunun yaptığı sınıflandırmalar çerçevesinde imar hukuku açısından değerlendirilmiş, imara aykırı yapı kavramı teorik olarak ele alınarak bu teorik kavramın yargı kararları ışığında somutlaştırılmasına çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, idarenin imar mevzuatına aykırı yapılar üzerindeki kolluk yetkisi ve bu yetkiyi kullanmayla görevli kılınmış idareler ile yapıların idare ve özel hukuk kişilerince denetimi hususu ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde ise imar yaptırımları kavramı ele alınmış, imar yaptırımları kavramının tanımı yapılmış, ardından idari yaptırımların türleri ortaya konulmaya çalışılmış, son kısımda da parasal idari yaptırımlar ele alınmıştır.

1.BÖLÜM

İMAR HUKUKUNUN DOĞUŞU VE KAYNAKLARI İLE İMAR HUKUKU VE İDARE HUKUKU ARASINDAKİ İLİŐKI VE İMAR HUKUKUNDA YETKİLİ İDARELER

I. İMAR HUKUKUNUN DOĞUŞU VE KAYNAKLARI

A- İmar

1-Genel Olarak İmar Kavramı

“İmar” kelimesi Arapçada ümran (düzenlilik) sözcüğünden türemiő olup, Őenlendirme, bayındır hale getirme anlamına gelmektedir.¹ Basit anlamıyla imar kavramı , gerçek yada kamu tüzel kişilerine ait taşınmazların (arsa ve arazi) yatay biçimde planlanarak bayındır hale getirilmesi (mamur etmek) hedefini içerir. Ancak imar kavramı felsefi olarak yöneldiği bu hedefe, planlama kavramı ile birleőtinde ulaőır² İmar, terminolojik anlamında da belirtildiği gibi, belli bir düzen kurmayı hedefler. İmar etkinlikleri, çok çeőtli amaçlarla hareket eden bir çok kişi ya da kurumun değişik etkinliklerinden meydana gelir.³

İmar düzeni denildiği zaman; bir taşınmaz üzerine yapılacak resmi veya özel nitelikli, değişik çeőtte ve değişik amaçlara özgülenecek yapıların çeőtine ve amacına göre hangi özellikleri taşıması gerektiğini düzenleyen kuralların tümünün oluşturduğu bir bütün anlaşılır⁴.

İmar hedefleri somut olmakla birlikte soyut bir kavram olup, arazi parçasının planlama yoluyla kullanım alanını belirleme ve geleceğe hazırlama amacını güder.

-
- 1 Ferit DEVELİOĞLU,“Osmanlıca -Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi yayınları, Ankara, 2000, s.433.
 - 2 Hasan Nuri YAŞAR, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008, s.7.
 - 3 Cevat GERAY, Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, Ankara,1960, s.11.
 - 4 Aydın ZEVKLİLER, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, A.Ü.H.F Yayınları, Ankara,1982, s.165.

İnsanların bir arada sağlıklı ve huzurlu bir şekilde yaşayabilmeleri için bir takım kurallara ihtiyaç vardır. Her alanda olduğu gibi imar alanında da belli bir düzenin olması, insanlığın geleceği açısından çok önemlidir. Belli bir düzenin olmadığı yerde kargaşa hakim olur. Bireylerin yerleşmeleri keyfi ve düzensiz olduğu takdirde çarpık ve sağlıksız bir şehirleşme yaratılarak kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği tehlikeye girer.⁵

İmar faaliyetlerinin belli bir düzene tabi tutulmaması, en fazla, güç sahibi olanlara ve düzensizlikten çıkar sağlayanlara yarar. Bu ve buna benzer gerekçelerden dolayı imar faaliyetlerinin belli bir düzene ve kurallara tabi tutulması gereği ve hatta zorunluluğu ortaya çıkmıştır.⁶

2- İmar ve Şehircilik ayrımı

Ülkemizde kanunlar ve buna bağlı olarak hukukçular imar terimini tercih ederken, şehir plancıları ve onları takip eden mimarlar şehircilik kavramını sonra kentbilim deyimini öne çıkarıyorlar. Konumuz bakımından imar kavramı şehircilik kavramına nazaran bir yandan estetiği diğer yandan arzı esas almakla şehri aşan daha büyük bir anlamı temsil ediyor. Örneğin dağlar, vadiler, yabanıl hayat ortamları, su havzaları ve ormanların, ören yerleri nasıl olacakta doğrudan şehircilik kavramı içinde ele alınacak.⁷

Göktürklerde eski uygar metinlerinde bundan 1300 yıl önceki Türk dilinde büyük yerleşim merkezlerinin adı balıktır. Eski Uygar metinlerinde daha sık geçen balık sözünün Orta Asyada Hanbalık, Beşbalık gibi örnekleri de vardır.

Balık İslamiyetin kabulünden sonra yerini şehir kelimesine bırakmıştır. Şehir Türkçeye Farsçadan geçmiş bir sözcüktür. Şehir, kısaca alan ve nüfus yönünden belirli bir düzeye erişmiş, değişik sektörde çalışan insanların yaşadığı, mekan⁸ olarak tanımlanabilir.

Doktrinde şehirciliğin ne olduğu konusunda çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bir tanıma göre; şehirlerin düzenlenmesini, kurulmasını, imarını, sosyal ve ekonomik ihtiyaçların bir bütün içinde giderilmesini sağlayan, bunların gelişme, büyüme ve estetiğinde

5 Mustafa YILMAZ, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s.20.

6 YILMAZ, a.g.e., s.20.

7 YAŞAR, a.g.e., s.8.

8 Ferruh YILDIZ, İmar Bilgisi, Nobel Yayınları, Ankara,2009, s. 1.

öncülük eden bir bilim sanat ve yönetim dalıdır⁹. Başka bir tanıma göre, "bir ülkedeki inşaat faaliyetlerini milli bir yerleşme politikasını tahakkuk ettirecek şekilde ve muayyen plan, program ve projelere uygun olarak kontrol, sevk ve idare etmek ilim ve sanattır".¹⁰

Şehircilik, sadece bir mekan planlamasından ibaret olmayıp sosyal, ekonomik, teknik, mali, estetik gibi yönleri de bulunan bir bilim dalıdır. İmar hukuku ise, imar faaliyetlerinin hukuki yönünü ele almaktadır. Bu bakımdan şehircilik bilimi, imar Hukukuna göre daha geniş, bir alanı düzenleyen bir bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar Hukuku, şehircilik biliminin çok önemli bir bölümüyle özellikle kamu düzeni, kamu hizmeti ve kolluk yönüyle ilgilenmektedir. Bununla birlikte şehircilik biliminin konusuna girmeyen, fakat imarla ilgili olan hususlar da bulunmaktadır. Örneğin, kadastro, toprakların düzenlenmesi, köylerdeki imar faaliyetleri gibi şehircilikle ilgili olmayan ama imar Hukukunun konusuna giren durumlar söz konusudur.¹¹

B-İmar Hukuku ve Diğer Bilim Dalları İçindeki Yeri

1-Genel Olarak İmar Hukuku

Tarihte okuduğumuza göre çağlar yüz yılların geçmesiyle değişmekte idi. Fakat ikinci dünya savaşından sonra geçen 30-35 yıl zarfında beşeriyet birkaç çağın birden değiştiğini görmüştür. Dünyada teknik ilerlemekte, sosyal, siyasal ve ekonomik koşullar baş döndürücü bir şekilde değişmektedir.¹²

İmar etkinlikleri, insanoğlunun var olduğundan itibaren gerçekleştirilmesine rağmen bir hukuk dalı olarak gelişmesi, sanayi devriminden sonraki döneme rastlar. Batı'da sanayi devrimiyle birlikte, bizde ise 1950'li yıllardan sonra endüstrinin olduğu büyük yerleşim birimlerine göçler olmuş, hızlı bir şehirleşme meydana gelmiş ve bunun sonucunda da sağlıksız bir yapılaşma, alt yapı eksikliği ve çevre sorunları ortaya çıkmıştır. İşte bu ve buna benzer gerekçelerle imar faaliyetlerinin hukuk kurallarına tabi tutulması gereği ortaya çıkmıştır. İmar faaliyetlerinin tabi tutulduğu hukuk kurallarına kısaca İmar Hukuku denilir.¹³

9 Muhittin ABACIOĞLU, Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayınları, Ankara,2001, s.25.

10 GERAY, a.g.e., s.17.

11 YILMAZ, a.g.e, s.22.

12 Osman MERİÇ, Yerel Yönetimler ve Vesayet, XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Mayıs 1981, s.33.

13 YILMAZ, a.g.e., s.20.

İmar Hukukunun, genç bir hukuk dalı olması nedeniyle doktrinde pek fazla tanımlanmamıştır. Bir görüşe göre¹⁴, "İmar Hukuku, bir taşınmaz üzerinde yapılacak resmi ve özel nitelikli değişik çeşitte ve değişik amaçlara özgülenecek yapıların, çeşidine ve amacına göre hangi özellikleri taşıması gerektiğini düzenleyen kurallar bütününe" denilmektedir. Bir başka görüşe göre ise¹⁵ İmar Hukuku, yerleşim birimleri içerisinde, bir gayrimenkul üzerinde yapılacak yapıların, belli bir plan dahilinde, tabi olacakları hukuki rejimi belirleyen hukuk kurallarına denilir.

İmar hukuku taşınmaz mülkiyetini doğrudan ilgilendirdiğinden, mutlaka bir taşınmazın ve gayrimenkulün bulunması şarttır. Topluluk halinde yaşayan insanların taşınmazlar üzerindeki mülkiyet haklarının kamu yararı amacıyla sınırlandırılması hususu imar hukukunun özünü oluşturur.

2- İmar Hukukunun Tarihsel Süreci

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk yıllarında, imara ilişkin bir yasal düzenleme mevcut değildi. Şehircilik belirli bir kurala bağlanmamıştı. İmar ve şehirciliğe ilişkin konular, şehirde yaşayanların kişisel ve ortak çalışmalarıyla gerçekleştirilmiştir.

İnsanların yapacakları yapıların tarzı ve şehirlerin düzenlenmesi konusunda esaslı ilkeler getirilmemiştir. Şehir ve kasabalar düzensiz bir biçimde geliyordu. Ancak o zamanlar nüfus yoğunluğu fazla olmadığından, bu plansız durum çok sorun yaratmıyordu.

Batı ülkelerinde yaşanan endüstriyel devrimin ardından, Osmanlı İmparatorluğuna çeki düzen verildiği (1835 sonrası) Tanzimat döneminde, İstanbul'da ilk planlama çalışmaları; 1836-1839 yılları arasında Von Moltke'nin yaptığı plan ve 1839 yılında yayımlanan ilmühaber ile başlamıştır.¹⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda imarla ilgili ilk düzenleme Tanzimat'tan sonra 1848 yılında yapılmıştır. "Ebniye Nizamnamesi" olarak adlandırılan düzenleme ile yapı tarzına ve bazı şehircilik kurallarına ilişkin hükümler getirilmişti. Bu nizamname, bütün

14 ZEVKLİLER, a.g.e., s.165.

15 YILMAZ, a.g.e., s.21.

16 İlhan TEKELİ, Kent Planlaması Konuşmaları, TMMOB, Ankara, 1991, s. 16.

ülkedeki imar ve şehircilik hareketlerini belli bir kurala bağlamamış, sadece İstanbul için hükümler getirmişti.

Cumhuriyet döneminde, Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılan 1882 tarihli Ebniye Kanunu uygulandı. Bu kanun adından da anlaşılacağı üzere, yapı ve yollarla ilgilidir. Ancak, modern şehircilikle ilgili herhangi bir hüküm ihtiva etmemektedir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nden önceki yıllarda, başka ülkelerde de planlı bir imar programı görülmemiştir. Türkiye'de de savaştan henüz yeni çıkmış olmanın verdiği yorgunluk, imarla daha fazla uğraşma imkanı vermemiştir¹⁷.

13 Ekim 1923 tarihinde Mübadele, İmar ve İskan Bakanlığının Kurulması, Görev ve Yetkilerine ilişkin 352 Sayılı Kanun çıkartıldı. Bu kanunla İmar ve İskan Bakanlığı kuruldu. 16 Nisan 1924 tarih ve 486 sayılı "Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanun"¹⁸, Ebniye Kanunu'nun yasakladığı hükümlere aykırı olarak yapılan inşaat ve tamirlerle, kamuya açık yerlerde ve yangın yerlerinde ruhsatsız bir biçimde yapılan barakaların yıktırılacağı hükmünü getirdi.

Ankara'da daha milli mücadele yıllarında hissedilen ve Cumhuriyet döneminde baskınlığını artıran konut sıkıntısı, sihirli bir anahtar gibi algılanan, "planlı kent" özleminin temel nedenidir.¹⁹ Türkiye'de belediyelerin imar planı yaptırma zorunluluğu ilk kez 1928'de, başkent Ankara hakkında, 1351 sayılı kanunla yürürlüğe konmuştur. Daha sonra bu kural 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununa dayanılarak, tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır.²⁰

09.07.1956 tarihinde kabul edilen 6785 sayılı İmar Kanunu, modern şehircilik alanında kapsamlı düzenlemeler getiren ilk kanundur. Bu İmar Kanunu sadece belediye sınırları içinde kalan yapılaşmayı düzenlemiştir.²¹

17 Ruşen KELEŞ, Şehirciliğin Kurumsal Temelleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1972, s.166.

18 R.G., T.17.05.1924, S.70.

19 Gönül TANKUT, Cumhuriyet Döneminin İlk Toplu İmar Deneyimi, Amme İdaresi Dergisi, aralık 1981, C.14, S.4, s.114.

20 Safa ERKÜN, Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri, Yem Yayın, 1999, s. 12.

21 Osman MUZMUL, İmar Alanında Türkiyede Mülkiyet Hakkı İhlalleri, Hukuk Dünyası, Ocak-Mart 2004, S.1,s.15.

Şehirleşme ve sanayileşme sonucu toplumun ihtiyaçları durmadan artmış, 1956 tarihli 6785 sayılı ilk imar Kanunu, gelişen toplumun ekonomik ve sosyal yapısının zorlamasıyla yetersiz kalınca; anayollar ağının kurulmasıyla hinterlandların açılması, belediyeler arası metropoliten planlama, anakent örgütlenmelerine geçiş, gecekonduları önleme; kırsal alan, kıyı, orman, doğal ve kültürel çevre ve sit korumasını da kapsayan değişik düzenlemelerle mevzuat geliştirilmiş ve sonuçta bu konulara ilişkin yeni yasalarla birlikte 3194 sayılı ikinci İmar Kanunu 1985 yılında yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır.²²

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yeni İmar Kanunu'nun²³ amacı yurt çapındaki yerleşim yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmanın plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkül etmesini sağlamaktır. Eski imar Kanunu'na göre bir çok yenilikleri ve farklı yanları bulunmaktadır. Yeni imar Kanunu'nun getirmiş olduğu en önemli yenilik imar planı yapma ve onaylama yetkisi konusundadır. Kanunun 8.maddesine göre imar planlarının yapılıp, onaylanıp yürürlüğe konması, belediyelere ve valiliklere bırakılmıştır.

3-İmar Hukukunun Diğer Hukuk Dalları İçindeki Yeri

Sanayi devrimiyle birlikte, endüstrideki gelişmeler sonucunda hızlı bir şekilde nüfus artışı meydana gelmiştir. Kırsal kesimde ise tarımsal işgücü fazla olduğundan ve bu meydana artan sanayileşmeye bağlı olarak işsizlik artmıştır. Kırsalda meydana gelen bu işsizlik olgusu , yoğun bir şekilde kentlere göçe neden olmuştur. Bu durumun doğal bir sonucu olarak kentlere göçen insanların, barınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla imar mevzutuna aykırı, düzensiz ve çarpık yapılardan oluşan kentler meydana gelmiştir. Bu sağlıksız şehirleşmenin yol açtığı problemlere çözüm bulma çabaları, imar hukukunu doğurmuştur.

İmar Hukukunun, hukuk dallarının klasik ayrımı içerisindeki yeri tartışmalıdır. Bir görüşe göre, imar Hukuku, Medeni Hukuk ile idare hukukunun sınırları arasında oluşan yeni bir hukuk branşıdır²⁴. Taşınmaz mülkiyeti üzerinde yerleşme ve yapılaşmaların, kamu yararı amacıyla sınırlandırma ve kısıtlamaları biçiminde tanımlanabilecek olan imar Hukuku, hem

22 ERKÜN, a.g.e., s.13.

23 R.G., T.09.05.1985, S.18749

24 ABACIOĞLU, a.g.e., s. 38

kamusal, hem de özel hukukun karakterlerini birlikte taşımaktadır. Bu bakımdan karma bir hukuk dalı olarak nitelendirilebilir.²⁵

İmar Hukukunun hukuk dalları içerisindeki yerini tesbit edebilmek için, kullandığı argümanları ortaya koymak gerekmektedir. İdare, kamu düzeninin bir bölümünü oluşturan imar düzeninin korumak amacıyla çeşitli kolluk faaliyetleri yapabilmekte, sağlıklı ve sağlam bir şehirleşmeyi gerçekleştirebilmek ve daha iyi bir kamu hizmeti sunmak amacıyla çeşitli imar etkinliklerinde bulunabilmekte ve bunu idarenin değişik organları gerçekleştirebilmektedir. Bunları gerçekleştirirken idare Hukukunun en önemli araçları idari işlem ve eylemleri kullanmaktadır. Bu bakımdan imar Hukuku, idare Hukukunun bir alt dalı görüntüsü çizmektedir.²⁶

İmar Hukuku, bir Kamu Hukuku dalıdır. Ancak, çok yeni bir daldır. İmar Hukuku İdare Hukuku içerisinde gelişmeye başlamıştır. İmar Hukukunda, kamu gücünü temsil eden ve kullanan idaredir. İmar Hukuku'nda, idareye üstünlük tanınmıştır. İdareye tanınan bu üstünlük tesis edilen idari işlemlerde kendini gösterir.

Kamu hizmetleri sayısının ve özelliklerinin hızla çoğaldığı çağımızda; köyden kente göç olgusunun bir sonucu olarak hızlı nüfus artışı ve şehirleşme, buna bağlı olarak gecekonduların probleminin ve konut sorununun ortaya çıkması, bunun doğal sonucu olarak da yol, su, elektrik ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin yetersiz kalması, düzenli ve sağlıklı şehirleşmeyi gerçekleştirebilmek amacıyla imar planlarının hazırlanması, yapılar için ruhsat verilmesi gibi nedenler; İmar Hukuku'nun İdare Hukuku'nun bir alt dalı olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur.

C-İmar Hukukunun Kaynakları

Toplumsal hayatın sürdürülebilmesi için düzen gerekir. Bu düzen insanların birtakım kurallara uymalarıyla gerçekleşir. Bu kurallar hukuk, ahlak, örf ve adet kuralları gibi çok çeşitlidir. Hukuk kuralları, devletin yetkili organları tarafından konulan ve insan davranışlarını düzenleyen ve cebir ile müeyyidelendirilmiş emir ve yasaklardır.²⁷ Bu kurallar çeşitli yollarla ortaya çıkarlar. Bazıları toplumsal yaşamla birlikte zamanla

25 ERKÜN, a.g.e., s.11

26 YILMAZ, a.g.e., s.23

27 Kemal GÖZLER, Hukukun Temel Kavramları, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s.10.

kendiliğinden oluşur (örf ve adet kuralları). Bazıları ise Devletin yetkili organları tarafından konur (yazılı hukuk). Bir kısım hukuk kurallarını ise yargı organları geliştirirler (içtihat hukuku). İmar Hukukunun kaynakları şunlardır:

1- Anayasa

İmar Hukukunun en başta gelen kaynağı Anayasadır. Devletin temel kuruluşunu, bu kuruluşun örgütleniş ve işleyişini gösteren kurallar topluluğu olarak Anayasa²⁸ idare hukukuna ilişkin kurallara da bünyesinde yer vermiştir.

Her kanun Anayasa'ya uygun olmak zorundadır. Bunun için imar Hukukunu doğrudan ya da dolaylı bir biçimde ilgilendiren kanunlar da Anayasa'ya aykırı olamazlar. Anayasa diğer hukuk kurallarında olduğu gibi imar Hukukunda da bağlayıcı kaynak olma özelliğini korumaktadır. Aynı zamanda idare hukukunun en önemli kaynağı olan Anayasa, doğrudan doğruya ve normlar hiyerarşisi aracılığıyla idare hukukunu ilgilendiren birçok hüküm içermekte ve bu konuda ana ilkeleri ortaya koymaktadır²⁹

Anayasamızın 23. maddesinde " Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; Seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturması sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek; Amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir. Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, (...) vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması sebebiyle sınırlanabilir. Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz. " demekle yerleşme hürriyetini düzenlemiş ve sınırlarını belirtmiştir.

Anayasanın 35. maddesi ise: "Herkes mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." demekle mülkiyet hakkının sınırlarını çizmiştir. Bu hükümlerle kanun koyucu, ancak kamu yararı amacı ile bir temel hak olduğunda kuşku bulunmayan mülkiyet

28 Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 32.

29 İsmet GİRİTLİ-Pertev BİLGİN-Tayfun AKGÜNER, İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul 2008, s.124.

hakkı üzerinde sınırlama yapmaya yetkili olduğunu hükme bağlamış ve böylece malikinde bu hakkını toplum yararına aykırı kullanmasını engellemek istemiştir.³⁰

Bununla birlikte Anayasanın suç ve cezalara ilişkin esaslar başlıklı 38. maddesinde suç ve cezaların şahsi olduğundan bahisle, idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracak bir müeyyide uygulamayacağını, suç ihdas etmenin ancak kanunla olacağını, kimsenin işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmayacağını belirtmiştir.

Anayasanın 46. maddesi ise kamulaştırmayı düzenlemektedir. Madde hükmüne göre : "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Anayasanın 56. maddesinde de : " Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir." kuralı konarak çevre konusunda vatandaşların ve devletin ödevleri belirtilmiştir.

Anayasanın 57. maddesi ile : " Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." demekle konut hakkı düzenlenmiştir.

Anayasamızın 63. maddesinde tarih, kültür ve tabiat varlıkları konusundaki devletin ödevleri düzenlenmiştir. Bu madde de : "Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

30 Halil KALABALIK, Türk Hukukunda Kırsal Alanlarla İlgili Yapı ve Faaliyet Yasakları, Yrd. Doç. Dr. İbrahim Ongün'e Armağan, GÜHFD., Haziran- Aralık 2007, C.XI, S.1-2, s. 844.

Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.” hükmü getirilmiştir.

2. Milletlerarası Antlaşmalar

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” kuralı yer almaktadır. Bu hükümden hareketle temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş milletlerarası antlaşmaların, kanunların üstünde bir yere konumlandırıldığı, bu nedenle, antlaşma hükümlerinin kanunlarla çelişmesi durumunda da milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır.

Türkiye'nin imzaladığı milletlerarası antlaşmalar olan Avrupa Kültür Antlaşması, Silahlı Bir Çatışma Halinde Kültür Mallarının Korunması, Dünya Kültürel ve Doğal Mirasın Korunması, Avrupa Kültürel Mirasın Korunması, Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunması, Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi, RAMSAR Sözleşmesi ve Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol gibi milletlerarası kurallar, İmar Hukuku'nun ayrılmaz parçası haline gelmiştir.³¹

3-Kanunlar

İmar Hukukunun Anayasa'dan sonra ikinci bağlayıcı kaynağı kanunlardır. Kanun ; normlar hiyerarşisinde anayasasının altında tüzüklerin üstünde yer alan Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kanun adı altında yapılmış işlemlerdir.³² Yazılı ve soyut hukuk kurallarından oluşan yasalar, bağlayıcılık noktasında Anayasa'ya benzemekte ise de, hükümleri bakımından ona oranla daha somut ilkeler içerir. Bir yasanın maddi anlamda bir

31 YAŞAR, a.g.e., s. 18.

32 Kemal GÖZLER, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004, s. 36.

yasa olabilmesi için, genel, nesnel ve sürekli olması gerekmektedir.³³ İmar Hukukuna ilişkin kuralları içeren kanunlar şunlardır :

a) 3194 Sayılı İmar Kanunu³⁴

İmar Kanunu, kural olarak ülkenin bütününde , tüm yapılar için geçerli olan ve herhangi bir yapı yapılırken göz önünde bulundurulması gereken kuralları içermektedir. Kanunun amacı, yerleşim yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmanın plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumunu sağlamaktır. İmar yaptırımlarının hemen hepsinin bulunduğu ve imar alanında çok büyük bir öneme sahip olan 3194 sayılı İmar Kanununun bir çok maddesinde idarenin uygulayacağı idari yaptırım türleri bulunmaktadır.

b) 775 sayılı Gecekondu Kanunu

Tarih boyunca kentlerin nüfusu hep kırsal alanlardan göçen nüfusla artmıştır. Fakat, özellikle İkinci Dünya savaşından sonra, ekonomisinin temeli hala tarıma dayanan toplumlarda, kente göçenlerin, yaşantıları farklılık göstermektedir. Gecekondu ise yalnızca, tarımda pazara yönelik üretime geçişin göresel olarak hızlandığı ve kentteki nüfus yığılmasının hızla artmasına karşılı, çok yavaş bir sanayileşmenin gerçekleştiği toplumlarda ortaya çıkmıştır.³⁵

Toplumsal bir sorun haline gelen gecekondu problemine çözüm bulma adına yürürlüğe konulan 30/07/1966 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kanun'un 2 . maddesinde, gecekondu; imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde, sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapıların kastedildiği belirtilmektedir.

Kanun'un 18. maddesine³⁶ göre, kişiler tarafından, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu

33 A.Şeref GÖZÜBÜYÜK,Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları,Turan Kitabevi, Ankara, 2001,s. 43.

34 R.G., T. 09.05.1985, S.18749.

35 Mübeccel KIRAY, Gecekondu, Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan, AÜSBFD, Eylül 1972, C.XXVII, S.3, s.561.

36 "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan

altında bulunan yerlere, daimi veya geçici olarak yapmış oldukları bütün izinsiz yapıların hangi aşamada olursa olsun, idareler tarafından tespit edildiği anda herhangi bir karar almaksızın belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacaktır. Özel kişilere veya yukarıda belirtilenler dışındaki tüzel kişilere ait arazi ve arsalar üzerinde yapılacak izinsiz yapılar için ise, taşınmaz sahibinin mülkiyet durumuna ilişkin belgenin de ekli olduğu yazılı müracaatta bulunulması üzerine yine bu madde uyarınca ilgili idare tarafından herhangi bir karar almaksızın derhal yıktırılacaktır. Böyle bir durumda artık 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesindeki prosedürün işletilmesine gerek bulunmamaktadır³⁷. Şayet kişi mülkiyet durumunu belgelenemezse bu halde genel hükümler ve İmar Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

Danıştay, mülkiyeti köy tüzel kişiliğine ait taşınmazda ruhsatsız olarak inşa edilen yapının, 775 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca yıkımı ve yapı tatil tutanağının iptali istemiyle açılan davada, işlemlerin 3194 sayılı Yasanın 32. ve 775 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararını, 775 sayılı Yasanın 18. maddesinin 3. fıkrasına yer verildikten sonra, tapuda köy tüzel kişiliği adına kayıtlı bulunan taşınmaz üzerinde izinsiz olarak yapıldığı anlaşılan yapıların köy muhtarının şikayeti üzerine yıkılmasına yönelik dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle onanmasına karar vermiştir³⁸. Başka bir olayda da, mülkiyeti İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na ait taşınmaz üzerinde yapılan yapının yıktırılmasına ilişkin Kadıköy Belediyesi işleminin, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun ilçe veya Büyükşehir ayırımı yapılmaksızın belediyelere ait taşınmazlara yer verildiği, ayrıca ilçe belediyelerinin uygulama işlemlerinde yetkili olduğu göz önüne alındığında işlemin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir³⁹.

Gecekondu Kanunu, kişilerin kendi taşınmazları üzerinde yaptıkları yapıları kapsamaz. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. ve 32. maddeleri uyarınca, kişilerin kendi taşınmazları ile kişilerin kendilerinin malik olmamakla birlikte kamu kurum ve

edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.

....

Özel kişilere veya bu maddenin 1 inci fıkrasında sözü geçenler dışındaki tüzel kişilere ait arazi ve arsalar üzerinde yapılacak izinsiz yapılar hakkında, arsa sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine ve mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri şartıyla bu madde hükümleri, aksi halde genel hükümler ve 6785 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanır.”

37 D.6.D., T. 07.04.1993, E:1992/2724, K:1993/1368.

38 D.6.D., T. 30.09.2009, E:2007/5321, K:2009/8995.

39 D.6.D., T. 14.09.1999, E:1998/3291, K:1999/3978.

kuruluşlarınca verilen tahsis veya irtifak hakkı tesis belgesi bulunan taşınmazlarda yaptıkları gecekondular hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Öte yandan, yapının bulunduğu taşınmazın bir kısmının yapı sahibinin maliki olduğu taşınmaz üzerinde, bir kısmının ise 775 sayılı Kanunun 18. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen idarelerin mülkiyetinde olan taşınmaz üzerinde olması durumunda, 775 sayılı Kanunun uygulanabilmesi için “yapının tümünün” 18. maddede sayılan yerlerde olması gerektiğinden 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca işlem tesis edilmesi gerekmektedir⁴⁰. Ayrıca, Hazine adına tespitli olmakla birlikte, mülkiyetin tespiti davasının devam etmesi nedeniyle mülkiyeti ihtilafli olan taşınmazlar üzerinde yapılan yapılar hakkında da 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca işlem tesis edilmesine olanak bulunmamaktadır⁴¹.

Tapu tahsis belgesi verilen taşınmazlarda inşa edilen yapılar hakkında 3194 sayılı Kanun mu, yoksa 775 sayılı Kanun mu uygulanacağı konusunda Danıştay, tapu tahsis belgesinin taşınmazın mülkiyetini belge sahibine nakleden veya mülkiyeti tespit eden bir tapu niteliğinde olmadığı, ancak yasa ile belirli koşulların varlığı halinde gecekondular sahibine verilecek tapuya esas teşkil eden bir belge olduğundan, tapu tahsis belgesinin mülkiyeti tespit eden tapu niteliğine dönüşmüşse 3194 sayılı Kanunun, dönüşmemişse 775 sayılı Kanunun uygulanması gerektiğine karar vermiştir⁴².

Ancak, uygulamada idareler genellikle, ruhsatsız yapı yapıldığını tespit etmeleri üzerine, yapı hakkında 775 sayılı Gecekondular Kanunu yerine 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre işlem tesis etmektedirler. Konuya ilişkin olarak Danıştay, Hazineye ait yerde ruhsatsız yapılan ilave inşaatın 775 sayılı Kanunun 18. maddesi uyarınca yıktırılması gerekirken, 3194 sayılı Kanunun 32. maddesi uyarınca yıktırılmasına ilişkin işlemde sonucu itibarıyla mevzuata aykırılık görülmediğine karar vermiş⁴³, başka bir kararında ise, mülkiyeti Hazineye ait olan taşınmaz üzerinde yapılan ruhsatsız yapı nedeniyle, 3194 sayılı Yasanın 32 . ve 42. maddeleri uyarınca tesis edilen işlemin, yapı hakkında 775 sayılı Yasanın 18 . maddesi uyarınca işlem tesis edilmesi gerektiği gerekçesiyle iptal kararı veren yerel mahkeme kararının, 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde, yapının yapıldığı taşınmazın mülkiyet durumunun dikkate alınması gerektiği yolunda Yasada bir düzenleme

40 D.6.D., T. 08.12.2006, E:2006/2099, K:2006/5781.

41 D.6.D., T. 08.02.2006, E:2005/3790, K:2006/395.

42 D.6.D., T. 22.04.1992, E:1991/107, K:1992/1836.

43 D.6.D., T. 26.09.1989, E:1988/2005, K:1989/1828.

bulunmadığından, 3194 sayılı Yasanın 32. ve 42. maddesi uyarınca tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir⁴⁴.

Anılan Danıştay kararıyla, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun uygulanacağı yerlerde yapılan yapılar hakkında 3194 sayılı Kanunun 42. maddesi uyarınca idari para cezası verilebileceği belirtilmekle birlikte, daha sonraki kararlarında⁴⁵, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerde izinsiz olarak yapılan yapıların herhangi bir karar almaksızın 775 sayılı Yasanın 18. maddesi uyarınca yıktırılabilmesi öngörülmüş, ancak sözü edilen kanunda başka bir yaptırım öngörülmemiş, buna karşılık ayrı uygulama prosedürü olan 3194 sayılı Yasanın 42. maddesinde sayılan fiiller nedeniyle idari para cezası verilebileceğinden, anılan Kanun uyarınca idari para cezasıyla cezalandırılmasında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir.

c) 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu

2960 sayılı Boğaziçi İmar Kanununun 12. maddesinde; kullanma izni verilen yapıların, Boğaziçi İmar Müdürlüğünce tespit edilecek önceliklere göre ve bir program dahilinde, projelerine ve imar mevzuatına uygunluğunun denetleneceği, denetleme sırasında tespit edilen aykırılıkların bu Kanunun 11. maddesinde belirtilen esaslara göre tespit edileceği ve derhal Boğaziçi İmar Müdürlüğüne bildirileceği, yapıda imar mevzuatına aykırı olarak yapılan değişiklikler ve eklentiler, bu Kanunun 13. maddesinde belirtilen esaslara göre Boğaziçi İmar Müdürlüğünce yıkılacağı veya yıktırılacağı, hüküm altına alınmıştır.

3194 sayılı İmar Kanununun 46.maddesinde ise “ Bu kanunla 2960 sayılı Boğaziçi Kanunun 6.maddesine göre kurulan organlar kaldırılmıştır. Bu kuruluşların görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilen çerçevede dahilinde İstanbul Büyükşehir ve İlçe Belediye Başkanlıklarınca yürütülür. hükmüne yer verilmiştir.

Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları bu Kanuna ekli krokide işaretli ve 22/07/1983 onay tarihli nazım planda gösterilen yerlerden oluşan İstanbul Boğaziçi Alanının, kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek

44 D.6.D., T. 10.11.2004, E:2003/1984, K:2004/5538.

45 D.6.D., T. 30.10.2007, E:2005/4401, K:2007/5913.

korumak, geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla çıkarılan kanunun 13 . maddesine göre,

- a) İnşaat ruhsatı olmayan yapılar,
- b) Yapının, inşaat ruhsatı ve eklerine ve imar mevzuatına aykırı yapılmış bölümleri,
- c) Boğaziçi İmar Müdürlüğünce mühürlenerek yapımı durdurulmuş yapıların mühürlendikten sonra yapılan ilaveleri,
- d)Yapılarda kullanma izni verildikten sonra imar mevzuatına aykırı olarak yapılan değişiklikler ve eklentilerinin yıkımına veya yıktırılmasına karar verilir. Yapı, mal sahibi veya müteahhit tarafından yıkılmadığında, yıkım işlemi Boğaziçi İmar Müdürlüğünce yerine getirilir ve yıkım masrafları %20 fazlası ile mal sahibi veya müteahhitten tahsil edilir.

Bu kanunda belirtilen yetkilerin kullanılacağı yerlere ilişkin olarak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 46. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, "Boğaziçi Sahil şeridi" ve "Öngörünüm" bölgelerindeki uygulamalar İstanbul Büyük şehir Belediye Başkanlığınca, "gerigörünüm" ve "etkilenme" bölgelerindeki uygulamalar da ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yapılacaktır.

Yerel idare mahkemesi, 2960 sayılı Boğaziçi Yasasına aykırı olarak çatı katının 1.00 m. yükseltildiği ve terasın deniz cephesine doğru 2.50m. uzatılarak çatı katına dahil edildiği hususu sabit olup, yapılan değişikliklerin proje haricinde yapıldığı ve ruhsata bağlanamayacağı anlaşıldığından, 2960 sayılı kanun hükümlerine uygun olarak tesis edilen dava konusu encümen kararında mevzuata ve hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.⁴⁶

d) 3621 sayılı Kıyı Kanunu

3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinde kıyılardaki yapı yasakları ve yapılabilecek yapılara, 7. maddesinde, doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen alanlar üzerinde yapılabilecek yapılara, 8. maddesinde, sahil şeridinde yapılabilecek yapılara ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kanun'un "imar mevzuatına aykırı yapı" başlıklı 14. maddesinde, "Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında

46 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 20.05.2009 tarih ve E:2008/127, K:2009/845 sayılı kararı.

3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.” hükmüne yer verilmek suretiyle, Kıyı Kanunu’nun uygulandığı alanlarda yapılan yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanacaktır. Danıştay, dolgu alanı üzerinde dökme çimentonun depolanarak, daha sonra paketlenmesi ve liman dışına çıkarılarak pazarlanmasına yönelik inşa edilen tesisin, dolgu alanı üzerinde yapılması mümkün olmayan ve liman tanımı içerisinde değerlendirme olanağı bulunmadığından, tesisin yapımının durdurulmamasına ve cezalı olarak ruhsata bağlanmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığına⁴⁷ karar vermiştir.

Kanunun 15. maddesinde, Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde, duvar, çit, parmaklık, telörgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara kum, çakıl alan veya çekenlere iki bin Türk Lirasından on bin Türk Lirasına kadar idari para cezası verileceği, ilgili kanunlarda belirtilen makamların yetkileri saklı kalmak üzere bu maddede belirtilen idari yaptırımlara karar vermeye mahalli mülki idare amirlerinin yetkili olduğu" hükme bağlanmıştır.

Kıyı şeridinde 18 metre uzunluğunda istinat duvarı yapıldığından bahisle 3194 sayılı Yasanın 42. maddesi uyarınca davacıya para cezası verilmesine ilişkin encümen kararının iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesi, Kıyı Kanunu kapsamı içinde kalan yerlerde ruhsat veya ruhsata aykırı yapı yapılması halinde 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre yıkım ve para cezası verilmesine karar verileceği düzenlenmiş ancak kıyılarda yapılan duvar, çit, parmaklık, telörgü, hendek, kazık ve benzeri engeller için ayrı bir düzenleme yapılarak bu gibi engelleri oluşturanlara 3621 sayılı kanunda belirlenen idari para cezasının mülki idare amirlerince verilmesi öngörülmüştür. İncelenen uyuşmazlıkta davacı tarafından kıyıda duvar yapıldığı açık olduğundan, bahsi geçen faaliyet için Kıyı Kanunu'na göre mülki idare amirince yine Kıyı Kanunu'nda belirlenen idari para cezasının verilmesi gerekmektedir. Bu durumda, dava konusu kıyıda duvar yapılması işinden dolayı mülki idare amirince kıyı kanununda miktarı belirlenen para cezasının verilmesi gerekirken davalı belediye başkanlığınca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin encümen kararında hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.⁴⁸

47 D.6.D., T. 24.11.1999, E:1998/6077, K:1999/5998.

48 İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 11.11.2008 tarih ve E:2008/938, K:2008/2109 sayılı kararı.

Bu Kanun'un uygulama alanı, deniz, tabii ve suni göller ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinde yukarıda belirtilen yapıların yapılması durumunda söz konusudur. Kanunun uygulama alanı olarak, deniz, tabii ve suni göller yönünden herhangi bir ihtilaf olmamakla birlikte, her akarsu kıyısının bu Kanun kapsamında olup olmadığını tespit etmek gerekir. Kıyı Kanunu'nun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde akarsu, devamlı akış gösteren ve ekli listede belirlenen akarsular olarak tanımlandığından, yönetmeliğin eki listesinde yer alan akarsular yönünden uygulanmakla birlikte, eki listede yer almayan akarsular kıyısında yapılan yapılar hakkında bu kanun hükümleri uygulanamaz. Yönetmelik eki listede yer almayan çaydan izinsiz kum ve çakıl alınması nedeniyle Kıyı Kanunu uyarınca idari para cezası verilmesine olanak bulunmamaktadır.⁴⁹

e) 2872 sayılı Çevre Kanunu

Bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak amacıyla çıkarılan Çevre Kanunu'nun 20. maddesinde, içme ve kullanma suyu koruma alanlarında Kanuna ve yönetmelik hükümlerine aykırı yapılan yapıların 3194 sayılı İmar Kanununda belirlenen esaslara göre yıktırılacağı hükmüne yer verilmiştir.

Sulak alanlara ilişkin olarak da, sulak alanlarının doldurulmak suretiyle elde edilen araziler üzerinde inşa edilen yapılar yıktırılacaktır. Faaliyet sahibince bu hükme aykırı olarak eski hale getirilmemesi halinde yapı malikine nasıl bir yaptırım uygulanacağı düzenlenmemesinin eksiklik olduğu ileri sürülmekte ise de⁵⁰, aynı 3194 sayılı Yasanın 32 . maddesinde olduğu gibi, yapı sahibince eski hale getirilmemesi durumunda, idarece eski hale getirilecek ve yapılan masraflar da yapı sahibinden istenebilecektir.

f) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

2560 sayılı İstanbul Su ve kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 1.maddesinde ;İstanbul Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon

49 D.6.D., T. 14.01.2003, E:2001/6924, K:2003/193.

50 Melikşah YASİN, İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2009, s. 36.

hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulduğu, Genel Müdürlüğün hizmetinin İstanbul Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlı olduğu, ancak yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetlerin Büyükşehir belediyesinin sınırları dışında da olsa bu kuruluşça yürütüleceği ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İçişleri Bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar kurulunca ana sistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerinin de bu idareye verilebileceği, idarenin İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu belirtilerek, 2.maddesinin c bendinde; bölge içindeki su kaynaklarının deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yer altı sularının kullanılmış sularla ve endüstri atıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak Genel Müdürlüğün görevleri arasında sayılmış, “Kanalizasyon şebekesine Verilemeyecek Maddeler” başlıklı 20.maddesinde ise “ Kanalizasyon şebekesine verilmesi sakıncalı maddeler ile İçme suyu alınan havzaların korunması için gereken tedbir ve düzenlemeler Genel Müdürlükçe hazırlanacak bir yönetmelikle belirlenir. Bu yönetmelik hükümlerine aykırı davranışta bulunanların meydana getirdiği zarar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun uyarınca sebep olanlara ödettilir ve su havzaları için zararlı tesis ve yapılar tebligat üzerine ilgisince kaldırılır. Verilen süre içinde kaldırılmayanlar Genel Müdürlükçe kaldırılır ve giderleri ilgiliden tahsil edilir. Ayrıca, kanalizasyon şebekesi ile içme suyu alınan havzalara zarar verenler ve bunları kirletenler hakkında Türk Ceza Kanununun Devlet malına karşı suç işleyenlere ilişkin hükümlerince kovuşturma yapılır.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme istinaden 16.7.2009 Tarih 14 Sayılı Genel Kurul Kararı ile kabul edilerek 28 Temmuz 2009 Tarihli Referans Gazetesinde yayınlanarak yürürlüğe giren İçmesuyu Havzaları Yönetmeliğinin, rezervuarların ve koruma altındaki dere yataklarının maksimum su kotu içinde uyulması gereken esaslar başlıklı 5. maddesinde, maksimum su kotu içinde ; suyun temini, arıtılması ve elektrik üretimi için gerekli teknik tesisler dışında herhangi bir yapı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Beykoz İlçesi Cumhuriyet Caddesinde bulunan ve elmalı havzasında yer alan davacıya ait yapının ruhsatsız olduğu, Elmalı Barajının maksimum su kotu içinde kaldığından bahisle yıkımına ilişkin İSKİ Genel Müdürlüğünce tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince, ruhsatsız ve hukuken korunamayacak bir yapı

olduğu ve yapılaşma yasağı olan Elmalı Barajının maksimum su kotu içinde kaldığı sabit olan yapının yıkımına ilişkin işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.⁵¹

g) 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenleyen 2863 sayılı Yasanın 9. maddesinde, Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları çerçevesinde koruma bölge kurullarınca alınan kararlara aykırı olarak, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında inşâ ve fizikî müdahalede bulunulamayacağı, bunların yeniden kullanıma açılmayacağı veya kullanımlarının değiştirilemeyeceği, esaslı onarımın, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşâ ve fizikî müdahale sayılacağı, 16. maddesinde, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmanın yasak olduğu, buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılacağı, 57. maddesinin 6. fıkrasında ise, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının, bunların koruma alanları ve sit alanlarında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratların; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılacağı, bunların dışında her türlü inşâ ve fizikî müdahalenin koruma bölge kurulunun izni ile yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında ruhsatsız, plana ve sit şartlarına aykırı yapı inşa edilmesi halinde yapının yıktırılmasına karar verilecektir. Ayrıca, ruhsata tabi olmayan tadilat ve tamiratlar ile bunların dışındaki her türlü inşâ ve fiziki müdahalenin koruma bölge kurulunun izni ile yapılabileceğinden verilen bu izinlere aykırı olarak yapıldığının tespiti halinde de yapının yıktırılmasına karar verilebilecektir.

Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Bölge Kurullarının, yapının yıktırılmasına, uygun hale getirilmesine veya kaldırılmasına şeklindeki kararlarına karşı dava açma süresi içerisinde idare mahkemelerinde dava açılabilir. Danıştayın, bu tür işlemlerin icrai

51 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 27.05.2010 tarih ve E:2009/1538, K:2010/952 sayılı kararı.

işlem olmadığı yönünde kararları⁵² olmakla birlikte, taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile sit alanlarında ruhsatsız, plana ve sit şartlarına aykırı yapı inşa edilmesi halinde yapının yıktırılmasına ilişkin karar verme yetkisinin Kurullara ait olması ve belediye veya il özel idarelerince sadece bu kararların uygulanması gerektiğinden, anılan işlemlerin icrai ve idari yargı yerinde dava konusu edilebilen işlem olduğunda kuşku bulunmamakta olup, Danıştay da daha sonraki kararlarında bu yönde kararlar vermektedir.

Nitekim Danıştay bir kararında, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik kararlar alma yetkisine sahip olan koruma kurullarının sit şartlarına uygun olmayan yapıların yıktırılması gerektiği yolunda karar vermeye yetkili olduğu, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin bu kararlara uymak zorunda oldukları, uyuşmazlık konusu olayda da, davacı tarafından izinsiz olarak yapılan inşaatın tespit edilerek mühürlenmesi üzerine Belediye Başkanlığının yazısı ile konunun koruma kurulu müdürlüğüne iletildiği, bu yazıda kurul tarafından alınacak uygulamaya yönelik karara göre belediyenin uygulama yapacağını belirtildiği, koruma kurulunca da ... sayılı işlem ile izinsiz yapının yıkımına karar verilmek suretiyle gereği yapılmak üzere anılan kararın belediye imar müdürlüğüne gönderildiği, bu durumda, uygulamaya yönelik kararlar alma yetkisine sahip olan koruma kurulunun izinsiz yapının yıktırılması gerektiği yönünde tesis ettiği, dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığından, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında yasal isabet görülmediğine karar verilmiştir.⁵³

Tescilli Eski eser niteliğindeki binalar imar affından yararlanamaz. Dolayısıyla tescilli eski eserde yapılmış kaçak uygulamaların imar affından istifadesi mümkün değildir.⁵⁴

h) Diğer Kanunlar

İmar hukukuna ilişkin çeşitli hükümler ihtiva eden ve konumuz açısından önem arz eden yukarı da yer verilen kanunlara ek olarak , 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu, 6831 sayılı Orman Kanunu, 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, 4342 sayılı Mera Kanunu, 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve

52 D.6.D., T. 09.04.1990, E:1990/313, K:1990/629.

53 D.6.D., T. 24.12.2002, E:2001/5633, K:2002/6346.

54 Oğuz SANCAKDAR, İdare Hukuku Yönüyle Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Yargısal Denetim, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s.329.

Yabancılarının Aşılattırılması Hakkında Kanun, 4373 sayılı Taşkın Sular ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, Milli Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Seferberlik Kanunu, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ve 2981 Sayılı Kanun imar hukukuna kaynaklık eden bu konuda hüküm ihtiva eden kanunlar olarak sayılabilir.

4. Kanun Hükmünde Kararnameler

Kanun Hükmünde Kararnameler, Bakanlar Kurulunca, Yasama organının bir yetki kanunu ile verdiği düzenleme yetkisine dayanılarak veya olağanüstü hallerde böyle bir kanun olmadan da çıkarılan ve yürürlükteki kanunları değiştirebilme ve yürürlükten kaldırabilme gücüne sahip olan kararnamelerdir.⁵⁵

1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk şeklinde mevcut olmayan kanun hükmünde kararname (KHK), bu Anayasada 1971 yılında, 1488 sayılı kanunla yapılan değişiklikle hukukumuzda girmiştir. 1982 Anayasası ile KHK çıkarmanın hem uygulama alanı genişletilmiş, hem de olağanüstü durumlarda Meclisten yetki almadan KHK çıkarma yolu hükümete tanınmıştır.

Gerek organik gerekse fonksiyonel olarak idari bir tasarruf olan KHK'ler, şimdiye kadar imar Hukuku'na ilişkin konuları doğrudan doğruya düzenlememişlerdir. Bunun tek istisnası 2000 yılında çıkarılan 595 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında KHK olmuştur. Genellikle, Kanun Hükmünde Kararnameler imar hukukuna ilişkin herhangi bir kanunda değişiklik yapmak, yeni hükümler eklemek ya da bazı hükümlerini çıkarmak amacıyla çıkarılmışlardır. Buna örnek olarak 775 sayılı Gecekondu Kanununda değişiklik yapan 03.05.1985 tarih ve 247 sayılı KHK gösterilebilir. Ayrıca bazı KHK'ler de diğer idari yetkilerin yanında imar hukukuna ilişkin yetkileri de kullanacak idarelerin kurulmasına ilişkin olarak da çıkarılmışlardır. Örnek olarak G.A.P Bölge Kalkınma idaresi Teskilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'yi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'yi gösterebiliriz.

55 GÜNDAY, a.g.e., s.91.

5.Tüzük

Anayasamızın 115. maddesine göre " Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelenmesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır."

Tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin tüzük çıkarma yetkisi yoktur.⁵⁶

Bir tüzüğün ne zaman yürürlüğe gireceği kural olarak, tüzüğün kendisi gösterir. Tüzükte böyle bir hüküm yoksa, Resmi Gazetede yayımlandığı tarihi izleyen günden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girer.

