

Mukayeseli Bir İnceleme: Yapı Denetiminde “İnşaata” Başlama ve Yapı Ruhsatında “Yapıya” Başlama^(*)

A Comparative Review: Start of Construction in Building Inspection and Starting the Building in Terms of Construction Permit

Dr. Selman ÖZDEMİR^(**)

Öz:

Yapı ruhsatının düzenlendiği tarihten itibaren belli bir süre içerisinde yapıya başlanması gerekmektedir. İmar Kanunu'nda belirtilen süre içerisinde yapıya başlanmaması durumunda, verilen yapı ruhsatı kendiliğinden hükümsüz hale gelmektedir. Bu durum ise inşaata başlanamaması, yapı ruhsatı alınmasına kadar geçen süreçte yapılan alımların ziyan olması, hattâ bu süreçte bir de imar planı değişikliği meydana gelmişse o parselde herhangi bir yapı yapılamaması durumları ile karşılaşılması sonuçlarını ortaya çıkarabilmektedir. Yapı ruhsatının hükümsüz hale gelmemesi için yapıya başlanmış olunması gerekmektedir. Ancak ne yapılırsa yapıya başlanmış olunacağı sorusunun cevabının uygulamada tartışmalı olduğu gözlenmektedir. Bu çalışma ile “yapıya başlama” konusu, yapı denetimi bakımından ve yapı ruhsatı bakımından ayrı ayrı ele alınmaya çalışılmıştır. Böylelikle yapı ruhsatının hükümsüz sayılmaması için, yapıya başlanmış sayılmanın ne şekilde gerçekleştiğinin açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler:

Yapı Denetimi, Yapı Ruhsatı, Yapıya Başlama, Ruhsat Geçerlilik Süresi, İnşaata Başlama, İşyeri Teslimi.

Abstract:

It is necessary to start the construction within a certain period of time from the date the building license is issued. If the construction is not started within the period specified in the Zoning (Construction) Code, the given construction permit automatically becomes invalid. This situation can lead to the consequences of not starting the construction, wasting the practices made in the process until the building permit is obtained, and if there is a zoning plan change in this process, thus no building can be built on that parcel. In order for the building permit not to become invalid, it is necessary to start the construction. However, when the construction started is controversial in practice. In this study, the subject of starting the construction has been handled separately in terms of building inspection and building permit. Thus, the moment of realization of the construction being deemed to have started has been determined in order that the construction permit is not deemed invalid.

Keywords:

Building Inspection, Construction Permit, To Start the Building, Construction Permit Period of Validity, To Start the Construction, Transfer of Workplace.

^(*) Makale Hakem denetiminden geçmiştir.

Makalenin Editörlüğe Gönderildiği Tarih: 09.11.2022, Makalenin Kabul Tarihi: 22.11.2022.

^(**) Konya Bölge İdare Mahkemesi Üyesi,
E-posta: selmanozdemir3@gmail.com,
Orcid No: <https://orcid.org/0000-0002-2513-6073>.

GİRİŞ

İmar hukukuyla ilgili davalarda, “yapıya başlama” kavramı ayrı bir önem ihtiva etmektedir. Fakat çalışmanın sınırlarını çizmek için, bu çalışmada “yapıya başlama” kavramı ile kastedilen, esasında “binaya başlama” hususudur. Dolayısıyla bu çalışmada yapıya başlama konusu, esasında binaya başlama bağlamında ele alınacaktır. Çalışmada geçen “yapıya başlama” ifadesiyle, “binaya başlama” hususu kastedilmektedir.

Yapıya hangi tarihte başlandığının belirlenmesi, bu konuya ilişkin mahkeme kararları, sadece davanın taraflarını değil, aynı zamanda inşaat sektörünün bütününe de etki etmektedir. Diğer bir deyişle yapıya başlamadan yapı arzı, yapı arzı dolayısıyla gayrimenkul fiyatları, gayrimenkul fiyatları vasıtasıyla inşaat sektörü, inşaat sektörünün işlemesi dolayısıyla bu sektörle ilgili olan alt ve yan sektörler ve bunlara dair istihdam durumu, kezâ kat karşılığı inşaat sözleşmeleri ve maketten satış olarak adlandırılan satışlar da etkilenmektedir. Yine “yapıya başlama” anı, imar kolluğunu ve bu kolluğun faaliyetlerini de yakından ilgilendirmektedir. Aynı zamanda, idarî yargıda görülen imar kolluğundan kaynaklanan para cezaları, mühürleme ve yıkıma ilişkin davalarda¹ verilen kararlardan da, özellikle ilk derece mahkemeleri tarafından yapıya ne zaman başlandığı konusunda gerek teknik gerekse hukukî yönden olayın değerlendirilmesinde hataya düşüldüğü durumlarla karşılaşmaktadır.