6785 sayılı eski imar Kanunu gereğince imar Tüzüğü çıkarılmıştı. Fakat 3194 sayılı yeni imar Kanunu, tüzük çıkarılmasını öngörmemiş, 44. maddesinde belirttiği konularda yönetmelik çıkarılmasını hüküm altına almıştır. 6785 sayılı kanunun uygulanmasını gösteren İmar Tüzüğü, dayandığı kanun yürürlükten kaldırıldığı için yürürlükten kalkmıştır.

6-Yönetmelik

1982 Anayasasının 124. maddesine göre " Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir. "

Yönetmelikler normlar hiyerarşisinde tüzüklerin altında yer alırlar. Yönetmeliğin konusu, kanunlar ve tüzüklerin uygulanmasının sağlanmasıdır. Yönetmelikler, bunlara aykırı hükümler ihtiva edemezler.

Yönetmeliklerin sebep unsurunu, bir kanun veya bir tüzük teşkil eder.Kanunun daha önce düzenlemediği bir alanda yönetmelik yapılması mümkün değildir. Ancak

56 GÜNDAY, a.g.e., s. 99.

Yönetmeliklerin çıkarılması içinde, bunun önceden kanunda veya tüzükte açıkça öngörülmüş olması şart değildir.⁵⁷

Yönetmeliklerin de birer idari işlem olarak, idari yargı denetimine tabi olduklarında kuşku yoktur. üst hukuk kurallarına aykırı olan ve tüm ülke çapında uygulanacak olan yönetmeliğin iptali için Danıştay'a, sadece belirli bir ilde uygulanacak yönetmeliğin (örneğin İstanbul İmar Yönetmeliği) iptali için ise yerel idare mahkemesinde dava açılabilir.

Bu yönetmeliklere; Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Plansız Alanlar Yönetmeliği, Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, İmar Kanununun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik, örnek olarak gösterilebilir.

7-İmar Planları

Genel düzenleyici işlem olan yönetmelikler bir yana bırakılırsa, imar hukukuna ilişkin genel düzenleyici işlemlerin başında imar planları gelmektedir.⁵⁸ İmar planları da imar Hukuku'nun gelişmesine katkıda bulunurlar. bunlar da idarenin yapmış olduğu genel düzenleyici işlemlerdendir. Genel düzenleyici işlem olma açısından tüzük ve yönetmelikten farklı değildirler. Buna göre, bir tüzüğün ya da yönetmeliğin her bir maddesi bir hukuk kuralı içeriyorsa, imar planlarındaki bir çizgi ya da nokta veya başka bir işaret de, bir hukuk kuralı içermektedir ve uyulması zorunludur.

8-Genelgeler ve Kararlar

İmar Hukuku alanında, yönetmeliklerin nasıl uygulanacağı ya da yasaya bağlı uygulamaların nasıl yapılacağı hakkında Bakanlar Kurulu kararları ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının çıkardığı genelgeler de İmar Hukukunun önemli kaynaklarıdır.⁵⁹ Genelgeler, imara ilişkin kuralların uygulanmasında ortaya çıkan aksaklık ve yanlışlıkların bertaraf edilmesi amacıyla, bu konudaki yetkili idarelerce çıkarılan yazılı emirlerden oluşur.

9.İçtihatlar

57 GÜNDAY, a.g.e., s. 105.

58 YAŞAR, a.g.e., s.22.

59 ZEVKLİLER, a.g.e., s.170.

İçtihat, mahkemeler tarafından verilen kararlardan çıkan hukuk kurallarıdır.⁶⁰ Mahkeme, soyut hukuk normlarını somut olaylara uygulayarak neyin hukuka uygun neyin hukuka uygun olmadığını söyleyen makamdır. Mahkeme bunu, vereceği "hüküm" ile saptar. Mahkemelerin verdiği kararlardan hukuk kaynağı olarak yararlanılabilir.

Mahkemeler, ellerindeki davaları sonuçlandırıp bir karara bağlayabilmek için, hukuk kurallarını karşılaştıkları somut olaylara uygularlar. Bunu yaparken, hukuk kurallarını yorumlamak ve anlamlarını araştırmak zorundadırlar. Mahkemelerin verdiği kararlardan çıkan hukuka "içtihat hukuku" denir.

İmar Hukuku'nun gelişiminde etkili olan içtihatlar arasında en önemlisi idari yargıya ait içtihatlardır. İdare hukuku içtihadi bir hukuk dalıdır. İmar Hukuku'ndan doğan uyuşmazlıklarda taraflardan biri idaredir. Bundan dolayı bu uyuşmazlıklar idari yargıda görülür ve gerekirse Danıştay'da temyiz edilirler. idari yargı yerlerinde bu davalar görüşülürken ve temyiz aşamasında da Danıştay'ca incelenirken, imar Hukuku'na ait normlar yorumlanmakta ve bu hukuk dalının gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

10-Doktrin

Doktrin, bilim adamlarının hukuki meseleler hakkındaki görüş ve düşünceleridir. Hukuk kuralları toplumların ihtiyaçları sonucu ortaya çıkmışlar ve gelişmişlerdir. Doktrin, hukuk kurallarını ve yargı kararlarını eleştirerek olumlu veya olumsuz yanlarını belirtip işleyerek hukukun gelişmesine yardım eder. Doktrinde belirtilen görüşlerin, yargıyı bağlayıcı bir etkisi olmamakla birlikte, yargıç dilerse bu görüşlerden istifade edebilir.

II- İMAR HUKUKUNDA YETKİLİ İDARELER

A-İmar Hukukunda Yetkili İdareler

1- Merkezi idarenin imarla ilgili başkent teşkilatı

a) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Bakanlıkların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamakta olup, devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve imar hukuku alanında çeşitli yetkilerle donatılmışlardır. Özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı imar hukuku alanında bu yetkiyi kullanmaktadır.

60 GÖZLER, Hukukun Temel Kavramları, s.27.

1848 yılında "Nafia Nezareti" adı altında çalışmalarına başlayan bugünkü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 20.05.1920 tarih ve 3 sayılı Kanunla "Nafia Vekaleti" adını almıştır. Bakanlık 26.05.1934 tarih ve 2443 sayılı Kuruluş Kanunu ile demiryolları, limanlar, karayolları ve köprüler inşa etmek, PTT tesislerini kurup işletmek, su işlerini düzenlemek ve devlet daire ve müesseselerinin her türlü yapı işlerini yapmakla görevlendirilmiştir. 26.05.1939 tarih ve 3611 sayılı Kanun, işletmeleri teşkilat dışı bırakarak Bakanlığa yatırımcı bir kuruluş haline getirmiştir. 13.07.1972 tarih ve 1609 sayılı Kanun ile Bayındırlık Bakanlığının kuruluş ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Daha sonra 1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile kurulan ve bölge, şehir kasaba ve köylerin planlaması, mesken politikası, yapı malzemesi konuları ile uğraşmak, afetlerden önce ve sonra gerekli tedbirleri almak, kentsel altyapıyı gerçekleştirmek, belediyelerle ilişkileri düzenlemek konularında görevlendirilen İmar ve İskan Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı 13.12.1983 tarih ve 180 sayılı KHK gereğince birleştirilerek Bayındırlık ve İskan Bakanlığı adını almıştır. 08.06.1984 tarih ve 209 sayılı KHK ile Bakanlığın kuruluş ve görevleri yeniden düzenlendi.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının imar Hukukuna ilişkin en önemli yetkisi, 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesinde düzenlenmiş ve bu maddeye göre, Bakanlığa istediği yerin imar planını yapma, değiştirme gibi çok geniş bir yetki alanı öngörülmüştür. öyle ki, yerel idarelerin yetki alanlarına giren alanlarda bile bu yetki kullanılabilir.⁶¹ Halbuki kanunun genel gerekçesinde, "mahalli idareye, bu güne kadar yürütülen usullerin dışında yeni bir anlayışla imar planlarını yapma ve yaptırma yetkisi verilmiş, bunlara sahip çıkmaları amaçlanmıştır" denmektedir.⁶² Bakanlığa çok geniş bir uygulama yetkisi tanıyan bu hükmün imar Kanunu ile getirilmek istenen amaçla çeliştiği gözlenmektedir.

İmar Hukuku alanında bu tür yetkileri bulunan Bakanlığın, imar yaptırımı uygulama konusunda ise herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu konudaki yetkilerini valilikler aracılığıyla kullanırlar.⁶³

b) Turizm Bakanlığı

Turizm Bakanlığı 24.01.1989 tarih ve 355 sayılı KHK ile kurulmuştur. Bu kararnameye göre Turizm Bakanlığının kurulmasının amacı, yurdun turizme elverişli bütün

61 YILMAZ, a.g.e., s.58.

62 TBMM Tutanak Dergisi, C.16, S.291,1985, s.2.

63 YILMAZ, a.g.e., s.58.

imkanlarını ülke ekonomisine olumlu katkılar sağlayacak ve Türk Toplumunun sağlıklı dinlenme ihtiyacını karşılayacak şekilde değerlendirmek; turizmin geliştirilmesi, pazarlanması, teşvik ve desteklenmesi için önlemler almak, turizm konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve işbirliğinde bulunmasını sağlamak olarak belirlenmiştir. Daha sonra kabul edilen 16.04.2003 tarih ve 4848 sayılı Kanun ile, kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek ve benimsetmek, tarihi ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini önlemek, yurdun turizme elverişli bütün imkanlarını ülke ekonomisine olumlu katkı sağlayacak şekilde değerlendirmek, turizmin geliştirilmesi, pazarlanması, teşvik ve desteklenmesi için gerekli önlemleri almak, kültür ve turizm konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı kurulmuştur.

3194 sayılı imar Kanunu'nun 4. maddesi, Turizm hizmeti ile bu hizmetin gereği, turizm bölgeleri, turizm alanları ve turizm merkezlerinin tespiti ve geliştirilmeleri, turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesi amacıyla çıkarılan 12 Mart 1982 tarih ve 2634 Turizmi Teşvik Kanunu'nun uygulandığı alanlarda öncelikle, bu kanunda öngörülen imarla ilgili hükümlerin, imar Kanunu'nun ise sadece Turizmi Teşvik Kanunu'nun hükümlerine aykırı olmadığı oranda uygulanacağını belirtmektedir.

Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7'inci maddesi hükmüne göre, Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir.

c) Başbakanlık ve G. A.P Bölge Kalkınma Teşkilatı

Başbakanlık ilk bakışta bir yürütme ve idare organı değildir. Zira, Başbakan, Anayasa'nın 112. maddesine göre Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlidir. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana, bakanlıklar bünyesinde teşkilatlandırılmıyan bazı hizmet örgütlerinin, sanki bir hizmet bakanlığıymış gibi, doğrudan Başbakanlığa bağlanması yoluna gidilmiştir. Başbakanlığa bağlı kuruluşlardan imarla ilgili olarak G.A.P. Bölge Kalkınma Teşkilatı kurulmuştur.

388 sayılı KHK⁶⁴ ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Teşkilatı, proje kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilebilmesi için, plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere başbakanlığa bağlı tüzel bir kuruluş olarak kurulmuştur. Proje kapsamında Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Kilis ve Şanlıurfa illeri bulunmaktadır.

G.A.P idaresi, geçici bir teşkilat olup 23 yıl süreli olarak kurulmuştur. Teşkilat nazım ve uygulama imar planları ile değişikliklerinin tamamını veya bir kısmını, plan değişikliği dahil, ada ve parsel bazına kadar, yapmak ve yaptırmak; yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek; kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerinin yapılmasında koordinasyonu sağlamak yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere G.A.P idaresinin görev alanına giren konularda, 3194 sayılı Kanunun, belediye ve valiliklere verdiği imara ve alt yapıya ilişkin görev ve yetkiler bu idareye devredilmiştir.

d) Çevre Bakanlığı ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı

Çevre Bakanlığı çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması, geliştirilmesi ve her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi için kurulmuştur.

Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı 383 sayılı KHK⁶⁵ ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Ancak daha sonra 09.08.1991 tarih ve 444 sayılı KHK'nin 7. maddesi gereğince Çevre Bakanlığı'na bağlanmıştır. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının görevleri arasında 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesine göre ilan edilen veya edilecek olan "özel çevre koruma bölgeleri"nin imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını değiştirmek ve re'sen onaylamak sayılmıştır. Kurum, imarla ilgili olarak, çevre koruma bölgesindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama planları ile revizyonlarının tamamen veya kısmen, plan değişiklikleri de dahil, ada ve parsel bazına kadar yaptırılması veya değiştirilmesi, yoksa gerekli görülen her ölçekteki yeni plan ve projelerin kurumca

64 R.G., T. 06.11.1989, S.20334.

65 R.G., T. 13.11.1989, S.20341.

yapılması veya yaptırılmasına ilişkin temel ilkeleri belirlemek, kamu yararının gerektirdiği durumlarda, genel hükümlere uygun kamulaştırmalara karar vermek, alt yapı plan-proje ve tesisleri hakkında karar vermek yetkisine sahiptir.

e-Diğer Merkezi İdare Organları

Merkezi idarenin, başkent teşkilâtındaki bakanlıklar dışında, bakanlıklara bağlı olan ve bir kısmının ayrı kamu tüzel kişiliği olan bir kısmının ise ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmayan bazı kurumların da idarî yaptırım yetkileri bulunmaktadır. Bunları aşağıda göreceğiz.

(1)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili görevlerin, bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuş olan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kuruluna, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51. maddesi ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge Kurulları Çalışmaları ile Koruma Yüksek Kuruluna Yapılacak İtirazlara Dair Yönetmeliğin 7. maddesinde idarî yaptırımlara ilişkin herhangi bir yaptırım yetkisine yer verilmemiştir.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu, aldığı ilke kararlarıyla bir çok konuda uygulamaya yön vermektedir.⁶⁶

(2)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları⁶⁷, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 8. maddesinde, "Yedinci maddeye göre tescil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tesbiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi Koruma

66 SANCAKDAR, a.g.e., s.151.

67 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., SANCAKDAR, s.119 vd.

Kurullarına aittir...” 16. maddesinde, “...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...” 57. maddesinde ise, “57. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanununun 21 inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır. Bunların dışında her türlü inşaî ve fizikî müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına fiziki müdahalede bulunamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde tescil edilen varlıkların tamamen veya kısmen yıkımı veya bu eserlerin tahribine yol açacak kullanımlar da fiziki müdahale olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kültür ve tabiat varlığı olarak tescil edilen yapıya herhangi bir fiziki müdahalede bulunulabilmesi için koruma kurulu kararına ihtiyaç vardır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının muhafazaları veya tarihi çevre içinde korunmalarında etkinlik taşıyan korunması zorunlu alanlarda ruhsatsız olarak inşaat yapmanın yasak olduğu, kaçak yapı yapıldığı durumlarda ise İmar Mevzuatına göre hareket edilecektir. Ayrıca tarihi ve kentsel sit alanı içerisinde kalan ve 775 Sayılı Kanununa aykırı olarak yapılan yapılar herhangi bir karar alınmasına lüzum kalmaksızın belediye zabıtası tarafından yıktırılabilir.

İdare Mahkemesi, taşınmazın II. derece kentsel sit alanında kaldığı ve korunması gerekli kültür varlığı niteliği taşımadığı, 2863 sayılı Kanun hükümleri gereği sit alanlarındaki tescilli veya tescilsiz taşınmazlarda yapılacak olan her türlü inşai ve fiziki müdahalelerde izin alınması gerekmesine rağmen ... Belediyesi tarafından izin alınmadan taşınmazın sahibine tadilat ruhsatı verildiği, bu durumda, II. derece kentsel sit alanında bulunan taşınmaz için davalı idarece tadilat ruhsatı verilirken 2863 sayılı Kanun gereği, koruma kurulundan izin alınmadığı, dolayısıyla yapılan tüm tadilatların yasa hükümlerine aykırı olduğu anlaşılmakta olup, ruhsata aykırı olarak yapıldığı tespit edilen kısımların yıkılması ve para cezası verilmesi yolunda tesis edilen işlemde sonucu itibarıyla mevzuata ve hukuka aykırı bir husus bulunmadığına karar vermiştir.⁶⁸

Yukarıda yer verilen hükümler uyarınca, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik kararlar alma yetkisine sahip olan

68 Ankara Onuncu İdare Mahkemesinin 13.10.2003 tarih ve E:2003/710,K:2003/1322 sayılı kararı.

koruma kurullarının sit şartlarına, koruma bölgesindeki veya tescilli yapıların korunma esaslarına uygun olmayan yapıların yıktırılması gerektiği yolunda karar vermeye yetkili kılınmışlardır. Koruma bölge kurulları bu yetkisini, kurul uzmanları tarafından yapılan tespit sonrasında imar mevzuatına aykırılık görürse, kurul kararıyla yapının yıkımına, ruhsata uygun hale getirilmesine ilişkin verilen kararlar doğrudan yapının yıkımı sonucunu doğurmayıp, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeler, il özel idaresi sınırları içerisinde ise il özel idareleri tarafından gereğinin yerine getirilmesi, yani icrasının sağlanması yolundaki bir bildirimden ibarettir.⁶⁹ Ancak, ilgili idareler ile gerçek ve tüzel kişilerin bu kararlara uymak zorunluluğu bulunmaktadır.⁷⁰

2-Merkezi İdarenin taşra teşkilatı

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller ilçelere, ilçeler de bucaklara bölünmüştür (i.i.K md.1)⁷¹. İmar Kanunumuz tanımlar başlıklı 5. md'de belediye ve mücavir alan⁷² sınırları dışında ilgili idare olarak valiliği yetkili kılmıştır. Bu nedenle merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisindeki valiliği kısaca inceleyeceğiz.

a) Vali

İl idarelerinin başında bulunan Vali, devlet ve hükümet temsilcisi ve hükümetin yürütme aracı olması özelliğiyle, merkezin o bölgedeki tüm örgütünün hiyerarşik üstüdür. İdari vesayet yetkisi de vali aracılığıyla kullanılmaktadır.⁷³

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinde, "... belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatı alınması mecburidir.", 30. maddesinde, yapı kullanma izninin "inşaat ruhsatını veren belediye, valilik (...) bürolarından; 27. maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir." 32. maddesinde, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının anlaşılması durumunda "belediye veya valilikçe" yapının mühürleneceği, ruhsata uygun hale getirilmemesi durumunda ise, ruhsatın iptal edileceği, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapının da "belediye encümeni veya il idare kurulu" kararından sonra

69 D.6.D., T. 09.04.1990, E:1990/313, K:1990/629.

70 D.6.D., T. 24.12.2002, E:2001/5633, K:2002/6346.

71 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, R.G., T.18.06.1949, S.7236.

72 İmar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır.

73 GİRİTLİ, BİLGİN, AKGÜNER, a.g.e., s. 292-293.

“belediye veya valilikçe” yıktırılacağı, 39. maddesinde, “Bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların yapı sahibi tarafından tamir edilerek veya yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işler belediye veya valilikçe yapılır...”, 41. maddesinde, “Belediyeler veya valiliklerce belirli yollar üzerinde mahzurlu bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin edilen tarzda kapatılmasına karar vermeye yetkilidir. ... Bu mükellefiyete uyulmaması halinde belediye veya valilikçe gereği yapılarak masrafı arsa sahibinden tahsil edilir.”, 42 . maddesinin 4. fıkrasında ise, anılan maddede gösterilen cezaların “doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından” verileceği ifade edilmekle il idare kurulu ve vali yetkili kılınmıştır.

Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun⁷⁴ 70. maddesinde, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak 3194 sayılı İmar Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, Valinin 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında imar hukukuna ilişkin yukarıda belirtilen idarî yaptırım uygulamayla ilgili herhangi bir yetkisi kalmamakla birlikte, diğer Kanunlardaki imar hukukuna ilişkin idarî yaptırım uygulama yetkisi bakımından ayrıca değerlendirilecektir. 3621 sayılı Kıyı Kanunu uyarınca verilecek idarî yaptırım kararları bakımından ise, bu Yasanın 5302 sayılı Yasanın 70. ve 5393 sayılı Yasanın 84. maddesinde sayılan uygulanmayacak Kanunlar arasında sayılmaması nedeniyle, Yasanın 14. maddesinde, “Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.” hükmü gereğince yukarıda yapılan açıklamalar bu Kanun uyarınca verilecek idarî yaptırımlar için de geçerlidir. Ancak, 15. maddesinin son fıkrasındaki, “İlgili kanunlarda belirtilen makamların yetkileri saklı kalmak üzere, bu maddede belirtilen idarî yaptırımlara karar vermeye mahalli mülki amir yetkilidir.” Hükmü gereğince, imar hukukuna yönelik idarî yaptırım olduğu kuşkusuz olan bu maddede sayılan fiiller nedeniyle uygulanacak idarî yaptırımda illerde vali, ilçelerde kaymakam yetkilidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi uyarınca, Devletin hüküm ve tasarrufu altında veya mülkiyeti hazineye ait olan taşınmaz üzerinde yapılan ruhsatsız yapı Vali tarafından tahliye ettirilir.⁷⁵

74 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanarak aynı gün yürürlüğe girmiştir.

75 D.6.D., T. 19.11.1997, E:1996/5705, K:1997/5196.

b) Kaymakam

Yukarıda “vali” ile ilgili yapıla açıklamalar burada da geçerli olup, “mahalli mülki amir”in yetkili olduğu belirtilen idari yaptırımlarda, ilçelerde imar hukukuna ilişkin idari yaptırım uygulamaya yetkili merci kaymakamlardır.

Eski eser olarak tescilli yapıya bitişik olarak yapılan ruhsatsız yapının tahliyesine ilişkin Kaymakamlık işleminin, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararı uyarınca tesis edildiğinden, davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına karar verilmiştir.⁷⁶

3- Yerel İdareler

a) İl Özel İdaresi ve Organları

Yerel düzeyde görülecek kamu hizmetlerine ilişkin görev ve yetkilerin, bu yerdeki merkezi idare birimlerinden alınarak, mahalli idarelere verilmesi esprisi altında yapılan yasallaşma çalışmaları kapsamında 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" 2005 yılında yürürlüğe girmiştir.⁷⁷

İl özel idaresi, il sınırları ile çevrili bir coğrafi alanda yaşayan insanların orada yaşamalarından kaynaklanan ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yönetim kuruluşudur.

5302 sayılı Yasayla İl Özel İdaresine imar konusunda çeşitli görevler yüklenmiştir. Buna göre İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

-Sağlık, Gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim

⁷⁶ D.6.D., T. 13.02.2009, E:2007/2133, K:2009/1257.

⁷⁷ Rüstem KARABATAK, İmar kolluk Yetkisi, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2010, s.30.

kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

-İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, Yapmakla görevli ve yetkilidir.

(1)-Vali

Vali; il özel idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisi olmasının yanısıra, aynı zamanda il özel idaresinin vesayet makamıdır.

Vali, gerek il genel meclisinin ve gerekse il encümeninin başkanıdır. Gerek il genel meclisinin ve gerekse il encümeninin valinin iradesi dışında herhangi bir karar alması ve bir konuyu görüşmesi düşünülemez. İl genel meclisinin alacağı tüm icrai kararların hazırlanması valiye ve valinin mahiyetindeki merkez memurlarına verilmiştir. Vali bu şekilde hazırladığı karar tasarılarını il daimi encümenine de incelettirdikten sonra il genel meclisine sunar. Öte yandan il daimi encümeni de valinin iradesi ve isteği dışında davranamaz. Bu nedenle vali, il özel idaresinin en yetkili organıdır.

Vali, il özel idaresinin yürütme organı olarak, il genel meclisi ve il daimi encümeni kararlarını yerine getirmek ve bu kararların uygulanması için gereken her türlü işlemi yapmakla görevlidir

(2)- İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin en yüksek görüşme ve karar organı olan il genel meclisi, yasama organı üyelerini seçme hakkına sahip il sakinleri tarafından seçilen üyelerden oluşur. il genel meclisinin üye sayısı ilçe sayısına ve ilçelerin son nüfus sayımındaki nüfusuna göre değişir. il genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktur. il genel meclisinin başkanlığı görevini vali yürütür.

İl genel meclisi; konumuzla ilgili olarak Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamakla görevlidir.

(3)- İl Encümeni

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

İl encümeni, il özel idaresinin yürütme ve karar organı niteliğindedir. Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. maddesinin (e) bendinde, “Kanunlarda öngörülen cezaları vermek”, (j) bendinde ise, “Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak” il encümenin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 70. maddesinde ise, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak 3194 sayılı İmar Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, 3194 sayılı Yasada “vali” ve “il idare kurullarının” yetkili kılındığı idarî yaptırım uygulama yetkileri il encümenlerine geçmiştir. Yasanın yürürlüğe girdiği 04.03.2005 tarihinden itibaren idarî yaptırımlar il encümenleri tarafından verilecektir. Bu tarihten sonra, valiler veya il idare kurulları tarafından idarî yaptırım uygulanması durumunda ise, idarî işlemler “yetki” yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Danıştay, ruhsatsız yapı yapıldığı nedeniyle, 3194 sayılı Kanunun 32. maddesi uyarınca yıkımına ilişkin 29.06.2005 tarihli İl İdare Kurulu kararının, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükte bulunduğu sırada tesis edildiğinden, işlemi tesis etmeye yetkili makamın İl Encümeni olduğuna⁷⁸, aynı şekilde işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan 5302 sayılı Kanun uyarınca, idari para cezası verme yetkisinin İl Encümeni'ne ait olduğundan, vali tarafından idari para cezası verilemeyeceğine hükmetmiştir.⁷⁹

b) Belediye İdaresi ve Organları

78 D.6.D., T. 20.02.2009, E:2007/5240, K:2009/1509.

79 D.6.D., T. 12.01.2009, E:2007/1566, K:2009/116.

Halkın içme suyundan doğalgazına, şehir içi ulaşımından çöplerin toplanmasına kadar en hayati konuların muhatabı belediyelerdir.⁸⁰ Ülkemizde demokratik yaşamın gelişimine çok önemli katkıları olan belediye yönetiminin gelişimi uzun zaman almıştır. Tanzimat'tan sonra Fransız komün idarelerinden örnek aldığımız belediye yönetimi, bu ülkede 1789 Fransız ihtilali ile ortaya çıkmıştır.⁸¹ Bizde ise, ilk belediye teşkilatı kurulmasına Kırım Savaşı (1854-1856) sırasında İstanbul'da girişilmiştir.

(1)- Belediye Meclisi

Belediye meclisi belediyenin genel karar organıdır. Siyasal partiler aldıkları oy oranında belediye meclislerinde üye bulundurlar. Belediye meclislerine seçilecek üye sayısının hesaplanmasında 18 Ocak 1984 tarihli 2972 sayılı Kanunun getirmiş olduğu sisteme göre belediye meclisinde yer alacak üye sayısı o yerin son nüfus sayımındaki sonuçlara göre belli olur. Belediye meclisinin imara ilişkin görevleri şunlardır;

- 1-Belediye sınırının ve mücavir alanın belirlenmesi
- 2-Halihazır harita, nazım ve uygulama imar planlarının yaptırılması, onaylanması, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek
- 3-Hazırlanan imar programının kabulü,
- 4-Kesinleşmiş imar planı değişikliği tekliflerinin incelenmesi ve onaylanması
- 5- Büyükşehir Belediyeleri için "imar Yönetmeliğinin" hazırlanması, kabulü ve yürürlüğe konulması

(2)- Belediye Encümeni

Belediyelerin bir diğer karar organı da belediye encümenidir. Belediye meclisi yılda üç kez toplanan sürekli olmayan bir organdır. Oysa belediye encümeni her zaman toplanabilen süreklilik gösteren bir organdır. Belediye encümeninin imara ilişkin görevleri şunlardır;

- 1-Belediye bütçesi ve kesin hesabı incelemek,
- 2-Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

80 Ali AYGÖREN, "Yerel Yönetimler ve İmar", İller ve Belediyeler, S.668,2001, s.345.

81 Mustafa DÖNMEZ, "Türkiyede Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", Türk İdare Dergisi, S.406, Mart 1995, s.165.

3-İzinsiz, ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılarla, durumu tehlikeli yapılar hakkında yıkım kararı almak ve gerektiğinde yıkımın belediyece yapılmasına karar vermek,

4-Belediyeye karşı teknik sorumluluk üstlenmiş teknik elemanlardan sorumluluğunu yerine getirmeyenlere kanunun belirttiği cezayı vermek

5-Geçici inşaat izni vermek,

6-imar mevzuatına (kanun, plan, yönetmelik) uygun biçimde yapılmış birleştirme ve ayırmalarla, irtifak hakkı tesisine ya da bu hakkın kaldırılmasına karar vermek,

7-Parselasyon planlarını uygulamak

8-İmar Kanununun 18. maddesine göre yapılacak arsa ve arazi düzenlemelerinde; düzenleme sınırını belirlemek, kadastro ayırma çapı, imar ada dağıtım çizelgelerini onaylamak,

9-Boyutları imar yönetmeliğinde belirtilen boyutlardan küçük olan arsalarla yapılacak yapılara bazı şartlarda izin vermek.

Belediye Encümeni'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 5393 sayılı Yasanın 34 üncü maddesinin (e) fıkrasında, "Kanunlarda öngörülen cezaları vermek" belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. O halde belediyenin görev alanı olan "belediye ve mücavir alan sınırları" içerisindeki imar hukukuna ilişkin idarî yaptırım yetkisi belediye encümeni tarafından kullanılabilir.

(3)-Belediye Başkanı

Belediye başkanı belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Belediye başkanı seçmenlerce çoğunluk esasına göre seçilir. Belediyenin sevk ve idaresini, hak ve menfaatlerini korumak gibi 5393 sayılı Yasanın 38. maddesinin (p) bendinde, "Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak" ve aynı maddede belirtilen diğer görev ve yetkilere sahiptir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinin 1. fıkrasında, "Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26. maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatı alınması mecburidir." hükmüne yer verilmiş, 30. maddesinin 1. fıkrasında da, yapı kullanma izin belgesinin alınabilmesi için, inşaat ruhsatını veren belediye ve valiliklerden izin alınacağı belirtilmiştir.

Anılan hükümler birlikte değerlendirildiğinde, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi vermeye yetkili idarelerin belediye ve valilikler olduğunun İmar Kanununda açıkça belirtilmesine karşın, bu yetkinin hangi makam tarafından kullanılacağına yer verilmemiş, ancak Belediye Kanunu'nun yukarıda anılan hükmü ile, kanunlarda belediyeye verilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu nedenle, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verme veya bu ruhsatları iptal etme yetkisi belediye başkanına ait olduğu anlaşılmaktadır.

Danıştay, belediyeden alınan inşaat ruhsatından sonra, yapı kullanma izin belgesi verilmesi istemiyle Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu'na yapılan başvurunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, inşaat ruhsatı veren belediye veya valilikten yapı kullanma izin belgesi alınabileceğinden, işlemde yetki yönüyle hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına⁸² karar vermiş, ancak başka bir kararında, inşaat ruhsatının iptaline ilişkin belediye meclisi kararına belediye başkanının da katıldığı ve daha sonra inşaat ruhsatının iptal edildiğinin belediye başkanınca bildirildiğinden, işlemin yetki yönünden iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.⁸³

Danıştay, ruhsatsız olan bir yapı hakkında, bir ay içerisinde yasal hale getirilmesine aksi halde 3194 sayılı Yasanın 32. ve 42. maddeleri uyarınca işlem tesis edileceğine ilişkin bildirim mahiyetinde işlem⁸⁴ tesis edebilecekleri yönünde karar vermiş, ancak belediye sınırları içerisinde bulunan yapıdaki ruhsatsız tadilatın projeye uygun hale getirilmesine, aksi halde belediye tarafından yıkım işleminin gerçekleştirileceği ve yıkım masrafının %20 fazlasıyla tahsiline ilişkin belediye başkanlığı işlemine karşı açılan davada, belediye encümenince karar alınmaksızın belediye başkanlığınca tesis edilen işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararını onamıştır.⁸⁵

Buna göre belediye başkanınca tesis edilen işlemin, daha önce yetkili makam olan encümen kararıyla alınmış olan bir kararın icra edileceğine yönelik olması halinde, bu tür işlemlerin doğuracağı hukuki ve fiili sonuçlar dikkate alındığında kesin ve yürütülmesi

82 D.6.D.,T. 24.03.1999, E:1998/614, K:1999/1743.

83 D.6.D., T.28.05.1992, E:1990/2434, K:1992/2546.

84 D.6.D., T. 08.12.1997, E:1997/772; K:1997/5593.

85 D.6.D., T.09.05.2007, E:2005/6903, K:2007/2643.

gerekli icrai bir işlem niteliğinde olduğuna karar vermektedir. Konuya ilişkin olarak Danıştay, daha önce alınmış yıkım kararına istinaden yapının yıktırılacağından, yapının tahliye edilmesine ilişkin belediye başkanlığı işleminin⁸⁶, yapının ruhsatlarının iptal edildiği ve mühürlendiğinden, mühürleme tutanağında belirtilen sürede ruhsatlandırma işlemlerinin yapılması, aksi halde 3194 sayılı Yasanın 32. ve 42. maddeleri uyarınca işlem yapılacağına bildirimine ilişkin belediye başkanlığı işleminin⁸⁷, baz istasyonunun 10 gün içinde kaldırılıp, ruhsata uygun hale getirilmesi aksi halde yasal işlem yapılacağı yolundaki işlemin⁸⁸, doğuracağı hukuki ve fiili sonuçlar dikkate alındığında idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli icrai bir işlem niteliğinde olduğuna, aynı şekilde, bu tür işlemlere karşı açılan davanın esası hakkında verilen yerel mahkeme kararlarını da, esas yönünden inceleyerek onanmasına⁸⁹ karar vermiştir.

Yetkili makam tarafından daha önce alınmış herhangi bir karar olmaksızın, doğrudan doğruya belediye başkanı veya başkan vekili tarafından işlem tesis edilemez. Danıştay, kapatılan cephenin 7 gün içinde açılması, aksi halde yapılacak masrafın %20 fazlasıyla tahsil olunacağına dair işleme karşı açılan davada, işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olduğu, ancak 3194 sayılı Yasanın 32. maddesi uyarınca yetkili belediye encümenince alınmış bir karar olmadığından işlemin iptali gerektiğine karar vermiştir.⁹⁰

İnşaat ruhsatının iptaline ilişkin belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada Danıştay, 5393 sayılı Yasanın 34. maddesinde Belediye Encümeni'nin görev ve yetkilerini düzenleyen hükümler sayıldıktan sonra, 3194 sayılı Kanunun yapı ruhsatlarına ilişkin 20. ve devamı maddelerinde, yapı ruhsatının verilmesi, geri alınması yada iptali konusunda belediye encümenine tanınmış bir yetkinin bulunmadığı, dava konusu yapıya ait ruhsatın belediye başkanlığınca düzenlendiği halde encümen kararı ile iptal edildiği, bu durumda yapı ruhsatı hakkında karar verme yetkisi bulunmayan belediye encümeni tarafından alınan kararda yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığına karar vermiştir.⁹¹

c) Köy İdaresi

86 D.6.D., T.15.09.2009, E:2007/7243, K:2009/8461.

87 D.6.D., T.14.11.2005, E:2005/3376, K:2005/5446.

88 D.6.D., T. 04.12.2009, E:2009/10247, K:2009/11483.

89 D.6.D., T.17.04.2009, E:2007/4167, K:2009/4228.

90 D.6.D., T.20.05.1993, E:1992/3948, K:1993/1959.

91 D.6.D., T. 01.03.2010, E:2008/334, K:2010/1850.

Köyler, 17 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile yönetilmektedir. Köy tüzel kişiliğinin organları Köy idaresi, Köy derneği, Köy ihtiyar meclisi ve Köy Muhtarıdır. Köy derneği, köyde bulunan tüm seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy ihtiyar meclisi ise, köy derneği tarafından seçilmiş üyeler ile doğal üyelerden oluşur. Doğal üyeler ise öğretmen ve köyün imamıdır. Muhtar ise köy derneği tarafından ihtiyar meclisi üyeliğine seçilme şartlarını taşıyanlar arasında çoğunluk sistemine göre seçilen köy idaresinin başı, yürütme organı ve temsilcisi ve hem de köyde Devletin ajanıdır.

Köy idaresine imarla ilgili konularda pek fazla görev verilmemiştir. Ancak Köy Kanunu'nun 13. maddesinde köylünün yapacağı işleri zorunlu işler ve zorunlu olmayan işler olarak ikiye ayırmış,, zorunlu işler arasında 13. maddenin 28. bendinde: Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir tehlike yaratmaması için yıktırmak ve tamir ettirmek konusunda köylüye görev ve yetki vermiştir. Ayrıca 3194 sayılı Yasanın 27 nci maddesinde belirtilen yapıların yapılabilmesi için fen ve sağlık kurallarına uygun olmasının yanında, “muhtarlıktan” da izin alınması gerektiği şeklinde düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

(1) Muhtar

3194 sayılı Yasanın 27. maddesinde belirtilen yapıların yapılabilmesi için fen ve sağlık kurallarına uygun olmasının yanında, “muhtarlıktan” da izin alınması gerekmektedir. Yasada belirtilen “muhtarlıktan” ibaresinden, muhtarın mı yoksa köy ihtiyar heyetinin mi anlaşılması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Zira, yetkili olmayan makamdan alınan iznin yasal bir geçerliliği bulunmayacağından, izinsiz olarak yapıldığı gerekçesiyle idarî yaptırım uygulanabilecektir. Bu konuda bazı yazarlar⁹², yetkili organın köy ihtiyar heyeti olduğu, bunun dayanağı olarak da İmar Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelikte açıkça belirtildiğini ifade etmektedir. Gerçekten de, ilgili yönetmeliğin⁹³ 57 . maddesinde “... Köy ihtiyar heyetinden izin alınması şarttır.” ifadesi yer almaktaydı, ancak anılan yönetmelikte 02.09.1999 tarihinde yapılan değişiklikten sonra “muhtarlıkça izin verilmesi” şeklinde değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklik yerinde bir değişikliktir. Zira, yasada yetkili kılınmadığı halde, yönetmelikte köy ihtiyar heyeti yetkili kılınmıştır.

92 Cafer ERGEN, Veli BÖKE, Kaçak Yapı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s.219.

93 Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği.

(2) İhtiyar Heyeti

Bunlardan birincisi, yukarıda belirtildiği üzere, 442 sayılı Yasanın 37. maddesi⁹⁴ uyarınca, 13. maddede belirtilen şekilde duvar veya damların yıktırılmak veya tamir ettirmek “muhtarın göreceği köy işleri” arasında sayılmasına karşın, muhtarın bu yetkisi yasa maddesinden de açıkça anlaşılacağı üzere, birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvan kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya dam niteliğinden olup-olmadığını ihtiyar heyetiyle görüşeceğinden, belirtilen nitelikte bir yapı olup olup olmadığına ihtiyar heyeti karar verecek, muhtar ise sadece alınan kararı bizzat yapacağı gibi yaptırabilecektir. Dolayısıyla, köy derneği tarafından seçilen ve köyün başı olan muhtarın muhtara imar hukukuna ilişkin yetkinin verildiği görülmekle birlikte, bu yetkinin aslında köy ihtiyar heyetine verildiği, muhtarın ise kararın icrasında yetkili olduğu görülmektedir.

2.BÖLÜM

YAPI VE İMAR MEVZUATINA AYKIRI YAPI KAVRAMI

I- YAPI

A) Yapı ve Bina Kavramları

1- Genel Olarak Yapı, Bina ve İnşaat Kavramları

94 “Muhtarın göreceği köy işleri şunlardır:1 - 13 üncü maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak;...”

Yerleşim yerleri, genel olarak insanların barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere ikamet ettikleri, geçimlerini sağlamak üzere çalıştıkları ve diğer sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak üzere oturdukları yerlerdir. İnsanlar yaşadıkları yerleşim yerlerinde, çeşitli işlemlere özgülemek üzere, değişik yapı ve eserler meydana getirmektedirler. İnsanların kurdukları ve yaşadıkları şehirler ile buralarda inşaa ettikleri yapı ve eserlerin mimari ve estetik özellikleri onların ulaştıkları uygarlık düzeyinde bir göstergesi sayılmaktadır.⁹⁵

İnsanların başta barınma ihtiyacı olmak üzere değişik amaçlarla inşaa ettikleri yapılar imar hukukunun temel inceleme konusunu oluşturmaktadır. Yapı, bina ve inşaat kavramları, imar Hukuku'nun yanısıra Medeni Hukuk ve Borçlar Hukuku açısından da incelenmiş, gerek kanunlarımızda ve gerekse doktrinde bu kavramlar değişik şekillerde ele alınmıştır.

Borçlar Kanunu'nun⁹⁶ 544. maddesine göre, Borçlar Kanunu Medeni Kanunun⁹⁷ ayrılmaz bir parçasıdır. Türk Medeni Kanunu ise 5. maddesinde, Borçlar Kanunu'nun genel hükümlerinin uygun düştüğü sürece tüm özel hukuk ilişkilerine uygulanacağını belirtmektedir. Borçlar Kanununun 58. maddesinde, "bir bina veya yapı eseri malikinin, o yapının kötü yapımından ya da eksik bakımından doğacak zararlardan sorumlu olacağı düzenlenmiş, yine aynı yasanın 59. maddesinde ise; bina ya da yapı eserinin zarar tehlikesi taşınması durumunda, tehlikeyle karşı karşıya olan kişinin bunun önlenmesini isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

Medeni hukuk öğretisinde yapı kavramına, bina kavramına göre daha geniş bir anlam verilmektedir. Teknik vasıta ile arazinin üstüne ya da altına raptedilen her şey yapı sayılır. Örneğin bir araziye dikilen elektrik direkleri, arazide yapılan demiryolu, köprü, tünel, anıt, yapı sayılmaktadır.⁹⁸

Öğreti ve yargı kararlarında benimsendiğine göre, insanların ve hayvanların barınmasına, girip çıkmalarına ya da öteki gereksinmelerini gidermelerine yarayan ve yapay

95 Taner AYANOĞLU, İmar Hukukunda Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İznine Aykırılıkların Yaptırımı, Uğur Alacakaptan'a Armağan, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, C.2, s.103.

96 R.G., T.29.04.1926, S. 818.

97 R.G., T.08.12.2001, S.24607.

98 Ersin ŞEKERCİ, İmar Hukukunda Yapı İzni, Prof. Muhittin Alam Armağanı, DEÜHFD, İzmir 1983, s.176.

(sun'i), çevreleri duvar ve benzeri şeylerle çevrilerek ortaya çıkarılan üstü az ya da çok örtülü olan, toprağa bağlı ve yerleşim nitelikli mekan parçasına yapı denilir. Bu çeşitten olmak üzere, binalar, kulübeler, kovan, ev kule, baca, pencere tertibatı, çatı, teras, dam, bina içi merdiven, bina dışı merdiven, hangar, depo, kuyu, hava deliği, tiyatro ve sinema sahnesi, çukur, koridor, binanın alt yüzeyi, geçit, su bendi, otel, kahvehane, kiler, kapı, dış pencere, ayna, asansör, banyo odası, hamam, su borusu, gaz borusu, ışıklıdırma aygıtı, kalorifer sistemi ve benzeri şeyleri bina kavramı içinde ele almak gerekir.⁹⁹

Bir yapının bina sayılabilmesi için onun yapıldığı maddenin, kullanma amacının, yapıma yönteminin değişiklik ve çeşitlilik taşıması önemli değildir. Bu açıdan ev, garaj, baraka, kümes, ağıl, ahır, samanlık, anbar, stadyum, silo, kayak pisti, tribün bina sayılır.¹⁰⁰

Borçlar Kanunu yapıları ve öteki yapı eserleri kavramını aynı kategoriye sokmuştur. "öteki yapımlar" kavramına ise, emek sonucunda varlık kazanan ve ağırlıkları yüzünden bir yapının doğurabileceği zararın tıpkısını doğurmaya elverişli olan, örneğin : Setler, arklar, yol ve kanallar, madenler, yapay mağaralar, çok ağır ve büyük makineler, yapı yapmaya özgü iskeleler gibi ağır nitelikte taşınır şeyler ve benzerleri bu kavramın içine girer. Bina dışındaki yapı eserleri, toprakla doğrudan doğruya ya da dolayısıyla bağlılığı olan ve insan eliyle yapılan, dikilen ve düzenlenen şeylerdir.

Yukarıdaki tanımdan yapı eseri sayılacak şeylerin öğelerini de çıkarma olanağı vardır. Bunlar aşağıdaki öğelerdir.

- Sabitlik ve toprağa bağlılık;
- insan eliyle yapılmış olmak;

Sabitlik ve toprağa bağlılık : Bir şeyin yapı eseri sayılabilmesi için ya doğrudan doğruya ya da dolayısıyla (bina içindeki kalorifer kazanı gibi) toprağa bağlı olması gerekir. Örneğin, elektrik ve telefon direkleri, doğalgaz boruları, raylar, asansör, reklam levhaları, köprüler, yer altı geçitleri, kanalizasyonlar, teleferikler sayılabilir. Asansör ve teleferik hareket halindedirler. Ancak bunların hareketleri sabit bir yapı içinde gerçekleşmektedir.¹⁰¹ Bu bağlılığın sürekli ve kesin olması zorunlu değildir. ileride kaldırılmak ve belirli bir dönemde kullanılmak üzere toprağa bağlı olma durumuna getirilmiş şeylerde yapı eseri kavramına sokulabilir. Örneğin, geçici olarak kurulan sirk çadırı, sahne platformu buraya

99 ZEVKLİLER, a.g.e., s.136.

100 Mustafa Reşit KARAHASAN, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku, Ankara, 1981, s. 381.

101 Ahmet M. KILIÇOĞLU, Borçlar Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002,s.224.

girer. Öğretide baskın olan ve isviçre Federal Mahkemesi'nin de paylaştığı görüş gereğince otomobil, tramvay, tren vagonu, lokomotif, biçer-döğeri, yol yapım silindiri, seyyar vinç, tekerlekli merdiven, freze makinesi gibi şeyler BK. m. 58 kapsamında yapı eseri sayılmazlar¹⁰². Yargıtay'ın bu konudaki görüşleri değişkenlik gösterir. Bazı hareketli araçlar için Yargıtay yapı eseri niteliğini kabul ettiği halde,¹⁰³ başka bazı hareketli araçlar için aynı niteliği kabul etmemektedir.¹⁰⁴

İnsan eliyle yapılmış olmak : Bu husus kendiliğinden doğal olarak oluşmuş mağara, kuyu, çukur vb.'ni yapı eserlerinden ayırdetmeye yarar. Bir şeyin BK. 58. m. anlamında yapı eseri sayılabilmesi için yapay olarak insanlar tarafından yapılan şey olması gerekmektedir. Doğal olarak oluşan kayalık, tepe, akarsu, bitkiler ve ağaçlar gibi yerlerle hayvanlar yapı eseri sayılmazlar. Ancak yukarıda saydıklarımız yapı eseri sayılmasalar da Yargıtay'ın bazı kararlarında da ağacı, BK. m. 58 kapsamında yapı eseri sayan içtihatlarına rastlamak da mümkündür.¹⁰⁵ Doğal oluşumlar kural olarak yapı eseri sayılmamakla birlikte bazen bunları çevirmek, taşkınlıklarını önlemek, kullarımlarını kolaylaştırmak üzere yapılan havuz, iskele, rıhtım, set gibi şeyleri yapı eseri sayabiliriz.

"Yapı" kavramı içine, konut veya sığınak, barınak olmak üzere insanlar tarafından meydana getirilmiş, oluşturulmuş bütün yapılar girer. Yapı canlıların beslenmek ve barınmak gibi doğal gereksinimlerini karşılamak üzere çeşitli yapı gereçleriyle ve yapım teknikleri de uygulanarak oluşturulan yer üstü, yer altı tesisleridir¹⁰⁶. Bir başka görüşe göre; Yapı insanların, hayvanların ve şeylerin korunmasına ve barınmasına tahsis edilmiş ve insanların girişine açık, etrafı çevrilmiş özel inşa eserleri olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, çalışma ürünü olan malzeme kullanılarak toprağa bağlı inşa edilmiş her türlü hareketsiz şeyler binadır.¹⁰⁷ Bir başka görüşe göre ise yapı toprak ile sıkı veya gevşek bağlılığı bulunan ve insanların oturmasına veya ekonomik hizmetine tahsis edilmiş olan şeyleri anlatmaktadır.¹⁰⁸

102 ZEVKLİLER a.g.e s.139.

103 Katar sabit bulunan demiryolunun bir cüzü olup, birlikte mütalaası halinde BK'nın 58. maddesinde yazılı (imal olunan şey) mefhumuna girmektedir. Y. 4. HD., T. 31.01.1951 , E:1198, K:774, Zevkliler a.g.e., s.140.

104 Otomobil gibi nakil vasıtaları BK'nın 58. maddesinde yazılı ve mutlak sorumluluk hükümlerine tabi olan mamul şeylerden değildir. Y. 4. HD., T. 30.10.1946 , E:4309, K:4393, Zevkliler a.g.e., s.140.

105 Y. 4. HD., T. 30.03.1943 , E:689, K:1136, Zevkliler a.g.e., s.141.

106 Köksal ÖZCAN, Yapı, 4. bası, Matser Basım Sanayi, Ankara, 1994, s.7.

107 M.Ali ERTEN, Bina ve İnşa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2000, s.90.

108 ERTEN, a.g.e., s.90.

Sonuç olarak, Medeni Hukuk ve özellikle Borçlar Hukuku açısından yapı, insanların içine girmesine elverişli bir şekle sahip ve insanların, hayvanların ve eşyaların bakım ve korunmalarına tahsis edilmiş, toprağa bağlı, onun altında ve üstünde kapalı alanı olan özel bir inşa eseridir.¹⁰⁹ İşte bu noktadan hareketle, doktrin ve uygulamada tartışmasız olarak benimsenen tanıma göre bina, insanların ya da hayvanların barınmasına, girip çıkmalarına ya da diğer ekonomik gereksinmelerine hizmet eden, yapay, çevreleri duvar ve benzeri şeylerle ortaya çıkarılan, üstü az veya çok örtülü olan yerlerdir. Bunların hangi amaca hizmet ettiği, toprakla bağlarının ne olduğu, hangi maddeden yapıldığı, yapılma yönteminin ne olduğu, ölçülerinin ne olduğu önemli değildir.

Binanın mutlaka toprağın üstünde olması da gerekmemektedir. Toprağın altında yapılmış olan yapı da, bina kavramına girebilmektedir. Bu anlamda menkul inşaat bina kavramına dahil değildir. Bu tanıma ve bu tanımdan çıkan ortak özelliklere göre ev, apartman, işhanı, dükkan, depo, garaj, ahır, ağıl, samanlık, silo vb. yerler bina kavramının kapsamına girmektedir.

Doktrindeki baskın olan ve gerçekten de tatminkar olan görüşe göre, henüz tamamlanmamış ve inşaat halinde olan yapılar da bina kavramının içerisinde yer almaktadır. Görülüyor ki, yapı kavramı bina kavramından daha geniştir. Her bina yapı kapsamına girer, fakat her yapı bina değildir. Örneğin; köprü, tünel, rıhtım, telefon, kanalizasyon, elektrik, su, doğalgaz tesisleri vb. yapılar bina kavramı içine girmez.¹¹⁰

2- İmar Hukuku Açısından Yapı

Kentbilimleri 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 tanımlanmaktadır.¹¹¹

3194 sayılı İmar Kanunu da yapı ve bina kavramlarını "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde ifade etmiş, inşaat kavramının tanımını yapmamıştır. Bu maddeye göre "yapı", "karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi, yer altı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir". "Bina" ise,

109 Halil KALABALIK, İmar Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s.301.

110 ERKÜN, a.g.e., s. 48.

111 Ruşen KELEŞ, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s.131.

"kendi başına kullanılabilen üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır.

" Yeni imar Affi Yasası" olarak bilinen 2981 sayılı kanunun uygulamasını gösteren yönetmeliğin¹¹² 4. maddesinin 12. bendinde imar Kanunundaki tanıma "temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları¹¹³ veya kat kolonları dökülmüş olmak şartıyla inşaatına başlanmış olanlar" da eklenmiştir.

Mülga 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye göre "yapı" "sabit zemine doğrudan veya dolaylı olarak bağlı, geçici veya sürekli canlı barındıran, geçici veya daimi bina ve tesisler ile bunlara bağlı eklerini, alt yapı tesislerini ve bütün bunların her türlü inşaat, tesisat, imalat, sondaj, değiştirme, güçlendirme ve esaslı onarımını kapsayan yapım işleri" olarak tanımlanmıştır.

6785 sayılı imar Kanunu döneminde yürürlükte olan imar Nizamnamesi'nin 1. maddesinde Yapı tabirine "bina köprü, tünel, rıhtım, yol, telgraf, telefon, kanalizasyon, elektrik, havagazı gibi yer altı ve yerüstüne yapılan yapılar" örnek olarak verilmişti. Ancak bu düzenlemede sayılan yapılar tahdidi olmayıp, bunlara benzer şeylerde yapı kavramı içine girmektedir.

Yapılan bu tanımlara bakarak "yapı" kavramının "bina" kavramına göre daha kapsamlı bir nitelik arz ettiğini söyleyebiliriz. Bina, yapıların bitirilmiş ve kullanılmaya hazır veya halen kullanılan halini yansıtmaktadır. Buradan yola çıkarak "inşaat" kavramını "yapıların bitirilmemiş hali" olarak tanımlayabiliriz.¹¹⁴ Her ne kadar yapı, bina ve inşaat kavramları arasında fark olsa da imar kurallarına bağlı olma yönünden bu kavramlar arasında fark yoktur.

İmar hukukunda ister sabit olsun, ister hareketli olsun sadece ana yapı değil ana yapıya ek olarak yapılan yapılar, ana yapı üzerinde yapılan değişiklikler, onarımlar, temel

112 R.G., T. 23.07.1986, S. 19173.

113 Sömel Beton:Yapının esas yükünü toprağa aktaran ilk temel beton.

114 YILMAZ, a.g.e., s.85.

inşaatına başlanmış veya sömel betonu dökülmüş olmak şartıyla inşaatına başlananlar da yapı sayılmaktadır.¹¹⁵ nitekim Danıştay'da bir kararında buna değinmiştir.¹¹⁶

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi, imar Hukukuna göre, sabit veya hareketli ana yapıya ek olarak yapılan ilave yapılar, ana yapı üzerinde yapılan değişiklikler, tamirler de yapı sayılmaktadır. imar Kanunumuz mümkün olduğu ölçüde yapı kavramını geniş tutmaya özen göstermiştir. Kanun koyucu yapı kavramını genişleterek belediye sınırları içinde ve dışında yapı faaliyetlerini belediye ve valiliklerin kontrolü altında tutmayı amaçlamıştır. Ancak imar Kanunu her ne kadar yapı kavramını geniş tutmuş ise de, 21. maddesinde yapı kavramını, ilgili idarenin yapı ile ilgili her tamiratı, onarımı ve değişikliği kontrol altında tutamayacağı ve tutmasında gerekmeyeceğini düşünerek ruhsat kavramı ile ilişkilendirmiştir. Bu açıdan kanun koyucu yapı kavramını ruhsata tabi yapılar ve ruhsata tabi olmayan yapılar olarak ikiye ayırmıştır.

Yapıların hukukiliğini ruhsat şartına bağlayan kanun koyucu istisnai olarak 21. maddenin 3. fıkrasında, ruhsata tabi olmayan yapıları saymıştır. Buna göre; derz, iç ve dış sıva, boya badana, oluk, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat onarımları ile çatı onarımı, kiremit aktarılması ve belediyelerce belirlenecek benzeri onarım ve değişikliklerin ruhsata tabi olmadığını belirtirken, bunların yapı olarak kabul ettiğini ancak, ruhsat verilmesine gerek olmadığını hükme bağlamaktadır.

Danıştay'da çeşitli kararlarında derz, iç ve dış sıva, badana, oluk doğrama, döşeme ve tavan kaplamalarıyla çürüten dış cephe kaplamalarının değiştirilmesi gibi işlerden daha kapsamlı ve bina görünümüne etki yapan esaslı tamir yada tadilat sayılması gereken, « çatı katında yaptırılan ilave inşaatın»¹¹⁷, "ahşap pergonelin"¹¹⁸, "ihata duvarının",¹¹⁹ "balkon",¹²⁰ "pencerelerin",¹²¹ kanunda tanımlanan yapı kavramına girdiğini hükme bağlamıştır.

115 KALABALIK, a.g.e., s.302.

116 Su basmanın atılmakta olduğu yapı tatil tutanağı ile saptanan inşaatın, temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları dökülmüş olarak nitelendirilmesi gerekir. D.6.D.,T.18.12.1990,E:1990/1105, K:1990/2734, ABACIOĞLU, a.g.e., s.381.

117 Olayda çatı katında yaptırılan ilave inşaat yukarıda sözü geçen madde hükümlerindeki "yapı" tabiri kapsamına girmekte olduğundan, ilave inşaatın durumunun imar mevzuatı hükümlerine göre incelenmesi icab etmektedir. D. 6. D., T. 18.03.1968, E:1967/2519, K:1968/755.

118 D. 6. D., T. 14.05.1990, E:1990/2941, K:1990/883.

119 D. 6. D., T. 08.01.1968, E:1967/1407, K:1968/8.

120 D. 6. D., T. 09.04.1990, E:1988/1399, K:1990/622.

121 D. 6. D., T. 31.05.1971, E:1969/403, K:1971/1803.

Bir başka kararında Danıştay; mutfağın balkonunda ruhsat eki projesine aykırı bir şekilde yapılan ilave kısımların mühürlenmesine ve yıkımına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, mutfığa komşu olan balkonun açık çıkma niteliğinde olduğu, balkonun ön cephesinin açılır kapanır durumda PVC malzemeden imal edilmiş panjur ile kapatıldığı, panjurun seyyar olması nedeni ile kapalı hacim oluşturmadığı, balkona komşu mutfak ile balkon arasındaki duvar ve kapının kaldırılmadığı, ruhsat eki projeye aykırı imalat yapılmadığı anlaşıldığından, dava konusu ruhsatsız ilavelerin yıkımına ve para cezası verilmesine ilişkin işlemlerde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş, bu kararın iptale ilişkin kısmı davalı idarece temyiz edilmiştir. Balkonların kapatılmasının balkonun gömme balkon yada çıkma balkon olma durumlarına göre ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. 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, cephe görünümünde meydana gelen değişikliğin ise yukarıda anılan Yasa ve yönetmelik hükümleri uyarınca ruhsat gerektirmediği sonucuna ulaşılmaktadır. Açık balkonun kapatılması durumunda ise binanın kullanım alanında artış meydana geldiği ve buna bağlı olarak çekme mesafelerinin ihlal edildiği açıktır. Temyize konu idare mahkemesi kararında ve bu karara dayanak olarak alınan bilirkişi raporunda kapatılan balkonun açık çıkma niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu durumda açık çıkma niteliğinde olan balkonun kapatılmasının ruhsat gerektirdiği açık olduğundan kullanılan malzemenin panjur olduğu ve seyyar olması nedeni ile ruhsat gerektirmediği gerekçesiyle dava konusu yıkım ve para cezasına ilişkin işlemlerin iptali yolundaki idare Mahkemesi kararında isabet görülmediğine hükmetmiştir.¹²²

Danıştay, park alanının tel örgü ile çevrilmesi nedeniyle 3194 sayılı Yasanın 32. ve 42.maddesi uyarınca işlem tesis edilmiş ise de, tel örgünün yukarıda içeriği yer alan yasa ve Yönetmelik kurallarına göre yapı olarak nitelendirilemeyeceği, dolayısıyla ruhsata tabi olduğundan söz edilemeyeceğine karar vermiştir.¹²³

3- Yapıların türleri

Burada imar Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde yapı sınıfları ele alınacaktır. Yapılarla ilgili yapıların mimari ve teknik özellikleri ile ilgili olarak bir çok sınıflandırma

122 D.6.D., T. 08.05.2006, E:2005/98, K:2006/2497.

123 D.6.D., T. 21.12.2004, E:2004/2700, K:2004/6769.

mevcut olmakla birlikte, bu hususun konumuz açısından ayrıntılı bir şekilde irdelenmesine gerek duyulmamaktadır. Burada imar mevzuatı çerçevesinde yapıları Resmi-Özel Yapı ve Ruhsat Gerektiren-Ruhsat Gerektirmeyen Yapılar olarak sınıflandırmak mümkündür.

a) Resmi Yapı-Özel Yapı

Resmi yapılar, Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin tanımlar başlığını taşıyan 4. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre "Resmi Yapılar" "Genel, katma ve özel bütçeli idarelerle, il özel idaresi, belediye ve bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara ait olan ve bir kamu hizmeti için kullanılan binalardır". Adı geçen yönetmelikte bir de "umumi bina"nın tanımı verilmiştir. Buna göre "umumi bina", "Resmi binalarla köy, özel idare veya belediyelere ait olan ve bir kamu hizmeti için kullanılan binalar, ibadet yerleri, eğitim, sağlık ve spor tesisleri, sinema ve tiyatro gibi binalardır". O halde, bu iki hükümden hareketle özel yapıların tanımını yapabiliriz. Buna göre; genel, katma ve özel bütçeli idarelerle, il özel idaresi ve belediyeye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara ait olmayan ve bir kamu hizmeti için kullanılmayan yapılarla, ibadet yerleri, eğitim, sağlık ve spor tesisleri, sinema ve tiyatro yapılarının dışındaki yapılar, özel yapılardır.¹²⁴

Bir yapının resmi ya da özel yapı olarak nitelenmesi çeşitli açılardan önemlidir. Bir defa bu yapılarla ilgili plan yapma ve değiştirme konusunda kimin yetkili olduğunun belirlenmesi açısından önemlidir. Zira, 3194 Sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının gerekli gördüğü durumlarda, kamu yapıları ile ilgili plan ve değişikliklerinin, tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bilgi vererek veya gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Danıştay'ın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yetkisi ile ilgili vermiş olduğu kararlara da rastlamaktayız. İkinci olarak 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un¹²⁵ 1. maddesinin 2. fıkrasında, "Bu Kanun; 3194 sayılı İmar Kanununun 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar hariç,

124 KALABALIK, a.g.e., s. 304.

125 R.G., T. 13.07.2001, S.24461.

belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar. " denilmektedir. Bu hükmün aksi ile kanıtından resmi yapı olduğundan kuşku duyulmayacak kamuya ait yapı ve tesislere, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun uygulanmayacağı söylenebilir.¹²⁶

Bir üçüncü farklılıkta imar Kanunu'nun 26. madde hükmünde adı geçen kamuya ait yapılara verilecek olan ruhsatlara kanun koyucu tarafından kolaylık sağlanmasıdır. 3194 sayılı imar Kanununun 26. maddesinde; "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 Türk Silahlı Kuvvetlerinin hareket ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılara; belediyeden alınan imar durumuna, kat nizamı, cephe hattı, inşaat derinliği ve toplam inşaat metre karesine göre uyularak projelerinin kurumlarınca tasdik edildiği, statik veya tesisat sorumluluğunun kurumlarına ait olduğunun ilgili belediyesine veya valiliklere yazı ile bildirildiği takdirde 22. maddede sayılan belgeler aranmadan yapı ruhsatı verilir. " denilmek suretiyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yaptırılacak yapılara 22. maddede sayılan özel yapılar için aranan tapu veya tapu senedi yerine geçecek belge, mimari proje, statik proje elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmeksizin yapı ruhsatı verilebileceğini hükme bağlamıştır. Kanun koyucu, 6785 sayılı imar Kanunu'nda yer almayan bu hükümle; bir yandan kamu kurum ve kuruluşlarına, işin önem ve mesuliyetini bilecekleri, yapıyı aranan koşullara uygun yaptırılacak ve bunu denetleyecek imkan ve kadrolara sahip oldukları görüşünden hareketle daha çok insiyatif tanınarak, kamu yatırımlarının gizlilik ve emniyetinin sağlanması amaçlanırken, öte yandan bir takım formaliteler kaldırılmakla birlikte, yine de imar plan ve mevzuatı ile ilgili kurallara mümkün olduğu ölçüde uygunluk aramıştır.

Danıştay'ın da kamu ve özel yapı ayrımı yaptığına şahit olmaktayız. örneğin Danıştay'a göre "vakıf üniversitelerine ait yapılar"¹²⁷ 3194 sayılı Kanun açısından resmi

126 KALABALIK, a.g.e., s.304.

127 D.6.D, T. 06.03.1996, E:1996/48, K:1996/51.

yapılar kapsamında değerlendirilemez. Ancak Danıştay yeni kararlarında vakıf üniversitelerine ait yapıların resmi yapı olduğu görüşündedir. Nitekim bir kararında; “Anayasa'sının "Yükseköğretim Kurumları" başlıklı 130.maddesinde Üniversitelerin tanımı yapıldıktan sonra Devlet tarafından yasayla kurulacakları belirtilmiş,Yasada gösterilen usul ve esaslara göre kazanç amacına yönelik olmamak koşuluyla Vakıflar tarafından da Devletin gözetim ve denetimine tabi yükseköğretim kurumları kurulabileceği açıklanmış,Vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumlarının mali ve idari konular dışındaki akademik çalışmaları,öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden Devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları için Anayasa'da belirtilen hükümlere tabi bulunduğu kuralları yer almıştır. Yukarıda yer alan Anayasal düzenleme ile Akademik çalışmaları, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden herhangi bir ayırım gözetilmeksizin vakıflar tarafından kurulan yüksek öğretim kurumlarının devlet tarafından kurulan yüksek öğretim kurumları ile eşit statüde olduğu belirlenmiştir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, kamu hizmeti yaptığı tartışmasız olan vakıf üniversitelerinin bu hizmeti yerine getirmekte kullandığı yapılarının resmi bina olduğu açıktır” şeklinde karar vermiştir.¹²⁸

b) Ruhsat Gerektiren Yapılar - Ruhsat Gerektirmeyen Yapılar

Yukarıda yapı kavramı ile ilgili olarak yaptığımız açıklamalarda imar hukuku kurallarının yapı kavramıyla ruhsat (izin) kavramı arasında sıkı bir ilişki kurduğunu, buna göre kanun koyucunun yapı kavramını mümkün ölçüde geniş tutmaya çalıştığını ancak, idarenin kanun koyucunun geniş anlamda ele aldığı yapı kavramı ile ilgili olarak her yapıyı kontrol altında tutamayacağı için buna bir sınırlama getirmesi gerektiğini düşünerek, bu konuda ruhsata tabi yapılar ve ruhsata tabi olmayan yapılar olarak ikili bir ayrıma gittiğini belirtmiştik.

Yapı ruhsatı işlemi taşınmaz malikinin taşınmazı üzerinde belirli imar koşullarına uygun yapıyı yada yapılmış yapı üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımları yapabilmesi için yetkili makamlarca izin verilmesidir. Yapı ruhsatı ile yapılara inşaya başlamanın imar mevzuatına aykırı olmadığına karar verilir. Dolayısıyla yapıların imar planına ve mevzuata uygunluğu denetlenir. Ruhsatiye işlemiyle sağlanmak istenen amaç, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasıdır. Devletin, Anayasamızın 56. ve 57. maddelerinde öngörülen

128 D.6.D, T.07.12.1999, E:1998/2072, K:1999/6209.

görevlerini yerine getirebilmesi, ancak belli bir gözetim ve denetim ile gerçekleşebilir. Bu denetimin etkin araçlarından biri de ruhsatıdır.¹²⁹

6785 sayılı eski imar Kanunumuz 2. maddesinde "Belediye sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için belediyeden ruhsatiye alınması mecburidir" hükmünü getirmiş, bu madde hükmüne göre mücavir alanlar dahil olmak üzere belediye sınırları içinde yapılacak olan tüm yapılar için önceden belediyeden ruhsatiye alınmasını zorunlu tutmuştur.

3194 sayılı İmar Kanunu ise Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan tüm yerleşim yerlerini ve bu yerlerdeki yapılaşmaları içerisine almıştır. Yapı ruhsatına ilişkin kurallar İmar Kanununda değişik maddelerde düzenlenmiştir. 21. maddede hangi yapıların ruhsat almak zorunda olduğu belirtilmiş, 22. madde ruhsat almak için şartlar tespit edilerek prosedür belirlenmiş, 23. maddede ise imar planında şehrin ne şekilde ve hangi yönde gelişeceğini gösteren gelişme alanlarında verilecek yapı ruhsatına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. 26. madde de, ruhsata tabi olmayan yapılar ve bunların uyacakları esaslar belirtilmiş, 29. madde de ise ruhsat müddeti düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, yapı ruhsatı alındıktan sonra 2 yıl içerisinde yapıya başlanması ve başlama müddetiyle birlikte 5 yıl içinde de bitirilmesi gerektiği, aksi takdirde ruhsatın hükümsüz kalacağı hükme bağlanmıştır. İmar Kanununun 21. maddesinde "Bu kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26 inci maddede belirtilen istisna dışında belediye ve valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir" hükmü getirilmiştir. Bu madde hükmü ile kanun koyucu, yapı malikinin yapı inşaatına başlamadan evvel imar planında aranan sağlık, teknik, estetik koşullarına, imar kurallarına uygunluğunun denetlenebilmesi için . yapının ruhsata (izne) bağlanmasını zorunlu tutmuş, yapı maliklerinin bu kurallar çerçevesinde inşaata başlamasını amaçlamıştır.

İmar Kanununa göre, inşaata başlamak için veya inşaata başladıktan sonra esaslı ilave, değişiklik ve tamirler yapabilmek için ruhsat alınması ana kuraldır. Ancak bu kurala kanun koyucu İmar Kanununun 27. maddesinde bir istisna getirmiştir. Buna göre imar Kanununun ruhsata tabi olmayan yapılar ve uyacakları esaslar başlıklı 27. maddesinde; "Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracağı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir". hükmünü getirmiştir. Ayrıca bu

129 ABACIOĞLU, a.g.e., s.321.

kanunun yürürlüğe girmesinden sonra köylerle ilgili olarak Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği¹³⁰ ve Belediye ve Mücavir Alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği¹³¹ kabul edilmiştir. Belediye ve Mücavir Alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinin 43 vd. maddelerinde köy ve mezralarda yapılacak yapılar hakkında düzenleyici hükümler getirmiştir. Ne var ki köy ve mezralarda da şehirlerde olduğu gibi İmar Planlarının yapılması, yapıların ruhsata tabi tutulması, ruhsat alınmayan binalar hakkında yıkmaya kadar giden müeyyideler uygulanması ülke koşullarına göre çok erken bulunmuştur. Gerçekten yeterli, hatta hiçbir elemanı, kadrosu ve tecrübesi bulunmayan köylerde, şehirlerimizde dahi tam uygulanamayan İmar Kanununun hükümlerinin uygulanmaya kalkışılması şimdilik mümkün değildir. Ülkemizin gerçekleri, köylerimizin olanak ve koşulları göz önünde tutularak bu madde hükmüyle Belediye ve mücavir alan dışında, köy yerleşik alanları ile civarında ve mezralarda yapılan konutlar ile hayvancılık ve tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve İskan ruhsatı alınmasına gerek görülmemiş, ancak yapının fen ve sağlık koşullarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması yeterli bulunmuştur. Ancak, köylerde yapılacak yapılarda İmar Kanununa göre ruhsat alma zorunluluğunun getirilmemiş olması buralarda rastgele yapı yapılabileceği anlamına gelmemelidir.

(1) Ruhsat gerektiren (ruhsata tabi) Yapı

İmar Kanunu'nun 21. maddesinin 3. fıkrasında ve 27. maddesinde belirtilen yapılar hariç olmak üzere, inşa edilen bütün yapılar ruhsata tabidir. Yani, ruhsat gerektirmeyen yapılar hariç bütün yapılar ruhsata tabi olup, ruhsatsız yapılamayacaktır.

(2) Ruhsat gerektirmeyen (ruhsata tabi olmayan) Yapı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 20. maddesine göre yapı, İmar Planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabileceğinden, kural olarak bütün yapılar ruhsatlı olarak yapılması gerekir. Ancak, İmar Kanunu, Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nde ruhsat gerektirmeyen yapılar belirtilerek bu kurala istisna getirilmiştir.

130 R.G., T.20.08.1987, S. 19550.

131 R.G., T.02.11.1985, S. 18916.

Kanununun 21. maddesinin 2. fıkrasında, "...derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamirleri ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediyelerce hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirtilecek taşıyıcı unsur etkilemeyen diğer tadilatlar ve tamiratlar ruhsata tabi değildir." hükmüne, 27. maddesinde de, "Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir." denilmek suretiyle, ruhsat gerektirmeyen yapılar belirtilmiştir.

İmar Kanunu'nun 44. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müstemilatından hangileri için ruhsat alınmayacağı, (d) bendinde, Ruhsata tabi olmayan yapılarda uyulacak esasların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Planı bulunmayan ve/veya son nüfus sayımına göre nüfusu 10 000 in altında olan belediyelerin yerleşik alan sınırları içinde, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki köy ve mezraların yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları dışında planı bulunmayan köy ve mezraların yerleşik alanları ve civarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında imar planı ve yerleşik alan sınırları dışında kalan iskan dışı alanlarda uygulanan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 41. maddesinde, "Derz, iç ve dış sıva, badana, boya, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik, sıhhi tesisat, korkuluk, paratoner, pergole ve benzerlerinin tamirleri ile bölme duvarı, bahçe duvarı, baca ve saçak ve benzeri elemanlarının tamiri ve yoldan görünmeyen küçük ve basit kümes yapılması ruhsata tabi değildir." hükmüyle aynı doğrultuda Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 63. maddesinde, "Basit tamir ve tadiller ile korkuluk, pergole ve benzerlerinin yapımı ile bölme duvarı, bahçe duvarı, duvar kaplamaları, baca, saçak ve benzeri elemanların tamirleri ruhsata tabi değildir. Bunlardan iskele kurmayı gerektirenler için Belediyeye yazılı müracaat edilmesi zorunludur. Bu kapsamda kalmakla birlikte binanın ısı yalıtımını etkileyen işlemler yapılamaz." hükmüne yer verilmiştir.

Uygulamada karşılaşılan uyuşmazlıklarda, bina sahiplerince ruhsatlı olarak yapılmış oldukları yapılara ilave olarak yaptıkları yapılardan hangisinin yukarıda belirtilen yapılardan

olduğu ve bu yapılar kapsamında değerlendirilip-değerlendirilmeyeceği noktasında ihtilaf yaşanmaktadır. Bu nedenle, uygulamadan örneklerle bu duruma açıklık getirilecektir.

Çatıya ahşap konstrüksiyon üzeri ardu(v)az kaplı yapının ruhsat gerektirmediğine hükmetmiş¹³², evin çatısında ahşap doğramalar üzerine etrafı cam ile çevrilmiş şekilde yapılan yapının ise, ruhsat gerektirmeyen pergola kapsamında değerlendirilmeyeceği, kapalı mekan oluşturulduğundan ruhsata tabi olduğuna hükmetmiştir.¹³³ Başka bir kararında ise, 0,50 metre yüksekliğinde su basman üzeri etrafı açık çelik konstrüksiyondan yapılmış çatısı örülmüş yapının niteliği gereği ruhsata tabi olup olmadığının belirlenmesi amacıyla keşif ve bilirkişi yapılması gerektiği gerekçesiyle yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.¹³⁴

Danıştay, mevcut yapıya bitişik olarak yanları açık sundurma niteliğinde yapılan yapının taşıyıcı unsurları olumsuz etkilememesi ve inşaat alanını arttırmaması nedeniyle ruhsat gerektirmediğine¹³⁵, sundurmanın parsel sınırları dışına taşan kısımlarının bir ay içerisinde ruhsata uygun hale getirilmesine ilişkin işlem yönünden davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına¹³⁶ hükmetmiştir.

Motor korunağı amacıyla yapılan yapının¹³⁷, 2.20x2.50 metre ebatlarındaki bankamatik (ATM makinesi) binasının¹³⁸, 1.50x2.50 metre ebatlarındaki bankamatik (ATM) korunağının¹³⁹, açık alanda yapılan 233.00 m² yüzölçümlü yüzme havuzunun¹⁴⁰, kapalı yüzme havuzunun¹⁴¹ ve prefabrik yapının¹⁴² ruhsata tabi yapılar olduğuna, park alanının 1250 m²'lik kısmının çevrildiği tel örgünün¹⁴³, binanın taşıyıcı unsurlarını ve statik sistemini etkilemeyen cephe giydirme sisteminin¹⁴⁴ ise ruhsat gerektirmeyen yapı olduğuna, ancak imar planı hükümlerine aykırı olarak dış cephenin “siding”le kaplanmasının ruhsata tabi

132 D.6.D., T.10.01.2002, E:2000/6944, K:2002/247.
133 D.6.D., T.17.01.2002, E:2000/6952, K:2002/452.
134 D.6.D., T. 09.02.2010,E:2008/1059, K:2010/1181.
135 D.6.D., T. 23.12.2008,E:2007/349, K:2008/9428.
136 D.6.D., T.15.10.2008, E:2008/5123, K:2008/6689.
137 D.6.D., T.08.05.2009, E:2008/3488, K:2009/5125.
138 D.6.D., T.13.07.2007, E:2006/5107, K:2007/4516.
139 D.6.D., T.20.03.2007, E:2006/8121, K:2007/1821.
140 D.6.D., T.11.02.2009, E:2008/9816, K:2009/1124.
141 D.6.D., T.10.11.2008, E:2007/384, K:2008/7639.
142 D.6.D., T.24.11.2008, E:2008/4350, K:2008/8478.
143 D.6.D., T.21.12.2004, E:2004/2700, K:2004/6769.
144 D.6.D., T.03.04.2006, E:2004/1971, K:2006/1502.

olduđuna¹⁴⁵ hükmetmiştir. İstanbul İmar Yönetmeliği'ne göre, 1.00 metreyi geçmeyen süs havuzlarının ruhsat gerektirmediği, ancak 1.80 metre derinliğinde, inşa edilen 8.00x17.00 metre ebatlarındaki yüzme havuzunun ise ruhsata tabi olduğundan, anılan havuzun yıkım kararına karşı açılan davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına karar vermiştir.¹⁴⁶

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 57. maddesinde, "Köy ve mezraların yerleşik alanlarında ve civarında sadece köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile müştemilat binaları yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabi değildir. Ancak, yapı projelerinin fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair valilik görüşü alınmasından sonra, muhtarlıkça izin verilmesi ve bu izne uygun olarak yapının yapılması şarttır." hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre, köy yerleşik alanlarında ve civarında yapılan yapıların ruhsata tabi olmama için;

- Köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli ikamet edenler tarafından yapılması,
- Yapılacak yapıların konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile bunların müştemilatları olması,
- Bu yapıların da, arabalık, samanlık, ahır, kümes, ağıl gibi sadece ailenin tüketimine yönelik, ticari amaçlı olmayan veya yalnızca kişinin kendi ürettiği sütü işleyecek kapasitede olması,
- Yapının köy yerleşik alanı içerisinde ve yönetmelikteki yapılaşma koşullarına uygun olması,
- Fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair Valilik görüşü alındıktan sonra muhtarlıkça izin verilmiş olması gerekir.

Bu yönetmeliğin uygulama alanında yer alan yapılardan, belirtilen şartları taşıyan yapılar ruhsata tabi olmayıp, muhtarlık izniyle yapılabilmektedir. Ancak, belirtilen şartları taşıyamaması halinde 3194 sayılı İmar Kanunu hükümleri uyarınca ruhsatlı olarak yapılabilecektir.

Tavuk çiftliği olarak kullanılan ve konut amaçlı kullanılan yapıların yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada, Danıştay, 6,00x12,40 metre boyutlarında konut ve 58,40x12,24 metre boyutlarında, 3,50 metre yüksekliğindeki tavuk çiftliğinin, boyutları ve amacı açısından bir ailenin geçimini sağlamaktan öte ticari ve entegre bir tesis olduğundan inşaat

145 D.6.D., T. 20.11.2009, E:2007/9825, K:2009/11246.

146 D.6.D., T.15.12.2004, E:2004/1834, K:2004/6658.

ruhsatı alması gerektiğine karar vermiştir.¹⁴⁷ Köylerde yapılan köy konaklarının ve muhtarlık binasının ise anılan maddede sayılmadığından inşası için ruhsat gerekmektedir.¹⁴⁸ Köyde sürekli ikamet eden kişinin kendi taşınmazı üzerinde yapacağı konut amaçlı yapının, başkasının taşınmazına tecavüzlü veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yada mülkiyeti Hazineye ait olan taşınmaza tecavüzlü olarak yapılmaması gerekir. Aksi halde, bu tür yapının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 27. maddesi kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmadığından, aynı Kanunun 32. maddesi uyarınca işlem tesis edilmesi gerekmektedir.¹⁴⁹

Sazlıdere kısa mesafeli koruma alanında kalan fabrika binasının kamulaştırılmasına ilişkin başvurusunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptaliyle istemiyle açılan davada, davacı, fabrikanın 1988 yılında Kayabaşı köyü sınırları içinde kaldığını ve ruhsat gerektirmediğini iddia etmiş, idare mahkemesince¹⁵⁰, “3194 sayılı yasanın 27. maddesi uyarınca köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracağı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmayacağı aşikar olup, esasen olayda maddede belirtilen nitelikte bir yapı olmadığından, muhtarlıktan alınan izin belgesinin de yapıya meşruluk kazandırmayacağı ortadadır.” şeklinde karar verilmiştir.

Yapılan yapıların, yönetmelikte belirtilen nitelikte yapılar kapsamında olması ve yapı sahibinin de köyde sürekli ikamet etmesine rağmen, Valilik görüşü alınmadığı gerekçesiyle yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada, Danıştay, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olmadığı yolunda bir tespite dayanmadan, sadece valilik görüşü alınmamış olması nedeniyle yıkım kararı verilemeyeceğinden işlemin iptaline karar veren yerel mahkeme kararının onanmasına¹⁵¹, muhtarlıktan alınan izinle yapılan ve fen ve sağlık kurallarına aykırı olduğu yönünde herhangi bir tespitin de bulunmadığı 20,00x9,00 metre ebatlarındaki besihane türü tek katlı yapı nedeniyle 3194 sayılı Kanunun 42. maddesi uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararının, yapının imar mevzuatına aykırı olup olmadığı, aykırı ise hangi yönlerden aykırı olduğunun ortaya konulması gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.¹⁵² Muhtarlıktan izin alınmaksızın yapıldığının tespit edilmesi durumunda ise yapının yıkımına karar

147 D.6.D., T.19.12.2000, E:2000/2418, K:2000/6479.

148 D.6.D., T.13.03.2002, E:2001/192, K:2002/1517.

149 D.6.D., T.14.11.2006, E:2004/5290, K:2006/5233.

150 İstanbul Yedinci İdare Mahkemesinin 09.01.2008 tarih ve E:2006/627, K:2008/5 sayılı kararı.(
Danıştay Altıncı Dairesi'nin 27.02.2009 tarih ve E:2008/9185, K:2009/1832 sayılı kararı ile onanmıştır)

151 D.6.D., T.13.12.2006, E:2004/8298, K:2006/6107.

152 D.6.D., T.11.04.2006, E:2004/1633, K:2006/1883.

verilebilecektir.¹⁵³ Köy yerleşik alanı içerisinde kalmakta iken, daha sonra belediye mücavir alanı sınırları içerisinde alınan yerde bulunan yapının, muhtarlık izniyle yapılabilmesi için yapının bulunduğu alanın, muhtarlık izninden önce belediye mücavir alanına dahil edilmemiş olması ve mevzuatta öngörülen diğer koşulları taşıması halinde ruhsat gerektirmediği, ancak belirtilen durumların taşınmaması halinde ruhsat gerektirmektedir.¹⁵⁴ Köy yerleşik alanı dışında yapılan yapılar ise ruhsata tabidirler.¹⁵⁵

Yönetmeliğin 37. maddesinin 3. fıkrasında ise, kamu kuruluşlarınca yapılan veya yaptırılacak olan enerji sulama, tabii kaynakları, ulaştırma ve benzeri hizmetleri ile ilgili tesisler ve bunların müstemilatı için ruhsat alınmasına gerek olmayıp, yatırımcı kamu kuruluşlarınca yazılı olarak ilgili idareye inşaaat başlandığının bildirilmesi yeterli olduğu belirtilmiştir. Aynı yöndeki düzenlemeye Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nde de yer verilmiş, ancak anılan yönetmeliğin 59. maddesinin 2. fıkrasında daha geniş olarak, 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 (doğal gaz boru hattı ve benzeri), silo, rafineri gibi enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma hizmetleri ile ilgili tesisler ve bunların müstemilatı niteliğinde olan kontrol kulübesi, trafo, eşanjör, elavator, konveyör gibi yapıların inşaat ruhsatına tabi olmadığı belirtilmiştir. Bu tür yapı ve tesislerin inşasına başlanacağıının, ilgili yatırımcı kamu kurum ve kuruluşu tarafından mülkiyete ilişkin bilgiyle birlikte yazılı olarak ilgili idareye bildirilmesi gereklidir.

Hava alanlarında yapılan terminal binalarının ruhsatsız olduğundan mühürlenmesine ve yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada Danıştay, hava alanlarında görülen ulaşım hizmetinin birden fazla birimin organize çalışması ile yürütüldüğünden, bu hizmetin yürütülmesi amacıyla inşa edilen binaların da (hizmet binası, bakım atölyesi, iç hatlar terminali olarak kullanılan bina gibi...) ulaştırma ile ilgili tesisler olarak kabulünün zorunlu olduğundan, ruhsat almasına gerek bulunmadığı, anılan yapılar ve bunların müstemilatı için kamu kuruluşunca ilgili idareye inşaaat başlanıldığının bildirilmesinin yeterli olduğuna karar vermiştir.¹⁵⁶ Danıştay'ın söz konusu kararıyla, hava alanlarında yapılan ulaşım hizmetine yönelik her türlü yapının ve bunların eklentilerinin yapı ruhsatına tabi olmadığı, ancak hava

153 İstanbul Yedinci İdare Mahkemesinin 30.04.2008 tarih ve E:2007/419, K:2008/791 sayılı kararı.

154 D.6.D., T.27.01.2009, E:2007/1065, K:2009/697.

155 D.6.D., T.13.02.2009, E:2007/5317, K:2009/1260.

156 D.6.D., T.19.04.2001, E:2000/979, K:2001/2157.

alanı hizmetine yönelik veya yardımcı nitelikte olmayan, terminal binaları dışında ama hava alanı sınırları içerisinde yapılan alışveriş merkezleri gibi diğer yapılar için bu istisnanın mümkün olmadığını kabul etmek gerekir.

08.01.2010 tarih ve 27456 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Anayasa Mahkemesi kararıyla¹⁵⁷ iptal edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu'nun ek 35. maddesinin 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 teçhizatın, kanun hükümlerine ve Kurum tarafından çıkarılan yönetmeliklere uygun olarak kurulmak ve Kurumdan gerekli izin, ruhsat veya sertifikaları almak şartıyla, 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar Kanununa dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirtilen yapı ruhsatıyesine ve yapı kullanma iznine tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Kanunun yürürlükte olduğu dönemde, gerekli izinler alındıktan sonra yapılan baz istasyonları ruhsata tabi olmadığından, ruhsatsız olduğu nedeniyle yıkım kararları verilememekte idi.¹⁵⁸ Ancak, söz konusu baz istasyonlarının kesin yapı yasağının bulunduğu 1. Derece Doğal Sit alanlarında yapılması durumunda bu alanlarda yapılamaz.¹⁵⁹

Yapı inşası esnasında, inşaatta kullanılan ve/veya kullanılacak olan malzemenin bulundurulduğu ve çalışanların da ikamet ettikleri yerler olan şantiye binaları, ruhsat alınarak yapımına başlanılan esas binanın bitmesinden sonra ve yapı kullanma izni verilmeden önce yıkılmak üzere esas binanın yapımı için gerekli olan büyüklükte ve nitelikte inşa edilen ve ruhsata tabi olmayan, geçici bir yapıdır. Bir yapının, şantiye binası olarak mı yapıldığı, yoksa esas binanın müstemilatı niteliğinde mi olduğunun yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, belirtilen şartları taşıması halinde, şantiye binası ruhsata tabi olmayan yapılardandır.¹⁶⁰

Danıştay, yapı izni bulunan mevcut yapıya bitişik olarak yapılan terasın yıkımına ilişkin işlemin, terasın yapının taşıyıcı unsurlarını etkilemediği, inşaat alanını değiştirmediği ve esaslı tadilat olarak değerlendirilmesine olanak bulunmadığından ruhsat gerektirmeyen yapı kapsamında bulunduğundan iptaline¹⁶¹, bodrum katta oluşturulan 16,53 m²'lik ilave

157 AYM, T.01.10.2009, E:2006/129, K:2009/121.

158 D.6.D., T. 29.05.2009, E:2008/2447, K:2009/6264.

159 D.6.D., T.06.02.2006, E:2004/863, K:2006/305.

160 D.6.D., T.18.03.1997, E:1996/1411, K:1997/1423.

161 D.6.D., T.23.12.2008, E:2007/373, K:2008/9477.

alanın¹⁶² ve bodrum kata 9,00 m²'lik çıkmanın¹⁶³ ruhsat gerektirdiği ve ruhsata bağlanma olanağının da bulunmadığından davanın reddine ilişkin yerel mahkeme kararlarını onamıştır

II- İMAR MEVZUATINA AYKIRI YAPILAR

İmar mevzuatına aykırı yapılar, Belediye ve Mücavir alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 20. fıkrasında ve 3290 Sayılı Kanun ile Bazı Maddeleri Değiştirilen ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinin 4. fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre, ruhsatsız yapılar, ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına, kat nizamına, taban alanına, komşu mesafelerine, imar yoluna, ön cephe hattına, bina derinliğine, imar planı bölgeleme esaslarına aykırı olan, komşu parsel ve imar planlarında yol, yeşil alan, otopark gibi kamu hizmet ve tesisleri için ayrılmış alanlara tecavüz eden, kesin inşaat yasağı olan yerlere inşa edilen yapılar, imara aykırı yapılardır.

A. Ruhsatsız Yapılar

Kural olarak yapıların inşaatına; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelerden, dışında ise valiliklerden, ruhsat alınarak başlanabilir. Bu kurala uyulmadan yapılan yapılar ruhsatsız yapılardır. Ruhsatsız yapılara, doktrinde ve halk arasında "kaçak yapı"da denmektedir.

İmar Kanununun 27. maddesinde belirtilen yapılar dışında kalan her yapı için yapı ruhsatı alınması zorunludur. Ruhsat almak için, belediyeye, valiliklere başvurulmalıdır. Ancak 06.11.1989 tarih ve 20334 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 388 no'lu GAP Bölge Kalkınma idaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK ile, ruhsat verme yetkisi GAP Bölge Kalkınma idaresi'ne de verilmiştir. 388 Sayılı KHK'nın 3. maddesine göre "GAP idaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı imar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılır. " Söz konusu maddenin Anayasanın 127. maddesine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmış, söz konusu madde hükmü ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi 1990/1 E., 1992/21 K. ve 17.07.1990

162 D.6.D., T.03.11.2008, E:2007/148, K:2008/7307.

163 D.6.D., T.21.10.2008, E:2008/5435, K:2008/6873.

tarihli kararında bu madde hükmünün anayasaya aykırı olmadığına oy çokluğuyla karar vermiştir.¹⁶⁴

Bunların dışında Organize Sanayi Bölgelerinde yer alan yapılar hakkında, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinde, "Yürürlüğe giren mevzii imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir.", Hükümlerine yer verilerek, Organize Sanayi Bölgelerinde yapı ruhsatı verme yetkisinde ayrıksı bir durum meydana getirilmiştir. Aynı şekilde Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde de, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 15 inci maddesinin (a) bendinde, "...yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinlerin verilmesi ve denetlenmesi..." bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu şirket olan "Yönetici Şirket"ın görev ve sorumlulukları arasında sayılmak suretiyle, bu yerlerde yapı ruhsatının verme yetkisi, "yönetici şirket"e aittir.

Ruhsatsız yapı kavramı inşaata başlarken ruhsat alınmadan yapılan yapıları kapsadığı gibi, inşaata başlarken ruhsat alınmış ve daha sonradan ruhsat veren idare tarafından ruhsatı iptal edilen yapıları da kapsamaktadır. çünkü ruhsatı iptal edilen yapılar da, ruhsatlı yapı statüsünden çıkıp ruhsatsız yapı statüsüne girmektedirler.

B.Ruhsat ve Eklerine Aykırı Yapılar

Yapı sahibi imar Kanunu ve diğer yasa ve yönetmeliklerle getirilen şartlara uyarak ruhsat almış ve yapıya başlamış olsa bile, yapıyı imar kurallarına uygun olarak devam ettirmek zorundadır. Diğer bir deyişle, yapı sahibi yapısını önceden hazırlattığı, yapı ruhsatı isteme dilekçesine eklediği; ilgili idari merci tarafından onaylanan, dolayısıyla ruhsatın eki durumunda olan projeye ve ruhsata uygun yapmalıdır. Bu zorunluluklara uyulmadan yapılan yapılar, "ruhsat ve eklerine aykırı yapılar" sınıfına girmektedir. Ruhsata uygun olarak yapılan yapılarda yukarıda açıkladığımız ve Danıştay'ın da ilgili kararlarında belirttiği gibi, imar Kanununun 21. maddesinde sayılan değişiklikler için yapılar imara aykırı sınıfına girmemektedir. Bunlar haricinde herhangi bir değişiklik yapıldığı zaman yapı sahibi, bunu ilgili idareye bildirmek ve idareden izin almak zorundadır.

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

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 1. maddesinde, "Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir." hükmüyle , sağlıksız ve plansız bir yapılaşmanın önlenmesini amaçladığı anlaşılmaktadır. İmar Kanunu'nun 23. maddesiyle, yapıların inşa edilebilmesi için öngörülen usule ilişkin hükümler ihtiva etmektedir. Aynı Kanununun 40. maddesinde de, umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman yayan tesislerin mahzurlarını gidermemesi durumunda bu mahzurun giderileceği ve yapılan masrafın da %20 fazlasıyla tahsil edileceği belirtilmiştir.

1- Fen Kuralları

Yapı tekniğine ilişkin kurallar bütünü olan "fen kuralları", yapının oturacağı zeminin durumu, jeolojik etütlere uygunluğu, hangi malzemeye yapılacağı ve kullanılacak malzemenin neler olduğu ve oranıyla ilgili kurallardır. Bu kurallara uyulmaması halinde, yapının fen kurallarına aykırı olarak yapıldığı kabul edilir.

2- Sağlık Kuralları

Yapıların inşa edileceği alanın, yaşamaya elverişli, genel sağlık kurallarına uygun olması gerekir. İmar Kanununda "sağlık kuralları"na ilişkin özel olarak 23 üncü maddede yer verilmiştir. Maddenin son fıkrasında, imar planlarında meskün saha olarak belirtilen yerlerde, gayrimenkul sahiplerince pis su mecralarının, yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine veya varsa umumi fosseptiğe bağlanması, lağım şebekesi veya umumi fosseptik olmayan yerlerde mahalli ihtiyaç ve vesaitte göre ilgili idarece verilecek esaslar dahilinde gayrimenkulün içinde, lüzumlu tesisatın yapılması mecburidir. Bu bağlantılar mal sahibi tarafından ilgili idarece yapılacak tebligatla verilecek müddet zarfında yaptırılmadığı takdirde ilgili idare tarafından yapı yıktırılır.

İmar Kanununu bu maddesiyle özel bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 32 nci maddeden ayrıksı olarak, yapıya ilişkin aykırılıklardan farklı olarak, yapı sahibinin belirtilen yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde yapının yıkımına karar verilecektir.

Diğer yandan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 16 . maddesinde, sanayi bölgelerinin, organize sanayi bölgesi ve endüstri bölgeleri ile bu bölgeler dışında kurulacak birinci sınıf gayrisihhî müesseselerin etrafında, sağlık koruma bandı konulması mecburîdir. Sağlık koruma bandı mülkiyet sınırları dışında belirlenemez ve bu alan içinde mesken veya insan ikametine mahsus yapılaşmaya izin verilmez. Bu nedenle, sağlık koruma bandı içerisinde yer alan taşınmazlarda yapı yapılamayacağı gibi, bu alanlarda yürürlükte olan imar planlarında da bu yerleri konut kullanımına ayıramaz.

1.sınıf gayrisihhi müessese ruhsatı bulunan kişinin, sağlık koruma bandı içerisinde kalan parselin yapılaşmaya açılmaması yolundaki plan değişikliği talebinin reddine ilişkin işleme karşı açılan davada Danıştay, sağlık koruma bandının konumu gibi durumların ve sağlık koruma bandı içerisinde hiçbir suretle yapılaşmaya izin verilmemesi gerektiği yolundaki yasal zorunluluk karşısında, işlemde hukuka uyarlılık bulunmadığına karar vermiştir.¹⁶⁵

3-Estetik Kuralları

İmar Kanunu'nun 41 inci maddesinde, belediyeler veya valiliklerce belirli yollar üzerinde mahzurlu bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin edilen tarzda kapatılmasına karar vermeye yetkili olduklarına hükmedilmiştir. Bu mükellefiyete uyulmaması halinde belediye veya valilikçe gereği yapılarak masrafı arsa sahibinden tahsil edileceği de hükme bağlanmış, ayrıca 42 nci madde uyarınca idari para cezası verilecektir. Ancak, cephe görünümünde meydana gelen değişikliğin İmar Kanunu ve ilgili Yönetmelik uyarınca ruhsat alınmasını gerektirmediğinden, 32 nci madde uyarınca yapının yıkımına karar verilemez.¹⁶⁶

Ayrıca, İmar Kanunu'nun 21 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca, belediyeler veya valilikler, mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak,

165 D.6.D., T.30.04.2007, E:2005/1513, K:2007/2360.

166 D.6.D., T.13.10.2005, E:2003/7653, K:2005/4727.

güzel bir görünüm elde etmek amacıyla dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin edebilirler.

Binanın dış cephesinin düzensiz olduğu ve görüntü kirliliği oluşturduğu gerekçesiyle davacının 3194 Sayılı İmar Kanunu' nun 40. maddesine aykırı davrandığı ve yapılan tebligata rağmen bu maddede belirtilen mahzurları gidermediğinden bahisle, aynı Kanunun 42. maddesi uyarınca para cezası ile cezalandırılmasına ilişkin Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince;¹⁶⁷ “İmar Kanununun 40.maddesine göre işlem yapılabilmesi için umumun sağlık ve selametini ihlal eden , estetik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikinti , gürültü ve duman tevlit eden tesislerin , hususi mecra , lağım , çukur , kuyu , mağara ve benzerlerinin olması gerekmektedir. Dava konusu olayda ise , İmar Kanununun 40. maddesinde sayılan mahzurlardan olmayan , binanın dış cephesinin görüntü kirliliği oluşturduğundan bahisle dava konusu işlem tesis edilmiştir. Bu nedenle madde metninde tahdidi olarak sayılan mahzurların kıyas yoluyla genişletilerek , binanın dış cephesinin düzensiz olması fiilini 40.madde kapsamında değerlendirip ceza tayinine gidilmesinde hukuki isabet bulunmamaktadır.” şeklinde karar verilmiştir.