Bu nedenlerle “yapıya başlama” anının ne zaman vuku bulduğu hususunun tespiti ve bu anın hukukî bir zemine oturtulması, imar hukukuyla ilgilenenler açısından incelenmesi gereken bir mesele olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uygulamada inşaat sektörü temsilcileri bakımından, mahallî idareler bakımından, ilgili bakanlıklar bakımından, mahkemeler bakımından yapıya başlamanın vukuu anının farklı farklı değerlendirilebildiğine rastlanmaktadır.

Bu farklı değerlendirmelerse doğal olarak bazı tartışmaları beraberinde getirebilmektedir. Örneğin “yapı denetimi açısından inşaat çalışmalarına başlanmakla birlikte, yapı ruhsatı bakımından da yapıya başlanmakta mıdır?”; “sosyal güvenlik hukuku yahut vergi/muhasebe uygulamaları bakımından işe başlanmakla, aynı zamanda imar hukuku bakımından da yapıya başlanmış olunmakta mıdır?”; “arsadaki herhangi bir fizikî çalışma yapıya başlamış sayılmak bakımından yeterli

¹ İdarî yargıda istinaf sistemine geçilmiş olması ve bu konuya ilişkin uyuşmazlıkların artık bölge idare mahkemelerinde kesinleşiyor olması da, düşünülen hatalardan mütevellit istikrarsız kararlar verilebilmesine neden olmaktadır. Ancak bu çalışmanın konusu, bölge idare mahkemeleri arasındaki farklı kararlar verilmesi olmadığından, bu husus bu çalışmanın dışında tutulmuştur.

midir?"; "söz konusu hallerin tamamı "yapıya başlama" olarak addedilirse, bu durumda İmar Kanunu'nda yer alan yapı ruhsatının tanzim tarihinden itibaren iki yıl içerisinde ruhsatın hükümsüz hale gelmiş sayılmasının önüne geçilmiş olunmakta mıdır?" gibi sorulara uygulamada farklı farklı cevaplar verilebilmektedir.

Bu farklı yaklaşımlar (da), konunun incelenmesine ve mevzuat bağlamında "yapıya başlama" ifadesiyle kastedilen durumun ne olduğunun açıklığa kavuşturulmasına yönelik bir çalışma yapılmasına bizi sevk etmiştir.

Çalışmanın başlangıcında bir hususun daha ifade edilmesinde fayda görülmüştür. Konu bağlamında yapılan literatür taramasında, bu çalışmada incelenen meselenin literatürde tartışılmadığı anlaşılmıştır. Uygulamada sürekli gündemde olan ve tartışılan bu meselenin, literatürde tartışılmaması dikkat çekicidir. Literatürde hakkında değerlendirme yapılmayan bu konuda bir şeyler söylemek muhtelif güçlükler barındırmaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere özellikle teknik uygulayıcılar ve mahkemeler arasındaki farklı yaklaşımlara binaen, meseleye biraz daha yakından bakmanın ve bir yaklaşım getirmenin önemli olduğu değerlendirilmiştir.

İfade etmek isteriz ki, bu çalışmada serdedilecek görüşlerin aksi düşüncelerin mevcut olması pek tabii mümkündür. Zîra bu çalışmanın konuyu her yönüyle tükettiği elbette söylenemez. Lakin "bârika-i hakîkât, müsâdeme-i efkârdan doğar" düsturunca, bilimsel gelişmenin fikirlerin tartışılmasıyla tekemmül ettiği de inkâr edilemez². Dolayısıyla gerek uygulamada gerekse akademide burada serdedilen görüşlerden farklı olarak konunun değerlendirilmesi mümkün olmakla birlikte, konunun tartışılması cihetinden yazının bu alanla ilgilenenlere bir bakış sunması ümit edilmektedir.

Çalışmada, binalara yönelik olmak üzere "yapı denetimi bakımından inşa faaliyetlere başlamak" ile "yapı ruhsatı bakımından yapıya başlamak" konuları ele alınarak; yapı denetimi bakımından binalarda inşaata başlamanın, aynı zamanda yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama anlamına gelip gelmediği incelenmiştir.

Çalışmanın teknik boyutunun bulunmadığı, sadece hukukî boyut içerdiği söylenemez. Zîra bina, yapı, inşaat, temel, hafriyat, proje, beton, kalıp gibi bu çalışmanın konusuyla ilgili olan hususlar inşaat ve yapı tekniklerini ilgilendiren hususlardır. Hukukî tahlile altlık oluşturulabilmesi için teknik konuların açıklanması; bu açıklamanınsa çizimlerle, grafiklerle, fotoğraflarla görselleştirilmesi ve somutlaştırılması konunun izahına katkı sunmaktadır.

² Malik, Fazlurrahman: "Faiz ve Riba", Marife Dergisi, (Çev. Hakan Şahin), 2020, Cilt 20, Sayı 1, Yaz, s. 307.