4- Trafik Kuralları

İmar planlarıyla düzenlemesi yapılan trafik ve yaya yollarının yanında, yaya kaldırımlarının da yapı yaparken göz önünde bulundurulması, trafik ve yaya akışını engellememesinin yanında, tehlikeye neden olabilecek bütün olasılıkların önceden öngörülerek gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun inşaat, tamirat ve bahçe düzenlemesiyle ilgili alınması gerekli tedbirlerin ve mükellefiyetlerin düzenlendiği 34 üncü maddesinde, inşaat ve tamiratın devamı ve bahçelerin tanzim ve ağaçlandırılması sırasında taşıt ve yayaların gidiş ve gelişinin zorlaştırılmaması, yapının, yol sınırına üç metre ve daha az mesafede yapıldığı takdirde her türlü tehlikeyi önleyecek şekilde yapı önünün tahta perde veya münasip malzeme ile kapatılması ve geceleri aydınlatılmasının zorunlu olduğu, yapının yol kenarına yapılması halinde, taşınmaz sahibi veya inşaatı yapan kişi veya kuruluşun, gelip geçenlere zarar vermeyecek ve tehlikeyi tedbirleri almaları gerektiği belirtilmiştir. Zemin katlarda, dükkan yapılmasına izin verilen yapıların yaya kaldırımı ile aynı seviyedeki ön bahçelerinin yayaya

167 İstanbul Yedinci İdare Mahkemesinin 31.05.2007 tarih ve E: 2006/60, K:2007/633 sayılı kararı.

açık bulundurulacağı ve yayaların can emniyetini tehlikeye düşürecek duvar ve engelleyici başka herhangi bir şey yapılamayacaktır.

İmar Kanunu'nun 35. maddesinin 2. fıkrasında da, her ne sebeple olursa olsun daha önce ön bahçeleri, yaya kaldırımı seviyesinden 0.50 metreden daha aşağıda oluşmuş olan binalarla bu gibi arsaların sahipleri, gelip geçenlerin emniyetini temin etmek üzere, yol kenarına yönetmelikle belirtilen veya civarın karakterine göre ilgili idarece tespit edilen şekilde bahçe duvarı veya parmaklık yapmaya ve gereken emniyet tedbirlerini almaya mecburdurlar. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya aykırı davranılması halinde 42 . madde uyarınca idari para cezası verilecektir.

Bahçe duvarının yol ve tretuvar alanında kaldığından 3194 sayılı Yasanın 34. maddesi uyarınca yıkımına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince, davalı idare tarafından gönderilen belgelerin tetkikinden söz konusu bahçe duvarının yolda kaldığı anlaşıldığından tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir.¹⁶⁸

D. Kat Nizamına Aykırı Yapılar

Kat nizamına aykırı yapıyı tanımlamadan önce, "kat mülkiyeti" kavramını açıklamamız gerekmektedir. Kat mülkiyeti, bir yapının bağımsız olarak kullanılmaya elverişli bir bölümü üzerinde taşınmazın tamamındaki mülkiyetten ayrı ve bağımsız bir mülkiyet hakkıdır. Türk hukukunda bu çeşit mülkiyet 02.07.1965 tarihli 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu ile tanınmıştır. Bu kanunun 1. maddesine göre; "Tamamlanmış bir yapının kat, daire, işbürosu, dükkan, mağaza, mahzen, depo gibi bölümlerinden ayrı ayrı ve başlıbaşına kullanılmaya elverişli olanlar üzerinde, o gayrimenkulün maliki veya ortak malikleri tarafından " kurulmuş bağımsız mülkiyet haklarıdır. Kanunun bu tanımına göre, Kat mülkiyeti bir yapının belirli bir bölümü üzerinde kurulmuş, bağımsız ve özel bir mülkiyet hakkıdır. Buna göre bu bölümün yapının öteki bölümlerinden ayrılabilir bir hacim ve alan olması şarttır. Ayrıca bu bölümün başlı başına kullanılmaya elverişli olması gerekir.

Kat nizamından, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nun getirdiği düzen anlaşılır. 634 sayılı Kanunun getirdiği düzene göre kat mülkiyeti kurabilmek için öncelikle tamamlanmış bir kargır yapının bulunması ve kargır yapının bağımsız bölümlere ayrılmış olması

168 İstanbul 1. İdare Mahkemesinin 08.02.2007 tarih ve E:2006/931, K:2007/311 sayılı kararı.

gerekmektedir. Bu şartlar yerine getirilmeden yapılan çok katlı yapılar, kat nizamına aykırıdır.

E) Taban Alanına Aykırı Yapılar

Belediye ve Mücavir Alanları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesi, içinde taban alanı yapının parselle oturacak bölümünün yatay izdüşümünde kaplayacağı azami alan olarak tanımlanmış, bahçede yapılan eklentiler (müştemilat) taban alanı içinde sayılmıştır. Bu yönetmeliğin 19. maddesine göre, yapının taban alanının parsel alanına oranı % 40'i aşamaz. Taban alanı esasına uyulmadan yapılan yapılar da imar Hukukuna aykırılık oluştururlar.

F) Komşu Mesafelerine Aykırı Yapılar

Yapının komşu parsel sınırına olan uzaklığı ayırık yapı düzeninde önem kazanmaktadır. İkiz blokların bitişik olmayan yanları için de yan bahçe uzaklığının belirtilmesi gerekmektedir. Komşu mesafesi, yapının yüksekliği, genişliği, konut ya da kullanım birimi sayısına bağlıdır. Hava, ışık ve yaşam gizliliği, yangından korunma amaçları ile bırakılan komşu mesafesi, ilgili imar yönetmeliklerinde belirtilir.

Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği'nin 14. maddesine göre, ön ve yol kenarına rastlayan bahçe mesafeleri minimum 5 metredir. Ancak mevcut teşekkülde¹⁶⁹ bu mesafeler 5 metreden fazlaysa bu teşekküle uyulur. Bitişik olmayan yan cephelerde çelik, kargır ve benzeri yapıların minimum uzaklığı 3 metre, diğer yapılarda 5 metre bırakılması şarttır. Blok uygulamalarda blok her halükarda 40 metreyi aşamaz. Arka bahçe mesafesi, bina yüksekliğinden az olamaz.

Yeni bir yapı yapılırken, imar Hukuku'nun diğer ilkeleri yanında, komşu mesafelerine ilişkin esaslar da göz önünde tutulmalıdır. Komşu mesafesi esaslarına uyulmadan yapılan yapılar da aykırı yapılardır.

169 Mevcut teşekküller: Bir yapı adasında yapıldığı tarihte yürürlükte olan hükümlere uygun olarak yapılmış olup da halen o yerde uygulanması gereken plan ve mevzuat hükümlerine göre aynen ya da ek veya değişiklikle korunması mümkün olan yapılardır.

G) İmar Yoluna Aykırı Yapılar

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

Bu tür yapılar, iki biçimde ortaya çıkabilirler. ilk olarak, yapı daha yapıldığı anda imar yolu esaslarına aykırılık oluşturmuştur. Bu biçimdeki aykırı yapılar daha çok imar yolunun varlığı bilinerek yapılırlar. ikinci olarak da, yapı inşaat aşamasında iken imara uygundur, fakat daha sonra imar planında yapılan değişiklikle ön görülen imar yolu, yapıyı imara aykırı yapı durumuna getirmiş olur.

H) Ön Cephe Hattına Aykırı Yapılar

Modern şehircilik anlayışına uygun bir yapılaşmayı sağlamak ve beldeyi belirli bir estetiğe kavuşturmak amacıyla yapıların cephe hattından önde yapılmaması gerekir. Burada kastedilen cephe hattı, imar Kanununun 12. maddesinde düzenlenen parsel cephesidir. Parsel cephesi, parselin üzerinde bulunduğu yoldaki cephesidir. Köşe başına rastlayan parsel de geniş yol üzerinde kalan kenar, parsel (ön) cephesidir.

Buna göre, eğer bir arsanın cephe hattının gerisinde kalan kısmı planda ve yönetmelikte gösterilen esaslara uygun yapı yapmaya yetmiyorsa, 3194, sayılı Kanunun 10, 12, 18. maddelerinin hükümleri çerçevesinde hareket edilir.¹⁷⁰ Eğer bu hükümlerin gösterdiği tarzda hareket edilmeden böyle bir parselde yapı yapılırsa, imar Hukukuna aykırı yapı ortaya çıkar.

Parsel cephesi ve yan bahçe mesafe ölçülerinin yerine uymadığının tespit edilmesi üzerine, Kadastro Müdürlüğünden mevcut durumu gösteren aplikasyon krokisi yada ada röperli kroki alınana kadar inşaatın geçici süre ile durdurulmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.¹⁷¹

I) Bina Derinliğine Aykırı Yapılar

170 Sabahattin KARAGÖZ,"3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi" Balıkesir Barosu Dergisi, Balıkesir, Temmuz 1990, s.22.

171 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 08.10.2009 tarih ve E:2006/200, K:2009/1585 sayılı kararı.

Bina derinliği, binanın ön cephe hattı ile, arka cephe hattının en uzak noktası (noktaları) arasındaki dik hattın uzaklığıdır.

Bina derinliklerinin nasıl hesaplanacağı, Belediye ve Mücavir Alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak imar Yönetmeliği'nin 19. maddesinde Bina Derinliği = Ön Bahçe Mesafesi + Bina Yüksekliği : 2 olarak formülleştirilmiştir. Aynı maddenin 2. bendi, bu formüle göre bulunan bina derinliği daha fazla olsa bile, 40 metreden fazla derinlikte bina yapılamayacağını ve her halükarda yapılacak binanın taban alanı kat sayısının % 40'ı aşamayacağını hükme bağlamıştır. Formülün kullanılması sonucunda 10 m.den az çıkan bina derinlikleri, arka bahçe mesafesi, 2 metreden az olmamak üzere 10 metreye çıkartılabilir.

I) İmar Planı Bölgeleme Esaslarına Aykırı Yapılar

Bölgeleme, çeşitli kentsel eylem ve uğraşlar için kente yer ayrılmasını, her eylem ve uğraşın bu amaca ayrılan alana yerleştirilmesini sağlayan bir araçtır. Bölgeleme; kullanım amacı, yoğunluk, yükseklik, yapı alanı ve mimarlık açısından yapılır. Ayrıca her bölge kendi içinde başka ölçütlere göre küçük ve alt bölgelere ayrılır. Örneğin, oturma bölgesinin tek katlı, iki katlı evler veya yüksek apartmanlar bölgesine ayrılması gibi. Bölgelemeyi denetlemek açısından üçe ayırıp incelemek mümkündür. Bunlar karakter bölgelemesi, yükseklik bölgelemesi, yoğunluk bölgelemesidir.

1- Karakter Bölgelemesi

Kentin belli başlı kullanım amaçlarına göre bölgelere ayrılması sonucunda, her kullanımın bu amaca ayrılan yerde kurulmasını, yerleştirilmesini amaçlayan bölgelemedir. Bu bölgeleme yöntemi kente ana dokusunu, karakterini vermek açısından önemlidir. Karakter bölgelemesinde ana kural, belirli bir kullanıma ayrılan kent bölgesinde, başka bir yapılaşma tarzına izin verilmemesidir. Fakat belirli kullanım amacına ters düşmeyen, o amaca ilişkin eylemleri tamamlayan, ana amaçlarla tutarlılık gösteren eylemlere izin verilir.

2- Yükseklik Bölgelemesi

Yaşamak için gerekli olan ışık ve havayı sağlamak, belirli bir bölgedeki yapılar arasında uyum sağlamak amacıyla topraktan düşey olarak yararlanma açısından yapılar sınırlandırılmaktadır.

Yükseklik sınırlamaları; arsanın oturma, ticaret veya endüstri bölgesinde yer almasına ve yapının üzerinde yapılacağı yolun genişliğine göre farklı ölçülerde uygulanmaktadır. Yükseklikle ilgili sınırlama yapılırken, genellikle yolun genişliği, uygulamada büyük ölçüde göz önünde bulundurulmaktadır. Böylece yolun iki yanındaki yapıların birbirlerinin ışık, hava ve görüntüsünü engellememesi sağlanmaktadır. Yükseklik bölgelemesi ile ilgili hükümler Belediye ve Mücavir Alan Sınırları içinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinin 20. maddesinde toplanmıştır.

3- Yoğunluk Bölgelemesi

Nüfus yoğunluğunu denetim altına almak amacıyla yoğunluk bölgelemesi metodundan faydalanılmaktadır. Bundan dolayı arsadan faydalanmanın, sadece yükseklik açısından değil, yatay olarak da sınırlandırılması gerekmektedir. Arsalar üzerinde yatay sınırlamalar üç grupta toplanabilir. ilki doğrudan doğruya, yapıya izin verilebilen en küçük parselin yüzölçümünü saptamaktır. ikincisi parsel boyutlarını saptamaktır. üçüncüsü yapının arsa üzerinde kaplayacağı alan (yapı alanı) ile arsa içindeki konumunu belirtmektir. Bölgelemeye ilişkin diğer sınırlamalar; mezarlıklar, mezbaha, hayvan ahırları ve haralarla ilgilidir. Bölgeleme esaslarına ilişkin ilkeler de imar Hukuku'nun ilkeleridir. Bundan dolayı, bu ilkelere uyulmadan yapılan yapılar da İmar Hukuku'na aykırı yapılardır.

J) Komşu Parsele ve Kamu Hizmet Tesisleri İçin Ayrılan Alanlara Tecavüz Eden Yapılar

Bir taşınmaz maliki, kural olarak taşınmazını, onun kapsamıyla sınırlı biçimde dilediğince kullanabilir ve ondan yararlanabilir. Bu kullanma ve yararlanma, taşınmazın yüzeyinde, altındaki toprak tabakasında ve üstündeki hava boşluğunda da geçerlidir. Fakat malik taşınmazının altını, yüzeyini ve üstündeki hava boşluğunu kullanırken, taşınmazın yatay sınırını aşarak komşu taşınmazda etkiler ve zararlar doğuracak eylemleri kural olarak

yapamaz.¹⁷² Bu arada taşınmazı üzerine, sınır çizgisini geçerek komşu taşınmaza taşıyacak biçimde yapılar yapılamaz. Buna uymaksızın, komşu taşınmaza taşıyacak biçimde yapı yapılması durumunda, taşkın yapı denilen olgu karşımıza çıkar. Taşkın yapılarla ilgili özel bir düzenleme Medeni Kanunun 725. maddesinde bulunmaktadır: “Bir yapının başkasına ait araziye taşırılan kısmı, eğer yapıyı yapan malik taşırılan arazi üzerinde bir irtifak hakkına sahip bulunuyorsa, ona ait taşınmazın bütünleyici parçası olur. Böyle bir irtifak hakkı yoksa, zarar gören malik taşmayı öğrendiği tarihten başlayarak onbeş gün içinde itiraz etmediği, aynı zamanda durum ve koşullar da haklı gösterdiği takdirde, taşkın yapıyı iyiniyetle yapan kimse, uygun bir bedel karşılığında taşınmazın için bir irtifak hakkı kurulmasını veya bu kısmın bulunduğu arazi parçasının mülkiyetinin kendisine devredilmesini isteyebilir.”

Bu hükme göre taşkın inşaat hakkındaki hükümlerin uygulanabilmesi için bir inşaat ile taşınmaz sınırının aşılmış bulunması gerekir. Bu taşkınlık, komşu arsanın zeminin üstünde yapılan duvarlar, altında inşa edilen bodrum ve mahzenler şeklinde olabileceği gibi, komşu arsanın sathına değmeyen ve yalnız hava boşluğuna taşınan çıkıntılar şeklinde de olabilir. Yani inşaatın bir kısmı bunu yapanın kendi taşınmazı üzerinde, bir kısmı ise başkasının arsası üzerinde kurulmuş ya da kuruluyor bulunmalıdır.¹⁷³

Medeni Kanun'un aksine 3194 sayılı imar Kanunu'nda açık bir hüküm yoktur. Ancak yapı ruhsatı verilirken, yapının projesi ilgili idari merci tarafından inceleneceğinden, taşkın yapıya neden olacak projelerle yapılan ruhsat reddedilecektir. Ancak ruhsat alındıktan sonra kendi parsel sınır çizgisinden taşınan yapılar yapılabilir ki, bunlar da ruhsat ve eklerine aykırı yapılar grubuna girer.

K) Başkasının Mülkiyetine Ait veya Kesin İnşaat Yasağı Olan Yerlerde Yapılan Yapılar

Bunlar genelde kaçak yapılardır. Kaçak yapılar daha önce "ruhsatsız yapılar" başlığı altında tanımlanmış ve ruhsatsız yapı kavramıyla eş anlamlı olduğu belirtilmişti. Fakat bu başlık altında incelenecek kaçak yapıların sadece ruhsatsız olması değil, ayrıca başkasının mülküne ya da kesin inşaat yasağı bulunan yerde yapılmalarından kaynaklanmaktadır. Arsa sahibinin gerçek kişi veya tüzel kişi, hatta kamu tüzel kişisi olması arasında fark yoktur.

172 ZEVKLİLER, a.g.e., s.67.

173 Galip Sermet AKMAN, "Taşkın İnşaat", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No:668, 1982, s.34.

Kesin inşaat yasağı olan yerler, 3194 sayılı imar Kanunu'nda ve diğer bazı kanunların imar Hukukunu ilgilendiren bölümlerinde belirtilmişti. Örneğin imar Kanunu'nun 13. maddesinde kesin inşaat yasağı ile ilgili hüküm bulunmaktaydı. Ancak Anayasa Mahkemesi 29.12.1999 tarihli ve E. 1999/33, K. 1999/51 sayılı kararı ile 13. maddenin ve 1. ve 3. fıkrasını iptal etmiştir.

İmar Affı Kanunu niteliğindeki 2981 sayılı Kanun'un "istisnalar" başlığını taşıyan 3. maddesinde; "İstanbul ve Çanakkale (Özel kanun çıkarılıncaya kadar) Boğazları ile 2862 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenmiş ve belirlenecek yerlerde, Askeri Yasak Bölgeleri ve Güvenlik Bölgelerinde, Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılarda bu Kanun hükümleri uygulanmaz." hükmü yer almaktadır. Buradan hareketle bu kanun örtülü olarak kesin yapı yasağı olan yerleri belirtmiş olmaktadır.

L) Yıkılacak Derecede Tehlikeli Yapılar

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 39. maddesine göre, Bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların sahiplerine tehlike derecesine göre bunun izalesi için belediye veya valilikçe on gün içinde tebligat yapılır. Yapı sahibinin bulunmaması halinde binanın içindekilere tebligat yapılır. Onlar da bulunmazsa tebligat varakası tebliğ yerine kaim olmak üzere tehlikeli yapıya asılır ve keyfiyet muhtarla birlikte bir zabıta tespit edilir. Tebligatı müteakip süresi içinde yapı sahibi tarafından tamir edilerek veya yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işler belediye veya valilikçe yapılır ve masrafı %20 fazlası ile yapı sahibinden tahsil edilir. Alakalının fakruhali tevsik olunursa masraf belediye veya valilikçe bütçesinden karşılanır. Tehlike durumu o yapı ve civarının boşaltılmasını icab ettiriyorsa mahkeme kararına lüzum kalmaksızın zabıta marifetiyle derhal tahliye ettirilir.

Yapının 3194 sayılı yasanın 39 ve 40. maddeleri uyarınca yıkımına ilişkin encümen kararının iptali istemiyle açılan davada Danıştay; 3194 sayılı yasanın 39 ve 40. maddelerinde birbirinden farklı durumlar ve uygulanacak farklı usuller öngörüldüğü, anılan yasa maddelerinin her birine aykırı durumların saptanarak uygun yasa maddesinde öngörülen usullerin uygulanması gerektiği, tek bir tespit uyarınca birbirinden farklı hususları

düzenleyen iki maddeye dayanarak işlem tesisinde hukuka uygunluk bulunmadığına karar vermiştir.¹⁷⁴

Tehlikeli yapılar hakkında idareyi yıkma kararı almaya sevkeden nedenlerden birisi de 442 sayılı Köy Kanunu'nun "Köylünün Mecburi işleri" başlıklı 13. maddesinin 28. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; "Birden bire yıkılarak altında adam veya hayvan kalacak derecede çürümüş ve eğilmiş duvar veya damların bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek" köylünün zorunlu işleri arasında sayılmıştır.

3. BÖLÜM

İDARENİN YAPILAŞMA FAALİYETİ ÜZERİNDEKİ KOLLUK VE DENETİM YETKİSİ

I- İDARENİN AYKIRI YAPILARA İLİŞKİN YETKİLERİ

174 D.6.D, T.30.09.2009, E:2009/3965, K:2009/8977.

A- Genel Olarak Yetki Kavramı

İdarenin, kendisine tahmil edilen görevleri eksiksiz yerine getirebilmesi için bir takım yetkilerle mücehhez kılınması bir zorunluluktur. İnsanların kamu düzenini sarsıcı nitelikte olarak imara aykırı yapılaşmaya teşebbüs etmelerinin önlenmesi, teşebbüs etmeleri durumunda da hukuka aykırı bu vaziyetin derhal sona erdirilmesi için gereken icrai faaliyetlerin yapılması idarenin asli görevleri arasındadır.

İdare, üstlendiği görevleri yerine getirebilmek amacıyla, Anayasa ve kanunlara aykırı olmamak üzere genel ve soyut düzenlemelere yapabilmektedir. İdari işlem ve eylemleri yapma gücünü ifade eden yetki, idari işlemin unsuru olan yetkiden daha geniş ve farklıdır.

Genel anlamdaki idari yetki; idarenin kamu yararının tesis etme adına bir takım işlem veya eylem yapma gücünü ifade eder. İdarenin yetkileri, önceden kanunlarla belirlenmeli ve sınırları çizilmelidir. Nitekim Anayasa'nın 6. maddesinde, "... hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" şeklinde genel bir ilke benimsenmiştir. Ayrıca 123. maddesinde de, "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" kuralı yer almaktadır. Bu normla idarenin kanuniliği ilkesi benimsenmiş olmaktadır.

Anayasanın bu iki hükmünden hareketle idarenin imar hukuku alanında sahip olduğu denetim ve yaptırım uygulama yetkinin yasal bir dayanağının bulunması gereği ortaya çıkar.

İmara aykırı yapılar söz konusu olunca, idarenin genel anlamdaki yetkileri; iki grupta toplanabilir: Birinci grupta, aykırı yapılara karşı idarenin önceden önlem almasına ilişkin yetkiler, ikinci grupta da kolluk yetkileri sayılabilir.

B-İdarenin Mevzuata Aykırı Yapılaşmaya Karşı Önceden Önlem Alma Yetkisi

İdare çeşitli faaliyetleriyle, mevzuata uygun yapılaşmayı özendirip desteklemelidir. Bu hususda mevzuata aykırı yapılaşmanın nedenleri belirlenin , buna karşı önlemler geliştirilmelidir. Aykırı yapılaşmayı tetikleyen en önemli neden, köyden kente göç olgusuna

bağlı olarak büyük şehirlerdeki konut ihtiyacının artması ve yapılardan elde edilecek yüksek kar amacıdır.

1-Konut İhtiyacının İdarece Karşılanması

Anayasa'nın 57. maddesinde; " Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." hükmü yer almaktadır. Buna göre "sosyal güvenliği sağlamak ve aykırı yapılaşmayı önlemek için konut ihtiyacının karşılanması, idareye Anayasa tarafından yüklenmiş bir görevdir."¹⁷⁵

Ülkemizde konut ihtiyacı artan nüfusa paralel olarak artış göstermektedir. Aykırı yapılaşmanın en önemli nedenlerinden birisi de, konut ihtiyaçlarının imar kuralları çerçevesinde tatmin edilememiş olmasıdır. Gecekondu olgusu, dar gelirlilerin konut ihtiyacının karşılanamamasından kaynaklanmıştır. Dar gelirli vatandaşların konut sahibi olabilmeleri için ödeme güçleri yetersiz kalmaktadır. Bunun için dar gelirlilerin konut ihtiyacını idare karşılamalıdır.¹⁷⁶ Günümüzde TOKİ tarafından sosyal amaçlı yapılan konutların çok cüz'i bedellerle dar gelirli vatandaşlara tahsis edilmesi, alt yapısı tamamlanmış, düzenli ve sağlıklı kentlerin oluşumu adına önemli bir adımdır.

Özellikle merkezi idareyi oluşturan devlet, ciddi bir konut politikası izlemeli ve bu politika herkesi ev sahibi yapmak şeklinde olmamalı, konut ihtiyacının kiralık konut ve lojman üretmekle de kısmen karşılanabileceği gözönünde bulundurulmalıdır.¹⁷⁷

İdarenin konut sektörüne ağırlığını koyması için, yumuşak ve kademeli bir plan ve program uygulamalıdır. Aksi takdirde, konut sorunundan büyük paralar kazanan ve siyasi güç niteliğine kolayca dönüşebilen büyük sermaye kesimini karşısında bulur. Uygulanacak plan ve program iki aşamalı olmalıdır: Birinci aşamada konut sektörünü denetleme görevi benimsenecektir. Bu gün konut sektörü yeterince denetlenmemektedir. Bundan dolayı arsa ve konut spekülasyonu (vurgunculuğu) önlenememektedir.¹⁷⁸

175 M. Refik BERKMAN, "Konut Sorununun Çözümünde Devletin Rolü ve Politikası", İstanbul Ticaret Odası Konut Sorunları semineri, 1978, s.42.

176 Sabri YAŞAYAN, "Batıda ve Bizde Metropolitan Meseleler", İller Belediyeler, C.39, 1982, s.929.

177 Fikri GÖKÇEER, "Konut Sorunu", Türk İdare Dergisi, C.54,1982,s.59.

178 Ramazan YILDIRIM, İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları, "yayımlanmamış yüksek lisans tezi", İstanbul, 1990 s.79.

Belediyelerin parasal gücü, teknik personeli, araç-gereç ve donanımı, konut ihtiyacının belediye eliyle karşılanmasında etkili olmalarına engeldir. Yeni arsaların iskana açılması görevi, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelere düşmektedir. Bunun için belediyelerin kamulaştırma yapmaları gerekmektedir. Belediyeler çoğu zaman kamulaştırmalar için para bulamamaktadır. Yerel yönetimler parasal ve teknik yönden merkezi idareye göre güçsüzdürler. Bundan dolayı konut üretiminde pek etkili olamamaktadırlar. Bunun doğal sonucu olarak, kentlerin etrafında sağlıklı, doğal çevreye ve kente uyumsuz yapıların oluşturduğu "gecekondu" mahalleleriyle karşılaşmaktayız.¹⁷⁹

2- Konut Kooperatifçiliğinin Desteklenmesi

Ülkemizde var olan sağlıklı ve düzensiz yapılaşmanın bertaraf edilmesi adına, tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan kooperatiflerin desteklenmesi ve özendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Devlet konut kooperatifi kurmak isteyenlere yardımcı olmalı, onlara yol göstermeli, kooperatifçiliğin gelişmesi adına çeşitli faaliyetlerde bulunmalıdır. Anayasamız, “Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.” kuralı koyarak bu konuda idareye bir görevde tahmil etmiştir.

İlk toplu konut yasası 1981 yılında yürürlüğe girmiş, 1982 yılı konut kooperatifleri için bir umut yılı olmuştur. Ancak bu umudun somutlaşması 2. toplu konut yasası ve bütçe dışı kaynaklarla desteklenen yeni bir toplu konut fonunun kurulması ile gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra kooperatif sayıları her yıl düzenli olarak iki katı artış göstermiş ve gelişme 1987 yılına kadar sürmüştür. 1988 ve 1989 yıllarında Toplu Konut Fonunun dar boğaza girmesi sonucu gözlenen kaynak sıkıntısı nedeniyle, kooperatif sayılarının artışı yavaşlamıştır. Bu tarihlerin TOKİ'nin doğrudan konut üretimine başladığı ve kaynaklarının

179 YILDIRM, a.g.e., s.80.

bir kısmını bu alana aktardığı döneme rastlaması ilgi çekicidir. 1990-1993 yıllarında kooperatif sayılarında yine bir artış gözlenirken 1994 yılında 5 Nisan kararları ile bu gelişme de önemli ölçüde duraksamıştır.

Özellikle 1988 yılından beri, konut kooperatiflerine kaynak sağlayan Toplu Konut Fonu darboğaza girmiştir. Toplu Konut Fonu, tüm olumsuzluklara karşın, günümüzde de konut kooperatiflerinin finansmanında önemli ve gerçekçi bir kaynak olarak değerlendirilmelidir.

Toplu Konut Fonu yanında üzerinde durulması gereken diğer bir kaynak konut edindirme yardımlarıdır. İşçi, memur ve emeklilerin hiçbir birikim yapmadan konut edinecekleri bir yöntem olarak tanıtılan konut edindirme yardımlarına ilişkin yasa 1987 yılı başında yürürlüğe girmiştir. 10 ve daha fazla işçi çalıştıranların, kendileri ve çalıştırdıkları kişiler adına 180 ay boyunca her ay belirli bir tutar meblağı Emlak Bankasına yatırmaları ve biriken tutarların 75 m2 den küçük konutlar için kredi olarak kullanılması öngörülmüş idi. Belirtilen konut büyüklüğü sınırlaması gerçekçi değildi. Uygulama ile biriken paralar Emlâk Bankasında toplanmış ve banka bu birikimi ucuz kaynak olarak kullanmıştır. Anlaşıldığı kadarı ile bu paralar toplumsal nitelikli konutları için değil, lüks konutları ve günümüzde mahkemelik olan kredi uygulamaları için kullanılmıştır. Banka bu konuda sağlıklı bir açıklama yapamamaktadır.

Konut ve kentsel gelişme için imarlı, altyapıyla donatılmış arsaların hazırlanması kamunun, özellikle belediyelerin bir görevidir. Başta konut kooperatifleri olmak üzere, kentsel gelişmenin ve konutun gerektirdiği arsalara sağlayacak olanların, arsa mafyası ve toprak vurguncusunun karşısında güçsüz bırakılmaması gerekmektedir.¹⁸⁰

İdare, ucuz kredilerle, konut üretimini desteklemelidir. Bu, idare için doğrudan konut üretmekten daha kolaydır. Çünkü çoğu zaman dar ve orta gelirliler, kendi iş güçlerini idareden aldıkları kredilerle birleştirerek konut üretimini daha ucuza mal ederler. idare doğrudan konut üretirken, kendi araç ve gereçleri yanında, kendi personelini

180 DPT Konut İhtisas Komisyonu Raporu, <http://WWW.Muzafferdeligöz.com.tr/2010/05/konut-kooperatifleri-konusunda-dpt-nin-raporu-2>.

çalıştırmaktadır. Bundan dolayı da idarece doğrudan konut üretimi, ucuz krediler ve diğer mali kolaylıklarla desteklemekten daha fazla maliyetle gerçekleşmektedir.¹⁸¹

II- İDARENİN KOLLUK YETKİSİ

A- İdari kolluk kavramı

Her İnsan Toplumu , ortak yaşamını sürdürebilmek için belirli bir düzene ve disipline gereksinim gösterir. Bu nedenle en ilkelinden en gelişmişine kadar her toplumda idarenin en birincil ve yaygın görevi toplum düzenini korumak ve böylece bireylerin ve toplulukların güvenlik ve huzur içinde yaşamlarını sağlamaktır. İşte idarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetlere kolluk faaliyeti denmektedir.¹⁸²

Kamu düzeninin "güvenlik", "genel sağlık", "dirlik ve esenlik" yönlerinden bozulmasını önlemeye, bozulduğunda da geri getirmeye yönelik etkinliklere "genel idari kolluk" denilmektedir.¹⁸³ Buradan hareketle genel idari kolluğun amacının, kamu düzeninin bozulmasını önlemek ve bozulduktan sonra ise bozulan düzeni yeniden kurmak olduğu söylenebilir.

İdare kolluk faaliyetleri ile bireylerin ve toplulukların toplum içindeki tutum ve davranışlarını, uğraş ve faaliyetlerini denetlemekte ve onların temel hak ve özgürlüklerini gerektiğinde sınırlayabilmektedir.¹⁸⁴

İdari kolluk, genel idari kolluk ve özel idari kolluk olarak iki kısma ayrılır.

Genel idari kolluk, kamu güvenliği, kamu huzuru ve genel sağlık amacıyla, belirli bir toprak üzerinde bulunan her birey, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında yetkili olan kolluktur. Genel idari kolluk kamu düzenini sağlamak amacıyla, coğrafi olarak yetkili olduğu

181 YILDIRIM, a.g.e., s.81.

182 GÜNDAY, a.g.e., s.245.

183 İl Han ÖZAY, Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 1996, s. 481.

184 GÜNDAY, a.g.e., s.245.

sahada herkes hakkında ve her çeşit faaliyet hakkında kolluk tedbir ve işlemleri tesis etmeye yetkili ve görevlidir.¹⁸⁵

Bununla birlikte, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak adına, sadece belirli kişi ve faaliyetlere yönelik kolluğa ise özel idari kolluk denir. Örneğin, gümrük kolluğu, orman kolluğu, imar kolluğu, çevre kolluğu vb. özel idari kolluk niteliğindedir.

1- İmar Kolluğu

İmar Kolluğu; imar mevzuatından doğan imar haklarının kullanılmasına izin vermek, bunu denetlemek, uyulmamasını para cezası ve/veya yapının yıkımına karar vermek gibi inzibati faaliyetleri kapsamaktadır.¹⁸⁶

İdare, İmar Hukuku alanında kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla çeşitli emir ve yasaklamalarda bulunabilir. Esasında bu konuda "genel idari kolluğu"n yöneldiği ve amaç edindiği "güvenlik", "genel sağlık" "dirlik ve esenlik" unsurlarını da korumak amacıyla bir takım yaptırımlar uygulayabilir. Örneğin, yıkılmaya yüz tutmuş (maili inhidam) binaların tehlikelilik arz etmesi nedeniyle idare tarafından onarılması veya sahiplerince onarılması için baskı yapılması veyahutta bunlar yapılmadığı takdirde yıkılması "güvenlik" amacına yönelik işlem ve eylemlerdir¹⁸⁷

İmar Kanununun 23. maddesi, gayrimenkul sahiplerine, yapının pis su mecralarının , yapının bulunduğu sokaktaki lağım şebekesine veya varsa umumi fosseptiğe bağlanmasını zorunlu kılmıştır. Eğer, bu bağlantılar mal sahibi tarafından belli bir süre zarfında yapılmazsa ilgili idare tarafından yapı yıktırılır. Burada da idare "genel sağlık" amacına yönelik olarak bir takım yaptırımlarda bulunabilmektedir. Yine İmar Kanununun 40. maddesine göre, gürültü, duman çıkaran tesislere imar para cezası uygulanması, "dirlik ve esenlik" amacına yönelik faaliyetlerdir.¹⁸⁸

2- İmar Kolluk Makamları

185 GÖZLER, a.g.e., s.472.

186 Rüstem KARABATAK, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2010, 2-74, s.32.

187 ÖZAY, a.g.e., 482.

188 YILMAZ, a.g.e., s.54.

İmar hukukunda değişik görev ve yetkilerle donatılmış idareler yukardaki bölümlerde izah edilmiş olup, burada sadece yapıya ilişkin denetim ve yaptırım uygulama yetki ve görevine sahip idareler kısaca anlatılacaktır.

a) Valilikler

İmar yaptırımlarını uygulama açısından valilikler, genel idare kolluk makamları arasında tek yetkili makam görünümündedir.¹⁸⁹ İl idarelerinin başında bulunan Vali, merkezin o bölgedeki tüm örgütünün hiyerarşik üstüdür.

İmar hukukuna ilişkin konularda belediye ve mücavir alan sınırları içinde kural olarak belediyeleri yetkili ve görevli kabul eden İmar Kanunu, bu sınırlar dışında kalan yerlerde ise valilikleri yetkili ve görevli kabul etmektedir. Burada valilik teriminden maksat, genel idarenin bir birimi olan il (genel) idaresidir. İl idareleri, hem genel idarenin ve hem de yerel (mahalli) idarelerin bir birimi olarak görev yapmaktadırlar. Her iki yönden de, atanmış, biri olarak görev yapmakta olan vali il idaresinin başı olarak il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk ve teşkilatının amiri konumundadır.¹⁹⁰

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinde, "... belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatı alınması mecburidir.", 30. maddesinde, yapı kullanma izninin "inşaat ruhsatını veren belediye, valilik (...) bürolarından; 27. maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir." 32. maddesinde, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının anlaşılması durumunda "belediye veya valilikçe" yapının mühürleneceği, ruhsata uygun hale getirilmemesi durumunda ise, ruhsatın iptal edileceği, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapının da "belediye encümeni veya il idare kurulu" kararından sonra "belediye veya valilikçe" yıktırılacağı, 39. maddesinde, "Bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların yapı sahibi tarafından tamir edilerek veya yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işler belediye veya valilikçe yapılır...", 41. maddesinde, "Belediyeler veya valiliklerce belirli yollar üzerinde mahzurlu bina bulunan veya binasız arsaların yola bakan yüzlerinin tayin

189 YILMAZ, a.g.e., s.55.

190 YILMAZ, a.g.e., s.55-56.

edilen tarzda kapatılmasına karar vermeye yetkilidir. ... Bu mükellefiyete uyulmaması halinde belediye veya valilikçe gereği yapılarak masrafı arsa sahibinden tahsil edilir.”, 42 . maddesinin 4. fıkrasında ise, anılan maddede gösterilen cezaların “doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülki amir tarafından” verileceği ifade edilmekle il idare kurulu ve vali yetkili kılınmıştır.

Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 70. maddesinde, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak 3194 sayılı İmar Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, Valinin 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında imar hukukuna ilişkin yukarıda belirtilen idarî yaptırım uygulamayla ilgili herhangi bir yetkisi kalmamakla birlikte, diğer Kanunlardaki imar hukukuna ilişkin idarî yaptırım uygulama yetkisi bakımından ayrıca değerlendirilecektir. 3621 sayılı Kıyı Kanunu uyarınca verilecek idarî yaptırım kararları bakımından ise, bu Yasanın 5302 sayılı Yasanın 70. ve 5393 sayılı Yasanın 84. maddesinde sayılan uygulanmayacak Kanunlar arasında sayılmaması nedeniyle, Yasanın 14. maddesinde, “Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda ruhsatsız yapılar ile ruhsat ve eklerine aykırı yapılar hakkında 3194 sayılı İmar Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.” hükmü gereğince yukarıda yapılan açıklamalar bu Kanun uyarınca verilecek idarî yaptırımlar için de geçerlidir. Ancak, 15. maddesinin son fıkrasındaki, “İlgili kanunlarda belirtilen makamların yetkileri saklı kalmak üzere, bu maddede belirtilen idarî yaptırımlara karar vermeye mahalli mülki amir yetkilidir.” Hükmü gereğince, imar hukukuna yönelik idarî yaptırım olduğu kuşkusuz olan bu maddede sayılan fiiller nedeniyle uygulanacak idarî yaptırımda illerde vali, ilçelerde kaymakam yetkilidir.

b) Belediyeler

İmar denetim ve yaptırımları konusunda en etkin kurum şüphesiz belediyelerdir. Belediyeler, imar hukuku alanındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla özel kolluk gücüyle donatılmışlardır. Belediyeler mahalli idarelerden olup belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni diye üç organı bulunmaktadır.

Belediyelerin 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 486 ve 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkam-i Cezaiye Hakkında Kanunla var olan yaptırım uygulama yetkileri, 3194 sayılı

İmar Kanunu ile daha da artırılmıştır. İmar Kanununa göre, belediye ve mücavir alan sınırları içinde her türlü imar etkinlik ve yaptırımlarda bulunma yetkisi belediyelere verilmiştir.¹⁹¹

İmar Kanununun bir çok maddesinde, imara ilişkin yaptırımları uygulama konusunda belediyelere yetki veren hükümler bulunmaktadır. Örneğin; izinsiz, ruhsat ve eklerine aykırı yapılan yapılarla, durumu tehlikeli yapılar hakkında yıkım kararı almak ve gerektiğinde yıkımın belediyece yapılmasına karar vermek, belediyeye karşı teknik sorumluluk üstlenmiş teknik elemanlardan sorumluluğunu yerine getirmeyenlere kanunun belirttiği cezayı vermek, geçici inşaat izni vermek, boyutları imar yönetmeliğinde belirtilen boyutlardan küçük olan arsalarla yapılacak yapılara bazı şartlarda izin vermek, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verme veya bu ruhsatları iptal etmek gibi imara ilişkin birçok kolluk faaliyetini yürütme noktasında belediyeler görevli ve yetkili kılınmıştır.

c) Köyler

Köy idaresine imarla ilgili konularda pek fazla görev verilmemiştir. Ancak Köy Kanunu'nun 13. maddesinde köylünün yapacağı işleri zorunlu işler ve zorunlu olmayan işler olarak ikiye ayırmış, zorunlu işler arasında 13. maddenin 28. bendinde: Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir tehlike yaratmaması için yıktırmak ve tamir ettirmek konusunda köylüye görev ve yetki vermiştir. Ayrıca 3194 sayılı Yasanın 27. maddesinde belirtilen yapıların yapılabilmesi için fen ve sağlık kurallarına uygun olmasının yanında, “muhtarlıktan” da izin alınması gerektiği şeklinde düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

d) Bakanlıklar

Yukarıdaki bölümlerde de açıklandığı üzere Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığının imar hukukuna ilişkin çeşitli yetki ve görevlerle donatıldıkları açık olmakla birlikte, bu bakanlıkların imara aykırı yapılaşma durumunda idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olup olmadıkları hususu irdelenecektir.

191 YILMAZ, a.g.e., s.56.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının imar Hukukuna ilişkin en önemli yetkisi, 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesinde düzenlenmiş ve bu maddeye göre, Bakanlığa istediği yerin imar planını yapma, değiştirme gibi çok geniş bir yetki alanı öngörülmüştür. öyle ki, yerel idarelerin yetki alanlarına giren alanlarda bile bu yetki kullanılabilir.¹⁹² Halbuki kanunun genel gerekçesinde, "mahalli idareye, bu güne kadar yürütülen usullerin dışında yeni bir anlayışla imar planlarını yapma ve yaptırma yetkisi verilmiş, bunlara sahip çıkmaları amaçlanmıştır" denmektedir.¹⁹³ Bakanlığa çok geniş bir uygulama yetkisi tanıyan bu hükmün imar Kanunu ile getirilmek istenen amaçla çeliştiği gözlenmektedir.

İmar Hukuku alanında bu tür yetkileri bulunan Bakanlığın, imar yaptırımı uygulama konusunda ise herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu konudaki yetkilerini valilikler aracılığıyla kullanırlar.¹⁹⁴

Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7'inci maddesi hükmüne göre, Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. İmar hukuka alanında bu tür yetkilerle donatılmış bakanlığın imar yaptırımları uygulama konusunda ise herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

e-Diğer Merkezi İdare Organları

Merkezi idarenin, başkent teşkilâtındaki bakanlıklar dışında, bakanlıklara bağlı olan ve bir kısmının ayrı kamu tüzel kişiliği olan bir kısmının ise ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmayan bazı kurumların da idarî yaptırım yetkileri bulunmaktadır. Bunları aşağıda göreceğiz.

(1)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarıyla ilgili görevlerin, bilimsel esaslara göre yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuş olan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kuruluna, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 51. maddesi ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Koruma Bölge

192 YILMAZ, a.g.e., s.58.

193 TBMM Tutanak Dergisi, C.16, S.291,1985, s.2.

194 YILMAZ, a.g.e., s.58.

Kurulları Çalışmaları ile Koruma Yüksek Kuruluna Yapılacak İtirazlara Dair Yönetmeliğin 7. maddesinde idarî yaptırımlara ilişkin herhangi bir yaptırım yetkisine yer verilmemiştir.

(2)Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları' 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 8. maddesinde, "Yedinci maddeye göre tescil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tesbiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi Koruma Kurullarına aittir..." 16. maddesinde, "...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..." 57. maddesinde ise, "57. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları, bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanununun 21 inci maddesi kapsamına giren ruhsata tâbi olmayan tadilat ve tamiratlar; özgün biçim ve malzemeye uygun olarak, bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş idarelerin izin ve denetimi ile yapılır. Bunların dışında her türlü inşaî ve fizikî müdahale koruma bölge kurulunun izni ile yapılır." hükümlerine yer verilmiştir.

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına fiziki müdahalede bulunamayacağı açıkça hüküm altına alınmıştır. Bu şekilde tescil edilen varlıkların tamamen veya kısmen yıkımı veya bu eserlerin tahribine yol açacak kullanımlar da fiziki müdahale olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kültür ve tabiat varlığı olarak tescil edilen yapıya herhangi bir fiziki müdahalede bulunulabilmesi için koruma kurulu kararına ihtiyaç vardır. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının muhafazaları veya tarihi çevre içinde korunmalarında etkinlik taşıyan korunması zorunlu alanlarda ruhsatsız olarak inşaat yapmanın yasak olduğu, kaçak yapı yapıldığı durumlarda ise İmar Mevzuatına göre hareket edilecektir. Ayrıca tarihi ve kentsel sit alanı içerisinde kalan ve 775 Sayılı Kanununa aykırı olarak yapılan yapılar herhangi bir karar alınmasına lüzum kalmaksızın belediye zabıtası tarafından yıktırılabilir.

Yukarıda yer verilen hükümler uyarınca, korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları ve koruma alanları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik kararlar alma yetkisine sahip olan koruma kurullarının sit şartlarına, koruma bölgesindeki veya tescilli yapıların korunma esaslarına uygun olmayan yapıların yıktırılması gerektiği yolunda karar vermeye yetkili kılınmışlardır. Koruma bölge kurulları bu yetkisini, kurul uzmanları tarafından yapılan tespit

sonrasında imar mevzuatına aykırılık görürse, kurul kararıyla yapının yıkımına, ruhsata uygun hale getirilmesine ilişkin verilen kararlar doğrudan yapının yıkımı sonucunu doğurmayıp, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeler, il özel idaresi sınırları içerisinde ise il özel idareleri tarafından gereğinin yerine getirilmesi, yani icrasının sağlanması yolundaki bir bildirimden ibarettir.¹⁹⁵ Ancak, ilgili idareler ile gerçek ve tüzel kişilerin bu kararlara uymak zorunluluğu bulunmaktadır.¹⁹⁶

(3) Başbakanlık ve G. A.P Bölge Kalkınma Teşkilatı

388 sayılı KHK ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Teşkilatı, proje kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilebilmesi için, plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere başbakanlığa bağlı tüzel bir kuruluş olarak kurulmuştur. Proje kapsamında Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Kilis ve Şanlıurfa illeri bulunmaktadır.

G.A.P idaresi, geçici bir teşkilat olup 23 yıl süreli olarak kurulmuştur. Teşkilat nazım ve uygulama imar planları ile değişikliklerinin tamamını veya bir kısmını, plan değişikliği dahil, ada ve parsel bazına kadar, yapmak ve yaptırmak; yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek; kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerinin yapılmasında koordinasyonu sağlamak yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere G.A.P idaresinin görev alanına giren konularda, 3194 sayılı Kanunun, belediye ve valiliklere verdiği imara ve alt yapıya ilişkin görev ve yetkiler bu idareye devredilmiştir.

III YAPILAŞMA FAALİYETLERİNİN DENETİMİ

Sağlıklı ve dengeli bir kent oluşturma adına, yapılaşma faaliyetlerinin gözetim ve denetim altında tutulması, yapıların, ruhsat ve eki projelerine uygun teşekkülünün sağlanması büyük önem arz etmektedir.

195 D.6.D., T. 09.04.1990, E:1990/313, K:1990/629.

196 D.6.D., T. 24.12.2002, E:2001/5633, K:2002/6346.

İmar uygulamalarının denetlenmesi çalışmalarıyla, yapılaşmanın hukuka, imar planlarına, imar programlarına ve projelere uygun gerçekleştirilmesi sağlanır. Yapılaşma faaliyetlerinin plan, program ve projelere uygun gerçekleştirilmesinin sağlanmasını sağlayacak denetimler teknik içerikli denetimlerdir ve özel donanım ve uzmanlık gerektirir. Yapılaşma faaliyetlerinin gerektirdiği teknik altyapı ve uzmanlık ihtiyacı nedeniyle, yasa koyucu idarenin yanında, özel hukuk kişilerinin de yapı denetim sürecine katılmalarını düzenlemiştir.¹⁹⁷

İdarenin imar hukuku alanında sahip olduğu en önemli kolluk yetkisi şüphesiz inşai faaliyetlerin ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesidir. Bu hususun temel hak ve özgürlüklerden olan mülkiyet hakkıyla doğrudan ilintili olması nedeniyle, idarenin denetim yetkisinin kapsam ve içeriğinin kanunlarla düzenlenmesi , kanunilik ilkesinin de bir gereğidir.

İnşai faaliyetin konusu, korunması zorunlu olan ve müdahale edilmesi durumunda en çok can yakan hak olan mülkiyet hakkı ve bu hakka bağlı olarak kullanılan yapılaşma hakkının kullanılmasıdır. Yapılaşma hakkının kullanılmasına yapılan müdahale doğrudan mülkiyet hak kına yapılmış bir müdahale olarak algılanmakta ve maliklerin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Yapılaşma hakkı üzerinde gerçekleştirilen müdahalelerden maliklerin rahatsızlık duymaları kaçınılmazdır. İdare tarafından yapılan müdahaleyle, yapılaşma hakkının nasıl kullanılacağı, ne oranda kullanılacağı, ne amaçla kullanılacağı ne zaman kullanılacağı gibi kısıtlamalar getirilirken, plan kararları doğrultusunda hiçbir şekilde yapılaşmaya izin verilmemesi şeklinde bir müdahale de ortaya çıkabilir. Açıklandığı üzere, inşai faaliyetler üzerinde idare tarafından gerçekleştirilen denetimler, başta mülkiyet hakkı ve ayrılmaz parçası olan yapılaşma hakkı ve bağlantılı hak ve özgürlükler üzerinde ciddi kısıtlama etkisi doğurmaktadır. İdarenin yaptığı denetimler izin verme, sınırlı olarak izin verme ya da tamamen yasaklama gibi değişik şekillerde karşımıza çıkmaktadır. İdarenin yapılaşma faaliyetleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi kanun koyucu tarafından açıkça düzenlenmek koşuluyla kullanılabilen bir yetkidir. Kanunda düzenleme olmadan yapılaşma hakkı üzerinde kısıtlama yoluna gidilemez. Yapılaşma faaliyetlerinin denetim sürecine ilişkin olarak idareye tanınan yetkilerin nasıl kullanılacağı,

197 Nusret İlker ÇOLAK, İmar Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul 2010, s. 467.

hangi koşullarda kullanılacağı hatta hangi sürede kullanılacağı kanun koyucu tarafından düzenlenmek suretiyle bu yetkinin kullanılması mümkündür.¹⁹⁸

A- Yapılaşma Faaliyetinin İdarece Denetlenmesi

İnşai faaliyetlerin idare tarafından denetlenmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. idare tarafından denetime tabi tutulmadan yapılaşma faaliyetlerinin serbestçe yapılabileceğinin kabulü durumunda hak ve özgürlüklerin ve kamu düzeninin bu serbestlikten olumsuz etkilenmesi kaçınılmazdır. İnşai faaliyetlerin denetlenmesi bir yandan kamu düzeninin korunması ve kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik olarak yürütülürken, diğeryandan planlama faaliyetlerinin , özellikle de imar planlama çalışmalarının, hedeflerine ulaşmasını sağlamaya odaklanacaktır.¹⁹⁹

İmar hukukunun uygulama aracı olarak ele alınan imar planlamasında yaşanan sorunlar; mevzuattaki eksiklikler ve mevcut normlara aykırı şekilde yapılan hatalı uygulamaların yanında yoğun ve hızlı şehirleşmenin yarattığı sıkıntılardan da kaynaklanmaktadır. İş gücünün, iş olanakları yoğun olan kent merkezlere yönelmesiyle birlikte ortaya çıkan aşırı nüfus, bu şehirlerdeki yaşam şartlarını da etkilemektedir. İşte bu olguya bağılı olarak artan nüfusa paralel olarak artan konut ihtiyacının giderilmesi büyük önem taşımaktadır.

Toplumsal bir ihtiyacı giderme adına yapılan inşa faaliyetleri sırasında ortaya çıkan olumsuzluklardan toplum düzeninin etkilenmemesi mümkün değildir. İnşai faaliyetin gerçekleştirildiği parsel zemininde yapılacak kazı ve hafriyat çalışmalarının ortaya çıkaracağı toz, gürültü, çamur, toprak saçılması, kazı ve nakliye araçlarının oluşturacağı trafik sıkışıklığı ya da engellemesi gibi olayların toplum üzerinde olumsuzluklar doğurması kaçınılmazdır. Bu olumsuzlukların önlenbilmesine yönelik olarak, kamu düzeninin sağlanması ve korunmasından sorumlu olan idarenin gerekli tedbirleri alması ve bu tür faaliyetleri denetim altında bulundurması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkar. İnşai faaliyetler sırasında ortaya çıkacak olumsuzlukların, kamu düzeninin sağlanması ve korunması gerekliliği doğrultusunda idare tarafından önüne geçilmesi bir gerekliliktir. Ancak, inşai faaliyetin nitelikleri gereği, bu olumsuzlukların tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmayacaktır. Kamu düzeninin korunmasına yönelik olarak idare tarafından

198 ÇOLAK, a.g.e., s.472.

199 ÇOLAK, a.g.e., s. 468.

gerçekleştirilen denetimin amacı, inşai faaliyetin ortaya çıkardığı olumsuzlukların belli bir düzeyde kalması ve kontrol altında tutulmasıdır.²⁰⁰

1- Yapıya Başlanmadan Önce Yapılan Denetim

İmar planlarının uygulanmasına ilişkin yasal araçların ve pasif denetimlerin en önemlisi, yapı izni ve denetimdir. Yapı izni ve denetim yetkisi olmadan; bölgeleme, parselleme, yapı yasağı ve yapıya zorlamaya ilişkin denetimlerin uygulanması imkansızdır. Yapı izni ve denetim yetkisi, aynı zamanda, yapıları estetik, sağlık, mimarlık ve mühendislikle ilgili özellikler ve kurallar açısından da denetlemesini sağlar.²⁰¹

Yapı ruhsatı işlemi taşınmaz malikinin taşınmazı üzerinde belirli imar koşullarına uygun yapıyı yada yapılmış yapı üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımları yapabilmesi için yetkili makamlarca izin verilmesidir. Yapı ruhsatı ile yapılara inşaya başlamanın imar mevzuatına aykırı olmadığına karar verilir. Dolayısıyla yapıların imar planına ve mevzuata uygunluğu denetlenir. Ruhsatiye işlemiyle sağlanmak istenen amaç, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasıdır. Devletin, Anayasamızın 56. ve 57. maddelerinde öngörülen görevlerini yerine getirebilmesi, ancak belli bir gözetim ve denetim ile gerçekleşebilir. Bu denetimin etkin araçlarından biri de ruhsatıyedir.²⁰²

3194 sayılı İmar Kanununun Yapı Ruhsatı başlıklı 21.maddesinin 1.fıkrasında “Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26 ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır. Bu durumda; bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa ruhsat, hiçbir vergi, resim ve harca tabi olmaz. Ancak; derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamirleri ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediyelerce hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirtilecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğer tadilatlar ve tamiratlar ruhsata tabi değildir.”, Ruhsat Alma Şartları başlıklı 22.maddesinde ; “ Yapı ruhsatı almak için belediye, valiliklere yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edilir. Dilekçeye sadece tapu (istisnai hallerde tapu senedi yerine

200 ÇOLAK, a.g.e., s. 469.

201 YILDIRIM, a.g.e., s.99.

202 ABACIOĞLU, a.g.e., s.321.

geçecek belge), mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa ebatlı kroki eklenmesi gereklidir. Belediyeler veya valiliklerce ruhsat ve ekleri incelenerek eksik ve yanlış bulunmuyorsa müracaat tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı verilir. Eksik veya yanlış olduğu takdirde; müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde müracaatçıya ilgili bütün eksik ve yanlışları yazı ile bildirilir. Eksik ve yanlışlar giderildikten sonra yapılacak müracaattan itibaren en geç onbeş gün içinde yapı ruhsatı verilir.’’ , Ruhsat Müddeti başlıklı 29.maddesinin 1.fıkrasının da ise , “ Yapıya başlama müddeti ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır. 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 sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır. ’’ hükümlerine yer verilmiştir

Görüldüğü üzere, insanların imar mevzuatı açısından yapı kavramı içinde telakki edilen ve ruhsat alınarak yapılması mecburi olan inşai faaliyette bulunabilmesi için, öncelikle bir dilekçeyle birlikte tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya yoksa ebatlı kroki eklenmek suretiyle idareye başvurusu ve ruhsat talebinde bulunması gereklidir. İdarece yapılan denetim sonucunda yapının imar planı ile diğer mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığı irdelenecek, bu hususlarda bir aksilik görülmediği hallerde talebe uygun olarak yapı ruhsatı verilecek, eksik veya yanlış olduğu takdirde; müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde müracaatçıya ilgili bütün eksik ve yanlışların giderilmesi yazı ile bildirilecek, verilen sürede gereği yerine getirilmezse ruhsat talebi reddedilecektir.

Taşınmazda inşai faaliyette bulunabilmek amacıyla yapı ruhsatı verilmesi için yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesi,²⁰³ 3194 sayılı İmar Kanununun 1. ve 3. maddelerinde, yapılaşmaların her ölçekteki plan esaslarına, fen, sağlık, çevre şartlarına ve Yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmayacağı ön görülmüş , aynı Yasa'nın 5.maddesinde yapı “karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesis” olarak tanımlanmış , 20.maddesinde, kuruluş ve kişilerce kendilerine ait tapusu bulunan veya kendilerine tahsis veya irtifak hakkı tesis belgeleriyle verilmiş bulunan arazi, arsa veya parsellerde yapılacak yapının imar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabileceği, 21.

203 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 17.12.2008 tarih ve E:2006/3141, K:2008/1969 sayılı kararı.

maddesinde Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 27 nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır. Bu durumda; bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa ruhsat, hiçbir vergi, resim ve harca tabi olmaz. Ancak; derz, iç ve dış sıva, boya, badana, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik ve sıhhi tesisat tamirleri ile çatı onarımı ve kiremit aktarılması ve yönetmeliğe uygun olarak mahallin hususiyetine göre belediyelerce hazırlanacak imar yönetmeliklerinde belirtilecek taşıyıcı unsuru etkilemeyen diğer tadilatlar ve tamiratlar ruhsata tabi değildir. Belediyeler veya valilikler mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak, güzel bir görünüm elde etmek amacıyla dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin etmeye yetkilidir. Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce yapılmış olan yapılar da bu hükme tabidir” hükmü ile 32. maddesinde de; bu Kanun hükümlerine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç ruhsat alınmadan yapıya başlanması veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması halinde belediye veya Valiliklerce o andaki inşaat durumunun tespit edileceği, yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurmanın yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, bu tebligatın bir nüshasının da muhtara bırakılacağı, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak ilgili idareden mührün kaldırılmasını isteyeceği, belirtilen süre içerisinde bu yola başvurulmadığı takdirde ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya Valilikçe yıktırılacağı, kurala bağlanmıştır.

Dosyanın incelenmesinden ;...1 parsel sayılı , “boş arsa” durumunda bulunan taşınmaz için , ... sayılı imar durumu belgesinde , 19.10.2004 onanlı 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planına göre kısmen park alanında , kısmen önden yandan arkadan 3 er metre çekilecek şekilde H:12.50 m yüksekliğinde ayrıklı nizamda tali iş merkezi işlevinde imar durumu düzenlendiği ve bu imar durumuna göre 06/3841 sayılı tadilat avan proje ile 3 bodrum+zemin+3 normal katlı tekstil atölyesi olarak onaylandığı , söz konusu taşınmazda davacı tarafından , avan projeye göre alt ve üst tarafındaki 2 metre kot farkı bulunan eğimli arsada arka tarafına betonarme kazıklar ile ankraj yapılarak zemin alt yol kotuna kadar olan kısımda hafriyat yapılarak zeminin düzeltildiği ve bu inşai faaliyetin davalı idarece tesbiti üzerine dava konusu 21.07.2006 tarih ve 15151 nolu yapı tatil tutanağı ile mühürlenerek durdurulduğu , bunun üzerine davacı tarafından , söz konusu inşai faaliyet için yapı ruhsatı verilmesi istemiyle davalı idareye başvurulduğu , başvurunun dava konusu 23.08.2006

tarikh ve 3609 sayılı işleme “tali iş merkezi alanında bulunan parselin park alanına alınması hususunda 1/1000 ölçekli imar planı tadilat çalışmasının bulunduğu” gerekçesiyle ve ileride telafisi güç durumların oluşmaması maksadıyla reddedilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı , öte yandan , davanın devamı esnasında sonlandırılan plan tadilat çalışmaları neticesinde uyuşmazlık konusu parselin “park alanına” alınmış olduğu anlaşılmaktadır. Davacının , istinat duvarı için yaptığı yapı ruhsatı başvurusunun reddine ilişkin işleme gelince ; “yapı”nın , 3194 sayılı Yasa’nın yukarıda aktarılan 5. maddesindeki tanımı dikkate alındığında uyuşmazlık konusu istinat duvarının da bir yapı olduğu tartışmasız olduğu gibi , davacı tarafça yalnızca bu istinat duvarı için ruhsat talebinde bulunulduğu ve bilirkişi raporunda belirtilenin aksine gerek parselin ruhsat talebinde bulunulduğu tarihteki imar durumu gerekse mer’i imar mevzuatına göre söz konusu istinat duvarı için müstakil ruhsat talebinde bulunulabilmesine engel bir durumun olmaması ve gerekse de istinat duvarının yıkılmasının çevre için sakınca oluşturabilecek olması karşısında , söz konusu istinat duvarının fiilen bitirilmiş olması ve tüm bu hususlar gözetilerek ve fiili duruma göre bir değerlendirme yapılarak söz konusu istinat duvarının ruhsatlandırılması gerekirken aksi yönde tesis olunan dava konusu işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir.

Yapı izninin verildiği tarihten itibaren 2 yıl içinde yapıya başlanmalı ve her halükarda başlama müddetiyle birlikte yapı 5 yıl içinde bitirilmelidir. Aksi halde ruhsat hükümsüz hale gelir ve bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Ancak bu yapılar hakkında, ilk ruhsatın alındığı tarihte geçerli olan imar durumuna göre değil yeniden ruhsat alma tarihinde yürürlükte bulunan plan ve mevzuat hükümlerine göre ruhsat verilecektir.

İmar planlama faaliyetlerinin amacı, yerleşim yerinin belirlenmesinden, arazinin tanınmasına bağlı olarak kullanım kararlarının oluşturulmasına, yapı yoğunluğunun belirlenmesinden, kullanım yoğunluğunun dengelenmesine kadar birçok karar alınarak, sağlıklı, düzenli ve estetik bir şehirleşmenin sağlanmasıdır. İçinde yaşayan insanların sağlıklı olduğu, binaların göçme riskinin bulunmadığı, sağlıklı bir şekilde yaşamaya imkan verecek niteliklere sahip olduğu bir yapılaşma birincil amaçtır. Sağlıklı yapılar ortaya konulurken toplumun düzenini sürdürmeye ve kamu hizmetlerinin düzenli sunulmasına zemin oluşturacak bir yapılaşma düzeninin kurulması bir diğer amaçtır. Şehirlerin sadece sağlıklı ve düzenli yapılaşmasının yeterli olmayacağından hareketle, belli bir sanatsal kalitenin de yapılaşma sırasında gözetilmesi gerektiği amaçlar arasında yer almaktadır.

İmar planlama çalışmalarında imar planlarının oluşturulması ve planların yürürlüğe konulması sürecinde bu amaçların yaşama geçirilmesi hedeflenir. İmar planlarında yer alan hükümlerin yaşama geçirilmesinde en önemli aşama, inşai faaliyet aşamasıdır. İnşai faaliyet başlayana kadar, imar planlama faaliyetleri kağıt üzerindedir. İnşai faaliyet başlayana kadar planlama kararları hukuken var fiilen yoktur. İnşai faaliyetle birlikte, hukuken var olan kararların fiilen ortaya çıkma süreci başlar. Plan kararlarının uygulamaya geçiş sürecinde, yapılaşma faaliyetlerinin plan kararlarına uygunluğunun denetim altında bulundurulması gerekir. Planların uygulamaya geçiş sürecinin denetim eksikliği, plan kararlarında sapsalara yol açacaktır. Böyle bir durumda, planlama faaliyetlerinin amaçlarının gerçekleştirilmesi mümkün olmayacaktır. Planlama faaliyetleri yürüten idare, yapmış olduğu planların hedefleri doğrultusunda uygulanmasını sağlamaya yönelik olarak, gerekli tedbirleri almak, etkin bir denetim sistemi oluşturmak zorundadır. İnşai faaliyetin başlangıç aşamasında ruhsatlandırmayla başlayan denetim süreci, yapılaşma faaliyetlerinin ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmasını sağlamaya yönelik gerekli denetimleri de gerçekleştirmek zorundadır.²⁰⁴

2- Yapı Bittikten Sonra Yapılan Denetim

Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediye ve valilik bürolarından izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir.

Belediyeler ve valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır.

Bu hükümlere göre imar planı bulunan yerlerde yapılacak yapılar için imar planına göre inşaat ruhsatı alınması gerektiği ve ayrıca ancak tamamlanmış veya kısmen kullanılması mümkün hale gelmiş bir yapı için yapı kullanma izninin düzenleneceği açıktır.²⁰⁵

204 ÇOLAK, a.g.e., s.471.

205 D.6.D., T. 10.11.1999, E:1998/3020, K:1999/5481.

Ruhsatlı olarak inşaa edilen yapının kullanılabilmesi için, inşai faaliyetin tüm aşamalarında ruhsat ve eki projelere uygun hareket edilmesi gerekir. İdarece yapılacak denetimde yapının ruhsat ve eklerine aykırı yapıldığı ve kullanılmasında fen bakımından mahzur olduğu tespit edildiği takdirde, iskan ruhsatı verilmeyecektir. Bunun için gerekli denetimi yapacak kolluk personelinin yeterli teknik donanıma sahip olması büyük önem taşımaktadır.

Parselindeki binaya yapı kullanma izni verilmemesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada; 3194 sayılı Yasanın 30. maddesinde, yapı kullanma izninin verilmesi talebi halinde idarenin, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanımında fen bakımından sakınca olup olmadığını inceleyerek istemi değerlendirmesi gerekmektedir. Olayda ise, yapı kullanma iznine konu yapıyla ilgili, yapının ruhsata aykırılığı veya kullanımında fen bakımından sakınca olduğu yolunda bir belirleme olmadığı ve talebin reddedildiği anlaşılmakla, kanuna uyarlık görülmediği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir.²⁰⁶

3194 sayılı yasanın 31. maddesinde; İnşaatın bitme gününün, kullanma izninin verildiği tarih olduğu kuralı yer almıştır. Her ne kadar bu hüküm hukuken doğacak ihtilafları önlemeye yönelik olup, yapı kullanma izninin alınmasından sonra hukuki sorumluluğun ve hakların doğacağına ilişkin bir düzenlemedir. Diğer bir anlatımla yapı kullanma izin belgesi binanın hukuken en son bittiği tarihi gösteren bir belgedir.

Yapı kullanma izni verilmesi istemli başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle yerel idare mahkemesinde açılan davada; idareler tarafından, mahallinde gerekli inceleme ve tespitle bulunulmaksızın ve söz konusu yasa hükmünde belirtilen mahzur(lar) ortaya konulmaksızın ilgililerin başvurularının reddi cihetine gidilmesi mümkün değildir. Uyuşmazlıkta, davacının mevzuat gereği üzerine düşen yükümlülükleri yerine getirerek ve geçerli yapı ruhsatına dayanarak sürdürdüğü inşaatının temel üstü vizesinin onaylatılması amacıyla başvurmasına ve bu hususla ilgili olarak İSKİ Genel Müdürlüğüne de olumlu görüş bildirilmesine karşın, davalı idarece, haklı gerekçelere dayanılmaksızın başvurunun yanıtsız bırakılması suretiyle temel üstü vizesinin onaylanmamasına ve bu nedenle yapı ruhsatının da hükümsüz hale geldiği ileri sürülerek ve de yukarıda aktarıldığı üzere

206 Ankara 7. İdare Mahkemesinin, 24.10.2002 tarih ve E:2000/674, K:2002/1189 sayılı kararı.

yapının, ruhsat ve eklerine aykırı olduğu ve/veya kullanılmasında fen bakımından mahzur görüldüğü yönünde mahallinde yapılmış bir inceleme sonucu elde edilen her hangi bir tesbite de yer verilmeksizin davacının yapı kullanma izni verilmesi istemli başvurusunun reddine ilişkin dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir.²⁰⁷

Yapı izni için belediye veya valiliğe bir dilekçe ile başvurulur. Dilekçede yapının yeri, yapı izninin tarih ve numarası ile yapının tümü ya da bir kısmının bitirildiği belirtilerek, yapı kullanma izni istenir. Yapı kullanma iznini belediye imar müdürlüğü verir. İstek üzerine belediyenin teknik ve sağlık görevlileri, kullanma izni istenilen yapıyı yerinde görür ve inceler. İnceleme sonunda; yapıya inşaat izni alındığı, temel vizesinin yaptırıldığı, yapının yapı izni ve eklerine uygun biçimde bitirildiği, kullanılmasında teknik ve sağlık yönlerinden bir sakınca olmadığı anlaşılırsa o yapıya kullanma izni verilir.²⁰⁸

Yapı kullanma izni taleplerinin en geç 30 gün içinde sonuçlandırılması zorunludur. Türk hukuk sisteminde, kişilerin haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem yapılması amacıyla idareye yaptıkları başvurulara karşı, idarenin sukut etmesi , istemin zımnen reddedildiği anlamına gelir. Bunun istisnası 3194 sayılı Yasanın 30. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Belediyeler ve valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır. Yani idarenin talep karşısında susması, hareketsiz kalması istemin kabul edildiği anlamına gelmekte ve iskan izni verilmiş sayılmaktadır.

Kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılarda izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalandırılmazlar. Ancak, kullanma izni alan bağımsız bölümler bu hizmetlerden istifade ettirilir.

Davacıya ait taşınmazdaki binada ruhsat ve eklerine aykırı olarak ilaveler yapılması nedeniyle sözü edilen binanın elektrik, su ve doğal gazının ilgili merciler tarafından kesilmesi ve sonucunun bildirilmesi yolundaki davalı idare işleminin iptali sitemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince;²⁰⁹ “ruhsata uygun olarak yapıldığı tespit edilerek kullanma izni verilmiş bir yapıda veya bağımsız bölümde bazı ruhsata aykırılıklar yapıldığının tespiti

207 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin, 20.07.207 tarih ve E:2006/2963, K:2007/1091 sayılı kararı.

208 YILDIZ, a.g.e., s.327-328.

209 İstanbul 4. İdare Mahkemesinin 04.06.2007 günlü, E:2007/176 sayılı kararı.

halinde 3194 sayılı Yasa'nın 32. ve 42. maddeleri uygulanmak suretiyle bu durumun ortadan kaldırılabileceği ancak söz konusu ilaveler nedeniyle kullanma iznine bağlı olarak elektrik ve su hizmetinden yararlandırılan kısımları da bu haktan mahrum edecek şekilde tüm yapının veya bağımsız bölümün su ve elektriğinin kesilmesi için ilgili kurumlara yazı yazılmasının 3194 sayılı Yasanın 31. maddesinde öngörülen düzenlemeyi aşan bir uygulama olduğu, bu durumda dava konusu işlemin, anılan binanın ruhsatlı ve iskanlı katlarıyla/bağımsız bölümleriyle ilgili kısmında hukuka uygunluk bulunmadığı, binanın ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan ilave katlarıyla ilgili kısmında ise hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”

B- Yapılaşma Faaliyetlerinin Denetlenmesinde Görevli ve Yetkili İdareler ve Kolluk Kuvvetleri

İmar Hukuku'na ilişkin kuralların amacı imar düzenini sağlamaktır. Bu kurallara bütün bireyler uyarırsa imar düzeni kendiliğinden sağlanmış olur. Ancak uygulamada imar düzeni kendiliğinden sağlanamamaktadır. Nasıl ki, genel kolluk kurallarına bazıları uymuyorsa, imar kurallarına da bazı bireyler uymamakta ve imar kurallarına aykırı yapılar yapmaktadırlar. İşte burada imar Hukuku'na ilişkin "İdarenin Aktif Denetim Yetkisi" devreye girerek bireylerin yapılaşma hareketinin imar kurallarına ve onların oluşturduğu imar düzenine uygun olup olmadığının denetlenmesi gerekmektedir.²¹⁰

1- Ruhsat Veren İdarece Yapılaşma Faaliyetinin Denetlenmesi

İnşaat ruhsatını veren idare tarafından inşai faaliyetlerin denetlenmesi uzmanlık ve teknik alt yapı gerektiren idari faaliyetlerdir. Yapılaşma faaliyetleri sırasında, projelerden sapma gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti, yapılaşma faaliyetlerinde gerekli malzeme standardına uyulup uyulmadığı gibi konuların normal bir kamu görevlisi tarafından tespit edilmesi mümkün olmayacaktır. İnşaat ruhsatı ve eklerine aykırı bir yapılaşma durumu gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespiti, inşaat konusunda uzman olan teknik kamu görevlileri tarafından, teknik ölçüm ve kontrollerle ortaya konulabilecektir. İnşai faaliyetler üzerinde, ruhsat düzenleyen idareler tarafından teknik elemanlar vasıtasıyla gerçekleştirilen denetimler, özel idari kolluk denetimi olarak karşımıza çıkar. İnşai faaliyetler üzerinde

210 YILDIRIM, a.g.e., s.101.

gerçekleştirilen özel idari kolluk faaliyetleri, imar kolluk faaliyetleri olarak isimlendirilebilir.²¹¹

İmara ilişkin işlem ve eylemler konusunda yetkili idareler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, dışında ise valiliklerdir. Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinin (a) bendinde, “Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek” il özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış, “Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 70. maddesinde de, Bu Kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, 3194 sayılı İmar Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, İmar Kanunu'nda valiliklerden ruhsat alınacağı belirtilmesine karşın, söz konusu hükümle birlikte, belediye ve mücavir alan sınırları dışında yapı ruhsatı verme yetkisi “İl Özel İdaresi”ne aittir.

Buna göre, inşai faaliyetler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ise belediyelerce , dışında ise İl Özel İdaresince denetlenecektir.

2- Büyükşehir Belediye Başkanlığınca Yapılan Denetim

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 11. maddesinde “Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. 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

211 ÇOLAK, a.g.e., s.474.

3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez” düzenlemesi yer almaktadır.

5216 Sayılı Yasanın 11. maddesi ile sağlıklı, düzenli ve planlı bir yerleşmenin sağlanması ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar ve uygulama işlemlerini denetleme ve müeyyide uygulama yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda, büyükşehir belediyesi, ruhsatsız ya da ruhsata aykırı binalar hakkında gerekli işlemlerin ve uygulamaların yapılmasını ilçe belediyesinden ister, ilçe belediyesi uyarıya karşın 3194 Sayılı İmar Kanununda öngörülen müeyyideleri yerine getirmezse büyükşehir belediyesi İmar Kanununda öngörülen müeyyideleri uygulama hak ve yetkisine sahip olacaktır.

Yenidoğan Beldesi Safa Mahallesi, ...parsel ile sayılı taşınmazda bulunan yapıların mühürlenmesine ilişkin yapı tatil tutanağının iptali istemiyle açılan davada İdare Mahkemesince;²¹² “Bir bölgede yapılaşmaya olanak veren imar planının mahkemece iptal edildiği takdirde iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi, kusuru, hatası olmadan yapıya ruhsatına uygun olarak devam edilmesi halinde kazanılmış hakkın varlığının korunması gerekir. Ancak, imar planlarının yürütülmesinin durdurulması ve iptaline ilişkin mahkeme kararlarının belediyeye tebliğinden sonra verilen ruhsatlar ilgilisi açısından kazanılmış hak oluşturmaz. Zira yapı ruhsatı alındığı tarih itibarıyla usulsüz olup hukuken korunmaya değer bir nitelik taşımamaktadır. Olayda, İSKİ koruma havzası içerisinde yer alan Yenidoğan Belediyesinin 1/1000 ölçekli uygulama imar planının mahkeme kararlarıyla önce yürütülmesinin durdurulması ve ardından da iptaline karar verilmesine ve bu kararların belediyece öğrenilmesine (tebellüğ edilmesine) karşın usulsüz bir şekilde yapı ruhsatı verildiği, yürürlükten kalkan plana istinaden verilen ruhsatların iptal edilmesi ve inşaatların durdurulması için Yenidoğan Belediyesinin uyarılmasına karşın yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmektedir. Bu durumda, mahkeme kararlarıyla iptal edilen plan uyarınca Yenidoğan Belediyesince usulsüz bir şekilde verilen yapı ruhsatına istinaden yürütülen inşaat hakkında 5216 Sayılı Yasanın 11. maddesi uyarınca tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu” sonucuna varılması üzerine davanın reddine karar verilmiştir.

3- Genel İdari Kolluk Birimleri Tarafından Denetleme

212 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 28.10.2008 tarih ve E:2008/150, K:2008/1684 sayılı kararı.

Genel idari kolluk faaliyetlerinin varlık nedeni kamu düzeninin sağlanması ve korunmasıdır. Kamu düzenini ilgilendiren ve kamu düzeni üzerinde risk taşıyan bir faaliyet söz konusu olduğunda genel idari kolluk birimlerinin denetim yetkileri devreye girer. İmar uygulamalarının plan lama sürecinde kamu düzeni üzerinde doğrudan bir olumsuz etki söz konusu olmazken, plan kararlarının uygulamaya geçirilmesi sürecinde ortaya çıkacak olumsuzluklardan kamu düzeninin etkilenmesi kaçınılmazdır. Kamu düzeninin olumsuz etkilenme riskinin ortaya çıkmasına paralel olarak genel idari kolluk yetkisi devreye girer.²¹³

Polis Vazife Salahiyetleri Kanunu, emniyet birimlerinin görevinin en başta can ve mal emniyetinin sağlanması olduğunu hükme bağlamıştır. Bu nedenle Emniyet teşkilatı tarafından inşai faaliyetler üzerinde gerçekleştirilecek denetim, genel idari kolluk yetkisi kapsamında kullanılacak bir yetkidir. Yapılaşma faaliyetlerinin imar mevzuatına uygunluğunu denetlemek genel idari kolluk denetimi kapsamında değildir. Yapılaşma faaliyetlerinin imar mevzuatına ve planlarına uygunluğunun tartışılması, imar kolluk yetkisi kapsamında belediyeler ya da valilik makamı tarafından gerçekleştirilecektir. Emniyet teşkilatı tarafından, inşai faaliyetin imar mevzuatına ve imar planlarına uygunluk bakımından denetlenmek istenmesi durumunda, denetim faaliyetlerinde konu yönünden yetkisizlik ortaya çıkar. Genel idari kolluk birimlerinin görev alanı, kamu düzeninin korunmasına yönelik olarak, kamu düzeninin unsurlarını tehlikeye düşüren olumsuzluklarla mücadele edilmesidir. Özel idari kolluk faaliyeti olarak, imar kolluk faaliyetlerinin görev alanında kalan konuların değerlendirilmesi genel idari kolluk birimlerinin görev alanı dışındadır.²¹⁴ Kaldı ki, özel bilgi ve teknik donanım gerektiren, yapılaşma faaliyetinin plan ve ruhsatına uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetiminde genel idari kolluk personeli olan emniyet teşkilatının yeterli olması da düşünülemez.

İl ve ilçe sınırları dışında veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerin emniyet ve asayiş hizmetleri jandarma tarafından yerine getirilmektedir. Jandarma birlikleri teknik bilgi gerektiren imara ilişkin bir konuda eğitilmemişlerdir. İnşai faaliyetler sırasında ortaya çıkan sorunların giderilmesi öncelikle imar kolluk yetkisini kullanan idarelerin sorumluluğu altındadır. Yapılaşma faaliyetleri sırasında ortaya çıkan olumsuzlukların kamu

213 ÇOLAK, a.g.e., s.477.

214 ÇOLAK, a.g.e., s.478.

güvenliğini ve düzenini bozması durumunda, genel idari kolluk birimi olarak jandarma teşkilatının da denetim yetkisi olduğu şüphesizdir.

Jandarmanın kullandığı imar kolluğuna ait aktif denetim yetkisi, büyük şehirlerin kıyısındaki kırsal kesimlerde önem taşımaktadır. Onun için jandarma personeli, en azından daimi personeli imar kolluğu konusunda da eğitilmelidir.²¹⁵

C- Yapılaşma Faaliyetlerinin Denetlenmesindeki Aksaklıklar ve Çözüm Yolları

Ülkemizde yapılaşma faaliyetlerin plan ve mevzuata uygun olarak gerçekleştirildiğini söylemek oldukça güçtür. İdarenin imar alanında sahip olduğu kolluk yetkisini de aktif ve verimli bir şekilde kullandığı söylenemez. Denetimlerin yetersizliği ve artan göç olgusuna bağlı olarak şehirleşmenin hızla artmasıyla oluşan kaçak yapıların ülkemizde hala ciddi bir sorun olarak durduğu bilinen bir gerçektir. İmara aykırı yapılaşmalara getirilen af düzenlemeleri ve ıslah imar planı uygulamaları nedeniyle bu sorunla yeterli mücadele edilememektedir.

Ülkemizin deprem kuşağında olması, hızlı ve çarpık kentleşme sonucu oluşan dayanıksız yapıların, küçük bir sarsıntıda yıkılması sonucu yaşanan can kayıpları dikkate alındığında yapıların denetimi hususunun büyük önem arz ettiği izahtan varestedir. Bu nedenle kolluk denetimin yetersizlik nedenleri kısaca izah edilecektir.

1- Hızlı Şehirleşmeye Bağlı Olarak Artan Konut Talebinin Karşılanamaması

1950'li yıllarda başlayan sanayileşmeye bağlı olarak köyden kente göç olgusunun hızla artmaya devam etmesi, insanların en temel ihtiyaçlarından olan barınma ihtiyacında giderek artan bir sorun olarak karşımıza çıkmasına sebep olmuştur.

Bütün bu gelişmelere paralel olarak, imar mevzuatına aykırı yapı olgusu 1950'li yılların başından itibaren ülkemizin en temel sorunlarından bir haline gelmiştir.

Hukuka aykırı yapılaşmanın gerekçesi olarak kırsaldan şehre göçün yanında, bu göçlerin dengesiz bir şekilde gerçekleşmesi büyükşehirler üzerinde ağır bir yapılaşma

215 YILDIRIM, a.g.e., s. 105.

baskısı doğurmuştur. Bir şehrin taşıma kapasitesinin planlama yapan idareler tarafından belirlenmesi ve bu doğrultuda şehir nüfus ve yerleşiminin planlanması gerekliliğinin yerine getirilememesi, hukuka aykırı yapılaşmanın temel etkenleri arasında yerini almıştır. Büyükşehirlere gelen kişilerle ilgili olarak hiçbir düzenlemenin yer almaması, hiçbir engellenmenin getirilmemesi karşısında, büyükşehir düzeninin köyleşmekte olduğu tartışmasızdır. Büyükşehirlere doğru gerçekleşen dengesiz güçlerin alınacak tedbirlerle önlenmesi bir zorunluluktur. Dengesiz bir şekilde gerçekleşen şehirlere göçler, konut talebi konusunda idarenin ne planlama yapmasına ne de hukuka uygun konut üretmek suretiyle ihtiyacı karşılamasına imkan vermektedir. Bir büyükşehirin normal olarak nüfusunda yaşanan artışın dışında, kontrolsüz bir şekilde göç alması, hukuk düzeniyle ilişki asgari düzeyde olan kişilerin şehre yerleşmesi anlamına gelecektir. Bu kişilerin hukuk düzeniyle kurulmuş sağlıklı bir ilişkisinin bulunmaması şehir yaşamında ağır sonuçları doğacak hukuka aykırı yapılaşma durumlarının ortaya çıkmasına yol açmaktadır.²¹⁶

Özellikle İstanbul son 50 yıl içinde hızlı bir büyüme sürecine girmiş, plansız ve denetimsiz yapılaşmalarla düzensiz bir gelişme göstermiştir. İstanbul'un kaynakları amaç dışı kullanılmış, su havzaları tehlikeli biçimde işgal ve tahrip edilmiş, jeolojik açıdan yerleşime uygun olmayan alanlara konutlar yapılmıştır. Denetimlerinde yetersiz olması sonucu artan konut talebine bağlı olarak bu durum artarak devam etmiştir.

Anayasa'nın 57. maddesinde; " Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." hükmü yer almaktadır. Buna göre "sosyal güvenliği sağlamak ve aykırı yapılaşmayı önlemek için konut ihtiyacının karşılanması, idareye Anayasa tarafından yüklenmiş bir görevdir."²¹⁷

Hukuka aykırı yapılaşmaların önlenmesinde öncelikle bu eğilimin ve gereksinimin ortadan kaldırılması gerekir. İdare tarafından, sosyal devlet ilkesi kapsamında üretilen sosyal konut projeleri ve konut ihtiyacı olan kişilere planlaması ve altyapısı tamamlanmış alanlarda arsa tahsisi yapılması suretiyle talebin kontrol edilmesi gerekir. Talebin kontrol edilmesi ve yeterli arzın gerçekleştirilmesiyle birlikte, konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik bir sosyal zorunluluk olarak hukuka aykırı yapılaşma yoluna gidildiği iması ve

216 ÇOLAK, a.g.e., s.488-489.

217 BERKMAN, a.g.e., s.42.

kabulü ortadan kalkmış olacaktır, ihtiyacı olan herkese bir şekilde konut arzı gerçekleştirilmesiyle birlikte, hukuka aykırı yapılaşmalar üzerinde gerçekleştirilecek yıkımların bir sosyal sorun olarak topluma sunulması yaklaşımı son bulmuş olacaktır. İdarenin, hukuka aykırı yapılaşmalarla mücadele konusunda temel açmazı olan, aykırı yapılaşmanın sosyal boyutu çözüme kavuşturulmuş olmasıyla eli güçlenmiş olacaktır.²¹⁸

2- İmar Planı Yapımındaki Sorunlar

3194 sayılı Yasanın 6.maddesinde planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından bölge planları ve imar planları olarak iki ana kategoriye ayrılmış , imar planları da uygulamaya esas olan uygulama imar planları ve bu planın hazırlanmasındaki temel hedefleri, ilkeleri ve arazi kullanım kararlarını belirleyen nazım imar planları olarak sınıflandırılmıştır. Anılan Yasanın 8.maddesinde ise planların tanımlanmasına yer verilerek planlar bölge planı , çevre düzeni planı , nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak kademelendirilmiş ve alt ölçekli planların , üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine , stratejilerine ve kararlarına uyumlu olması zorunluluğu getirilmiştir.

İmar planları, ülke, bölge ve kent verilerine göre, konut çalışma, ulaşım, park, yeşil alan gibi kontrol işlevleri ile sosyal ve kültürel ihtiyaçları var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi biçimde yerine getirmek ve belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin gelişmesi de göz önünde tutularak hazırlanır ve şartlarını zorunlu kıldığı biçimde ve zamanda yasalarda öngörülen yöntemine uygun olarak değiştirilebilir .

İmar planları sahip olduğu bu etkiyle ülkenin doğal, tarihi ve kültürel değerlerini doğrudan etkilemektedir. İmar Planı yapımı konusunda yetkili olan belediyelerin siyasi saiklerle veya rant beklentisiyle hareket etmesi sonucu, kıyılarda, orman alanlarında, sit alanlarında, su havzaları veya jeolojik açıdan imara açılmaması gereken yerlerde, yanlış düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

İmar planlamasında yaşanan sorunların başında, sanayileşmeye bağlı olarak kırsaldan kente yoğun göçün yaşanması, buna bağlı olarak imar planı bulunmayan alanlarda sağlıklı yerleşimler olan gecekondu bölgelerinin oluşmasıdır. İş gücünün,

218 ÇOLAK, a.g.e., s.492-493.

sanayileşmiş olan merkezlere yönelmesiyle birlikte ortaya çıkan gecekondu tipi yerleşmeler, doğal, tarihi ve kültürel değerleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bununla birlikte imara aykırı yapılaşmayı önlemekle yükümlü idarelerin, denetimde ve yaptırım uygulamakta yetersiz kalması sonucu bu durum artarak devam etmektedir. İmar aflarıyla, hukuka aykırı yapılaşmaların meşrulaştırılması da imar planlarına olan güveni zayıflatmaktadır. İnsanlar, imar planının öngördüğü yapılaşma koşullarının çok üstünde yapı yapmakta, daha sonrada imar planı tadilatıyla hukuka aykırı durumu bertaraf etme yolunu seçmektedir. Bu bakımdan, bir yandan, kaçak yapılaşma sorununa karşı etkili bir denetim ve yaptırım politikası uygulanmalı; diğer yandan, rant amacıyla imar planlarının sık sık değiştirilmesine ve hatalı uygulamalarına izin verilmemesi gerekmektedir.

İmar uygulamalarına ilişkin sorunların temelinde, imar düzenlemeleri ve uygulamalarının yapılaşma faaliyetiyle eş zamanlı olarak gerçekleştirilememesi yatmaktadır. Normal olarak imar planlama faaliyetlerine konu olan bir alanda önce imar planlama faaliyetlerinin yapılması, sonrasında planlarda öngörülen hedeflerin uygulanmasına yönelik olarak imar programlarının ve parselasyon işlemlerinin tamamlanması gerekir. İnşai faaliyetlerin planlama ve parselasyon işlemlerinden sonra devreye girmesi gerekir. Planlama süreci ile yapılaşma faaliyetlerinin paralel ilerlemesi zorunluluğuna rağmen, idarenin planlama faaliyetlerinde yetersiz kaldığı tartışmasızdır. Uygulamaya bakıldığında, imar planlama faaliyetlerinin, daha çok yapılaşma sürecinin tamamlanmış olan alanlarda yapıldığı görülecektir. Ülke genelinde konut gereksinimine uygun arz oluşturulması ve özellikle de dengeli bir konut arzının gerçekleştirilememesine bağlı olarak ortaya çıkan dengesiz durumun da hukuka aykırı yapılaşma sorununda etkisi büyüktür.²¹⁹

3- Af Yasaları

Ülkemizin en önemli sorunlarının başında gelen gecekondu sorununa çözüm bulma çabaları, siyasileri af yasalarına yöneltmiştir. 2981 sayılı Kanun bu amaçla çıkarılmıştır. Bu kanun halk arasında " İmar Affı Kanunu" olarakta bilinmektedir. Ancak bu kanunun yasal adı, "İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı (eski) İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"dur. Yeni

219 ÇOLAK, a.g.e., s.485.

İmar Affı Kanunu, imar mevzuatına ve planlara uygun hale getirilebilecek yapılara belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda hukuksal statü sağlamıştır.

İmar planlarıyla getirilen arazi kullanım kararları, mülk sahiplerinin sosyal ve ekonomik durumlarını doğrudan etkilemektedir. İmar planlarının bu rant getirici yönü onu daha da önemli hale getirmiştir. İmar planıyla öngörülen yapılaşma koşullarının çok üstünde yapılaşmaya gidilmiş, af yasalarınca bu ve bunun gibi tamamen kaçak yapılaşmalar meşru hale getirilmiş, insanlara imara aykırı yapılaşma konusunda cesaret verilmiştir. Özellikle seçim önceleri doruk noktaya ulaşan, siyasilerinde oy kaygısıyla görmezden geldiği bu durum, önlenemez boyutlara ulaşmıştır. Bu olumsuz gelişmenin nedeni, konutun politik yatırım aracı olarak değerlendirilmesi ve mülk sahibinin rantını yükseltmeye yönelik tutumudur.

Hukuka aykırı yapılaşmalar içerisinde yer alan özellikle kaçak yapılaşmalara hukuk düzeni tarafından af getirilmesi ve hukuka aykırılıktan hukuk düzeni tarafından korunan bir mülkiyet hakkı doğması toplumdaki hukuk algısını zayıflatmaktadır. Hukuka uygun hareket etmenin bir cezalandırma etkisi, hukuka aykırı davranışın ise bir ödüllendirilme sonucu doğurduğu bir toplumda hukuk düzeninin devamlılığı sağlanamaz. Hukuka aykırı davranmış olduğundan dolayı cezalandırılması gereken kişilere, kanun koyucu iradesiyle getirilen imar afları, bu gün yaşanan hukuka aykırı yapılaşma kargaşasının doğmasında etkili olmuştur. Hukuka aykırılığın bir kere affedildiği ortamda, yine affedilebilme ihtimali kişilerinin imara aykırı yapılaşmalara yönelmelerine zemin hazırlamıştır.²²⁰

4- Etkin bir Denetim Sisteminin Olmaması

Hukuka aykırı yapılaşmanın önlenbilmesinin en önemli koşulu genel ve yerel siyasi iradenin kaçak yapılaşmayı önleme konusundaki kararlı tutumudur. Bunun için etkin bir denetim sisteminin kurulması, imara aykırı yapılaşmanın süratle tespit edilerek, gerekli idari ve cezai yaptırımlar bir an evvel uygulanarak hukuk nizamının tesis edilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Kaçak yapılaşmalarla mücadeleye yönelik olarak, özel idari kolluk olarak imar kolluk birimlerinin yapılanması, gerekli teknik donanım ve uzman personel bakımından

220 ÇOLAK, a.g.e., s.490.

imara aykırı yapılaşmalar konusunda yeterli bir denetim sergilemekten uzaktır. İnşai faaliyetlerin gözetim ve denetim altında bulundurulmasına yönelik olarak fenni mesuliyet, yapı denetim kuruluşlarınca denetlenme, genel ve özel idari kolluk denetimleri bulunmasına rağmen, bu denetim sisteminin koordinasyonunda ve etkinliğinde sorunlar yaşanmaktadır. Hukuka aykırı yapı konusunda yaşanan denetim eksikliği esas olarak, kaçak yapılarda söz konusu olmaktadır. İmara aykırı yapılaşmaların önlenmesinde, hem hukuka aykırı yapılaşmaların ortaya çıkmasına yol açan durumların ortadan kaldırılması hem de etkin bir denetim ve yaptırım düzeninin kurulması gerekir.²²¹

İmar mevzuatına aykırı yapılaşmayı önleme konusunda en önemli görev şüphesiz belediyelere düşmektedir. Ancak belediyelerin bu görevlerini hakkıyla yerine getirdiğini söylemek oldukça güçtür. Birinci olarak Belediye organlarının büyük bölümünün seçimle işbaşına gelmesi ve siyasi yönünün baskın olması, tarafsız olarak denetimlerin yapılmasına ve gerekli müeyyidelerin uygulanmasına mani olmaktadır. Siyasi karar vericilerin belediye kolluk personeli üzerindeki etkisiyle, siyasi yandaşların imara aykırı yapılaşmalarına göz yumulmaktadır. İkinci olarak denetimlerin etkin olabilmesi için denetimi yapacak kolluk personelinin yeterli teknik donanıma sahip olması gerekmektedir. Ancak uygulamada özellikle belediye kolluk personelinin hem nitelik hemde nicelik olarak yeterli olmadığı görülmektedir.

Etkin bir denetimin kurulabilmesi için hem genel idari kolluk yetkilerinin hem de özel idari kolluk yetkilerinin yapılaşma faaliyetlerinin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesine hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmesi zorunludur. Hukuka aykırı yapılaşma konusunda yaşanan denetim eksikliği esas olarak, imar kolluk teşkilatının hem personel olarak hem de teknik donanım olarak yetersiz kalmasından kaynaklanmaktadır. İmar kolluk birimlerinin görevlerini yerine getirme konusunda. bildirim üzerine harekete geçen konumdan, görev alanlarında bulunan bölgede sürekli şekilde denetim gerçekleşir duruma geçmeleri gerekir. İmar kolluk denetimlerinin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik olarak, teknik donanımlardan yararlanılması, uydu ve benzeri araçlar kullanılarak hukuka aykırı yapılaşmaların takibinin yapılması gerekir. Hukuka aykırı yapılaşmaların önlenmesinde, denetim çalışmalarının gözetim şeklinde ve sürekli olarak gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır.²²²

221 ÇOLAK, a.g.e., s. 492.

222 ÇOLAK, a.g.e., s.495.

IV ÖZEL HUKUK KİŞİLERİNCE YAPILAN DENETİM

İnşai faaliyetlerin özel hukuk kişilerince denetlenmesi hususu iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi İmar Kanununda düzenlenen ve tüm ülkede mer'i olan fenni mesulce yapının denetlenmesi hususu, ikincisi ise 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun uyarınca bazı illerde inşai faaliyetlerin yapı denetim kuruluşları tarafından denetlenmesi hususudur.

A- Yapı Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim

Ülkemizin deprem kuşağında yer alması ve bu ana kadar gerçekleşen depremlerde yüz binlerce yapının dayanıksız olması sonucu yıkılmasına bağlı olarak binlerce can kaybı yaşanmıştır. Bu nedenle teknik yönden büyük depremlere dayanıklı yapıların oluşturulması büyük önem taşımaktadır. İşte Bu amaçtan hareketle; can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun²²³ yürürlüğe konulmuştur.

1- Yapı Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetimin Gerekçesi

Yasa'nın Genel Gerekçesinde; "Yeryüzünün en aktif deprem kuşaklarından birisinin içerisinde bulunan toprakların % 96'sı farklı oranlarda deprem tehlikesine sahip olan ve nüfusunun % 98'i bu bölgelerde yaşayan ülkemizde, uzun yıllardır yürürlükte olan imar ve afetler mevzuatındaki çeşitli hükümlere rağmen uygulamada etkili bir yapı denetiminin sağlanamadığı açık bir gerçektir. Ülkemizde son 20 yıl içerisinde meydana gelen depremlerden sonra bu durumun olumsuz sonuçları açıklıkla görülmüş olmasına karşın, bu güne kadar yapı denetimi konusunda olumlu bir gelişme sağlanamamış, aksine hızlı nüfus artışı ve göçler, denetimsiz şehirleşme ve sanayileşme, yoğun kaçak yapılaşma ve sık sık başvurulanan imar afları ülkemizdeki deprem ve diğer afet risklerini her geçen gün daha da artırmıştır.

223 R.G., T.13.07.2001, s.24461.

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde yaşanan depremler sonrasında meydana gelen can ve mal kayıpları, denetimsiz yerleşme ve yapılaşmaların yol açabilecekleri zararları bütün açıklığı ile yeniden gözler önüne sermiştir.

Ülkemizde yerleşme ve yapılaşmalara, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümleri ile getirilen denetime ilgili idarelerce uyulmadığı, yapılan araştırmalarda proje denetimi aşamasında dahi projelerin % 91'inde tasarım, hesap ve çizim hataları olduğu, uygulamanın ise hiç denetlenmediği ve şantiyelerin % 90'ında yönetmelik ve standartlara aykırı beton döküldüğü ve beton mukavemet değerlerinin projesinde öngörülenden ortalama olarak % 40 daha az olduğu tesbit edilmiştir.

Bu araştırmalar ve yaşanan son depremler, 3194 sayılı Kanunda yapım işlerinde rol alan teknik uygulama sorumlusunun (fenni mesul); yapı projelerini ve uygulamalarını denetlemekle sorumlu olan belediyeler ve valiliklerin; uygulamayı hiç denetleyemediklerini bütün çıplaklığı ile ortaya koymuştur.

Ülkemizdeki yapı denetim sistemi ve yapım aşamasında görev alan fenni mesullerin sorumluluklarını yeniden düzenlemek ve kağıt üzerinde denetlenmiş gibi görülen, ancak hemen hemen hiç denetlenmeyen yapıların teknik uygulama sorumlusu fenni mesullere verilecek cezalar ile ilgili yeni bir kanuni düzenleme getirmek zorunda olmuştur. Bu amaçla; 3.2.2000 tarihli ve 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe konulmuş, ancak, mezkûr Kanun Hükmünde Kararname Anayasa Mahkemesi'nce 24.5.2001 tarihli ve E. 2001/35, K:2001/90 sayılı kararıyla iptal edilerek yürürlüğü durdurulmuş ve yapı denetimi konusunda mevzuatımızda bir boşluk meydana gelmiştir.

Bu boşluğu doldurmak amacıyla, sağlam yapılar yaparak muhtemel afetlerde can ve mal güvenliğini sağlamak, yapıların; imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına ve standartlara uygun, kaliteli yapılması için denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere bu kanun tasarısı hazırlanmıştır."²²⁴ denilmektedir.