Burada konu, teknik boyuttan ve hesaplamalardan uzak kalınarak ele alınmaya gayret edilmiştir, zorda kalınmadığı sürece görsellerden kaçınılmıştır. Öte yandan; yapı denetimi ve yapı ruhsatı özelinde konuya odaklanıldığından vergi hukuku, borçlar hukuku ve sosyal güvenlik hukuku bakımından işe/inşaat başlamak konuları bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Aşağıda, evvelâ yapı ruhsatının hükümsüz sayılmaması bakımından, yapı ruhsatının düzenlendiği tarihten itibaren bina inşaatına hangi müddet içerisinde başlanacağı meselesi ele alınacaktır. Ardından “yapı denetimi bakımından inşaat faaliyetlere başlama” konusu ile “yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama” konusu binalar özelinde ayrı ayrı ele alınacaktır. Bilahare yapı ruhsatının hükümsüz hale gelmemesi için yapı denetimi bakımından inşaat başlama tarihinin mi yoksa yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama tarihinin mi esas alınması gerektiği hususu tahlil edilecektir.

I. İMAR, YAPI VE YAPI RUHSATI

A. İmar Kavramı

İmar kavramı, insanın mutluluğunu amaçlayan bir kavramdır. Bu amaca ulaşmak maksadıyla kavramın konu edildiği “şey”, üzerinde yaşadığımız mekân olan dünyadır (teknik olarak da dünyanın bir parçasıdır). Günümüz bilimi ve rilerine göre üzerinde insan hayatının var olduğu tek gezegen olan Dünya’da insan hayatının devamını sağlayan ana unsurlardan birisi ise “toprak”tır. Diğer bir ifadeyle üzerinde yaşanan mekânın esasını toprak oluşturmaktadır³.

Toprak kelimesi fizikî, biyolojik, coğrafi, felsefi veya iktisadî olarak farklı şekillerde tanımlanabilmektedir⁴. Burada bu tanımlar incelenmeyecektir, ancak imar kavramıyla ilgili olan yönü cihetinden toprağın bazı unsurlarına dikkat çekilmesi gerekmektedir. Her şeyden önce toprak bir tabii kaynaktır. Bu yönüyle üretimde kullanılan girdilerdendir. Dolayısıyla üretim faktörleri arasında yer almaktadır⁵.

Geçmişten günümüze tarihi sürece bakıldığında toprak sahibi olmak, toprağı işlemek, topraktan ziraî/sınaî ürün almak, üzerine yapı yapmak, şehirler kurmak ve toprak vasıtasıyla hayatın idamesini sağlamak; gücün simgesi ve

³ Özdemir, Selman: “İmar Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme”, Mahallî İdareler Dergisi, Yıl 2018, Sayı 69, Eylül, s. 102.

⁴ Üner, H. Bülent/Aşıcıoğlu, Faruk: “Toprağın Adli Karakteristiği”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1996, Sayı 55, s. 453.

⁵ Özdemir, 69, s. 103.

varlığın kaynağı olarak görülmüştür. Toprağın gücün simgesi ve varlığın kaynağı olarak görülmesinin en önemli nedeniyse, toprağın çoğaltma imkânı olmayan tek üretim faktörü olmasıyken, çoğaltma imkânı olmayan bu üretim faktörünü kullanan dünya nüfusunun sürekli artmasıdır⁶.

Toprağın iktisadî anlamda üretim faktörlerinden biri olması; toprağa olan talebi artırmakta, herkesçe toprak (*daha doğru bir ifadeyle toprak üzerinde kullanım hakkı*) sahibi olunmak istenmektedir⁷. Bu istek, toprağın kıt (*sınırlı*) bir kaynak olması, ikâme edilmeyen bir kaynak olması, mülkiyete konu edilebilmesi ve bu mülkiyetin nesilden nesile aktarılabilirliği (*mirasa konu*) olması nitelikleriyle bir araya geldiğinde; toprağın (*geniş anlamda gayrimenkulün*) rant aracı olması sonucunu doğurmaktadır. Toprağın bu nitelikleri ve özellikle rant aracı olması durumu, toprak üzerindeki mekân kullanımının gelişigüzel (*başiboş*) bir şekilde gerçekleşmesinin önlenmesini gerektirmektedir. Aksi halde hem iktisadî açıdan, hem sosyal barış açısından, hem de çevre ve sağlık açısından mahzurların ortaya çıkacağı izahtan varetsedir⁸.

Yaşanacak, ziraî üretim yapılacak, çalışılacak, müşterek olarak kullanılacak alanların çoğaltılması için, toprağın, diğer bir deyişle arz üzerindeki zeminin çoğaltılması mümkün değildir. Nüfus artışına göre kütleli olarak toprağın çoğaltılması mümkün olmadığından, hem sosyal refahın ve sosyal barışın artırılmasına yönelik hem de mevcut topraklardan daha fazla miktarda verim alınmasına yönelik yöntemlerin bulunmasını sağlamak gerekmektedir⁹.

Bu maksatla arz üzerindeki toprak (gayrimenkul) kullanımı, bu kullanımın içeriği ve topoğrafya üzerindeki konumları mekânsal planlarla, arazi düzenlemeleriyle ve yapılaşma kurallarıyla kontrol edilmektedir. Yukarıda yer verilen toprağı niteliğinden kaynaklı durumlar, kurallar manzumesi vasıtasıyla toprak kullanımı üzerinde bir düzen kurmayı gerektirmektedir ki; bu düzenleme ve kural koyma ihtiyacı, "*imar*" kelimesiyle karşılanmıştır¹⁰.

⁶ Seylam, S. Gökşin/Ünal, Mete: "Toprak - İnsan İlişkileri ve Tapu, Kadastro Hizmetlerinin Otomasyonu", Harita ve Kadastro Mühendisliği Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Yıl 1985, Sayı 52-53, s. 14.

⁷ Demirel, Zerrin/Gülsever, Fatma Zehra: "Türkiye'de Toprak Reformu ve Uygulamaları", s. 12, http://www.tarimreformu.gov.tr/library/belge/b_Turkiye_toprak%20reformu_uygulamalari.pdf, e.t. 08.10.2012.

⁸ Özdemir, 69, s. 104. Demirel, Gülsever, s. 12.

⁹ Özdemir, 69, s. 104.

¹⁰ Özdemir, 69, s. 104.

B. Bina ve Yapı Kavramları

Çalışma esas olarak “yapıya başlama”yı içermektedir. Ancak burada esas olarak bina niteliğindeki yapılar ele alınacaktır. Dolayısıyla süresinde başlanması gereken şeyin bina niteliğinde bir “yapı” olması zorunludur. Ayrıca yapı ruhsatının kapsamına neyin girdiğinin açıklığa kavuşturulabilmesi için de, bina ve yapı kavramlarının açıklanması gerekmektedir.

İmar Kanunu’nda “yapı” ayrı, “bina” ayrı tanımlanmıştır. Kanun’da “Yapı; karada ve suda, daimî veya muvakkat, resmî ve hususî yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik (hareketli) tesisler” olarak (m.5/9); “Bina ise, 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 yapılar” olarak (m.5/10) tanımlanmıştır.

Esasında yapının tanımlanması için, kelimenin etimolojisine bakılması uygun olacaktır. Yapı kelimesinin kökü, “yap” kelimesidir. Yap kelimesine “-ı” yapım eki getirilmek suretiyle yap kelimesinden yapı kelimesi türetilmiştir. Türkçe’de yap kelimesi, bir fiildir. Fiil ise, dilbilgisinde bir eylem (bir iş) bildirmektedir¹¹. Yap fiilinin mastar hali ise, “yapmak” kelimesidir. Yapmak kelimesinin Türk Dil Kurumu Sözlüğündeki birinci anlamının “ortaya koymak, gerçekleştirmek, oluşturmak, meydana getirmek” olduğu görülmektedir¹². Dolayısıyla yapı yapmak, yapay bir şey imal etmeyi ihtiva etmektedir. Bu yönüyle yapı, tabii zemin ve doğal topoğrafyaya yapay imalâtlarla şekil verilmesini ihtiva etmektedir.

Bir yapının,

- a- Üzeri örtülüyse, kendi başına kullanılabilirse, içine insanlar girebilir nitelikteyse ve (mesken gibi) insanların oturmasına, (okul, dükkan gibi) insanların çalışmasına, (okul gibi) insanların hem çalışmasına hem de eğitim görmesine, (sinema - tiyatro - avm gibi) insanların eğlenmesine, (otel gibi) insanların dinlenmesine yahut (cami - kilise - havra gibi) insanların ibadet etmesine yarıyorsa,
- b- Yahut da üzeri örtülüyse, kendi başına kullanılabilirse, içine insanlar girebilir nitelikteyse ve (ahır - kümes gibi) hayvanların korunmasına ya da (depo - garaj gibi) eşyaların korunmasına yarıyorsa,

bahse konu nitelikteki yapılar bina niteliğindeki yapılardır.

¹¹ Ediskun, Haydar: Türk Dilbilgisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999, s. 219.

¹² Türk Dil Kurumu, “Yapmak”, <https://sozluk.gov.tr/>, e.t. 07.11.2022.

Kanundaki tanımlara ve açıklamalara göre her bina bir yapıdır. Fakat her yapı bir bina değildir. Örneğin televizyon vericisi direği, elektrik direği, deniz feneri, su kuyusu, iskele, rıhtım, baz istasyonu, köprü, bahçe duvarı¹³, pergola, kamelya, yola döşenen rögar ve döşemeye konu rögar kapağı, sera (zemin tatbikatında) birer yapıdır¹⁴; fakat bunların hiç birisi bina değildir. Bina niteliğinde olan yapılar, yukarıda (a) ve (b) bentlerindeki nitelikleri haiz olan yapılardır. Öte yandan; İmar Kanunu yapılar da daha sonradan gerçekleştirilecek olan ilaveleri, değişiklikleri ve tamirleri de yapı olarak kabul etmektedir.

Netice itibarıyla, aşağıda değinilecek olan yapı ruhsatının kapsamına (istisnaları mevzuatta belirtilenler hariç olmak üzere) sadece binalar değil, binaların yanında yapı tanımına giren bütün sabit tesisler ve müteharrik (hareketli) tesisler, diğer bir ifadeyle yapılar girmektedir¹⁵. Bu çalışmadaki değerlendirmeler ise, "giriş" başlığında açıklandığı üzere bina niteliğindeki yapılar esas alınarak yapılacaktır.