224 AYM, T.26.06.2002, E:2001/377, K:2002/59.

4708 sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptal edilmesi istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesince;²²⁵ “Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahalli idarelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu, ikinci fıkrasında, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; beşinci fıkrasında ise, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Maddede belirtilen yerinden yönetim ilkesi yerel yönetimlerin özerkliğini vurgulamakta, mahalli müşterek ihtiyaç kavramı da herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir. İmar koluğu 3194 sayılı İmar Yasası ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanında kabul edilerek özel idari kolluk şeklinde düzenlenmiştir. Dava konusu kurullarla, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer alan fenni mesul müessesesinin yerine tüzel kişiliğe sahip "yapı denetim kuruluşları" ikame edilmektedir. Bu kuruluşlar merkezi yönetimden aldıkları izin belgesi ile faaliyet gösterecekler, faaliyetleri merkezi yönetim tarafından denetlenecektir. Kamu güvenliği ve kamu yararı amacıyla yapılan bu düzenleme ile yapı denetim kuruluşlarına yerel yönetimlerin yerine geçme ve karar alma yetkisi verilmemiş, mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçların karşılanması için teknik destek sağlanmış, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda var olan yapı denetim yetkileri de kaldırılmamıştır. Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. İmar koluğu faaliyetleri içinde yer alan ve yapı ruhsatı verme, vermeme ya da yapıyı durdurma, yıkma işlemleri yerel yönetimlerin yetkisinde olup, dava konusu düzenlemeyle yapı denetim kuruluşlarına idari işlem yapma yetkisi verilmiş değildir. Başka bir anlatımla, yapı denetim kuruluşları, kamu gücü kullanmadan teknik inceleme yapmak ve bu konuda ilgili yerlere rapor, görüş ve bilgi vermekle görevlendirilmişlerdir. Buna göre, yapı denetim kuruluşlarının hizmetleri Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli görevler arasında bulunmamaktadır. Açıklanan

225 AYM, T.26.06.2002, E:2001/377, K:2002/59.

nedenlerle, dava konusu kurallar Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.” gerekçesiyle davanın esasın reddine karar vermiştir.

4708 sayılı Kanunun gerekçesinde ortaya konulan görüşler, yaşanan doğal afetin ortaya çıkarmış olduğu acıları yansıtır şekilde kaleme alınmış olmakla birlikte, idarenin imar uygulamalarını denetleme konusunda sorumluluğunu hiç yerine getiremediği şeklinde bir ifade ağır bir ifadedir. Yapılaşma faaliyetlerinin fenni mesuller ve idare tarafından etkin bir şekilde denetlenmiyor olmasından hareketle kanun koyucu, can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılmasını sağlamak amacıyla yapı denetim kuruluşları tarafından yapılaşma faaliyetlerinin denetlenmesini öngörmüştür.²²⁶

2- 4708 sayılı Kanunun Uygulama Alanı

4708 sayılı Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında; “bu kanun; 3194 sayılı İmar Kanununun 26 ncı maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27 nci maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar ile tek parselde, bodrum katı dışında en çok iki katlı ve toplam ikiyüz metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar hariç, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların denetimini kapsar.” kuralı yer almaktadır. Bununla birlikte aynı kanunun 11. maddesinde; “Bu Kanunun uygulanmasına pilot iller olarak; Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Bursa, Çanakkale, Denizli, Düzce, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova illerinde başlanır. Pilot illerin genişletilmesi ve daraltılmasına, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.” kuralı getirilerek, kanunun uygulama alanı coğrafi olarak sınırlandırılmıştır.

Buna göre İmar Kanunu'nun 26. madde hükmünde, kamuya ait yapılara verilecek olan ruhsatlara kanun koyucu tarafından kolaylık sağlanmıştır. 3194 sayılı imar Kanununun 26. maddesinde; "Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere

226 ÇOLAK, a.g.e., s.508.

mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir.” kuralı yer almaktadır. Bu maddeye istinaden ruhsatlandırılan kamuya ait yapıların yapı denetim kuruluşlarınca denetimi söz konusu olmayacaktır. Ancak, kamu kurumlarına ait binaların en küçük sarsıntıda dahi yerle bir olduğu hususu dikkate alındığında, bu hükmün pek yerinde olduğu düşünülemez.

İmar Kanununa göre, inşaata başlamak için veya inşaata başlandıktan sonra esaslı ilave, değişiklik ve tamirler yapabilmek için ruhsat alınması ana kuraldır. Ancak bu kurala kanun koyucu İmar Kanununun 27. maddesinde bir istisna getirmiştir. Buna göre imar Kanununun ruhsata tabi olmayan yapılar ve uyacakları esaslar başlıklı 27. maddesinde; "Belediye ve mücavir alanlar dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskan ruhsatı aranmaz. Ancak, yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir". Buna göre, 4708 sayılı Kanun uyarınca köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezralarda yaptıracığı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılarla ilgili yapı denetim kuruluşlarının herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır.

Bunların yanı sıra, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca tescil edilen taşınmaz kültür varlıkları için 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz.

Yapı Denetimi Hakkında Kanunun belirlemiş olduğu istisnaların dışında ve Kanunda belirlenen illerde gerçekleştirilecek bütün inşai faaliyetler yapı denetim kuruluşlarınca, can ve mal güvenliğini teminen imar planına, Fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak amacıyla, mücavir alanı içinde ve dışında, denetlenmesi zorunludur. Bu zorunluluk doğrultusunda, yapı denetim kuruluşları, yapılaşmaların imar mevzuatı, imar planlarına uygunluğunun sağlanmasının yanında, inşaatta kullanılacak malzemelerin ve yapılaşma yönteminin fen ve sağlık koşullarına uygunluğunun sağlanması bakımından etkin bir denetim üstleneceklerdir.²²⁷

227 ÇOLAK, a.g.e., s.517.

3- Yapı Denetim Kuruluşlarının Niteliği

4708 sayılı Kanununun 1. maddesinde, yapı denetim kuruluşları, Bayındırlık ve İskan Bakanlığından aldığı izne bağlı olarak, münhasıran yapı denetimi konusunda faaliyet yürüten, ortakları mühendis ve mimarlardan oluşan tüzel kişi olarak tanımlanmıştır. Yapı denetim kuruluşu olarak görev alabilmek için öncelikle kuruluş sürecini tamamlamak ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığından izin almak gerekir. Kanununun 2. maddesinde yer alan, “Yapı denetim kuruluşunda görev alacak denetçi mimar ve mühendisler ile yardımcı kontrol elemanlarında ve laboratuvar görevlilerinde aranacak nitelik ve deneyim ile bu kişilere belge verilmesi, yapı denetim kuruluşunun ve laboratuvarların çalışma usul ve esasları Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmü uyarınca yürürlüğe konulan Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliğinde²²⁸ yapı denetim kuruluşlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.

4- Yapı Denetim Kuruluşlarının Görevleri

Yapı Denetim Kuruluşlarının görevleri arasında;

- Proje müelliflerince hazırlanan, yapının inşa edileceği arsa veya arazinin zemin ve temel raporları ile uygulama projelerini ilgili mevzuata göre incelemek, proje müelliflerince hazırlanarak doğrudan kendilerine teslim edilen uygulama projesi ve hesaplarını kontrol ederek, ilgili idareler dışında başka bir kurum veya kuruluşun vize veya onayına tabi tutulmadan, ilgili idareye uygunluk görüşünü bildirmek.
- Yapı denetimini üstlendiğine dair ilgili idareye taahhütname vermek, yapı ruhsatının ilgili bölümünü imzalamak, bu yapıya ilişkin bilgileri yapı ruhsatı düzenleme tarihinden itibaren yedi gün içinde Bakanlığa bildirmek.
- Yapının, ruhsat ve ekleri ile mevzuata uygun olarak yapılmasını denetlemek.

-Yapım işlerinde kullanılan malzemeler ile imalatın proje, teknik şartname ve standartlara uygunluğunu kontrol etmek ve sonuçlarını belgelendirmek, malzemeler ve imalatla ilgili deneyleri yaptırmak.

-Yapılan tüm denetim hizmetlerine ilişkin belgelerin bir nüshasını ilgili idareye vermek, denetimleri sırasında yapıda kullanılan malzeme ve imalatın teknik şartname ve standartlara aykırı olduklarını belirledikleri takdirde, durumu bir rapor ile ilgili idareye ve il sanayi ve/veya ticaret müdürlüklerine bildirmek.

- İş yerinde, iş güvenliği ve işçi sağlığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması için yapı müteahhidini yazılı olarak uyararak, uyarıya uyulmadığı takdirde durumu ilgili bölge çalışma müdürlüğüne bildirmek.

-Ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumu üç iş günü içinde ilgili idareye bildirmek.

-Yapının ruhsat eki projelerine uygun olarak kısmen veya tamamen bitirildiğine dair ilgili idareye rapor vermek.

-Zemin, malzeme ve imalata ilişkin deneyleri, şartname ve standartlara uygun olarak laboratuvarlarda yaptırmak olarak sayılabilir.

Yapı denetim kuruluşları, denetim sorumlulukları kapsamında, inşai faaliyetin her aşamasında ve kamu adına denetim üstlenmektedirler. İmara aykırı yapılaşma üzerinde gerçekleştirilecek yaptırımların dayanağını yapı denetim kuruluşlarının tespit ve raporları oluşturacaktır. Bu durumda, yapı denetim kuruluşlarının imar kolluk yetkisi kullanmakta olduğu söylenebilir.²²⁹

5- Yapı Denetim Kuruluşlarının Sorumluluğu

4708 sayılı Yasa, yapı denetim kuruluşlarının ve çalışanlarının denetimini üstlenmiş oldukları inşaatla ilgili olarak ortaya çıkan kusurlardan doğan zararlardan sorumlu

229 ÇOLAK, a.g.e., s.524.

olduklarını hükme bağlamıştır. Kanununun 3. maddesinde; “Bu Kanunun uygulanmasında, yapı denetim kuruluşları imar mevzuatı uyarınca öngörülen fenni mesuliyeti ilgili idareye karşı üstlenir. Yapı denetim kuruluşları, denetçi mimar ve mühendisler, proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi ile birlikte yapının ruhsat ve eklerine, fen, sanat ve sağlık kurallarına aykırı, eksik, hatalı ve kusurlu yapılmış olması nedeniyle ortaya çıkan yapı hasarından dolayı yapı sahibi ve ilgili idareye karşı, kusurları oranında sorumludurlar. Bu sorumluluğun süresi; yapı kullanma izninin alındığı tarihten itibaren, yapının taşıyıcı sisteminden dolayı on beş yıl, taşıyıcı olmayan diğer kısımlarda ise iki yıldır. Yapıda, yapı kullanma izni alındıktan sonra, ilgili idareden izin alınmadan yapılacak esaslı tadilatın doğacak yapı hasarından, izinsiz tadilat yapan sorumludur. Yapı denetim kuruluşu; yazılı ihtarına rağmen yapı sahibi tarafından önlemleri alınmayan, parsel dışında meydana gelen ve yapıda hasar oluşturan yer kayması, çığ düşmesi, kaya düşmesi ve sel baskınından doğan hasarlardan sorumlu değildir. Yapı denetim kuruluşlarının yöneticileri, ortakları, denetçi mimar ve mühendisleri ile proje müellifleri, laboratuvar görevlileri ve yapı müteahhidi; bu Kanunun uygulanmasından dolayı ortaya çıkan yapı hasarından sorumludur. Yapı denetim kuruluşu denetim faaliyeti dışında başka ticari faaliyette bulunamaz. Bu kuruluşun denetçi mimar ve mühendislerinin, denetim faaliyeti süresince başkaca mesleki ve inşaat işleri ile ilgili ticari faaliyette bulunmaları yasaktır.” hükmü yer almaktadır.

Kanun koyucu tarafından, Yapı denetimi faaliyetinin kamusal bir görünüm arz etmesi nedeniyle yaşanan olumsuz hal ve tutumların cezai yaptırıma bağlanması kararlaştırılmıştır.

4708 sayılı Yasanın 9. maddesinde; “Bu Kanun hükümlerinin uygulanması sırasında, yapı denetim kuruluşunun icraî veya ihmalî davranışla görevini kötüye kullanan ortakları, yöneticileri, mimar ve mühendisleri, yapı müteahhidi, proje müellifi gerçek kişiler ile laboratuvar görevlileri, altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Yapı denetim kuruluşunun ortak ve yöneticileri, mimar ve mühendisleri ile laboratuvar görevlileri bu Kanun hükümleri çerçevesinde yapmaları gereken denetimi yapmadıkları hâlde yapmış gibi veya yapmalarına rağmen gerçeğe aykırı olarak belge düzenlemeleri hâlinde Türk Ceza Kanununun resmi belgede sahtecilik suçuna ilişkin hükümlerine göre cezalandırılır. Yapı denetim kuruluşunun izin belgesi alma aşamasında gerçeğe aykırı belge düzenlendiğinin izin belgesi verildikten sonra anlaşılması hâlinde, izin belgesi derhal iptal edilir. Bu Kanuna aykırı fiillerden dolayı hükümlenen kesinleşmiş mahkeme kararları,

Cumhuriyet başsavcılıklarınca Bakanlığa ve mimar ve mühendislerin bağlı olduğu meslek odalarına bildirilir. Yapı denetim kuruluşu ile denetçi mimar ve mühendisleri; eylem ve işlemlerinden 3194 sayılı İmar Kanununun fenni mesul için öngörülen hükümlerine tabidirler.” kuralına yer verilerek, cezai sorumluluk halleri düzenlenmiştir.

B-Fenni Mesullerce Yapılan Denetim

3194 sayılı Yasanın müelliflik, fenni mesuliyet, şantiye şefliği, yapı müteahhitliği ve kayıtlar başlıklı 28. maddesinde fenni mesullere ilişkin ayrıntılı düzenleme getirilmiştir. Kanunda yer alan hükme göre; Bu Kanun kapsamındaki mimarlık, mühendislik ve planlama hizmetine ilişkin harita, plan, etüt, proje ve eklerinin düzenlenmesi ve bunların yerine getirilmesinin; uygulamada bulunulacak alanın, yerleşme merkezinin ve yapının sınıfına, özelliğine ve büyüklük derecesine göre, uzmanlık alanlarına uygun olarak 38 inci maddede belirtilen meslek mensuplarına yaptırılması mecburidir. Müellifler ve uygulamada bulunan meslek mensupları, işlerini bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata uygun olarak gerçekleştirmekten sorumludur.

Yapıda inşaat ve tesisat işleri ile kullanılan malzemelerin kamu adına denetimine ilişkin fenni mesuliyet, ruhsat eki etüt ve projelerin gerektirdiği uzmanlığı haiz meslek mensupları tarafından ayrı ayrı üstlenilmek zorundadır. Fenni mesul mimar ve mühendisler uzmanlık alanlarına göre; yapının, tesisatı ve malzemeleri ile birlikte, bu Kanuna, ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa edilmesini denetlemekle görevlidir. Yapı sahibine ve idareye karşı sorumlu olan fenni mesuller, uzmanlık alanına uygun olarak yapıda yetki belgesi olmayan usta çalıştırılması veya şantiye şefi bulundurulmaksızın yapım işinin sürdürülmesi veya yapının mevzuata aykırı yapılması veya istifaları halinde, bu durumları altı iş günü içinde ilgili idareye yazılı olarak bildirmek zorundadır. Aksi takdirde, fenni mesuller kanuni mesuliyetten kurtulamaz. Bildirim üzerine, en geç üç iş günü içinde 32 nci maddeye göre işlem yapılır.

Fenni mesulün istifası veya ölümü halinde, başka bir meslek mensubu fenni mesuliyeti üstlenmedikçe yapının devamına izin verilmez. Fenni mesulün istifası halinde, istifa tarihinden önce yapılan işlere dair sorumluluğu devam eder. Yeni atanan fenni mesul, daha önce yapılan işlerin denetlenmesinden ve eksiklik ve hata var ise giderilmesini

sağlamaktan ve bildirimde bulunmaktan da sorumludur. Tespit edilen bu eksiklik ve hatalar giderilmedikçe inşaatın devamına izin verilmez.

Fenni mesuller, Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikte belirlenen sınıf, özellik ve büyüklüğe sahip bulunan yapıların denetimi faaliyetine yardımcı olmak üzere, 38 inci maddeye göre uygun nitelikte ve sayıda fen adamı istihdam etmek mecburiyetindedir.

Fenni mesuller, uzmanlık alanlarına göre yapım işlerinin denetimine ilişkin ayrıntılı bütün belgeler ile mimarlık ve mühendislik hizmetleri raporunu idareye vermek ve yapı kullanma izin belgesini imzalamak mecburiyetindedir. Yapıya ilişkin bilgiler, ilgili idarece, etüt ve proje müelliflerinin, fenni mesullerin, yapı müteahhitlerinin ve şantiye şefi mimar veya mühendisin üyesi bulunduğu meslek odasına, üyelik kayıtlarına işlenmek üzere bildirilir.

Fenni mesuller, mesuliyet üstlendikleri yapı ile alakalı olarak yapı müteahhitliği, şantiye şefliği, taşeronluk ve malzeme satıcılığı yapamaz. Yapı sahibi, yapısının fenni mesuliyetini üstlenemez.

27 nci madde kapsamındaki yapılar ile entegre tesis niteliğinde olmayan ruhsata tabi tarım ve hayvancılık yapılarına ait 22 nci maddede yer alan etüt ve projeler, il özel idarelerince veya Bakanlığın taşra teşkilatınca hazırlanabilir. Bu tarım ve hayvancılık yapılarına dair fenni mesuliyet, il özel idaresinin veya Bakanlığın taşra teşkilatının mimar ve mühendisleri tarafından üstlenilebilir.

Yapı müteahhidi ve şantiye şefi; yapıyı, tesisatı ve malzemeleriyle birlikte bu Kanuna, ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa etmek, neden olduğu mevzuata aykırılığı gidermek mecburiyetindedir. Yapı müteahhidi ve şantiye şefi, ilgili fenni mesullerin denetimi olmaksızın inşaat ve tesisatlarına ilişkin yapım işlerini sürdüremez, inşaat ve tesisat işlerinde yetki belgesi olmayan usta çalıştıramaz.

Bakanlıktan veya Bakanlıkça yetkilendirilmiş idareden yetki belgesi almaksızın, inşaat ve tesisat dahil yapım işlerinin müteahhitliği üstlenilemez. Yetki belgeleri geçici veya daimi olarak düzenlenebilir. Gerçek kişilere ve özel hukuk tüzel kişilerine yapı inşa

eden müteahhitlerin kayıtları, her yapı için ayrı ayrı tutulur. Bu kayıtların birer nüshası, ilgili yapı müteahhidinin yetki belgelendirmesi işlemlerinde değerlendirilmek üzere Bakanlığa gönderilir. Müteahhitlere yetki belgesi verilmesi işlemleri, bu kayıtlar da değerlendirilerek Bakanlıkça yürütülür.

Fenni mesullerce denetime ilişkin mimarlık ve mühendislik raporları hazırlanan, yapı sahibi, fenni mesuller ve ilgili idare elemanlarının birlikte düzenlediği tespit tutanağı ile tamamlandığı belirlenen, ancak, yapı müteahhidinin yapım işlerinden doğan vergi ve sigorta primi borçlarının ve diğer sorumluluklarının gereğinin yerine getirilmemesi sebebiyle yapı kullanma izin belgesi verilmesi işlemleri tamamlanamayan yapılar için, yapının müteahhidi olmayan yapı sahibinin talebi üzerine, ilgili idarece durum tespit edilerek yapı kullanma izin belgesi verilir. Bu belgenin bir örneği, ilgili kurumlara ve ilgililerin kayıtlarına işlenmek ve değerlendirilmek üzere ilgili meslek odalarına ve Bakanlığa gönderilir.

Yapı sahibi, ruhsat süresi dolmamış olan bir yapının etüt ve proje müellifliği, yapı müteahhitliği ve şantiye şefliği görevlerinden herhangi birini üstlenmemiş ise bütün sorumluluk, ilgisine göre etüt ve proje müelliflerine, yapı müteahhidine, şantiye şefine ve ilgili fenni mesullere aittir.

İnşai faaliyetlerin, imar mevzuatına ve imar planlarına uygun olarak gerçekleştirilmesine yönelik olarak denetlenmesinde, fenni mesullerin görevlendirilmesi kanuni bir zorunluluktur. Fenni mesuller tarafından inşai faaliyetlerin denetlenmesi zorunluluğu, İmar Kanununun 28. maddesinde 5940 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte yeniden düzenlenmiştir. Kanunda yer alan düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, birbirine paralel olarak düzenlenmiş iki farklı denetim sistemi olarak yorumlanması mümkün olan bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bir yandan 4708 Sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunun 2. maddesi gerekçesinde yapı denetim kuruluşlarında yapılaşma faaliyetlerinin denetlenmesi sisteminin fenni mesullük yerine ikame edildiği ifade edilmişken, diğer yandan İmar Kanununun 28. maddesinde 59440 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemede, fenni mesullük yeniden düzenlenmiştir.²³⁰

230 ÇOLAK, a.g.e., s.502.

1- Fenni Mesuliyet Üstlenebilecek Meslek Mensupları

İnşai faaliyetlerin teknik yönünün ağır basması ve belli bir uzmanlık gerektirmesi nedeniyle kanun, bu görevi ifa edecek kişilerin belirli mesleki ehliyet ve unvana sahip olmasını şart koşmuştur.

3194 sayılı Yasanın 38. maddesinde; “Yapıların, mimari, statik ve her türlü plan, proje, resim ve hesaplarının hazırlanmasını ve bunların uygulanmasıyla ilgili fenni mesuliyetleri, uzmanlık konularına ve ilgili kanunlarına göre mühendisler, mimarlar ile görev, yetki ve sorumlulukları yönetmelikle düzenlenecek olan fen adamları deruhte ederler.” kuralı öngörülerek, fenni mesuliyet üstlenebilmek için mimar, mühendis ya da şehir plancısı olmak zorunluluğu getirilmiştir.

Fenni mesulün istifası veya ölümü halinde, başka bir meslek mensubu fenni mesuliyeti üstlenmedikçe yapının devamına izin verilmez. Fenni mesulün istifası halinde, istifa tarihinden önce yapılan işlere dair sorumluluğu devam eder. Yeni atanan fenni mesul, daha önce yapılan işlerin denetlenmesinden ve eksiklik ve hata var ise giderilmesini sağlamaktan ve bildirimde bulunmaktan da sorumludur. Tespit edilen bu eksiklik ve hatalar giderilmedikçe inşaatın devamına izin verilmez. Kanun koyucu, taşıdığı kamusal önem nedeniyle fenni mesuliyetin fazılasız olarak yürütülmesinin zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır.

2- Fenni Mesullerin Görevleri

Fenni mesul mimar ve mühendisler uzmanlık alanlarına göre; yapının, tesisatı ve malzemeleri ile birlikte, İmar Kanununa, ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa edilmesini denetlemekle görevlidir.

İnşai faaliyet sürecinde, İmar Kanununa, ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere uygunluğun sağlanması gibi, idarenin daha önce denetiminden geçmiş konulara uygun hareket edilmesi fenni mesullerin birincil

görevleridir. İdare tarafından denetime tabi tutulan konulara uygun olarak inşai faaliyetin gerçekleştirilmesi gereğini yerine getirmek üzere mesuliyet üstlenen fen adamlarının görevi daha çok, yapılaşma faaliyeti üzerinde bir gözetim görevi olarak ortaya çıkar. Gözetim görevi dışında, inşaatın standartlara ve teknik şartnamelere uygunluğunun sağlanmasına yönelik olarak fenni mesuller, hem denetim görevi üstlenecekler, hem de bu denetimler doğrultusunda gözetim görevi üstleneceklerdir.²³¹

3- Fenni Mesullerin Sorumlulukları

Yapı sahibine ve idareye karşı sorumlu olan fenni mesuller, uzmanlık alanına uygun olarak yapıda yetki belgesi olmayan usta çalıştırılması veya şantiye şefi bulundurulmaksızın yapım işinin sürdürülmesi veya yapının mevzuata aykırı yapılması veya istifaları halinde, bu durumları altı iş günü içinde ilgili idareye yazılı olarak bildirmek zorundadır. Aksi takdirde, fenni mesuller kanuni mesuliyetten kurtulamaz.

Fenni mesuliyet inşai faaliyette hukuka aykırı bir duruma müdahale etme yetkisini vermediği gibi böyle bir sorumlulukta söz konusu değildir. Fenni mesullerin inşai faaliyetlerin denetlenmesinde sorumluluk üstlenmesi kanuni bir zorunluluk olmakla birlikte, bu görev yapılaşma sahibi ile fenni mesul arasında kurulmuş bulunan bir sözleşmeye bağlı olarak yürütülmektedir. Sözleşme kapsamında fenni mesuliyet üstlenen uzman personelin görevi, yapı sahibinin haklarını korumak ve yapılaşmanın hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Fenni mesulün bu görevi, yapı sahibine karşı sorumlu olması demektir. Fenni mesullerin, idareye ve yapı sahiplerine karşı olan sorumlulukları, kendi görev alanlarıyla sınırlıdır. Bir fenni mesulün görevde bulunmadığı dönemlere ilişkin olarak sorumlu tutulması söz konusu değildir. Ancak, fenni mesuller görevden ayrılmaları durumunda, ilgili idareye altı gün içerisinde haber vermekle yükümlülüğü altındadırlar. Fenni mesul idareye haber verme yükümlülüğüne yerine getirmezse , bu süre çerçesinin deki hukuka aykırı faaliyetlerden sorumlu olur. Fenni mesullerin haber verme yükümlülüğüne uygun hareket etmeleri durumunda, sorumluluklarının kapsamı, gözetim ve denetim görevlerini yerine getirdikleri zaman dilimiyle sınırlı olacaktır.²³²

231 ÇOLAK, a.g.e., s.504.

232 ÇOLAK, a.g.e., s.505.

Davacı yapı denetim şirketine, fenni mesulü olduğu yapıda, ruhsat ve projesine aykırılıklar tespit edildiğinden bahisle 3194 Sayılı İmar Kanun'unun 42. maddesi uyarınca yapı sahibine verilen cezanın 1/5 i oranında idari para cezası verilmesine ilişkin Belediye Encümen kararının; şirketin denetim faaliyetlerinin 10.11.2006 tarihinde geçici olarak durdurulduğu, ruhsata aykırılıkların bu tarihten sonra meydana geldiği ileri sürülerek, iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince;²³³ Olayda şirketin faaliyetinin durdurulduğu 10.11.2006 tarihi ile yapının durdurulduğu 24.07.2007 tarihi arasında yaklaşık 8 aylık süre bulunduğu, bu süre içerisinde 24.07.2007 tarihli yapı tatil tutanağı ile belirlenen ruhsata aykırılıkların inşa edilmesinin hayatın olağan akışı içerisinde mümkün olması karşısında, yapı tatil tutanağı ile ruhsata aykırı yapılaşma olduğu tespit edilen yapının, ruhsata aykırı kısımlarının davacı şirketin, yapının denetimi ile görevli olduğu dönemde yapıldığının açık ve net ortaya konulmadığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda yapının fenni mesuliyetini üzerine alan meslek mensuplarının yapıyı ruhsat ve eklerine uygun olarak yaptırmaya, ruhsat ve eklerine aykırı yapılması halinde durumu ruhsatı veren belediyeye veya valiliklere bildirmek zorunda olmaları yasanın amir hükmü olmakla birlikte, olayda ruhsata aykırı yapı yapıldığının, davacının yapının fenni mesulü olduğu dönemde yapıldığına ilişkin yeterli ve inandırıcı bir delilin mevcut olmadığı anlaşıldığından, kesin bir tespite dayalı olmayan dava konusu işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir.

Fenni mesullerin sorumluluklarının görev başında oldukları dönemle sınırlı olması kuralına bir istisna getirilmiştir. Kanun koyucu, İmar Kanununda, “Fenni mesulün istifası halinde, istifa tarihinden önce yapılan işlere dair sorumluluğu devam eder. Yeni atanan fenni mesul, daha önce yapılan işlerin denetlenmesinden ve eksiklik ve hata var ise giderilmesini sağlamaktan ve bildirimde bulunmaktan da sorumludur. Tespit edilen bu eksiklik ve hatalar giderilmedikçe inşaatın devamına izin verilmez”. Kuralını öngörerek yeni gelen fenni mesulün, kendinden önceki döneme ilişkin aykırılıkları tespit etmek ve gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğunu ifade etmiştir.

Yapılaşma faaliyetine ilişkin olarak fenni mesuliyet üstlenen kişinin sorumluluğu, yapılaşma faaliyetinin sona ermesine kadar devam eder. Yapılaşma faaliyetlerinin sona ermesiyle birlikte gerekli gözetim ve denetimin yapıldığı, yapılaşma faaliyetinin hukuka uygun sonuçlandırıldığına ilişkin tespit raporu ve iskan izni talep formunu imzalamak da

233 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 23.09.2008 tarih ve E:2007/2073, K:2008/1445 sayılı kararı.

fenni mesulün sorumluluğu arasındadır. Yapılaşma faaliyetinin gözetim ve denetim altında bulundurulmasının doğal sonucu olarak, görevini gereği gibi yerine getirdiğini beyan eden imzalar atmak, fenni mesuliyetin bir gereği kabul edilmelidir.²³⁴

4. BÖLÜM

İMAR YAPTIRIMLARI

A. Tanımı ve Nitelikleri

234 ÇOLAK, a.g.e., s.506.

“İmar yaptırımları” kavramına gerek doktrin ve gerekse yargı kararlarında rastlanmamakla birlikte, “imar yaptırımları”nın bir türü olan “idari para cezaları”nı Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bir kararında kullandığı belirtilmiş²³⁵ olmakla birlikte, söz konusu “imar yaptırımı” kavramının yargı yerlerince kararlarda yaygın olarak kullanıldığını söylemek olanaklı değildir. Ancak, kentleşme oranının hızla artması, sağlıklı ve düzenli yapılaşmanın gerekliliği bilincinin ve bu kapsamda mevzuatlarda getirilen yükümlülükler doğrultusunda imar yaptırımlarının, idari yaptırımların büyük bir bölümünü oluşturduğunu kabul etmek gerekir.

Aşağıda yer verilecek olan idari yaptırım türlerinin her birinin nitelikleri nedeniyle, İmar Hukuku’ndan doğan idari yaptırımları, genel bir tanımla nitelendirmek mümkün değildir. Ancak, öğretide²³⁶, imar mevzuatının açıkça yetki verdiği yada yasaklamadığı durumlarda araya herhangi bir yargısal karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya idari bir işlem veya eylem uygulayarak yaptığı yaptırım olarak tanımlanmış olup, söz konusu tanım idari yaptırımların hatta, idari işlemlerin genel tanımı niteliğindedir.

İmar hukukundan doğan idari yaptırımlar, imar mevzuatında veya diğer mevzuatlarda konan yasakların çiğnenmesi durumunda idarenin herhangi bir yargı kararı almaksızın, yasalarda belirtilen yetkili makam tarafından tek taraflı olarak tesis edilen işlemler olarak tanımlanabilir.

1- İdari Yaptırımların Nitelikleri ve Özellikleri

İdare, ihtiyaçlarını karşılama, kamu düzeni ve güvenliğini sağlama, kamu sağlığını koruma gibi geniş bir faaliyet ve tasarruf alanına sahiptir. Bu fonksiyonlarını yerine getirirken bir yargı kararına gerek olmaksızın doğrudan doğruya yaptırım uygulayabilme yetkisini kullanır.²³⁷ İdarenin görev alanına giren hizmetlerini gereken şekilde, etkili ve zamanında yapabilmesi için bu yetkiye sahip olması zorunludur.²³⁸

235 YILMAZ, a.g.e., s.36.

236 YILMAZ, a.g.e., s.36.

237 Feyyaz GÖLCÜKLÜ, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı” SBFD, C. 18, 1963, s. 116-117.

238 Yavuz NAZAROĞLU, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri” D.D. S. 14-15, s. 102.

İdarî yaptırımların tanımı konusunda öğretide genel olarak kabul gören tanıma göre, yasaların açıkça verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlem ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır.²³⁹ İdarî yaptırımların bu tanımından da anlaşılacağı üzere, öncelikle idarî yaptırımın idarenin tek yanlı olarak tesis etmiş olduğu bir “müeyyide” olduğu, daha da önemlisi herhangi bir yargı kararı gerekmeksizin yasalarda belirtilen koşulların oluşması durumunda yetkili idare organları tarafından tesis edilmiş olmalarıdır. “İdarî yaptırım”dan ne anlaşılması gerektiği yargı kararlarında da tanımlanmış bulunmaktadır. Buna göre; Anayasa Mahkemesi, “...idarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlara “idarî yaptırım” denilmektedir.” şeklinde tanıma yer vererek öğretide benimsenen tanıma kararlarında²⁴⁰ yer vermektedir.

İdarî yaptırım’ın yukarıdaki tanımlarının yanında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunuyla “idarî yaptırım” tanımlanmış bulunmaktadır. Buna göre, 2. maddesinde, “*Kabahat deyiminden; kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.*” ve 16. maddesinde yer alan “(1) *Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirlerden ibarettir.*

(2) *İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir.*” hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, anılan hükümlerle öncelikle olarak “kabahat” deyiminden ne anlaşılması gerektiği belirlenmiş, daha sonra da idarî yaptırımların nelerden oluştuğu belirtilerek, nelerin idarî yaptırım olup, nelerin olmayacağına yönelik duraksamaya çözüm getirilmiştir. Buna göre, idarî yaptırımlar; 1- İdarî para cezaları, 2- İdari tedbirlerden oluşmaktadır. İdari tedbirler ise, a) Mülkiyetin kamuya geçirilmesi, b) Diğer tedbirler’den oluşmaktadır. Konumuz itibarıyla ele alacağımız idarî para cezaları dışındaki diğer idarî yaptırımlar “diğer tedbirler” kapsamında yer almaktadır.

239 İl Han ÖZAY, “İdari Yaptırımlar” İ.Ü. Yayınları, 1985, s.35. KARABULUT, bu tanımda “yasaklamadığı durumlarda” idarenin ceza verebileceğinin belirtilmesinin karşın, idarenin ceza verebilmesi için yasal yetkinin gerekli olduğu, yasayla verilmiş bir yetki olmadan verilecek cezanın hukuka uygun kabul edilemeyeceğini ifade etmektedir. Bkz. Mustafa KARABULUT, “İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi” Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 10.

240 Anayasa Mahkemesi’nin 13.05.2004 tarih ve E.2000/43; K:2004/60; 08.12.2004 tarih ve E:2004/84; K:2004/124 sayılı kararları.

İdarî yaptırımların niteliğinin anlaşılabilmesi için, uygulanacak olan yaptırımın suç-kabahat ayrımının yapılması ve fiile uygulanacak olan yaptırıma bakılarak kabahat mi yoksa suç mu olduğunun irdelenmesi ve buradan hareketle idarî yaptırımların niteliklerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Bireysel idarî işlemlerden hangilerinin idarî yaptırım (ceza) niteliğinde kabul edileceğini belirlemek son derece önemlidir. Bu ayrım için doktrin ve yargı içtihatlarında kullanılan ölçüt, hatalı bir davranışı cezalandırma amacının bulunup bulunmamasıdır. Ancak, idarenin bir işlemi yaparken hangi amacı güttüğünü tespit etmek çoğu kez son derece güçtür²⁴¹. Yukarıda da belirtildiği üzere, bireysel idarî işlemlerden hangisinin idarî yaptırım olduğunun anlaşılabilmesi için organik ölçüt belirgindir. Ancak, idarî işlemlerin ve İdare Hukukunun alanının belirlenmesinde organik ölçüte başvurulması her zaman yeterli olmayacaktır. Bunun yanında idare işlevi ölçütü de yardımcı olacaktır.²⁴² Yapılan bu değerlendirmelerden sonra, konumuz açısından değerlendirecek olursak, yıkım kararı idarî yaptırım niteliğinde bir işlem midir değil midir? Bu sorunun cevabı olarak, yasaların belirttiği yükümlülüklerle aykırı olarak yapılan yapılar dolayısıyla, kişiler üzerindeki “müeyyide” olan yıkım kararının idarî yaptırım olarak kabul edilmesi gerektiği kuşkusuzdur. Ancak, aynı zamanda TCK 181 inci maddesi uyarınca “imar kirliliği” suçu da işlenmiş olmaktadır. Bu durumda, hem ceza kanunu uyarınca cezalandırılıp, hem de idarî yaptırım uygulanıp uygulanamayacağı konusu aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir. Yine bireylerin 3194, 3621, 2863, 775 sayılı yasalarda belirtilen durumların oluşması halinde, yetkili idarî organlar tarafından verilen ruhsata uygun hale getirme, mühürleme, yıkım, idarî para cezası gibi cezaların da birer idarî yaptırım olduğunda kuşku yoktur.

2-İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı

Yukarıda idarî yaptırımlara konu eylemin “kabahat” olduğunu belirtmiştik. Hangi fiillerin suç, hangilerinin kabahat olarak kabul edileceğine ilişkin farklı görüşler²⁴³ bulunmakla birlikte, korunan hukuksal yararın toplumsal açıdan çok önemli olması

241 Ali ULUSOY, “İdari Ceza Hukukunun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri” İKÜ Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdarî Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s. 46-47.

242 Yücel OĞURLU, “İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma”, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara 2001, s. 53.

243 Ayrıntılı bilgi için bkz. Fatih Selami MAHMUTOĞLU, “Suç Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukukunun Temelleri” İKÜ Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdarî Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınları, Ankara 2009, s. 33 vd.

durumunda eylem suç olarak kabul edilmekte, şayet korunan hukuksal yarar toplumun sağlığı, güvenliği, huzuru, refahı gibi konuları içermesi durumunda ise, idarî yaptırımlardan (suçlardan) bahsedilebilmektedir.²⁴⁴ Bununla birlikte, yasa koyucu daha önce suç olan bir fiili daha sonra kabahat olarak düzenleyerek karşılığında idarî yaptırım öngörebileceği gibi, daha önce idarî yaptırım uygulanan bir fiil de suç olarak düzenlenerek artık idarî yaptırım uygulanamayacak veya aynı zamanda idarî yaptırımın da uygulanabileceği bir suç ihdas da etmiş olabilir.

İdari yaptırım (ceza)-adli ceza ayrımının ayrıntılı olarak incelendiği Uyuşmazlık Mahkemesi kararında²⁴⁵, “İdari ceza, uygulama alanı ile, idarenin kamu düzeninin sağlanması ve korunması görev ve yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacına yönelik bir müeyyidedir ve bu müeyyide teknik anlamda idareye tanınan sübjektif hak teşkil eder. Bu tanım, esas ve şekil bakımından, idarî cezayı hukuki anlamla bir ceza sayılmamaktadır... İdare, idarî cezayı kendi organları eliyle kararlaştırır ve uygular... Uygulanması idarî organlara bırakılan cezalar, adli değil, idarî cezalardır. Kanunun öngördüğü bir ceza idarenin bir organı eliyle uygulanabiliyorsa bu genel ceza hukukunun değil, idare hukukunun bir müeyyidesidir. Cezanın sadece bu niteliğe sahip olması idarî ceza sayılması için yeterlidir.” Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, idarece uygulanan (organik unsur) bir yaptırım varsa artık ortada tek yanlı bir idarî işlemle tesis edilen bir idarî yaptırım söz konusudur.

B. İdarî Yaptırım Türleri

1- Yapı Ruhsatının Verilmemesi

Yetkili idare tarafından, taşınmaz malikinin taşınmazı üzerinde imar kurallarına uygun bir inşaat yada yapılmış bir yapı üzerindeki esaslı değişiklik, ek ve onarımların yapılabilmesi için verilmesi gereken belge²⁴⁶ olarak tanımlanan yapı ruhsatı, kişi veya kuruluşların tapulu taşınmazlarında yapacakları yapılar için verilebilir.

244 MAHMUTOĞLU, a.g.e., s. 9-10.

245 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 11.07.1988 tarih ve E:1988/1; K:2988/1 sayılı kararı. (KARABULUT, a.g.e. s. 16)

246 ZEVKLİLER, a.g.e., s. 250.

“Yapı ruhsatının verilmemesi” şeklindeki işlemlerin, idari yaptırım olarak kabul edilip edilmeyeceği yönünde öğretide, YILMAZ²⁴⁷, bu tür işlemlerin hepsinin idari yaptırım olmadığı ve idari yaptırım olarak ortaya çıkabilmesi için ruhsatsız olarak yapıya başlanmış olması gerektiği, başlandıktan sonra ruhsat verilmezse ret işleminin hukuki yönünün ortaya çıkacağı, henüz yapılmaya başlanmamış yapılar için idarenin yapı ruhsatı vermemesi işleminin, yaptırım özelliği olmayan bir ret işlemi olduğunu belirtmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinde, “Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26. maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatiyesi alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır.” denilmek suretiyle, yapı ruhsatı vermeye yetkili makam gösterilmiş, hangi yapıların ruhsata tabi olduğu belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinin (a) bendinde, “Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek” il özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış, “Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 70. maddesinde de, Bu Kanunla, il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak, 3194 sayılı İmar Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, İmar Kanunu'nda valiliklerden ruhsat alınacağı belirtilmesine karşın, söz konusu hükümle birlikte, belediye ve mücavir alan sınırları dışında yapı ruhsatı verme yetkisi “İl Özel İdaresi”ne aittir. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ise “Belediye” yetkilidir.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 57. maddesinde ise, "Köy ve mezraların yerleşik alanlarında ve civarında sadece köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile müştemilat binaları yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabi değildir. Ancak, yapı projelerinin fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair valilik görüşü alınmasından sonra, muhtarlıkça izin verilmesi ve bu izne uygun olarak yapının yapılması şarttır. İnşa edilen yapının fen ve sağlık kurallarına uygunluğu İmar Kanununun 30. maddesine göre valiliklerce belirlenir..." hükmü ile yine aynı Yönetmeliğin 58. maddesinde, "57. maddede sayılanlar dışında kalan yapılar ile köy nüfusuna kayıtlı olmayan, köyde sürekli oturmayanlar ve köy nüfusuna kayıtlı olmakla birlikte köyde sürekli

247 YILMAZ, a.g.e., s. 90.

oturmayanlar tarafından yapılacak tüm yapılar, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabidir. Yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni valiliklerce düzenlenir. Bu kapsamda kalan yapılarda ruhsat, proje, fenni mesuliyet ve sürveyanlık hizmetleri hakkında 3030 sayılı Kanun Kapsamında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmeliğin ilgili hükümlerine uyulur." hükmü yer almaktadır.

Belirtilen genel yetkinin dışında, Organize Sanayi Bölgelerinde yer alan yapılar hakkında, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesinde, "Yürürlüğe giren mevzii imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir.", aynı şekilde Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 84. maddesinde, "Yürürlüğe giren imar planına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler, OSB tarafından verilir ve denetlenir." Hükümlerine yer verilerek, Organize Sanayi Bölgelerinde yapı ruhsatı verme yetkisinde ayrık bir durum meydana getirilmiştir. Aynı şekilde Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde de, Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'nin 15. maddesinin (a) bendinde, "...yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinlerin verilmesi ve denetlenmesi..." bölgenin yönetimi ve işletilmesinden sorumlu şirket olan "Yönetici Şirket"ın görev ve sorumlulukları arasında sayılmak suretiyle, bu yerlerde yapı ruhsatının verme yetkisi, "yönetici şirket"e aittir.

Köy'de ruhsatsız yapı yaptığı nedeniyle, yapının yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada, mahkemece, kadaströ çalışması yapılmayan bölgede ruhsat almaksızın yapılan yapının yıkımına ilişkin işlemin hukuka uygun olduğundan davanın reddi yönünde verilen karar, Danıştayca²⁴⁸, "...köy yerleşik alanı tespit edilmiş bulunan yerlerde ve anılan madde metninde belirtilen diğer şartların mevcut olması kaydıyla inşa edilecek yapıların, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabi olmadığı düzenlemesi yer almakta olup, anılan Kanun hükmünde aynı zamanda kadaströ çalışması yapılmış olması gibi bir şart getirilmemiştir.

Bu durumda, davacı tarafından inşa edilen yapının bulunduğu alanda öncelikle köy yerleşik alanının tespit edilip edilmediği ve söz konusu yapının köy yerleşik alanı sınırları içerisinde kalıp kalmadığının tespit edilmesi, sonrasında anılan yapının 3194 sayılı Kanun'un 27. maddesi hükmünde yer alan diğer koşullara uygun olarak inşa edilip edilmediğinin

248 D.6.D., T. 20.11.2007, E:2005/5398, K:2007/6694.

belirlenmesi, şayet köy yerleşik alanı tespit edilmemişse söz konusu yapının durumuyla ilgili olarak yukarıda ifadesine yer verilen "Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği"nin ilgili hükümleri uyarınca bir değerlendirme yapılarak karar verilmesi gerekmektedir." Gereğesiyle bozulmuştur. Köy yerleşik alan sınırlarının tespit edilmediği sabit olan durumlarda, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği hükümleri uygulanacağından, anılan yönetmelik uyarınca da ruhsat alınması gerekmesi durumunda yapının ruhsatsız yapıldığından yıkım kararı verilebilecektir.²⁴⁹

Belediye ve mücavir alan sınırları dışında olmakla, inşaat ruhsatı gerektirmemekle birlikte, 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 fen ve sağlık kurallarına uygun olması koşuluyla, muhtarlıkça izin verilmesi yeterlidir. Yasa maddesinden de anlaşılacağı üzere, muhtarlıktan izin almanın yeterli olabilmesi için, öncelikle köy yerleşik alan sınırları içerisinde, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturan kişi olması ve konut, hayvancılık ve tarımsal amaçlı yapılar için geçerlidir. Muhtarlık izninin yazılı olarak verilmemesi ve köyde sürekli ikamet edilmemesi durumunda²⁵⁰, Köyde sürekli ikamet etmekle ve konut amaçlı olarak yapılan binanın kadastral yola tecavüzlü olarak yapılması durumunda²⁵¹ ruhsat alınması zorunludur.

Köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli ikamet eden bir kişinin, kendi taşınmazı üzerinde yapmış olduğu hayvancılık ve tarımsal amaçlı olarak muhtarlıktan yazılı izinle yaptığı, ancak fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair valilikten görüş alınmaması durumunda, söz konusu yapı nedeniyle idari yaptırım uygulanabilecek midir?

İdarî yaptırım uygulanabilmesi için, öncelikle Valilikçe yapının hangi yönleriyle imar mevzuatına ve fen ve sağlık kurallarına aykırı olduğunun ortaya konulması gerekmektedir. Bu şekilde herhangi bir tespit olmaksızın muhtarlık izni olan yapı hakkında, "fen ve sağlık kurallarına" uygun olduğuna dair valilik görüşü alınmadığı nedeniyle idari yaptırım uygulanamaz.²⁵²

249 D.6.D., T. 10.11.2006, E:2004/1459, K:2006/5160.

250 D.6.D., T.16.02.2007, E:2004/7536, K:2007/955.

251 D.6.D., T.14.11.2006, E:2004/5290, K:2006/5233.

252 D.6.D., T.11.04.2006, E:2004/1633, K:2006/1883.

22. maddesinde, yapı ruhsatı alabilmek için, müracaatın ne şekilde yapılacağı belirtildikten sonra, en geç otuz gün içinde yapı ruhsatı verileceği, eksiklik olduğunun tespit edilmesi durumunda, müracaat tarihinden itibaren onbeş gün içinde eksiklik ve yanlışlıklar yazı ile bildirilir ve eksik ve yanlışlıklar giderildikten sonra en geç onbeş gün içinde yapı ruhsatı verileceği belirtilmiştir. Söz konusu maddenin 1. fıkrasında, “Yapı ruhsatı almak için ... yapı sahipleri veya kanuni vekillerince dilekçe ile müracaat edilir.” Hükmü uyarınca, yapı ruhsatı başvurusunda bulunan kişi, taşınmazın maliki veya kanunî vekili olması gerekmektedir. Taşınmazın birden fazla maliki varsa, bu halde bütün hissedarların muvafakati gerekmektedir. Şayet hissedarlardan biri veya birkaçı muvafakat vermezse, yapı ruhsatı verilmeyecektir.²⁵³ Bu durum, taşınmazın belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki yapılarda geçerli olduğu gibi, köy yerleşik alanı ve civarındaki taşınmazlar için de geçerlidir.²⁵⁴ Taşınmaz maliki tarafından, başkasına verilen vekaletnameyle, vekil tayin olunan kişi, taşınmaz malik gibi yapı ruhsatı başvurusunda bulunabileceği gibi, daha sonra tadilat ruhsatı başvurusunda da bulunabilecektir. Ancak, vekil tayin eden taşınmaz malikinin ölümü halinde, vekalet akdi sona ereceğinden, artık vekaletnameye dayalı olarak yapı ruhsatı veya tadilat ruhsatı başvurusunda bulunulamayacaktır.²⁵⁵

Yapı ruhsatı verilebilmesi için, yapının yapılacağı taşınmazın bulunduğu yerdeki imar planlarına ve planla getirilen kullanım amacına uygun olması gerektiği gibi imar mevzuatına da uygun olması gerekmektedir. Taşınmazda yapılan yapı için ruhsat verilmesi istemiyle yapılan başvuru üzerine, yerinde yapılan incelemede, plan koşullarından farklı olarak 435,80 m²'lik inşaat fazlalığı bulunduğundan mevcut haliyle de ruhsata bağlanma olanağı bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine ilişkin mahkeme kararı Danıştayca onanmıştır.²⁵⁶ Yine, imar planında konut alanında kalan yapının zemin katındaki işyerlerinin 2 adet işyerine dönüştürülmesi istemiyle yapılan ruhsat başvurunun reddedilmesi üzerine açılan davada, 2 adet işyerine dönüştürülmesinin yasal dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle reddine ilişkin mahkeme kararı onanmıştır.²⁵⁷ İnşaat (yapı) ruhsatı verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, yerel mahkemece, taşınmazın bulunduğu alanın önce imar planıyla özel proje alanı olarak ilan edildiği, ancak daha sonra bu kararın iptal edildiğinden yeni bir karar alınca kadar davacının başvurusu hakkında işlem yapılmayacağı

253 D.6.D., T.15.11.2005, E:2003/8250, K:2005/5485.

254 D.6.D., T.16.11.2007, E:2005/5594, K:2007/6553.

255 D.6.D., T.09.10.2002, E:2001/3003, K:2002/4221.

256 D.6.D., T.17.11.2008, E:2007/507, K:2008/7865.

257 D.6.D., T. 20.10.2009, E:2007/9052, K:2009/10080.

yönündeki işlemin iptaline ilişkin karar, Danıştayca²⁵⁸, taşınmazın bulunduğu alandaki planın iptal edilerek plansız alan haline geldiği, ancak yapı ruhsatının imar planına uygun olarak verileceğinden işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle mahkeme kararının bozulmasına karar verilmiştir.