C. Yapı Ruhsatı Kavramı

Ruhsat kavramının her mevzuatta farklı içeriği haiz şekilde, mevzuatın konusuna giren statü yönünden ayrı ayrı tanımının ve konusunun mevcut olduğu; Avukatlık Kanunu'ndan, Çay Kanunu'na kadar pek çok faaliyet alanında mevzuat koyucunun ruhsata yer verdiği; ilgili mevzuatlarda ruhsata esas bir faaliyete, bir işi yapıp yapmamaya izin verilme durumunun bulunduğu dikkati çekmektedir¹⁶. Bu bağlamda ruhsat, "mevzuat ile, o mevzuat kapsamında kalan türlü faaliyetlerin ne şekilde, kimler tarafından, hangi şartlarda gerçekleştirileceğine destur veren, böylelikle toplumsal alanı düzenleyen belge" olarak tanımlanabilir¹⁷. Farklı mevzuatlarda ruhsata izin, lisans, faaliyet belgesi, işletme belgesi gibi farklı isimler verilebilmektedir.

Ruhsat olarak adlandırılan belge yetkili merci onayıyla hayat bulmakta, tasdik neticesinde hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla ruhsat bakımından tasdik işlemi, ruhsatın müessiriyet şartını teşkil etmektedir¹⁸.

¹³ İmar Hukuku Ders Notları, Teksir, s. 41, <http://web.iku.edu.tr/courses/mimar/arc853/DOC/Kitap.doc>, e.t. 02.10.2009.

¹⁴ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 21.09.2022 tarih ve E: 2022/577, K: 2022/1567 sayılı kararı.

¹⁵ Özdemir, Selman: "Yapı Ruhsatının Kolluk/Zabıta Niteliği", Mahallî İdareler Dergisi, Yıl 2017, Sayı 51, Mart, s. 5.

¹⁶ Özdemir, 51, s. 4.

¹⁷ Çal, Sedat: Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 21.

¹⁸ Zanobini, Guido: İdare Hukuku C-1 (Umumiyet İtibarı ile İdarî Nizam), (Çev. Atif Akgüç, Sahir Erman), M. Sadık Kâğıtçı Matbaası, İstanbul, 1945, s. 227.

İmar Kanunu'nun "yapı ruhsatiyesi" başlıklı maddesinde (m.21) ve Kanun'un diğer maddelerinde yapı ruhsatının bir tanımına yer verilmemiştir. Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde ise "bir parselde, Ek-10'da yer alan forma uygun olarak bu Yönetmelikle öngörülen belgeler ile projelerin onaylanması sonrasında ilgili idaresince tanzim edilen, onaylı resmî izin belgesi" şeklinde yapı ruhsatının "soyut" bir tanıma yer verildiği görülmektedir (m.4/rrrr).

Yapı ruhsatını tanımlayabilmek için, ruhsat kelimesini ve yapı kelimesini ayrı ayrı ele almak gerekmektedir. Yukarıda yapıya dair açıklamalara yer verilmiştir. İmar Kanunu'nun ilgili madde başlığında "ruhsatiye" kelimesinin kullanılmış olmasına istinaden, tanıma evvelâ ruhsatiye kelimesinin açıklanmasıyla başlamak uygun olacaktır. "Ruhsatiye" izin manâsına gelmektedir¹⁹. Aynı anlamda kullanılan "ruhsatnâme", birleşik isimdir ve Arapça "ruhsat" ile Farsça "nâme" kelimelerinden oluşmaktadır²⁰. "Nâme" kelimesi ise mektup, kitap anlamlarına gelmektedir²¹. Ancak ruhsat kelimesi ve nâme kelimesi "ruhsatnâme" şeklinde birleşik olarak kullanıldığında "izin belgesi", "izin kâğıdı" anlamlarını ihtiva etmektedir²².

Ruhsatın izin, ruhsatnâmenin izin belgesi anlamlarına gelmesi, kezâ ruhsatla bir mevzuat kapsamında kalan türlü etkinliklerin/faaliyetlerin ne şekilde, kimler tarafından, hangi koşullarda gerçekleştirileceğine destur verilmesi hususları bir arada ele alındığında; yapı ruhsatının, imar mevzuatı kapsamında kimlerin, ne şekilde, hangi koşullarda, nerelere ne tür yapılar yapabileceklerine destur veren ve yapılan yapılarda ne çeşit değişiklikler yapabileceklerine icazet veren belgeyi ifade ettiği söylenebilir²³. Bir başka tanımda da yapı ruhsatı özetle "inşaat, tamirat veya ilâvenin yapılmasına izin veren belge" olarak açıklanmıştır²⁴.