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 24 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında, “Bir parselin bulunduğu imar adasına ait parselasyon planı yapıp belediye encümenince kabul edilip Tapuya tescil edilmeden o adadaki herhangi bir parsel için yapı ruhsatı verilemez.” Hükmüne yer verilmiştir.

2- Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesi uyarınca, ruhsatsız yapı yapıldığının veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının tespit edilmesi halinde, bu durumun tespitinin yer aldığı yapı tatil zaptının yapıya asıldığı tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibince, ruhsata aykırılığın giderilmemesi durumunda, yapı ruhsatı iptal edilir. Yapı ruhsatının iptal edilmesiyle, yapı ruhsatsız hale geleceğinden, yapı hakkında yıkım kararı verilecektir. Aksi halde yıkım kararı verilemez.²⁵⁹

Ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının tespit edildikten sonra, yapı ruhsatının iptal edilebilmesi için Danıştay kararlarında ikili bir ayırım söz konusudur.

Eğer inşa aşamasındaki bir yapıda ruhsat ve eki mimari projesine aykırı tadilatlar veya ilaveler yapıldığı tespit edilmişse, yapı ruhsatının iptal edilebileceği, tamamlanmış bir yapıda ise, binanın tamamının yıktırılmasını gerektirecek nitelikte olmayan ruhsat ve eki mimari projesine aykırı tadilatlar veya ilave inşaatlar nedeniyle yapı ruhsatının iptaline karar verilemeyeceği, ancak tadilat ve ilavelerin yıkımına ve idari para cezasıyla cezalandırılmasına karar verilebilecektir.²⁶⁰

Sağlıklı ve düzenli şehirleşmenin en önemli unsurları arasında bulunan imar planları, planlı gelişme hedefi olan her ülkede olduğu gibi çevrenin korunması, ekonomi, planlı

258 D.6.D., T.12.11.2007, E:2005/4453, K:2007/6360.

259 D.6.D., T.20.04.2007, E:2004/6210, K:2007/2122.

260 D.6.D., T.27.01.2006, E:2005/3241, K:2006/188.

kentleşme, sağlıklı alt yapı hizmetleri sunma gibi gerekçelerle sık sık değiştirilirler.²⁶¹ İmar planları düzenleyici idari işlemlerdir. Bunun önemli bir sonucu, bu planların kişiler açısından kazanılmış hak doğurmamasıdır. Bu nedenle düzenleyici işlemlerle kurulan hukuksal statülere dokunulmaması kişiler açısından hukuk tarafından korunan bir hak değildir.²⁶²

Yapı ruhsatının iptaline ilişkin işlemlere karşı açılan davaların hukuki irdelemesi yapılırken, ruhsatın dayanağı niteliğinde olan 1/1000 ölçekli imar planıyla birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için, yapı ruhsatının iptaline ilişkin işlemin iptali istenirken, aynı zamanda dayanağı olan 1/1000 ölçekli imar planının da iptalinin istenmesi, işlemin esası yönünden yapılacak değerlendirme için önemlidir. Yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, yerel mahkemece, 1/1000 ölçekli imar planının büyükşehir belediye başkanlığınca tadilen onama yetkisi bulunmadığından, hukuken geçerli plan plan değişikliğinin bulunmaması nedeniyle, anılan plan uyarınca verilen yapı ruhsatında da hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline ilişkin karar, 1/1000 ölçekli planın dava konusu edilmediğinden, anılan plan değişikliğinin hukuken geçerli olup olmadığı hususunun bu davada incelenmesinin mümkün olmadığından, yürürlükte olan 1/1000 ölçekli plana uygun olarak verilen yapı ruhsatında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle bozulmuştur.²⁶³

Taşınmaz üzerinde yer alan yapıya ait yapı ruhsatlarının iptaline ilişkin işlem ile söz konusu yapının mühürlenmesine ilişkin yapı tatil tutanağının iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesi, “Bir bölgede yapılaşmaya olanak veren imar planının mahkemece iptal edildiği takdirde iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi, kusuru, hatası olmadan yapıya ruhsatına uygun olarak devam edilmesi halinde kazanılmış hakkın varlığının korunması gerekir. Ancak, imar planlarının yürütülmesinin durdurulması ve iptaline ilişkin mahkeme kararlarının belediyeye tebliğinden sonra verilen ruhsatlar ilgilisi açısından kazanılmış hak oluşturmaz. Zira yapı ruhsatı alındığı tarih itibarıyla usulsüz olup hukuken korunmaya değer bir nitelik taşımamaktadır. Kaldı ki olayda dava konusu işlem bir tedbir niteliğinde olup, kazanılmış hakkın varlığı veya yokluğu noktasındaki değerlendirme, ancak bu yapıların yıkımına ilişkin olarak tesis edilecek işleme karşı açılacak davada göz önünde bulundurulacak bir husustur. Bu durumda, söz konusu yapının bulunduğu bölgenin imar

261 Yücel OĞURLU, İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler, AÜEHFD, Haziran 2003, C.VII, S.1-2, s.199.

262 M. Ayhan TEKİNSOY, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, 2008, S.2, s.52-53.

263 D.6.D., T. 04.10.2006, E:2004/4237, K:2006/4410.

planının mahkeme kararı ile iptal edilmesi sonucunda, bu yerin plansız alan haline geldiği, yeni planın yapılmasından sonra yapıların durumunun değerlendirileceği açık olduğundan, yürürlükten kalkan plana dayalı olarak verilen ruhsatların iptaline ilişkin işlem ile söz konusu ruhsatlara istinaden devam eden inşaatların durdurulması yolunda tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu sonucuna varmıştır”.²⁶⁴

Yapı ruhsatının iptal edilmesi, yukarıda belirtilen 32. maddede sayılan, ruhsatlı yapıda, yapı ruhsatı ve mimari projesine aykırı yapı yapıldığının tespiti sonrasında sınırlı değildir. Yapı ruhsatının, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 21., 22. ve 23. maddelerine veya Belediyelerin İmar Yönetmeliklerinde ayrıca belirttikleri hususlara aykırı olarak verildiğinin daha sonra anlaşılması durumunda da yapı ruhsatları idarece iptal edilebilmektedir. Yapı ruhsatı alabilmek için, “yapı sahipleri veya kanunî vekillerince dilekçeyle” müracaat edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, hisseli taşınmazlarda bütün hissedarların muvafakatinin bulunması gerekmektedir. Hissedarların tamamının bizzat veya kanunî vekillerince ruhsat istemi hakkında müracaat edilmemesine rağmen ruhsat verildiğinin daha sonra anlaşılması durumunda, idarelerin hatalı işlemlerini her zaman geri alabileceklerinden yapı ruhsatının iptaline karar verilebilecektir.²⁶⁵ İmar planında B-2 kat nizamı uygulanan yerde, B-3 kat uygulanmasına ilişkin olarak verilen yapı ruhsatının iptaline ilişkin işleme karşı açılan davada, yerel mahkeme, yapılan bir kat fazla inşaattan davacının sorumlu tutulamayacağı gerekçesiyle iptal edilmiş, Danıştay, ruhsatın hatalı olarak verildiğinin anlaşılması üzerine iptal edildiği, 3194 sayılı Yasanın 3. maddesi hükmü uyarınca belediye başkanının plan esaslarına aykırı ruhsat verilmesi hususunda herhangi bir yetkisinin bulunmadığı ve hukuka aykırı işlemlerin koşulların var olması halinde geri alınabileceğinden, ruhsatın geri alınmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle²⁶⁶, emsaline aykırı olarak fazla yoğunlukta toplam inşaat alanına müsaade edilemeyecek şekilde verilen inşaat ruhsatının hatalı olarak verildiği gerekçesiyle, iptaline ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle, işlemin iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir.²⁶⁷

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 24. maddesinin 1. fıkrasında, “Bir parselin bulunduğu imar adasına ait parselasyon planı yapıлып belediye encümenince kabul edilip

264 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 31.05.2010 tarih ve E:2009/1432, K:2010/1019 sayılı kararı.

265 D.6.D., T.16.04.1992, E:1992/658, K:1992/1570.

266 D.6.D., T.27.01.1992, E:1990/929, K:1992/234.

267 D.6.D., T.15.10.1992, E:1991/723, K:1992/3632.

Tapuya tescil edilmeden o adadaki herhangi bir parsel için yapı ruhsatı verilemez.” hükmüne yer verilmiştir. İmar parseli olmadığı için ruhsat verilemeyen taşınmaz için belediye encümenince, taşınmazın şuyulanmadan inşaat ruhsatı verilmesine ilişkin kararı ile bu karar uyarınca verilen yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, Danıştay²⁶⁸, henüz şuyulandırma yapılmadığı ve mülkiyet konusu halledilmediğine göre, maliki kesin belli olmayan taşınmaz için inşaat (yapı) ruhsatı verilmesinin yasal düzenlemeye aykırı olduğuna karar vermiştir.

Uygulamada, idarelerce, yapı ruhsatlarının yukarıda belirtilen şartların gerçekleşmesi durumunda iptal edilmesinin yanında, yapının inşa edilmesinden menfaati etkilenenler tarafından başkasına ait yapı ruhsatının iptali istemiyle idare mahkemelerine davalar açılmaktadır. Mahkemelerce verilen iptal kararları sonucunda, yapı ruhsatsız hale gelmektedir. Yargı organlarında açılan davalar genellikle, yapının mimari projesine aykırı olarak inşa edildiği gerekçesiyle olduğu gibi, plan notlarına veya imar mevzuatında yer alan hükümlere aykırı olarak verildiği gerekçeleriyle açılmaktadır.

Danıştay, yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada, taşınmazın Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 24. maddesi uyarınca, imar parsel büyüklüğü şartına uygun olmakla birlikte, aynı Yönetmeliğin 28. maddesinde belirtilen bina derinliklerine dair şartları taşımadığından iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına karar vermiştir.²⁶⁹

Danıştay, sit alanında kalan taşınmaz için verilen yapı ruhsatının ve dayanağı önerilen projenin onaylanmasına ilişkin Kurul kararının iptali istemiyle komşu taşınmaz maliki tarafından açılan davada, koruma amaçlı imar planında belirlenen TAKS ve KAKS değerlerinin aşıldığı, çıkma mesafelerine uyulmadığı ve yapının büyük bölümünün imar yolunda kaldığı gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararı onanmasına karar verilmiştir.²⁷⁰,

3- Yapı Kullanma İzninin Verilmemesi

Yapı kullanma izninin verilmemesi, imar düzenine aykırı davranmaya, yani ruhsat ve eklerine uygun inşaat yapmamaya, fen kurallarına uymamaya karşı getirilen bir imar

268 D.6.D., T.15.03.1989, E:1988/341, K:1989/505.

269 D.6.D., T.05.10.2009, E:2007/7809, K:2009/9098.

270 D.6.D., T. 17.07.2006, E:2006/779, K:2006/3915.

yaptırımındır. Bu yaptırımda, İmar Hukukuna uygun yapı yapmaya zorlama, önleme ve koruma amaçları ön plandadır.²⁷¹

Yapıların, kanun, imar planı ve yönetmelik hükümleri ile; ruhsat ve eklerine uygun olarak sağlık bakımından bir sakınca olmadığını gösteren ve sahibine fiilen kullanma ve iskan etme imkanı sağlayan resmi bir belge olarak tanımlanan²⁷² yapı kullanma izin belgesi, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 30. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede, “Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediye, valilik (...) bürolarından; 27. maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine, yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir. Belediyeler, valilikler mal sahiplerinin müracaatlarını en geç otuz gün içinde neticelendirmek mecburiyetindedir. Aksi halde bu müddetin sonunda yapının tamamının veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılır. Bu maddeye göre verilen izin yapı sahibini kanuna, ruhsat ve eklerine riayetsizlikten doğacak mesuliyetten kurtarmayacağı gibi her türlü vergi, resim ve harç ödeme mükellefiyetinden de kurtarmaz.” hükmü yer almaktadır.

Buna göre, imar planı bulunan yerlerde yapılacak yapılar için imar planına göre inşaat ruhsatı alınması ve binanın da tamamlanmış veya kısmen kullanılması mümkün hale gelmiş bir yapı için yapı kullanma izin belgesi düzenlenebilecektir. Tamamlanmamış bir yapı için yapı kullanma izin belgesi düzenlenemez.²⁷³ Yapının tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün olan kısımlarının tamamlanması durumunda bu kısımlarının kullanılabilmesi için ise, taşınmaz malikinin müracaatı üzerine yapı kullanma izin belgesinin verilebilmesi için, müracaat üzerine yapılacak incelemede, 1) yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğunun, 2) yapının kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Belediye veya il özel idareleri, müracaat tarihinden itibaren 30 gün içinde cevap vermezse, izin verilmiş sayılır.

271 YILMAZ, a.g.e., s.93.

272 Celal KARAVELİOĞLU, İmar Kanunu ve Mevzuatı, C II, Sözkese Matbaası, Ankara, 2002, s.1136.

273 D.6.D., T. 10.11.1999, E:1998/3020, K:1999/5481.

Fabrika binasına yapı kullanma izin belgesi verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, Danıştay²⁷⁴, yapının 5 yıl içerisinde bitirilemediğinden, ruhsatsız hale geldiği nedeniyle yapı kullanma izin belgesi verilmesinin olanaksız olduğundan davanın reddi yönündeki yerel mahkeme kararını, yapının 5 yıl içerisinde tamamlanamadığının anlaşıldığı, ancak Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin geçici 2. maddesi kapsamında değerlendirilerek işlem tesis edilmesi gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.

Para cezasını ödemediği gerekçesiyle yapı kullanma izin belgesinin verilmemesine ilişkin işleme karşı açılan davada, Danıştay²⁷⁵, ruhsat ve eklerine aykırılık taşıdığı ya da kullanılmasında fen bakımından sakınca olduğu öne sürülmeyen yapıya ilişkin olarak 3194 sayılı Yasanın 30. maddesinde öngörülmediği halde, para cezasının ödenmediği gerekçesiyle yapı kullanma izni verilmemesine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptali yönündeki yerel mahkeme kararını onanmıştır. SSK ilişik kesme belgesinin olmaması nedeniyle, yapı kullanma izin belgesi verilmesi isteminin reddine karşı açılan davada, 3194 sayılı Yasanın 30. maddesinde yapı kullanma izni verilebilmesi için SSK prim borcu bulunmaması gibi bir koşulun bulunmadığı, Tebliğle de bu konuda düzenleme getirilemeyeceğinden iptaline ilişkin yerel mahkeme kararı onanmıştır.²⁷⁶ İmar hattında değişiklik olduğu (imar planı çalışmalarının bulunduğu) gerekçesiyle yapı kullanma izninin reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, yeni imar hattı için çalışmaların olması, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılan yapıya, yapı kullanma izni verilmesine engel teşkil etmeyeceği, ancak yapı ruhsatının imar planına aykırı olarak verildiğinin tespiti halinde iptal edildikten sonra yapı kullanma izninin de iptal edilebileceği gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararı onanmıştır.²⁷⁷

Yapının bittiği tarih de, yapı kullanma izninin verildiği tarihtir. Ancak, yapının daha önceki bir tarihte bittiğinin somut delillerle ispat edilmesi halinde bu tarihin yapının bittiği tarih olarak kabulü mümkündür.²⁷⁸

506 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 2008 yılı Ekim ayı başında (01.10.2008 tarihinde)

274 D.6.D., T.21.04.2006, E:2004/502, K:2006/2157.

275

276 D.6.D., T.05.04.2006, E:2004/2037, K:2006/1658.

277 D.6.D., T. 19.09.1991, E:1989/3040, K:1991/1805.

278 D.6.D., T.19.06.2006, E:2004/2644, K:2006/3240.

yürürlüğe giren 106 ncı maddesiyle yürürlükten kaldırılan 83 üncü maddesinin son fıkrasında, “Valilikler, belediyeler ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler tarafından, yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce ilgililerden bu bina inşaatı işyerlerinden dolayı Kuruma borçlarının bulunmadığına dair Kurumca düzenlenmiş bir belgenin istenmesi zorunludur.” hükmüne yer verilmekteydi. Bu hükümle, yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce kuruma borcu bulunmadığına dair kurumca düzenlenmiş bir belgenin bulunması halinde mümkündü.

5510 sayılı Kanununun 90. maddesinin 4. fıkrasında, “Valilikler, belediyeler, il özel idareleri ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler tarafından, geçici iskân veya yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce yapılan inşaat dolayısıyla, diğer kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan kurum ve kuruluşlar ve bankaların ise Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek işlemlerinde Kuruma borçlarının bulunmadığına dair ilgililerden Kurumca düzenlenmiş bir belgenin istenmesi zorunludur.

Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hak ediş ödenmesi, kesin teminatın iade edilmesi veya geçici iskân izin belgesi ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi veya diğer işlemlerin gerçekleştirilmesi hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır.” Hükmüne yer verilerek, 506 sayılı Kanunda farklı olarak, yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce istenen “kuruma borcu olmadığına dair kurumca hazırlanmış belge”nin aynı zamanda yapı ruhsatı verilmeden önce de istenmektedir.

Danıştay, yapı kullanma izin belgesi verilmesi istemiyle yapılan başvuruda, kuruma borcu olmadığına dair belge sunulmadığından ruhsatın verilmemesine ilişkin işleme karşı açılan davada, yapıyı yapan firmanın kuruma borcu varsa bunun firmadan talep edilmesi gerektiğinden, iptaline ilişkin yerel mahkeme kararını, kullanma izni istenen yapıya yönelik olarak kuruma borcu olmadığına dair belgenin sunulmadığından davanın reddine karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiş²⁷⁹, başka bir olayda ise, bina inşaatı işinden ötürü kuruma sigorta primi ödemekle yükümlü olan kişiden kuruma borcu olmadığına dair düzenlenmiş belge istenebileceği, sigorta yükümlüsü ve borçlusu olmadığı anlaşılan davacının iskan ruhsatı isteminin reddine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının, yasada belirtilen merciler tarafından yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce, ilgililerden bina inşaatı işyerinden dolayı kuruma borçlarının bulunmadığına dair kurumca düzenlenmiş bir belge istenmesi, söz

279 D.6.D., T.06.02.2009, E:2007/2267, K:2009/954.

konusu belgenin ibraz edilmemesi durumunda başvurunun reddedilmesi gerektiği, davacının da kuruma borcu bulunmadığına dair belge ibraz etmediği anlaşıldığından davanın reddi gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.²⁸⁰

4-Yapı Kullanma İzininin İptal Edilmesi

Yukarıda, “Yapı Ruhsatının İptal Edilmesi” başlığı altında yapılan açıklamalar yapı kullanmaz izninin iptal edilmesi hakkında da geçerlidir. Buna göre, yapı ruhsatına uygun olarak inşa edilen ve yapı kullanma izin belgesi verilen yapılarda, daha sonra, ruhsat ve mimari projesine aykırı tadilat veya ilaveler yapılması durumunda, yapının tamamına ilişkin yapı ruhsatının iptaline karar verilemeyecektir.²⁸¹ Ancak, belirtilen aykırılıkların birden fazla bağımsız bölümden oluşan bir yapıdaki, belirli bağımsız bölümlerde olması durumunda yapı kullanma izin belgesinin iptal edilip edilemeyeceğine gelindiğinde, Danıştay²⁸², “... inşasına devam edilen bir yapıda ruhsat eki ve projesine aykırı tadilatlar ve/veya ilaveler yapıldığının tesbiti üzerine anılan yapıya ilişkin inşaat ruhsatının iptal edilebileceği, biten bir yapıda sonradan saptanan ve binanın tamamının yıkıtılmasını gerektirecek nitelikte olmayan ruhsat ve eki projesine aykırı tadilatlar veya ilave inşaatlar nedeniyle anılan Yasa hükmü uyarınca inşaat ruhsatı ile binanın tümüne veya ruhsat ve projesine uygun inşa edilen ve kullanılmasında mahzur bulunmayan bağımsız bölümlerine verilen yapı kullanma izin belgelerinin iptal edilemeyeceği, ancak anılan Yasa hükmü uyarınca tadilat ve ilave inşaatların yıkımına, bu dairelere ait yapı kullanma izin belgelerinin iptaline ve anılan Yasanın 42. maddesi uyarınca para cezasına karar verilebileceği sonucuna varılmaktadır.” Yönünde açıklamalarda bulunduktan sonra, somut olayda, yapı ruhsatına uygun olarak yapılan ve zemin katına yapı kullanma izin belgesi verilen binanın bağımsız bölümünde yapılan tadilatın, eski hale getirilmesine, bu bölümlerin yapı kullanma izin belgelerinin iptaline ve para cezası uygulanmasına karar verilmesi gerekirken, binanın yapı ruhsatının ve zemin kat için verilen yapı kullanma izin belgesinin iptaline ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilmiştir.

5-Kamu Hizmet ve Tesislerinden Yararlandırılmaması

280 D.6.D., T. 15.01.2009, E:2007/785, K:2009/342.

281 D.6.D., T.12.04.2005, E:2004/8321, K:2005/2135.

282 D.6.D., T.27.01.2006, E:2005/3241, K:2006/188.

Kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmaması, yapı kullanma izni alınmaması veya yapı kullanma izni verilmemesi durumunda, idarenin bu hizmetlerden yararlandırmama şeklindeki “olumsuz” nitelikteki yaptırım türü olarak tanımlanabilir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 31. maddesinde, yapı kullanma izni verilmeyen ve alınmayan yapılarda izin alınıncaya kadar elektrik, su ve kanalizasyon hizmetlerinden ve tesislerinden faydalandırılmayacağı belirtilmiştir. Buna göre, söz konusu yaptırım, yapı kullanma izin belgesi alınmaksızın kullanılması nedeniyle, doğrudan doğruya yapı kullanma izin belgesi alınmamasının yaptırım niteliğindedir.

Kullanma izni aldıktan sonra, ruhsata tabi olan yeni bir değişiklik veya ilave yapı yapılması durumunda, bu yaptırımın ne şekilde uygulanacağına ilişkin Danıştay, yapının tamamı için sunulan kamu hizmet ve tesislerinin kesilemeyecek, sadece binanın değişiklik veya ilave yapılan kısımlarına ilişkin kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırılmayacağı²⁸³ yönünde kararı bulunmakta iken, yeni bir kararında²⁸⁴ ise, “... anılan düzenlemeyle imar mevzuatına uygun olarak inşa edilmeyen, bu nedenle de yapı kullanma izni belgesi alınamayan yapılarda yaşanmasının önüne geçilmesi, bu sayede tüm yapıların imara uygun olarak inşaa edilmesi amaçlanmıştır. Ancak maddede belirtilen yaptırımlar yapı kullanma izni belgesi henüz alınmamış yapılar için geçerlidir. Yapı kullanma izin belgesi alınmış olan bir yapıda daha sonra ruhsat ve eki projesine aykırılıklar yapılabileceği de açıktır. Bu gibi durumlarda İmar Kanunu'nun 32. ve devamı maddelerinde öngörülen yaptırımlar uygulanır. Ancak yapı kullanma izin belgesi alınmak suretiyle iskan edilen bir yapıda ruhsat ve eklerine aykırı olarak değişiklik yapılması nedeniyle yapının suyunun kesilmesi hem maddenin amaç ve kapsamına hem de temel insan haklarına aykırılık teşkil eder.” Yönünde karar vermiştir.

Uygulamada, kullanma izni almaması nedeniyle uygulanan yaptırım türü olan kamu hizmet ve tesislerinden yararlandırmamaya yönelik belediye veya il özel idare encümeni kararlarına pek rastlanılmamaktadır. Bunun nedeni ise, İmar Kanunu'na eklenen geçici maddelerle, yapı ruhsatı alınmış, ancak yapı kullanma izin belgesi verilmeyen veya alınmayan yapılara, elektrik, su, telefon, doğal gaz gibi alt yapı hizmetlerinden birinin veya birkaçının götürüldüğünün belgelenmesi, fenni gereklerin yerine getirilmesi ve başvuruda bulunulması halinde yapı kullanma izin belgesi alınmaya kadar bu hizmetlerin götürüleceği düzenlenmiştir.

283 D.6.D., T.25.12.2006, E:2004/7093, K:2006/6569.

284 D.6.D., T. 14.03.2008,E:2007/9678, K:2008/1744.

6-Yapının Mühürlenmesi

Ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının belediye veya il özel idarelerince tespit edilmesi, fenni mesulce ihbarı veya herhangi bir şekilde öğrenilmesi durumunda inşaatın durumu tespit edilerek yapı tatil zaptı düzenlenir ve yapı mühürlenerek inşaat durdurulur.

Yapının mühürlenerek inşaatın durdurulması yaptırımının amacı, yapının imar mevzuatına aykırılıklarını gidermek için yapı sahibini zorlamaktır. Mühürleme işlemi, inşai faaliyetin devamını durdurduğu için idari yaptırım niteliğindedir. Yapının, sadece bir bölümünün, örneğin ruhsatlı yapıya yapılan ilave katın veya kapalı alanın mühürlenemeyip, yapının tamamının mühürlenmesi gerekmektedir.²⁸⁵

Ruhsata tabi olan bir yapının ruhsatsız olması veya ruhsata aykırı ilaveler yapılması durumunda düzenlenen yapı tatil tutanağının, Kanunda belirtildiği üzere, bu durumun öğrenilmesi üzerine inşaatın durumunun tespit edilip, yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulacaktır.

Ruhsatsız yapı yapılamaması ve ruhsatlı yapının da onaylı mimari projesine uygun olarak yapılması gerektiğinden, idarenin ruhsatsız yapı yaptırma veya onaylı projenin dışında yapı yapılmasına olanak verme yetkisi bulunmadığı göz önüne alındığında, idarenin ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapı yapıldığını öğrenmesi durumunda, kanunun emredici kuralı gereğince mühürleyerek durdurma yaptırımını uygulayıp uygulamama konusunda takdir yetkisinin bulunmadığı ortadadır.²⁸⁶

Kanun, inşaatın mühürlenmesi için özel usul hükümlerine yer verilmiştir. Kanunla getirilen bu usul hükümlerini başlıklar halinde incelendiğinde;

– Yapı tatil zaptının (durdurma) yapıya asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılmaktadır. Ancak, yapıya asılması tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda bir nüshasının da muhtara bırakılması gerekir.

285 D.6.D., T. 09.11.1992,E:1991/3324, K:1992/4050.

286 YAŞAR,a.g.e., s. 269.

– Yapı tatil zaptında, ruhsat alınmadan yapılan yapılar için, yapının ebatları ve niteliği, ruhsata aykırı yapılan yapılar için ise, ruhsata aykırılıkların neler olduğunun somut ve ayrıntılı olarak belirtilecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.²⁸⁷ Anılan usule uyulmaksızın tutanak düzenlenemeyeceği gibi bu tutanaklara dayanılarak işlem (yıkım kararı) de tesis edilemeyecektir.²⁸⁸ Bununla güdülen amaç, ruhsat başvurusunda bulunacak veya ruhsata uygun hale getirecek kişi için nelerin ruhsata bağlanacağı veya ruhsata uygun hale getireceğinin gösterilmesi gerekmektedir.

Danıştay, inşaat emsalinin ne şekilde aşıldığının somut olarak ortaya konulmadan ve inşaat ruhsatına aykırılıkların neler olduğu²⁸⁹, parsel numaralarının açıkça tespit edilmeden yıkım kararı verilemeyeceği gibi, ruhsatlı yapıdaki ruhsata aykırılığın ne olduğu hususuna açıklık getiren bir tespit yapıldıktan sonra, bu tesbitin tebliği suretiyle davacının uyarılmadığı ve yapısını mevzuata uygun hale getirme imkanı tanınmadan Fen İşleri Müdürlüğü yazısı esas alınarak doğrudan yapıya ait ruhsatların ve yapı kullanma izin belgesinin iptali yolunda işlem tesis edilemeyecektir.²⁹⁰

– Yapı tatil zaptının yapıya asıldığı ve bir nüshasının muhtara bırakıldığı tarihten itibaren en çok bir ay içerisinde ruhsat başvurusunda bulunması veya ruhsata uygun hale getirmek için başvurması gerekmektedir. Bu süre mutlak olarak verilmesi zorunlu bir süre olmayıp, “üst sınır”dır. Yapının durumuna göre, ruhsata bağlanma olanağı bulunan yapılar için mutlaka verilmesi gereken²⁹¹ bu sürenin daha az da verilebileceği²⁹² gibi, ruhsata bağlanma olanağı bulunmayan yapılar için herhangi bir süre verilmesine de gerek yoktur.

– Şayet bu süre içerisinde ruhsata bağlanabilir yapı olduğu halde, ruhsatsız yapılar için ruhsat başvurusunda bulunulmazsa²⁹³, ruhsatlı yapıda ruhsata aykırı yapı yapıldığında ruhsata uygun hale getirilmemesi durumunda²⁹⁴ ve ruhsata bağlanma olanağı bulunmayan yapılar için ise, herhangi bir süre verilmesine gerek olmaksızın yapının yıkımına karar verilecektir. Ruhsata uygun hale getirmesi veya ruhsat alması durumunda mührün kaldırılması istenebilir.

287 DİDDGK., T. 05.05.2005, E:2004/2530, K:2005/1121. (<http://www.danistay.gov.tr> 10.09.2010)

288 D.6.D., T.20.10.2008, E:2006/6319, K:2008/6763.

289 D.6.D., T. 06.10.2003, E:2002/999, K:2003/4604.

290 D.6.D., T.20.01.2004, E:2002/3582, K:2004/394.

291 D.6.D., T.16.05.2001, E:2000/2124, K:2001/2665.

292 D.6.D., T.02.05.1991, E:1990/459, K:1991/980.

293 D.6.D., T.15.10.2004, E:2003/2775, K:2004/4952.

294 D.6.D., T.27.09.2001, E:2001/2909, K:2001/4227.

Buna göre, Mühürleme, yapı tatil zaptının yapıya asılmakla tebliğ edilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Bu tebligatın geçerli olmasının bir diğer şartı da bir nüshasının muhtara bırakılmış olması gerekir. Ancak, Danıştay bir kararında²⁹⁵, yapı tatil zaptının yapıya asıldığı konusunda kuşku bulunmadığından, sadece tutanağın bir nüshasının muhtara bırakılmamış olmasının tebligatı sakatlamayacağına karar vermiştir. Yapı tatil zaptında, inşaatın mühürlenerek durdurulduğuna, yapı üzerine asıldığına ve bir nüshasının muhtara bırakıldığına dair hususlara yer verilmesi gerekmektedir.²⁹⁶

7-Yapının Yıkılması

Yapı veya bina niteliğindeki bir tesisin ortadan kaldırılması faaliyeti olarak tanımlanabilen²⁹⁷ yıkım kararı yaptırımlar içerisinde en ağıridir. Yıkım kararı sonucunda yıkım eyleminin uygulanması ise yıkım kararının icrası olup, idari bir eylemdir. İdari bir karara dayanmayan yıkım istisnai niteliktedir. Yıkım kararının icra edilmesinden önce, yapının mevcut kullanımını da göz önünde bulundurularak, yıkım kararının icra edileceği tarihi belirtir belediye başkanlığı yazıları da tesis edilebilmektedir. Bu tür yıkım kararının uygulanacağı tarihi bildirir işlemlere karşı da idare mahkemelerine dava açılması mümkündür. Yıkma kararlarının konusu, kabaca, hukuka aykırı yapının ortadan kaldırılmasıdır. Yapının ortadan kaldırılması ilgililerinin hak ve yararlarını önemli biçimde zedeleyen bir olgudur.²⁹⁸

Taşınmaz üzerinde bulunan yapıya ruhsat ve eklerine aykırı ilave yapıldığı gerekçesiyle 3194 sayılı Yasanın 32.maddesi uyarınca yıkılmasına ilişkin Belediye Encümen kararının uygulanması amacıyla tesis edilen yıkıma yönelik davalı idare işleminin iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince, dava konusu işlemin dayanağı niteliğindeki yıkım kararına karşı dava açılmadığı; bu maddi ve hukuki duruma göre, dava konusu işlemin dayanağı niteliğindeki yıkım kararına karşı dava açılmaması suretiyle anılan yapının yıkımına ilişkin idari işlemin kesinleşmesi üzerine tesis edilen yıkım kararının icrasına ilişkin davacıya yönelik ihtar niteliğindeki dava konusu işlemde mevzuata ve hukuka aykırı bir husus bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.²⁹⁹

295 D.6.D., T.12.05.1992, E:1991/2069, K:1992/2139.

296 D.6.D., T. 11.05.2005, E:2003/6322, K:2005/2725.

297 YASİN, a.g.e., s. 3.

298 Tekin AKILLIOĞLU, Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1979, C.12, S.4, s.41.

299 İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 21.05.2008 tarih ve E:2007/1829, K:2008/924 sayılı kararı.

Yıkım kararları uygulanmadan önce, yapının imar mevzuatına aykırılığının tespitine yönelik olarak usulüne uygun olarak tutanak düzenlenmiş olmalı ve işlemde, yıkım kararının gerekçesiyle birlikte dayanağı hangi mevzuat hükümlerine aykırılık nedeniyle işlem tesis edildiğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca yapının durdurulmasından itibaren en çok 1 ay içinde yapı sahibine, yapısını ruhsata uygun hale getirmesi için süre verilmeden yıkım yapılması mümkün değildir.³⁰⁰

Danıştay³⁰¹ bir kararında; davacıya ait işyerinin Belediye Kanunu, Kıyı Kanunu, İmar Kanunu, Gecekondu Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Boğaziçi Kanunu ve Çevre Kanunu çerçevesinde yapılan kontrollerde işlemin mevzuata aykırı olduğunun tespit edildiğinden bahisle anılan işyerinin yasal hale getirilmesi ve tespit edilen aykırılıkların 5 gün içinde giderilmesi, aksi halde mer'î mevzuat hükümleri uyarınca işlem yapılacağına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, idari işlemlerin yargısal denetiminin yapılabilmesi için hangi mevzuat hükmünde yer alan düzenlemeye ve hangi usule göre tesis edildiklerinin belirtilmesinin, her mevzuat hükmünde farklı düzenlemelerin ve farklı usullerin olması nedeniyle zorunlu olduğu, bu durumda belirtilen hususlar dikkate alınmaksızın tesis edilen işlemin hukuka uygun olmadığına karar vermiştir.

“Yapının yıkılması” yönündeki idari yaptırım, temel olarak İmar Kanunu’nun 32 nci maddesinde düzenlenmekle birlikte, yasanın diğer maddelerinde de buna ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

a) Kamuya veya Başka Bir Kişiyeye Ait Olan Taşınmaz Üzerinde Bulunan Yapının Yıkılması

İmar Kanununda genel olarak uygulanan “yıkım” yaptırımları, kişi ve kurumların maliki oldukları taşınmazlar üzerinde imar mevzuatına aykırı yapı yapımları durumunda

300 Nezih SÜTÇÜ, Arsa Sahibinin Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesinin Tarafı Müteahhidin İmar Mevzuatına Aykırı İnşaat Yapması Nedeniyle Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluğunun Değerlendirilmesi, Yargı Dünyası, Mart 2009, S.159, s.20.

301 D. 6.D., T. 04.04.2008, E:2007/10003, K:2008/2207.

uygulanmaktadır. Dolayısıyla, kişilerin başkalarının ve kamunun taşınmazlarına yaptıkları yapılar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmamaktadır.

Kamuya ait taşınmazlarla başkasının taşınmazına yapılan yapılara ilişkin düzenleme 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanunda, gecekonduyun yapıldığı yerin kamu tüzel kişilerine yada özel kişilere ait olmasına göre bir ayırım yapmaktadır.

Buna göre, Kanununun 18 inci maddesinde, kanunun yürürlüğe girdiği 20.07.1966 tarihinden sonra belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı belirtildikten sonra, özel kişilere veya yukarıda belirtilen tüzel kişilere ait arazi ve arsalar üzerinde yapılacak izinsiz yapılar hakkında, arsa sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine ve mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri şartıyla bu madde hükümlerinin, aksi halde genel hükümler ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Belirtilen kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere, sözü edilen kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlara yapıların hiçbir karar almaksızın doğrudan doğruya derhal yıkılmasına hükmedilmişken, özel kişilere ait taşınmazların yıkılması için, taşınmaz maliklerinin yazılı müracaatı üzerine mülkiyet durumlarını da kanıtlamaları durumunda, kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlara yapılan yapılara uygulanan hükümlerin aynısı uygulanacaktır. Yani, hiçbir karar almaksızın derhal yıktırılacaktır. Şayet kişi, mülkiyet durumunu kanıtlayamazsa, bu durumda genel hükümler ve İmar Kanunu hükümlerine göre işlem tesis edilecektir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki 1. derece doğal sit alanında³⁰², tescil harici yaylada³⁰³, mülkiyeti Hazineye ait olan³⁰⁴ yerde yapılan yapı nedeniyle 18 inci madde uygulanmak suretiyle yapının yıkımına karar verilebilecektir. Mülkiyeti Büyükşehir belediyesine ait olan taşınmaz üzerinde yapılan yapı hakkında, ilçe belediyesinin mülkiyetinde olmayan yerde 775 sayılı Kanun uyarınca yıkım kararı veremeyeceği

302 D.6.D., T. 30.10.2007, E:2005/4401, K:2007/5913.

303 D.6.D., T. 19.11.1997, E:1996/5705, K:1997/5196.

304 D.6.D., T. 10.11.2004, E:2003/1984, K:2004/5538.

gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının Danıştay³⁰⁵, 775 sayılı Gecekondu Kanununda ilçe veya büyükşehir ayrımı yapılmaksızın belediyelere ait taşınmazlara yer verildiği, ayrıca ilçe belediyelerinin uygulama işlemlerinde yetkili olduğu göz önüne alındığında ilçe belediyelerinin yetkili olduğu gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.

Uygulamada, kamu tüzel kişilerine veya özel kişilere ait taşınmazlara yapılan yapılar hakkında, genellikle 3194 sayılı İmar Kanunu uygulanmak suretiyle yıkım kararları verilmektedir. Danıştay, belediye ve il encümeni kararına karşı açılan davada, yıkım ve idari para cezası kararı verilen yapının Hazineye ait taşınmaz üzerinde yapıldığından, 775 sayılı Kanun uygulanması gerekirken, 3194 sayılı Kanun uygulandığı nedeniyle iptal kararı veren yerel mahkeme kararının, 3194 sayılı Yasada yapı yapabilme koşullarının açıkça düzenlendiği, bu hükümlere aykırı şekilde yapılan yapılara 3194 sayılı Yasanın 32. ve 42 . maddeleri uyarınca işlem tesis edilebileceği, bu işlemin tesisinde yapının yapıldığı taşınmazın mülkiyet durumunun dikkate alınması gerektiği yolunda Yasada bir düzenleme yer almadığından bozulmasına karar vermiştir.³⁰⁶ Anılan kararın idari para cezasına yönelik kısmı “idari para cezaları”nın değerlendirildiği kısımda ayrıca tartışılmakla birlikte, yıkımına ilişkin kısmı yönünden ise Danıştay, söz konusu taşınmazlarda yapılan yapılar hakkında verilen yıkım kararlarının 3194 sayılı İmar Kanununa göre tesis edilmesini iptal sebebi olarak saymamaktadır.³⁰⁷

Diğer yandan, Gecekondu Kanununda sayılmayan yerler hakkında Gecekondu Kanunu uyarınca yıkım kararı verilip verilemeyeceğine ilişkin olarak ise, yapının tümüyle 775 sayılı Yasanın 18. maddesinde sayılan yerlerde kalmaması halinde³⁰⁸, Hazine adına tespit edilen taşınmaz hakkında mülkiyetin tespiti davasının devam ettiği durumlarda³⁰⁹ (davanın devam ettiği için taşınmazın henüz Hazine mülkiyetinde olduğundan söz edilemeyeceğinden), tapu tahsis belgesinin tapuya dönüşmesi durumunda³¹⁰ 775 sayılı Gecekondu Kanunu uygulanmayacak, bu durumlarda 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre işlem tesis edilecektir.

b) Ruhsatsız Olması Nedeniyle Yapının Yıkılması

-
- 305 D.6.D., T. 14.09.1999, E:1998/3291, K:1999/3978.
306 D.6.D., T.10.11.2004, E:2003/1984, K:2004/5538.
307 D.6.D., T.07.04.1993, E:1992/2724, K:1993/1368.
308 D.6.D., T.08.12.2006, E:2006/2099, K:2006/5781.
309 D.6.D., T.08.02.2006, E:2005/3790, K:2006/395.
310 D.6.D., T.22.04.1992,E:1991/107, K:1992/1836.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesinde, "... ruhsat alınmadan yapıya başlandı..." denilmek suretiyle, aşağıda (c) başlığı altında inceleyeceğimiz durumla birlikte yıkım kararı verilebilmesinin ön koşulu belirtilmiş olmaktadır.

Kişilerin, yetkili idarelerden izin almaksızın kendi taşınmazları üzerinde inşa halinde veya bitirilmiş olarak yapı yaptıklarının tespit edilmesi durumunda, bu yaptırımın uygulanabilmesi için öncelikle yapıya ait herhangi bir yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesinin olmaması gerekir. Aksi halde, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi olan ve söz konusu belgelerin idarece daha önceden iptal edilmeyen yapılar hakkında yıkım kararı verilemez.³¹¹

Ruhsatsız yapı yapıldığının, yukarıda belirtilen usule uygun yapı tatil zaptıyla tespit edilmesi üzerine, yetkili idarece, yapının ruhsata bağlanabilme olanağı bulunup-bulunmadığına göre karar verecektir. Buna göre,

1- Ruhsata bağlanma olanağı bulunmayan yapılar hakkında; herhangi bir süre vermesine gerek olmaksızın³¹², yapı tatil zaptıyla ruhsatsız yapı yapıldığının tespitinden sonra "derhal" yıkım kararı alabilir. İmar planında "kültür alanı"nda kalan yere kapalı yüzme havuzu yapılması³¹³, imar planında "yeşil alan"da kalan yere yüzme havuzu yapılması³¹⁴, kentsel ve arkeolojik sit alanında kalan taşınmazda yapılan prefabrik yapının kentsel sit dokusunu bozacağından³¹⁵, 3. derece arkeolojik sit alanında kalan taşınmazda, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu'nun onayı almaksızın belediye meclis kararıyla kabul edilen imar planı hükümlerine yapı inşa edilmesinin hukuki dayanağının bulunmaması³¹⁶, yapının bodrum katında ilave oda oluşturulması³¹⁷, 2. derece doğal sit alanında bina yapılması³¹⁸

2- Yapı tatil zaptının inşaata asılmasından itibaren 30 gün geçtikten sonra yıkım kararı alınıyorsa, bu kararda ruhsata bağlanma hususunda herhangi bir süre verilmesine gerek

311 D.6.D., T.20.04.2007, E:2004/6210, K:2007/2122.
312 D.6.D., T.30.05.1994, E:1993/2829, K:1994/2103.
313 D.6.D., T.10.11.2008, E:2007/384, K:2008/7639.
314 D.6.D., T.11.02.2009, E:2008/9816, K:2009/1124.
315 D.6.D., T.24.11.2008, E:2008/4350, K:2008/8178.
316 D.6.D., T.20.04.2007, E:2005/4400, K:2007/2121.
317 D.6.D., T.03.11.2008, E:2007/148, K:2008/307.
318 D.6.D., T. 13.02.2009, E:2007/7962, K:2009/1256.

yoktur. Ancak, yapı tatil zaptının inşaata asılmasından itibaren hemen yıkım kararı alınıyorsa, bu halde yıkım kararında yapının ruhsata bağlanabilmesi için 30 güne kadar bir süre verilmesi, bu sürenin sonunda ruhsata bağlanmaması durumunda yıkılacağı yönünde karar alınması gerekir.

Ruhsata bağlanma olanağı bulunan yapılar hakkında verilen yıkım kararlarına karşı açılan davalarda, yapılan inceleme sonucunda yapının ruhsata bağlanma olanağı bulunduğu iptal yönündeki mahkeme kararlarını Danıştay, süresi içerisinde ruhsat başvurusunda bulunup bulunulmadığı yönünde inceleme yapılması, eğer süresinde ruhsat başvurusunda bulunulmaması durumunda davanın reddine karar verilmesi gerektiği yönünde karar vermektedir.³¹⁹ Kıyıda yapılan dolgu ve imalatların kaldırılması yönündeki kararın, ruhsata bağlanma olanağı bulunduğu gerekçesiyle iptaline ilişkin yerel mahkeme kararını Danıştay, herhangi bir plan kararı, izin yada ruhsat alınmadan yapıldığından davanın reddi gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.³²⁰

Köy yerleşik alanında ruhsatsız yapı yaptığı nedeniyle verilen yıkım kararına karşı açılan davada, yerel mahkemece keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda, zemin+1 katın ruhsata bağlanabileceğinden bu yönüyle iptal, çatı katının ise ruhsata bağlanma olanağı bulunmadığından bu yönüyle ise davanın reddi yönündeki kararı, alınmış herhangi bir ruhsatın bulunmadığı gibi, ruhsat başvurusunda da bulunulmadığından bozulmasına karar verilmiştir.³²¹ I. Derece doğal sit alanında kalan yerde bulunan yapının yıkımına ilişkin işleme karşı açılan davada, yerinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda, yapının eski yapının tadilatı niteliğinde olmayıp yeni bir yapı olmasına karşın, projesinin onaylandığı ve ruhsata bağlanabilir nitelikte olduğu gerekçesiyle işlemin iptali yönündeki yerel mahkeme kararını Danıştay, yapının kesin yapılaşma yasağı olan yerde kaldığından, yapının ilke kararlarında belirtilen tescilli yapı olup-olmadığı ve yapılan onarımın basit tadilat olup olmadığı hususlarının araştırılarak karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.³²² Anılan kararla Danıştay, sit alanlarında kalan yapılar için belirtilen gerekçeyle, ruhsata bağlanabilme olanağı bulunduğu gerekçesiyle verilen iptal kararlarını kabul etmemektedir.

319 D.6.D., T.12.11.2008, E:2007/381, K:2008/7691.

320 D.6.D., T.12.12.2005, E:2004/524, K:2005/6227.

321 D.6.D., T. 27.06.2008, E:2006/5116, K:2008/4343.

322 D.6.D., T.24.10.2007, E:2005/4434, K:2007/5794.

Ruhsatsız olarak inşa edilen yapıların bulunduğu alanda imar planı çalışmalarının devam etmesi durumunda yıkım kararı verilir verilemeyeceği konusunda ise, Danıştay³²³, imar planı çalışmaları devam ettiğinden, yapılacak yeni plana göre yapının ruhsata bağlanabilme durumunun olup olmadığının değerlendirileceğinden, yıkıma ilişkin işlemin iptaline ilişkin mahkeme kararını, imar planı çalışmalarına devam ediliyor olmasının bu tür yapılar hakkında işlem tesis edilmesine engel olmayacağı; yapıldığı tarihteki imar planına uygun olan yapının, daha sonra değiştirilen imar planına aykırı olması halinde, yapının yıkımına karar verilemeyecek, ancak taşınmazın kamulaştırılması yoluna gidilebilir.³²⁴

c) Ruhsat veya Eklerine Aykırı Olması Nedeniyle Yıkılması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 nci maddesinde, "... ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı..." denilmek suretiyle, yukarıda (b) başlığı altında incelediğimiz durumla birlikte yıkım kararı verilebilmesinin ön koşulu belirtilmiş olmaktadır. Yukarıda yaptığımız açıklamalar burada da geçerli olmakla birlikte, bu durumda, kişilerin daha önce yapı ruhsatı veya yapı kullanma izin belgesi aldıkları yapılarını, inşa halindeyken ruhsata aykırı yaptıklarının tespit edilmesi veya inşası biten yapılarda, daha sonra ruhsata aykırı değişiklikler yapılması söz konusu olabilir. Yasada belirtilen "ruhsat ve eklerine" ibaresiyle, yapı ruhsatının yanında mimari projesine aykırılık oluşması da bu kapsamda değerlendirilmektedir.

İmar Kanunu'nun 21 inci maddesinin 2 nci fıkrasında, "Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır..." denilmek suretiyle, bu duruma açıklık getirmektedir.

Ruhsat veya eklerine aykırı yapı yapılmasında da, yukarıda açıklanan ruhsatsız yapı yapılmasında olduğu gibi, "ruhsata bağlanma olanağının bulunması" ve "ruhsata bağlanma olanağının bulunmaması"na göre karar verilecektir.

Danıştay, ruhsatlı olan yapının zemin+1 kattaki balkonun PVC camla kapatılmak³²⁵, çatı katı yapmak³²⁶, zemin kat üzerine 1 kat ilavesi yapmak³²⁷, suretiyle yapı ruhsatı ve eki

323 D.6.D., T. 30.10.2007, E:2005/4397, K:2007/5914.

324 D.6.D., T.22.01.2002, E:2000/7355, K:2002/503.

325 D.6.D., T.18.12.2007, E:2006/2579, K:2007/5968.

326 D.6.D., T.13.12.2006, E:2004/7495, K:2006/6041.

mimari projesine aykırı yapılan yapının yasal süresi içerisinde ruhsata uygun hale getirilmediğinden yıkıma ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığına hükmetmiştir.