Yukarıda ele alınan toprak sathının kullanımına yönelik normlar ihtiva eden kanunlardan olan İmar Kanunu, gelişigüzel arazi kullanımını ve bu bağlamda gelişigüzel yapı yapılmasını yasaklamış; yapılaşmayı ve arazi kullanımını bazı kurallara tabi kılmıştır. Kanun'un arazi kullanımına yönelik getirdiği kurallardan birisi de yapı ruhsatıdır. Nitekim Kanun'da, bir yapı yapılabilmesi için evvelâ "yapı ruhsatı alınması kuralı" benimsenmiştir (m.20, m.21, m.22).

¹⁹ Kanar, Mehmet: Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, 2009, s. 380.

²⁰ Özdemir, 51, s. 5.

²¹ Kanar, s. 347.

²² Özdemir, 51, s. 5.

²³ Özdemir, 51, s. 5.

²⁴ Abacıoğlu, Muhittin: Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 321.

Bir yapının inşa edilmesinin, yapılmış bir yapıda tamirat yahut değişiklik yapılmasının veya yapılmış/yapılacak bir yapıya ilâve (ek) yapılmasının ruhsata tabi kılınmasının amacı; gerçekleştirilecek imâlâtın imar plânlarına, yapının inşa edileceği bölgenin koşullarına ve yönetmelik hükümlerine uygun imal edilmesini sağlamak, böylelikle inşa edilecek yapının hem fizikî/estetik olarak, hem fen/teknik olarak, hem de sağlık/çevre bakımından başta insan olmak üzere bütün canlıların kullanımına uygun olmasını temin etmektir²⁵.

Öte yandan mevzuat koyucu, imar düzeni bakımından bazı yapıların yapılmasını ruhsata tabi tutmuşken, bazı yapıların yapılmasını ruhsata tabi tutmamış sadece izne tabi tutmuş, bazı yapıların yapılmasını yine ruhsata tabi tutmamış sadece proje hazırlanarak proje onayına ve bildirim tabi tutmuştur. Bazı yapıların yapılması ise ne ruhsata, ne izne, ne de proje onayına tabi tutulmamış, sadece bildirim tabi tutulmuştur.

Ruhsat alınarak yahut ruhsat alınmasına gerek olmamakla birlikte izin ve onay alınarak inşa edilecek olan imalatlar birer yapı olduğu gibi; ruhsat alınmadan yahut izin ve onay alınmadan inşa edilebilecek olan imalatlar da birer yapıdır. Ruhsat yahut izin alınmadan yapılacak imâlât, imâlâta konu şeyi yapı statüsünden çıkarmadığından, sadece o yapının ruhsat alınmadan, izin alınmadan yahut projeleri onaylanmadan imal edilebilmelerine müsaade edildiğinden, bunlar ruhsat/izin gerektirmeyen yapılar olarak isimlendirilmektedir²⁶.

Bu açıdan yapı inşasını temelde "ruhsat gerektiren" yapı inşası ve "ruhsat gerektirmeyen" yapı inşası olarak ikiye ayırmak mümkündür²⁷. Ruhsat gerektirmeyen yapı inşasını da kendi içerisinde üç alt gruba ayırmak mümkündür. Bu gruplama akımından konu ele alındığında, yapıları "yapımına başlanması için ruhsat alınması gereken yapılar", "yapımına başlanması için ruhsat alınmasına gerek olmayan ancak proje hazırlatılarak projenin onaylanmasını gerektiren yapılar", "yapımına başlanması için ruhsat alınmasına gerek olmayan ancak izin alınması gereken yapılar" ve "yapımına başlanması için ruhsat alınmasına gerek olmayan ancak bildirimde bulunulması gereken yapılar" olarak yapı ruhsatı hukuku bakımından gruplandırılmaları mümkündür.

Bazı idarî yargı kararlarındaysa yapının ne olduğu hususunda bilgi eksikliklerinin olduğu, aslında yapı olan imalatın yapı olmadığı, bu nedenle ruhsat

²⁵ Artukmaç, Sadık: Türk İmar Hukuku, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1969, s. 56.

²⁶ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 21.09.2022 tarih ve E: 2022/577, K: 2022/1567 sayılı kararı.

²⁷ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 19.01.2022 tarih ve E: 2021/774, K: 2022/154 sayılı kararında yer alan karşı görüş açıklaması.

alınmadan imal edilebileceği gibi bu yapılara İmar Kanunu'ndaki yaptırımların da uygulanamayacağı yönünde kararlar verildiğine rastlanmaktadır. Bu hususun sebebinin, yapı konusundaki “teknik bilgi eksikliği”nden ileri geldiği düşünülmektedir. Örneğin bir parselin 2805,08 metrekarelik kısmında zemin tesviyesi yapılmış, tesviye sonrasında bu sahaya beton dökülmüş ve beton seviyelendirilmiş, ardından bu betonarme saha önce otopark olarak sonra go-kart pisti olarak kullanılmaya başlanmıştır. Söz konusu imalât hakkında “uygulamanın İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde yer alan yapı tanımına uygun ve yapı niteliğine haiz olmadığı”na karar verilmiştir²⁸ ki; hem Mekânsal Plânlar Yapım Yönetmeliği eki listede otoparkın bir altyapı tesisi olduğunun belirtilmesi, hem go-kart sahasının rekreatif tesis niteliğinde olması, hem de yukarıda “B. Bina ve Yapı Kavramları” alt başlığından bu yana aktarılan hususlar birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu mahkeme kararının hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan; bir yapının yapımına başlanması için ruhsat alınmasına gerek olmaması, yukarıda da ifade edildiği üzere bu imalâtın yapı olmadığı anlamına gelmemektedir. Uygulamada ise “imalat ruhsat alınmadan yapılabilirse, o zaman bu imalat yapı değildir” gibi hatalı değerlendirmelerle karşılaşılabilir. Örneğin derz, iç ve dış sıva - boya ve badana, dış cephe kaplama, kiremit aktarma, oluk değiştirme, gölgelik gibi imalat, onarım ve değişiklikler de Kanun gereği yapıdır. Ancak mevzuat koyucu bu yapı işlerinin yapılmasını ruhsat alınmasından bağımsız tutmuştur. Bu tür imalâtların ruhsattan bağımsız tutulması, bu imalâtların yapı olmadığı anlamına gelmediği, aksine bunların da yapı olduğu ancak bunların yapılması yönünden ruhsat alınma süreci bakımından muafiyet getirildiğini göstermektedir²⁹.

İfade etmek gerekir ki; inşa sürecinin onlarca aşaması bulunmakta olup ruhsat, inşa sürecinin aşamalarından sadece birisidir. Dolayısıyla yapı inşasının ruhsat gerektirmemesi demek, yapımın imar mevzuatına aykırı gerçekleştirilebileceği anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifadeyle bir yapının ruhsat alınmadan yapılabilmesi demek; herkesin keyfince (imar düzenine tabi olmadan) gelişigüzel dilediği yere yapı yapabileceği anlamına gelmemektedir. Nitekim ruhsata tabi olmayan yapılar da, imar düzeni kurallarına tabi olarak yapılmak durumundadır. Bu yönüyle ruhsat

²⁸ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 16.03.2022 tarih ve E: 2022/572, K: 2022/564 sayılı kararı.

²⁹ Kalabalık, Halil: İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 476.

gerektirmeyen yapılar da mevzuatla belirlenen kurallara uygun yapılmak zorundadırlar. Mevzuat koyucu bazı yapıların yapılmasını yapı ruhsatından bağımsız tutarak, yapı ruhsatının bürokratik işlemlerine ve malî masraflarına katlanmadan, ilgilere söz konusu yapıları inşa etme imkânı tanımıştır. Fakat imar mevzuatının bazı yapıların ruhsat prosedürüne tabi tutmadan yapılmasına icazet vermesi, bu yapıların ruhsat prosedürü haricindeki diğer imar kurallarına da uyulmadan yapılabileceği anlamına gelmediğinin hatırdan çıkarılmaması gerekmektedir.

II. YAPI RUHSATININ GEÇERLİLİK SÜRESİ

Yapı ruhsatı adı verilen belge düzenlendikten sonra, ruhsata konu olan yapının imalâtına/inşaatına başlamayı kanun belli bir süreye tabi tutmuş; yapı ruhsatı alındıktan sonra belli bir süre içerisinde yapıya başlanmasını zorunlu kılmış; bunda kamu yararı görmüştür³⁰. Bu zorunluluğunun arkasında yatan nedenlerin ne olduğu bu çalışmanın ana konusu dışında olmakla birlikte, bu hususlara aşağıda kısaca değinilecektir.

Yapı ruhsatı, mevzuatta belirtilen süre içerisinde yapıya başlanması kaydıyla geçerlidir. Süresi içerisinde yapıya başlanmaması halinde yapı ruhsatı hükümsüz hale gelmektedir ki; bu durum bize yapı ruhsatının "sürelî bir idarî işlem" olduğunu göstermektedir³¹.

Ruhsat alındıktan sonra yapıya hangi süre içerisinde başlanması gerektiği İmar Kanunu'nda "Yapıya başlama müddeti, ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır" şeklinde belirtilmiştir (m.29/1). Yapıya bu müddette başlanmamasının sonuçlarını da kanun koyucu açıklamıştır. Ruhsatın düzenlenmesi tarihinden itibaren iki yıl içinde yapıya başlanmazsa, "... verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir" (m.29/1).

Örneğin 01.01.2018 tarihinde bir yapı ruhsatı tanzim olunmuşsa, en geç 01.01.2020 tarihine kadar (01.01.2020 tarihi dâhil) yapıya başlanması gerekmektedir. Şayet en geç 01.01.2020'de yapıya başlanmamış, yapıya bir gün sonra 02.01.2020 tarihinde başlanmışsa; bu durumda 01.01.2018 tarihli yapı ruhsatı 02.01.2020 tarihinde hükümsüz hale gelmiş olacağından; 01.01.2020 tarihinden sonra başlanan yapı, ruhsatsız başlanan herhangi bir yapıdan fark-

³⁰ Şekerci, Ersin: "İmar Hukukunda Yapı İzni", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 1981, Sayı 2, s. 193.