Ruhsata bağlanma olanağı bulunmayan ruhsatlı yapıya yapılan ilave yapıların ise, ruhsat bağlanmasının mümkün olmadığından yıkıma ilişkin işlemin hukuka uygun olduğuna hükmetmiş³²⁸, süre verilip verilmediği yönünde herhangi bir araştırmaya gidilmemiştir.

d) Yıkılacak Derecedeki Tehlikeli (Mail-i İnhidam) Yapıların Yıkılması

Yıkılacak derecedeki tehlikeli yapılar, ruhsatlı veya ruhsatsız ve hatta yapı kullanma izni olup olmadığına bakılmaksızın mevcudiyeti fen, sağlık ve güvenlik bakımından tehlike taşıyan yapılardır.³²⁹

Bu tür yapılar mevzuatımızda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 39. maddesinde ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun 13. maddesinin 28. bendinde³³⁰ düzenlenmiştir. Bu yaptırımın uygulanması için, şayet, tehlikeli halin tamirle giderilmesi mümkün ise, bu kısımlar yapıya takviye edilmek, karkas sistemini, taşıyıcı sistemini güçlendirmek suretiyle giderilmelidir. Tamiratla giderilemeyecek durumda ise ve bu kısmın yıkılarak yeniden inşa edilmesi yapının bütünlüğüne zarar vermeyecekse, sadece bu kısmın yıkılması mümkündür. Yapının bütününde tehlike arzeden durum, tamirle giderilemeyecek kadar ağır ise, can ve mal güvenliğini tehdit ediyorsa yapı malikince; idarece yapılan bildirimden sonra en kısa sürede bu tehlike giderilmelidir.³³¹

İmar Kanunu uyarınca, bu yaptırım uygulanabilmesi için, yapının “bir kısmı veya tamamının yıkılacak derecede tehlikeli” olması ve bunun da “belediye veya valilik tarafından tespit” edilmesi gerekmektedir. İdarece yapılan tespit, yukarıda “yapı tatil zaptı”nda yapılan açıklamalarda olduğu gibi, tehlikenin durumun, nedenleri, boyutu ve yıkılacak derecede tehlikeli olup olmadığı yönündeki asıl tespit olduğundan, iptal davasına konu olabilecek kesin, yürütülmesi zorunlu bir idari işlem niteliğindeki bu işleme karşı dava açılabilecektir.

327 D.6.D., T.03.10.2007, E:2005/4425, K:2007/5367.

328 D.6.D., T.13.02.2009, E:2007/3710, K:2009/1266.

329 YAŞAR, a.g.e.,s. 265.

330 “Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek”.

331 Sadettin YAMAN, Açıklamalı, İctihatlı ve Uygulamalı İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat, C. III, Acar Matbaası, 2004, s. 4127.

442 sayılı Köy Kanunu uyarınca bu yaptırımın uygulanabilmesi için ise, “birdenbire yıkılarak derecede çürümüş veya eğilmiş bir yapının” bulunması gerekir. Böyle bir yapının bulunması halinde, aynı Yasanın 37. maddesinin 1. bendine³³² göre, Köy Muhtarı yapının durumu hakkında İhtiyar Meclisiyle toplantı yaptıktan sonra karar verecektir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye görevlileri, dışında ise İl Özel İdaresi görevlileri tarafından yapılan tespit sonucunda belirlenen tehlikenin giderilmesi için on (10) gün içinde tebligat yapılır. Tebligat, bizzat yapının sahibine yapılmalıdır. Sahibinin bulunmaması halinde, yapıda bulunanlara, onlar da bulunmazsa, bir nüshası tehlikeli yapıya yapıştırılır, bir nüshası ise muhtara verilir.

İdare görevlilerince yapılan tespitte belirlenen tehlikenin giderilebilmesi için, bu tebligatın yapılması gerekir. Aksi halde, daha sonra alınacak yıkım kararı, yapı sahibine tehlikeyi gidermek için gerekli sürenin verilmemesi nedeniyle hukuka aykırı olacaktır. Danıştay, yıkılacak derecede tehlikeli olduğu yönünden somut bir tespit içermeyen rapora dayanılarak, mevcut olduğu belirtilen tehlikenin ortadan kaldırılması için önceden bir tebligat da yapılmadan tesis edilen yıkım ve yapının tahliyesine ilişkin işlemin iptali yönündeki yerel mahkeme kararının onanmasına karar vermiştir.³³³

Bu tebligat üzerine, yapı sahibi, idare görevlilerince yapılan tespitte düzenlenen tutanakta belirtilen tehlikeli durumun tamir edilebilme olanağı bulunması durumunda tamir ettirerek, tamir ettirme olanağı bulunmayan hallerde ise yapıyı yıkarak tehlikeyi ortadan kaldırması gerekir. Yapı sahibince tehlikenin ne kadar sürede giderilmesi gerektiği yolunda herhangi bir süre belirtilmemesine karşın, idarece yapılan tebligatta, yapıdaki tehlikenin büyüklüğüne göre ne kadar sürede tehlikenin giderilmesi gerektiği belirtilmelidir. Bu sürenin sonunda, yapı sahibince tehlikenin ortadan kaldırılmadığının anlaşılması halinde, bu işler idare tarafından yerine getirilir, ancak yapılan masraf %20 fazlasıyla tahsil edilir. Masraf, belgelendirilmek suretiyle ve başkaca da ilave masraf eklenmek suretiyle veya katma değer vergisi ilave edilmek suretiyle istenemeyecektir.³³⁴

332 “13 üncü maddede sayılan işleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak” Muhtarın görevleri arasında sayılmıştır.

333 D.6.D., T. 20.02.2009, E:2007/7899, K:2009/1493.

334 D.6.D., T. 03.06.2004, E:2003/475, K:2004/3479.

Belirtilen usule uyulmaksızın idarece yıkımın icra edilmemesi gerekir. Yapı sahipleri tarafından, yapının tehlikeli olduğuna dair tutanağa veya belediye veya il özel idaresince tehlikenin giderilmesine ilişkin işleme karşı dava açılması durumunda, mahkemenin hukuki denetim yapabilmesi yani yapının gerçekten de tehlikeli olup olmadığını tespit edebilmesi için, söz konusu işlemlerin hemen akabinde yapının yıktırılmaması gerekir. Aksi halde, mahkemenin inceleme olanağı fiilen ortadan kaldırılmaktadır. İdarelerin, bu şekildeki usulsüzlük olasılığı karşısında, idare mahkemesinde açılacak davalarda, yapının tehlikeli yapı olup olmadığını değerlendirilebilmesi açısından, idare görevlilerince yapılan tespitten hemen sonra Asliye Hukuk Mahkemesi nezdinde tespit davası açılması yerinde olacaktır.

Bu tür durumlarda, mahkemeler uyuşmazlığın çözümü esnasında yapının mevcut olmadığından davanın konusuz kaldığı gerekçesiyle karar vermemeli, taşınmaz sahibince yaptırılan tespiti esas almak suretiyle davayı çözümlenmeleri gerekir.³³⁵

Danıştay, yıkılma tehlikesiyle karşı karşıya olduğu sabit olan yapının yıktırılmasına karar verilebileceği, bu tür bir yapının esaslı onarım yapılarak tehlike oluşturmadığı gerekçesiyle yıktırılmasına ilişkin kararda hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle yerel mahkeme kararının bozulmasına³³⁶, gerçekte yıkılma tehlikesi olmayan yapıların, yıkılma tehlikesi olduğundan yıkım kararı verilmesi durumunda, idare yıktırılan yapı nedeniyle doğan zararları tazminle yükümlü³³⁷ olduğuna hükmetmiştir.

e) Geçici (Muvakkat) Yapılar

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 33. maddesinde yer alan ve imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan taşınmazların sahiplerine, mülkiyet kısıtlılığından doğan mağduriyetin belirli şartlarda kısmen de olsa giderilmesine yönelik olarak "geçici ruhsat" verilmek suretiyle yapı yapma olanağı tanınan bu düzenlemenin, kendine özgü özellikleri nedeniyle, "yapı ruhsatı" başlığı altında incelenmemiştir.

Anılan Maddede; İmar planlarında bulunup da müracaat gününde beş yıllık imar programına dahil olmayan yerlerde; plana göre kapanması gereken yol ve çıkmaz sokak üzerinde bulunan veya 18 inci madde hükümleri tatbik olunmadan normal şartlarla yapı izni

335 D.6.D., T. 14.03.1990, E:1989/2443, K:1990/371.

336 D.6.D., T. 08.03.1993, E:1992/2066, K:1993/913.

337 D.6.D., T. 27.05.1987, E:1987/451, K:1987/590.

verilmeyen veya 13 üncü maddede belirtilen hizmetlere ayrılmış olan ve haklarında bu madde hükmünün tatbiki istenen parsellerde üzerinde yönetmelik esaslarına uygun yapı yapılması mümkün olanlarında sahiplerinin istekleri üzerine belediye encümeni veya il idare kurulu kararıyla imar planı tatbikatına kadar muvakkat inşaat veya tesisata müsaade edilir ve buna dayanılarak usulüne göre yapı izni verilir.

Bu gibi hallerde verilecek müddetin on yıl olması, yapı izni verilmezden önce belediye encümeni veya il idare kurulu kararının gün ve sayısının on yıllık müddet için muvakkat inşaat veya tesisat olduğunun, lüzumlu ölçü ve şartlarla birlikte tapu kaydına şerh edilmesi gereklidir. Muvakkatlık müddeti tapu kaydına şerh verildiği günden başlar.

Birinci fıkrada sözü geçen bir parselde, esasen kullanılabilen bir bina varsa bu parselde yeniden inşaat ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyeceği gibi, birden fazla muvakkat yapıya izin verilen yerlerde dahi bu yapıların ölçüleri toplamı yönetmelikte gösterilen miktarları geçemez. Bu maddenin tatbikinde kadastral parsel de bir imar parseli gibi kabul olunur.

Plan tatbik olunurken, muvakkat inşaat veya tesisler yıktırılırlar. On yıllık muvakkatlık müddeti dolduktan sonra veya on yıl dolmadan yıktırılması veya kamulaştırılması halinde muvakkat bina ve tesislerin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre takdir olunacak bedeli sahibine ödenir. Hükmü yer almaktadır.

Kanunda belirtilen on yıllık sürenin dolmasından sonra, yapın bulunduğu yerin imar programına alınmaması durumunda yeniden geçici ruhsat verilip verilmeyeceği yönünde herhangi bir açıklığa yer verilmemiş olmakla birlikte, idarenin imar programına almamak suretiyle görevini yerine getirmemiş olması nedeniyle, yine geçici ruhsat süresinin uzatılması gerekir.³³⁸

Geçici inşaatın süresi, plan tatbikine kadardır. Plan tatbik olunurken inşaat veya tesisler yıktırılırlar. On yıllık muvakkatlık süresi dolduktan veya on yıl dolmadan yıktırılması veya kamulaştırılması halinde, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümleri uyarınca belirlenecek miktar sahibine ödenir.

338 YASİN, a.g.e.,s. 100.

Muvakkat yapıların geçici inşaat iznine veya Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği'nin 21. maddesinde belirtilen miktarları aştığının tespit edilmesi durumunda, 3194 sayılı Yasanın 32. maddesine göre işlem tesis edilir.

8-Faaliyetten Men

İmar Hukukunu çeşitli yönlerden ihlal eden yapıların, faaliyetlerin durdurulması şeklinde ortaya çıkan ve yapı üzerine uygulanan bir yaptırım türüdür. Bu yaptırım, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve İmar Kanununda düzenlenmiştir.³³⁹

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanunun 5728 sayılı Yasayla değişiklikten önceki hali de bu kapsamda olmakla birlikte, anılan değişiklikle “yasaklanan faaliyetin men'ine” karar verileceğinden, artık yapının kendisine uygulanabilecek bir yaptırım türü olmakta çıkmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 15 inci maddesine göre, bu Kanun ve Kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davrananlar, çevresel etki değerlendirmesi (ÇED) incelemesi yapılmaksızın başlanılan faaliyetler ile çevre ve insan sağlığı yönünden tehlike yaratan faaliyetler durdurulur.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 40. maddesinde, “Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevli deden tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir. Tebliğde belirtilen müddet içinde tebliğe riayet edilmediği takdirde belediye veya valilikçe mahzur giderilir; masrafı %20 fazlasıyla arsa sahibinden alınır veya mahzur tevlit edenlerin faaliyeti durdurulur.” hükmüne yer verilmiştir.

339 YILMAZ, a.g.e., s. 108.

Anılan yasa maddesi uyarınca mahzurun giderilmesinin istenebilmesi için, öncelikle maddede mahzuru giderilecek durumlar olarak belirtilen eylemin “enkaz veya birikinti, gürültü ve dumana sebep olan tesislerin sebep olduğu çukur, kuyu, mağara ve benzerleri” kapsamında bulunması gerekir. Danıştay, yapının çatısında³⁴⁰ ve bahçesinde bulunan reklam panolarının³⁴¹, çatıya kurulan baz istasyonunun³⁴², mağaza önünde yapılan ışıklı reklam panosunun³⁴³ Yasada yapılan tanımlama ve mahzura sebep olan unsurlar içerisinde yer almadığından bu madde kapsamında kaldırılmasına kararı verilemeyeceğine karar vermiştir. Öte yandan, belediyelerin imar yönetmeliklerinde veya imar planı notlarında “çatılara” veya binanın “görünümüne” yönelik özel hükümlere yer verilmesi halinde, bu duruma göre ayrıca değerlendirme yapılması gerekir. Binanın çatısına “APS” ibareli tabela monte edilmesi nedeniyle, tabelanın 3194 sayılı Yasanın 32 nci maddesi uyarınca kaldırılmasına yönelik tesis edilen işleme karşı açılan davada, yerel mahkeme, yapı niteliğinde bulunmayan tabela hakkında İmar Kanununun 40 ıncı maddesi uyarınca işlem tesis edilmesi gerektiği halde, 32 nci madde uyarınca tesis edildiğinden iptal kararı vermiş, Danıştay³⁴⁴, İstanbul İmar Yönetmeliği’nin 7 nci maddesinin 11 nci bendinde, duman ve hava bacaları hariç olmak üzere çatı örtüsü üstünde hiçbir çıkma yada çıkıntı yapılamayacağı kuralına yer verildiğinden, tabelanın kaldırılmasına yönelik işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle bozma kararı vermiştir. Anılan karar ile, çatılar ve dış görünüme ilişkin belediye imar yönetmeliklerinde özel düzenlemelere yer verilmesi durumunda, buradaki hükümlere aykırılık olduğunda İmar Kanunu’nun 32 nci maddesi yönünden işlem tesis edilebileceği belirtilmiştir.

İmar planında yol kullanımına ayrılan yerin tel örgüyle çevrildiğinden, tel örgünün kaldırılmasına karar verilebileceği³⁴⁵, telefon şebeke hattı yapılması nedeniyle tahrip edilen yolların eski hale getirilmesi için 40. madde uyarınca bedel talep edilebileceği, ancak kazı çalışmalarına başlanmamışsa henüz giderilmesi gereken bir mahzurdan söz edilemeyecektir.³⁴⁶

340 D.6.D., T. 05.04.2006, E:2004/2101, K:2006/1615.

341 D.6.D., T.14.01.2004, E:2003/5266, K:2004/120.

342 D.6.D., T.22.09.2003, E:2002/1357, K:2003/4407.

343 D.6.D., T.21.10.2005, E:2005/1905, K:2005/4944.

344 D.6.D., T.21.09.1999, E:1998/3260, K:1999/4135.

345 D.6.D., T.28.03.1992, E:1990/2775, K:1992/1661.

346 D.6.D., T.15.12.1993, E:1993/490, K:1993/5447.

İkinci olarak, “arsalarda, evlerde ve sair yerlerde” umumun sağlık ve selametinin ihlal edilip-edilmediğinin, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurun olup olmadığının açıkça ortaya konulduğu hususları içerir raporun düzenlenmesi gerekir.³⁴⁷ Mahzurların neler olduğunun açıkça ortaya konulmaması halinde, usulüne uygun bir tutanakla aykırılıkların ortaya konulmadığından bu yaptırım uygulanamayacaktır.

Üçüncü olarak, aykırılıkların açıkça belirtildiği tutanağın düzenlendikten sonra, aykırılığın ne kadar sürede giderilmesinin istendiğini belirtir tebligatla tebliğ edilir. Yasada, herhangi bir süre belirtilmediğinden idarelerce işin durumuna göre makul bir süre vermesi gerekir.³⁴⁸ Bu süre verilmeksizin mahzurun kaldırılmadığı nedeniyle idarelerce re’sen mahzur giderilemez.

Verilen süre içerisinde mahzurun giderilmemesi durumunda, idarelerce mahzur giderilerek yapılan masraf %20 fazlasıyla tahsil edilir veya sebep olan faaliyetin durdurulmasına karar verilir.

Yukarıda belirtilen, 2872 ve 3194 sayılı Kanunların hükümlerinin birbirine benzer eylemlere ilişkin olduğu görülmektedir. Danıştay, inşaat artığı molozların döküldüğünün anlaşılması nedeniyle İmar Kanunu’nun 40 ve 42. maddeleri uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, çevre kirliliği nedeniyle verilecek her türlü cezanın bu konuda özel düzenleme getiren Çevre Kanunu uyarınca verilmesi gerektiğinden, 40. maddeye göre işlem tesis edilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına³⁴⁹, arıtma sisteminin sıvı atıklarını çevreye verilmesinin 2872 sayılı Yasa kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine³⁵⁰ karar vermiştir.

Danıştay’ın, çevre kirliliği nedeniyle verilecek her türlü cezanın 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca verilmesi gerektiğinden, İmar Kanunu’nun 40. maddesi uyarınca idari para cezası verilemeyeceği yönündeki görüşü, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun 15 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, “Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idari para cezası öngörülmüşse, en ağır idari para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da

347 D.6.D., T.21.06.2004, E:2003/633, K:2004/3943.

348 D.6.D., T.10.12.2003, E:2003/3598, K:2003/6723.

349 D.6.D., T.31.01.2009, E:2007/518, K:2009/156.

350 D.6.D., T.08.11.2005, E:2005/3307, K:2005/5214.

öngörölmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.” hükmünün tek başına değerlendirildiğinde yerinde olduğu görölmekle birlikte, çevrenin korunması amacıyla özel olarak çıkarılan ve çevreye ilişkin verilecek idari yaptırımlarda özel kanun olan 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 27. maddesinde, “Bu Kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmaz.” hükmüyle birlikte değerlendirildiğinde, eğer bir eylemin hem 3194 sayılı İmar Kanunu hem de 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca idari para cezasını gerektiriyorsa, her Kanun için ayrı ayrı idari para cezası verilebilecektir.

Nitekim Danıştay, eski tarihli bir kararında³⁵¹, fabrikanın bacasından çıkan dumanın hava ve çevre kirliliğe neden olduğu gerekçesiyle 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesi uyarınca verilen idari para cezasına karşı açılan davada, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 27. maddesi belirtildikten sonra, çevre kanunu uyarınca ceza verilebilecek olmasının, belediyenin 3194 sayılı Kanununun 40. ve 42. maddesinden doğan yetkisini ortadan kaldırmayacağı yönünde karar vermiştir.

C- Parasal İdari Yaptırımlar

Hukuk düzenine aykırı olarak yapılan yapının kendisine değil, yapan kişinin parasına yönelen yaptırım olması nedeniyle, parasal tasarruflara yönelen³⁵² imar hukukundan doğan idari yaptırım türleridir.

İmar Hukuku’ndaki parasal idari yaptırımlar, genel olarak düzenlendiği yada ilgili Kanunlarda aykırılık nedenleri sayılmakla birlikte parasal yaptırımlar yönüyle atıfta bulunulan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesinde yer almaktadır. Maddenin, ruhsat alınmadan veya ruhsat veya eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının sahibine ve müteahhidine; “... 500 000 TL.’dan 25 000 000 liraya kadar para cezası verilir.” bölümünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne yapılan itiraz başvurusu neticesinde, Anayasa Mahkemesi’nin 05.11.2008 tarih ve 27045 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 05.03.2009 tarihinde yürürlüğe giren 17.04.2008 tarih ve E:2005/5; K:2008/93 sayılı kararıyla; “Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "belirlilik"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de

351 D.6.D., T. 02.06.2003, E:2002/2002, K:2003/3420.

352 YILMAZ, a.g.e., s. 111.

idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, 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 yükümlülükleri öngörülebilir 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 bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir. "Öngörülebilirlik şartı" olarak nitelendirilen bu ilkeye göre yasanın uygulanmasında takdirin kapsamı ve uygulama yöntemi bireyleri keyfi ve öngöremeyecekleri müdahalelerden koruyacak düzeyde açıklıkla yazılmalıdır. Belirlilik, kişilerin hukuk güvenliğini korumakla birlikte idarede istikrarı da sağlar.

Değişen sosyal, siyasal ve ekonomik koşullar kimi durumlarda devlet idarelerine bir takım hakların tanınması gereğini ortaya çıkarmıştır. Gelişen, büyüyen, çeşitlenen ve çoğalan toplumsal gereksinimleri yerinde, zamanında ve etkin bir biçimde karşılayabilmek için çağdaş yönetimlerde idareye değişik alanlarda yaptırım uygulama yetkileri tanınmaktadır.

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

de tümüyle idari işleme dayanan bir yaptırımdır. Yargı organlarının müdahalesi olmadan idarece kararlaştırılmakta ve uygulanmaktadır.

İdari makamların Yasa'nın belirlediği sınırlar arasında cezanın takdirinde esas alacakları objektif ölçütler Yasa'da gösterilmemiştir. Yasa'yla imar para cezasının alt ve üst sınırları gösterilmiş, bu alan içinde cezayı uygulama yetkisi idareye bırakılmıştır. İdarelerin hangi ölçütleri esas alacakları açık, belirgin ve somut olarak Yasa'da yer almamıştır. Yasa kuralı bu anlamda belirli ve öngörülebilir değildir.

Alt ve üst sınır arasında idareye bırakılan takdir alanı geniş, sınırsız ve ölçüsüzdür. Cezanın belirlenmesinin alt ve üst sınır arasında elli kat gibi makul ve ölçülü olmayan şekilde genişliği, uygulamada, yorum ve değerlendirme farklılıklarına dayalı olarak eşitsizliğe, haksızlığa ve keyfiliğe yol açabilecek niteliktedir.

Yasakoyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, cezaların yasallığı ve hukuksal güvenlik ilkelerinin gereği olarak, farklı ve keyfi uygulamalara neden olmamak için, imar hukukuna uygun geçerli sebepler ve objektif ölçütleri yasada göstermesi gerekir.

Cezanın Yasa'da gösterilen sınırlar arasında idarece belirlenmesinde, yapının, taşkın, heyelan, kaya düşmesi gibi afet alanlarında bulunan, sıhhi ve jeolojik mahsurları olan veya bunlar gibi tehlikeli durumlar göstermesi nedeniyle imar planlarına veya ilgili idarelerce hazırlanmış, onaylanmış raporlara göre yapılması yasak olan alanlara, imar planlarında umumi hizmet alanlarına, kamu tesis alanlarına ve yapı sahibine ait olmayan alanlara yapılması; hangi amaçla yapıldığı, büyüklüğü ve konut, ticari, sanayi, otel, akaryakıt istasyonu gibi niteliği; fen ve sağlık kurallarına aykırılık taşıması; içinde oturacak veya çalışacak kişiler için tehlike oluşturması; çevresinde ya da aynı bölgede emsal yapılar için uygulanan imar para cezaları; kente ve çevreye etkisi; bitmiş ve kullanılabilir durumda olması gibi ölçütlere yer verilmemiştir.

Bu tür idari işlemlere karşı yargı yolu açık olmakla birlikte, bu güvencenin uygulama aşamasından sonra ve ancak itiraz yoluyla ortaya çıkacağı göz önünde bulundurulduğunda, yasa kurallarının yürürlükte olduğu sürece keyfiliği ortadan

kaldırmaya yeterli olduğu söylenemez. Hukuk kuralları, yargının yorumuna ihtiyaç göstermeyecek ve uygulayıcılar tarafından anlaşılabilir şekilde açık ve belirgin olmak, uygulayıcılara güvence vermek zorundadır.” gerekçeleriyle Anayasanın 2 . maddesine aykırı bulunarak iptal edilmesi üzerine, 17.12.2009 tarih ve 27435 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5940 sayılı Yasanın 2. maddesiyle 3194 sayılı Yasanın 42. maddesinde ayrıntılı bir düzenleme yapılarak Anayasa Mahkemesinin kararında belirtilen hususlarda gözetilerek, 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, yapı sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanmak üzere, idari para cezaları uygulanacağı kurala bağlanmıştır.

1-İdari Para Cezaları

İmar Kanunu'nun 5940 sayılı Yasanın 2. maddesiyle değişik 42. maddesinde, bu Kanun uyarınca verilecek olan idari yaptırım nedenleri olarak, maddenin 2. fıkrasında ve (b) bendinde belirtilen aykırılıkların gerçekleşmesinin idari para cezası sebebi olarak belirtilmiş, ayrıca 3. fıkrasında sayılan İmar Kanunu'ndaki maddelerde belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesinin idari yaptırım sebebi olarak belirtilmiştir.

Çalışmada, yasa maddesinin düzenleniş şekli esas alınarak, verilecek olan idari para cezaları değerlendirilecektir.

a) Ruhsat alınmaksızın Yapı Yapılması

İmar Kanunu'nun 21. maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki bütün özel ve resmi yapılar ruhsata tabidir, ancak 26. madde uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara avan projeye göre, Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin gizlilik arz eden yapılarına ise, sorumluluğun anılan kurumlarına ait olduğunun yazı ile bildirildiği takdirde 22. maddede sayılan belgeler aranmadan ruhsat verilecektir.

Görüldüğü üzere, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, Devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin yaptığı yapıların “gizlilik arz etmesi” şartıyla, ruhsat alınmasına kolaylık sağlanmış, ancak yine de ruhsata tabi yapılar olduğu kuşkusuzdur.

Ruhsata tabi olmasına karşın ruhsat alınmadan yapıya başlanıldığının tespit edilmesi halinde idari para cezası verilebilecektir. Danıştay, temel açma çalışmasının, ruhsatsız yapı yapıldığından söz edilemeyeceği gerekçesiyle idari para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali yönündeki yerel mahkeme kararının, temel açılmasının yapıya başlandığını gösterdiğinden, yani yapının bir aşaması olduğundan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 . maddesinde belirtilen yapı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğinden, yerel mahkeme kararının bozulmasına³⁵³, ruhsatlı binaya bitişik olarak ruhsatsız teras inşa edildiği nedeniyle verilen idari para cezasının, ruhsat gerektirmeyen yapı olduğundan iptaline ilişkin yerel mahkeme kararının onanmasına³⁵⁴ karar vermiştir.

b) Ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelerine aykırı yapı yapılması

İmar mevzuatı uyarınca ruhsat alınmış iken, alınan ruhsat veya ruhsat eki etüt ve projelerine aykırı olarak yapı yapılması bu gruba girmektedir.³⁵⁵ Buna göre, yapının ruhsata aykırı yapılmasının dışında, ruhsat eki etüt ve projelere aykırı olarak yapılması durumunda da idari para cezası verilebilecektir.

Ayrıca, yukarıda belirtilen hususların yanında, ruhsatlı yapıya inşa esnasında veya daha sonra yapılan ilave yapıların ve yapılan tadilatın da ruhsata tabi olması gerekmektedir. Ruhsata tabi olmayan söz konusu imalatlar nedeniyle idari para cezası verilemeyecektir. Danıştay, zemin ile irtibatlı, betonarme perde düşey elemanlarının arasında ve taban alanı içinde imal edildiği için çıkma niteliğinde olmayan, gömme niteliğinde olan balkonunun ön cephesinin sabit alüminyum çerçeve ve cam ile kapatılarak açık kullanım alanının, kapalı kullanım alanına dönüştürülmesinin³⁵⁶, binanın dış cephe giydirme sisteminin³⁵⁷, aynı bağımsız bölüm içerisinde kalan bölme duvarlarının basit tamir ve tadil kapsamında olduğundan³⁵⁸ ruhsata tabi olarak değerlendirilemeyeceğinden idari para cezası

353 D.6.D., T. 07.04.2004, E:2002/6380, K:2004/1992.

354 D.6.D., T.17.04.2009, E:2007/5386, K:2009/4229.

355 ERGEN, BÖKE, a.g.e., s. 446.

356 D.6.D., T.15.03.2007 E:2004/2182, K:2007/353.

357 D.6.D., T. 03.04.2006, E:2004/1971, K:2006/1502.

358 D.6.D., T. 23.11.2005, E:2004/124, K:2005/5760.

verilemeyeceğine hükmetmiş, ancak her biri bağımsız bölümler olan dükkanlar arasındaki ortak duvarın kaldırılması ve dış cepheden proje dışında iniş merdiveni yapılmasının basit tadilat ve tamirat kapsamında değerlendirilemeyeceği³⁵⁹, açık çıkma niteliğindeki balkonun kapatılmasının³⁶⁰ ruhsata tabi olduğundan idari para cezası verilebileceğine hükmetmiştir.

İdari para cezasının konusu, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelerine aykırı “yapı” yapılması olduğundan, idari para cezası verilirken de ruhsatlı yapıya daha sonra yapılan veya inşa halinde ruhsata aykırı yapıldığı tespit edilen kısmı hakkında idari para cezası verilmeli³⁶¹, ruhsatlı binanın tamamı esas alınmak suretiyle idari para cezası verilmemelidir. Ayrıca, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelerine aykırı olarak yapıldığı tespit edilen her bir yapı hakkında ayrı ayrı işlem tesis edilmeli, aynı parsel içerisinde olsa dahi her bir yapı için ayrı ayrı idari para cezası verilmesi gerekir.³⁶²

İdare tarafından yapılan denetimlerde, yapı ruhsatı ve eki mimari projesine aykırı yapı yapıldığı tespit edilmesi üzerine idari para cezasıyla cezalandırıldıktan sonra, aynı yapıda yeniden yapılan denetimlerde ruhsat ve eki mimari projesine aykırı olarak inşaata devam edildiğinin tespit edilmesi halinde yeniden idari para cezası verilecektir.³⁶³ Ruhsatlı yapının, ruhsat süresi içerisinde bitirilmemesi durumunda ise, şayet ruhsat süresi dolduktan sonra inşaata devam edildiği tespit edilirse bu halde idari para cezası verilebilecektir. Ancak, ruhsat süresi dolduktan sonra inşaata devam edilmediği sürece, sadece ruhsat süresinin dolduğundan ve inşaatın ruhsatsız duruma düştüğü gerekçesiyle idari para cezası verilemeyecektir.³⁶⁴

Yetkili idare tarafından verilen yapı ruhsatı ve eki mimari projesine uygun olarak yapı inşa edildikten sonra, idarece yapılan inceleme sonrasında, projenin sehven onaylandıktan sonra yapı ruhsatı verildiğinin anlaşıldığı gerekçesiyle, yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmesine karar verilebilmesine karşın, yapı sahibinin ruhsata aykırı yapı yaptığından söz edilemeyeceğinden idari para cezası verilemeyecektir.³⁶⁵

c) İmar mevzuatına Aykırı Yapı Yapılması

-
- 359 D.6.D., T.25.06.2004, E:2003/674, K:2004/4160.
360 D.6.D., T.08.05.2006, E:2005/98, K:2006/2497.
361 D.6.D., T. 14.04.2006, E:2005/7550, K:2006/1946.
362 D.6.D., T. 05.05.2004, E:2003/84, K:2004/2843.
363 D.6.D., T.21.11.2004, E:2003/2734, K:2004/6810.
364 D.6.D., T.15.10.2008, E:2006/6344, K:2008/6670.
365 D.6.D., T.19.07.2007, E:2005/3064, K:2007/4899.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 20. bendinde, “İmar mevzuatına aykırı yapı: Muhtarlıktan izin alınmadan yapılan yapılar, ruhsatsız, ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına aykırı olan, kat nizamı, taban alanı, komşu mesafeleri, ön cephe hattı, bina derinliği ve benzeri konulardaki mevzuat hükümlerine uygun olmayan yapılar ile komşu parsel, yola, kamu hizmet ve tesisleri için ayrılmış alanlara tecavüz eden veya inşaat yasağı olan yerlere inşa edilen yapılardır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere, İmar Kanunu'nun 42. maddesi gereğince idari para cezası verilmesi nedenlerinden biri olan “imar mevzuatına aykırı yapılar” kavramı çok geniş olarak tanımlanmış, 42. maddesindeki önceki ilk ve ikinci tümceden farklı olarak, muhtarlıktan izin almadan veya yapının fen ve sağlık kurallarına aykırı olması ve inşaat yasağı olan yerlere yapı inşa edilmesi halinde de idari para cezası verilebilecek haller arasında sayılmıştır. Muhtarlıktan alınan izinle yapılan yapıya daha sonra fazladan kat yapılması durumunda, fazladan yapılan katlar esas alınmak suretiyle idari para cezası verilecektir.³⁶⁶

d)Yapının Sonradan Ruhsata Uygun Hale Getirilmesi Halinde, Verilen İdari Para Cezasının Durumu

Ruhsatsız veya ruhsat ve eki etüt ve mimari projesine aykırı olarak yapı yapıldığının tespit edildikten sonra, ruhsat başvurusunda bulunulması, yapının ruhsata bağlanması veya yapının imara uygun hale getirilmesi durumunda idari para cezası verilip verilemeyeceğinin ortaya konulması gerekir. Bu konuda değişik kararların verildiği görülmektedir. Danıştay, daha sonra ruhsat başvurusunda bulunulması veya ruhsata bağlanması halinde, İmar Kanununun 42. maddesinde açıkça, “...aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren ... bu maddede belirtilen müeyyideler uygulanır.” hükmüne yer verilmek suretiyle, ruhsatsız yapı yapıldığının tutanakla tespit edildiği tarihte, yapının sahibi tarafından yukarıda belirtilen yasa maddesine aykırı eylemde bulunduğundan, bu tarihten sonra ruhsat başvurusunda bulunulması veya ruhsata bağlanması, idari para cezasının uygulanmasını ortadan kaldırmayacağı³⁶⁷ yönünde kararları olmakla birlikte, avan projeye göre yapı ruhsatı verilmesi gereken binanın, ruhsatsız olarak yapıldığı tespit edilerek idari para cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlem tesis edildikten sonra ruhsat talebinde bulunulduğundan,

366 D.6.D., T.14.04.2006, E:2005/7550; K:2006/1946.

367 D.6.D., T.14.04.1997, E:1996/2970, K:1997/2027.

yapının ruhsatsız olduğu gerekçesiyle idari para cezası verilmesinde mevzuata uyarlık bulunmadığına³⁶⁸ karar vermiştir.

İmara uygun hale getirmeyle ilgili olarak Danıştay, inşaat ruhsatı alınan yapıda daha sonra yapılan incelemede, yapının ruhsata uygun hale getirilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada yerel mahkeme, ruhsata uygun hale getirmek için otuz gün süre verilmesi gerektiği, ayrıca verilen yedi günlük süre içerisinde eksikliklerin giderilerek inşaatın devamına izin verildiğinden işlemin iptali yönündeki kararın, “yapı sahibine para cezası verilebilmesi için idarece ruhsatsız yapılaşmanın veya ruhsata aykırılığın tespit edilmiş olması yeterli olup, ruhsata aykırılığın tesbiti üzerine mevzuata uygunluğun sağlanması için ilgiliye tanınacak sürenin para cezası verilmesi yönünde tesis edilecek işlemle doğrudan bir ilgisinin bulunmadığı gibi ruhsata aykırılığın giderilmiş olmasının da para cezası verilmesine engel teşkil etmeyeceği kuşkusuzdur.” gerekçesiyle bozulmasına karar vermiştir.³⁶⁹

e) İmar Kanununda Belirtilen Mükellefiyetlerin Yerine Getirilmemesi

İmar Hukukunda yer alan idari para cezasına yönelik yaptırımların düzenlendiği İmar Kanunu'nun 42 nci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan ve yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen idari para cezası uygulama nedenlerinin dışında, Kanunun 3 üncü fıkrasında sayılan İmar Kanunu maddelerinde yani 18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, idari para cezası uygulanmaktadır. Bu şekilde idari para cezası verilebilmesi için, encümen kararında işlemin dayanağı yasa maddesi olarak sadece İmar Kanunu'nun 42. maddesinin belirtilmesi yeterli olmayıp, Kanunda belirtilen hangi maddenin ihlal edildiğinin belirtilmesi gerekmektedir.³⁷⁰

368 D.6.D., T.21.06.2004, E:2003/6062, K:2004/3997.

369 D.6.D., T.20.10.2006, E:2004/3982, K:2006/4919.

370 D.6.D., T. 14.02.2005, E:2004/2848, K:2005/799.

SONUÇ

İnsanların bir arada sağlıklı ve huzurlu bir şekilde yaşayabilmeleri için bir takım kurallara ihtiyaç vardır. Her alanda olduğu gibi imar alanında da belli bir düzenin olması, insanlığın geleceği açısından çok önemlidir. Belli bir düzenin olmadığı yerde kargaşa hakim olur. Bireylerin yerleşmeleri keyfi ve düzensiz olduğu takdirde çarpık ve sağlıklı bir şehirleşme yaratılarak kamu düzeni, kamu sağlığı, kamu güvenliği tehlikeye girer.

Hızla artan şehirleşme olgusunun yanında, sanayileşmeye bağlı olarak 1950'li yıllardan sonra köyden kente göçün yoğunluk kazanması sonucu sosyal, kültürel ve

ekonomik bir çok problemin yanısıra insanların en temel ihtiyacı olan barınma ihtiyacına yönelik olarak konut sorunu da artarak devam etmiştir. İnsanların bu problemi çözmeye adına kendi arazilerine, başkalarının arazilerine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerine kaçak olarak yapılar yaptıkları ve bunun sonucunda da plansız ve dağınık, alt yapı ve üst yapı sorunları olan sağlıklı kentler oluşmuştur.

Anayasanın 5. maddesinde, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak Devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmış, 56. maddesinde de, herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevrenin kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilmiştir. Buna göre idare, bireylerin sağlıklı, huzurlu ve güven içerisinde yaşayabileceği ve çevrenin sağlıklı şekilde gelecek nesillere aktarımını sağlamakla görevlidir. İdare, bu görevlerini yerine getirirken sahip olduğu pek çok yetkinin yanında, idari yaptırım uygulama yetkisine de sahiptir.

Halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu, bu sağlıklı ve çarpık yapılaşmayı önleme adına çeşitli hükümler ihtiva etmekte ise de, uygulayıcıların gevşek ve vurdumduymaz davranışları nedeniyle istenilen işlerliği kazanamamıştır. Siyasilerin oy kazanma adına sık sık imar afları çıkarması da hukuka olan güveni zayıflatmıştır. Seçim öncelerinde kaçak yapıların sayısının artması ve bunlara göz yumulması da bunun en güzel örneğidir. İnsanlar, nasıl olsa af yasaları çıkar düşüncesiyle yasaya aykırı davranışlar içine girmekte, idarelerinde siyasi saiklerle idari tedbirleri uygulamakta gevşek davranması, yasaya aykırı tutum ve davranışların artmasına neden olmakta, insanlara bu konuda güç ve cesaret vermektedir.

İmar mevzuatına aykırı yapı olgusu, toplumsal yaşamı tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Bunun örneği 1999 yılında yaşanan depremde en acı bir biçimde test edilmiş, imar mevzuatının öngördüğü yapılaşma koşullarına uygun olarak inşa edilmeyen çürük yapılar bir çok insanın yaşamını yitirmesine yol açmıştır. Meselenin bu derecede hayati bir önem taşıması, üzerinde düşünülmesi ve önlem alınması gereken bir olgudur.

Meselenin çözümü adına neler yapılması gerektiği hususu üzerinde duracak olursak, öncelikle, yasada öngörülen emir ve yasaklara uygun davranılması konusunda, insanların hukuka ve yasalara güven duymaları sağlanmalı, idare müstakar uygulamalarda bulunarak,

insanların hukuka olan güvenlerini sarsıcı eylem ve tutumlardan kaçınmalıdır. Örneğin siyasi olarak yandaşı olan şahsın yaptığı aykırılığı görmezden gelirken, başka bir siyasi görüşe sahip kişinin hukuka aykırı eylemini cezalandırma yoluna gitmemeli, herkese eşit ve tarafsız muamelede bulunmalıdır. İkinci olarak, imara aykırı yapı yapılması durumunda öngörülen idari ve adli tedbirler ağırlaştırılmalı ve bunlara işlerlik kazandırılmalıdır. Özellikle imara aykırı yapı bir an önce bertaraf edilmeli, yapı sahibi ve diğer aktörler, aykırı yapının vehametiyle doğru orantılı olarak yüksek para ve hapis cezalarıyla tecziye edilmelidir. Üçüncü olarak, idarenin personelinin nitelik ve niceliği artırılmalı, imara aykırı yapılaşmanın önlenmesi adına etkin bir denetim mekanizması kurulmalı, aykırı yapının tespit edilmesi durumunda da süratle yapının yıkılarak hukuk nizamının tesis edilmesi gerekmektedir. Dördüncü olarak toplu konut uygulamaları sonucu, gecekondu önleme bölgeleri belirlenerek, gecekonduların yıkılarak yerlerine planlı ve düzenli konutların yapılması, beşinci olarak konut ihtiyacının karşılanması adına insanlara kredi olanakları ile mali kolaylıkların sağlanması ve Devletçe toplu konut uygulamalarının desteklenmesi, sorunun çözümü adına sayılabilir.

Bunların yanısıra ülke, bölge ve kent verilerine göre, konut, çalışma, ulaşım, park, yeşil alan gibi kontrol işlevleri ile sosyal ve kültürel ihtiyaçları var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi biçimde yerine getirmek ve belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla hazırlanan imar planlarının, birilerine rant sağlama adına sık sık değiştirilmemeli, siyasi yandaşların yaptığı imara aykırı yapıları meşrulaştırma aracı olarak kullanılmamalıdır.

Adaletli ve ilkeli olarak yapılacak bir planlama ile, gelişen şehirlerin ileriye dönük konut, sanayi, kültürel ve sosyal donatı alanları belirlenecek olması nedeniyle kişiler kaçak yapılaşmaya gitmeyecek, imar kirliliğine sebebiyet vermeyeceklerdir. Aksi halde, ileriye dönük olmayan, sık sık değiştirilen ve planlama ilkelerine uyulmaksızın hazırlanarak onaylanan imar planları sonucu kişiler nasıl olsa plan tadilatı yapılır rahatlığıyla imar mevzuatına aykırı faaliyette bulunabileceklerdir.

Konut alanlarının depreme karşı güvenli, doğal sistemlere, tarihi ve kültürel değerlere duyarlı, yaşam kalitesi yüksek alanlar olarak geliştirilmesi gerekmektedir. Bu hedefin gerçekleşmesi konut sektörünün bu özelliklere sahip konut çevrelerini üretebilme kapasitesi ve bu yönde teşvik edilmesi ile yakından ilişkilidir. Üretilen konutların mekansal

ve niteliksel dağılımı bu çerçevede alınacak stratejik kararlar ve yasal düzenlemeler ile yönlendirilmelidir. Konut alanları ile ilgili olarak geliştirilmiş olan vizyona erişilmesi için bir yandan mevcut konut alanlarında sıhhileştirme ve yaşam kalitesinin artırması çalışmalarına öncelik verilmeli, diğer yandan gelişme potansiyelinin alt ve üst sınırları saptanırken doğal değerlerin tam olarak korunması sağlanmalı ve afet riski olan alanlarda her türlü yapılaşma engellenmelidir. 1950 'li yıllardan bu yana devam eden yüksek nüfus artış hızı karşısında yeterli gelire sahip olmayan yerel yönetimler konut üretimi için gerekli kentsel arsa üretiminde yetersiz kalmıştır. Bu durumda inşaat sektörünün yasal arsalar üzerinde ürettiği yıllık konut sayısı BM tarafından benimsenen 1000 kişi için 10 konut standardının çok altında gelişmiştir. Bunun sonucu olarak, İstanbul'da yapı inşaat izni almadan ve düzensiz olarak gelişmiş konut alanları 25327 hektarlık bir alana yayılmıştır ve orman alanları ile içme suyu havzalarını işgal etmektedir.

KAYNAKÇA

ABACIOĞLU Muhittin, Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayınları, Ankara 2001

AKILLIOĞLU Tekin, Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1979, C.12, S.4,

AKMAN Galip Sermet, "Taşkın İnşaat", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No:668, 1982

AYANOĞLU Taner, İmar Hukukunda Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanma İznine Aykırılıkların Yaptırımı, Uğur Alacakaptan'a Armağan, İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, C.2

AYGÖREN Ali, "Yerel Yönetimler ve İmar", İller ve Belediyeler, S.668,2001

BERKMAN M. Refik, "Konut Sorununun Çözümünde Devletin Rolü ve Politikası", İstanbul Ticaret Odası Konut Sorunları semineri, 1978.

ÇOLAK Nusret İlker, İmar Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul 2010

DÖNMEZ Mustafa, "Türkiyede Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", Türk İdare Dergisi, S.406, Mart 1995,

DEVELİOĞLU Ferit, Osmanlıca -Türkçe Ansiklopedik Lügat, Aydın Kitabevi yayınları, Ankara 2000

ERGEN Cafer; BÖKE Veli, Kaçak Yapı, Seçkin Yayınevi, Ankara 2005

ERKÜN Safa, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri, Yapı-Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul 1999

ERTEN M. Ali, Bina ve İnşaa Eseri Sahiplerinin Sorumluluğu, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Ankara, 2000

GERAY Cevat, Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, Ankara 1960

GÖZLER Kemal, Hukukun Temel Kavramları, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Turan Kitabevi, Ankara 2001

GÖKÇEER Fikri, “Konut Sorunu”, Türk İdare Dergisi, C.54,1982

GÖLCÜKLÜ Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı” SBF D, C. 18, 1963

GİRİTLİ İsmet; BİLGİN Pertev; AKGÜNER Tayfun. İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul 2008

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002

Mustafa KARABULUT, “İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi” Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 10.

KALABALIK Halil, İmar Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2002

KALABALIK Halil, Türk Hukukunda Kırsal Alanlarla İlgili Yapı ve Faaliyet Yasakları, Yrd. Doç. Dr. İbrahim Ongün'e Armağan, GÜHFD., Haziran- Aralık 2007, C.XI, S.1-2

KAPAN Gazi, İmar Mevzuatı, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1998

KARABATAK Rüstem, İmar Kolluk Yetkisi, Güncel Hukuk Dergisi, Şubat 2010,

KARAGÖZ Sabahattin, “3194 sayılı İmar Kanununun 18. maddesi” Balıkesir Barosu Dergisi, Balıkesir, Temmuz 1990

KARAHASAN Mustafa Reşit, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku, Ankara 1981

KARAVELİOĞLU Celal, İmar Kanunu ve Mevzuatı, C II, Sözkese Matbaası, Ankara 2002

KELEŞ Ruşen, Şehirciliğin Kurumsal Temelleri, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1972

KELEŞ Ruşen, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitabevi, Ankara 1998

KILIÇOĞLU Ahmet, Borçlar Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2002

KIRAY Mübeccel, Gecekondu, Doç. Dr. Cem Sar'a Armağan, AÜSBFD, Eylül 1972, C.XXVII, S.3

MAHMUTOĞLU Fatih Selami "Suç Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukukunun Temelleri" İKÜ Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdarî Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınları, Ankara 2009

MERİÇ Osman, Yerel Yönetimler ve Vesayet, XII İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Mayıs 1981

MUZMUL Osman, İmar Alanında Türkiyede Mülkiyet Hakkı İhlalleri, Hukuk Dünyası, Ocak-Mart 2004, S.1

NAZAROĞLU Yavuz, "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri" D.D. S. 14-15

OĞURLU Yücel, İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler, AÜEHFD, Haziran 2003, C.VII, S.1-2

ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 1996

ÖZAY İl Han, İdari Yaptırımlar, İ.Ü. Yayınları, İstanbul 1985

ÖZCAN Köksal, Yapı, 4. bası, Matser Basım Sanayi, Ankara 1994

ÖZDİL İ Zekai, Taşınmazlara İlişkin Mülkiyet Hakkının İmar Hukukundaki Yeri, Ankara Barosu Dergisi, 1986, S.3

SANCAKDAR Oğuz, İdare Hukuku Yönüyle Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Yargısal Denetim, Seçkin Yayınları, Ankara 2010

ŞEKERCİ Ersin, İmar Hukukunda Yapı İzni, Prof. Muhittin Alam Armağanı, DEÜHFD, İzmir 1983,

SÜTÇÜ Nezih, Arsa Sahibinin Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesinin Tarafı Müteahhidin İmar Mevzuatına Aykırı İnşaat Yapması Nedeniyle Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluğun Değerlendirilmesi, Yargı Dünyası, Mart 2009, S.159

TANKUT Gönül, Cumhuriyet Döneminin İlk Toplu İmar Deneyimi, Amme İdaresi Dergisi, aralık 1981, C.14, S.4

TEKELİ İlhan, Kent Planlaması Konuşmaları, TMMOB, Ankara 1991

TEKİNSOY M. Ayhan, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, 2008, S.2

Ali ULUSOY, “İdari Ceza Hukukunun İşlevi ve Hukuk Düzeni İçindeki Yeri” İKÜ Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdarî Ceza Hukuku Sempozyumu, Seçkin Yayınları, Ankara 2009

YAMAN Sadettin, Açıklamalı, İçtihatlı ve Uygulamalı İmar Kanunu ve İlgili Mevzuat, C. III, Acar Matbaası, 2004

YASİN Melikşah, İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları, XII Levha Yayınları, İstanbul 2009

YAŞAR, Hasan Nuri, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 2008

YAŞAYAN Sabri, “Batıda ve Bizde Metropolitan Meseleler”, İller Belediyeler, C.39, 1982

YILDIZ Ferruh, İmar Bilgisi, Nobel Yayınları, Ankara 2009

YILMAZ Mustafa, İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002

YILDIRIM Ramazan, İmar Hukukuna Aykırı Yapılar Üzerinde İdarenin Yetki ve Yaptırımları, “yayımlanmamış yüksek lisans tezi”, İstanbul, 1990

ZEVKLİLER Aydın, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, AÜHF Yayınları, Ankara 1982