³¹ Hondu, Selçuk: İmar Hukuku Ders Notları, Türkiye Adalet Akademisi Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Ankara, 2004, Teksir, s. 65.

sız olacaktır³². Bu örnek ruhsat geçerlilik süresi ve yapıya başlama bakımından bir günün bile ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Ruhsat geçerlilik süresi olan iki yıllık süre içerisinde ne yapılırsa, hangi çalışmalar gerçekleştirilirse yapıya (*bu çalışma konusu özelinde binaya*) başlanmış sayılacaktır? Yapıya başlama ile inşaat başlama aynı “şey” midir? Aşağıda bu hususa ilişkin uygulamadaki tartışmaların özetine yer verilerek çalışmaya devam edilecektir.

III. YAPIYA BAŞLAMA HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR

Düzenlendiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde yapıya başlanmaması halinde yapı ruhsatını hükümsüz kıldığından, ruhsatın düzenlenmesi sonrasında iki yıllık sürede yapıya başlamak önem arz etmektedir. Ruhsatı hükümsüz kılmamak için uygulamada türlü türlü değerlendirmeler yapılarak konunun ele alındığına şahit olunmaktadır. Başka mevzuatlardaki muhtelif durumlar, yapı ruhsatı alanına da sirayet ettirilerek, bazı hallerde kanunun dolanılmaya çalışıldığı gözlenmektedir.

Kamu ihalesi suretiyle yaptırılan inşaat işlerinde, taahhüdün imzalanması tarihinde işe başlanmış sayılabilmektedir. Konuya ilişkin günlük müzâkerelerde, buradaki işe başlamanın yapıya (binaya) başlama olarak kabul edilebileceği ileri sürülebilmektedir. İhale sözleşmelerinde, işyeri teslimi tarihi veya işe fiilen başlanacak tarihinin belli edilmesi halinde, söz konusu tarihlerin de işe başlama tarihi olarak esas alınabileceği belirtilebilmektedir³³. Yahut da “*taşeron*” adı verilen biçimde alt işveren vasıtasıyla yürütülen inşaat-taahhüt işlerinde, esas işverenle yapılan sözleşmede yazılı işyeri teslim tarihi, işe başlama tarihi olarak kabul edilmektedir³⁴.

Yine günlük müzâkerelerde arsanın kenarlarına zemin tesviyesine ve ka-
rıya esas köşe kazıklarının çakılmasıyla yapıya (binaya) başlanmış olunacağı yönünde beyanlarda bulunulmakta; kimi zaman arsada hafriyat çalışması

³² Özdemir, Selman: İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 480. Fakat yapı ruhsatının düzenlendiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde yapıya (inşaat) başlanılmaması durumu, yapı ruhsatını tanzim eden idareden kaynaklı ise, bu durumda iki yıllık sürenin hesabında söz konusu gecikilen sürenin dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir; Ergen, Cafer/Böke, Veli: Kaçak Yapı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 252.

³³ Maliye Bakanlığı'nın (Gelir İdaresi Başkanlığı'nın) 27.04.2006 tarih ve B.07.1.GİB.0.40/4076-112/31824 sayılı yazısı.

³⁴ İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası: “İnşaat İşletmelerinde Muhasebe ve Vergi Uygulamaları”, s. 94, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/seminernotlar/28122013/28122013.pdf>, e.t. 24.07.2019.

yaparak tesviye yapılmasının yapıya (binaya) başlama olarak değerlendirilebilmekte; bazen de hafriyat yapmak yeterli görülmemekte, ilâveten yapının (binanın) temelinin kazılması gerektiği yönünde görüşler serdedilebilmektedir.

İnşaat ve imar hukuku meseleleriyle ilgilenenlerin günlük fiilî tabrikatlara ilişkin serdettikleri bu görüşler saygıdeğer görüşlerdir. Lâkin mevzuatta karşılığı olmadığı sürece görüşlerin hukukî bakımdan dikkate alınması mümkün değildir. Bu nedenle, yapıya başlamanın hangi anda vuku bulduğu konusunda mevzuatın konuyu nasıl ele aldığı bu çalışmanın ana temasını oluşturmaktadır.

Bilindiği üzere münhasıran idare hukukunda kurallar, statülere ilişkin normları ihtiva etmektedir³⁵. Kişi, durum yahut olay hangi statüyle ilgiliyse, o statünün kurallarının o kişiye, o duruma yahut o olaya uygulanması gerekmektedir. Örneğin ihaleyle ilgili bir meselede statü hukuku olan ihale hukuku kurallarının, vergiyle ilgili bir meselede statü hukuku olan vergi hukuku kurallarının, imarla ilgili bir meselede statü hukuku olarak imar hukuku kurallarının uygulanması gerekmektedir. Yapıya (binaya) başlama bakımından uygulamada yaşanan tartışmaların, yukarıda yer verilen farklı statülere ilişkin durumu göz önünde bulundurulmadan yapıldığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla "sözleşmeye göre işe başlanmış olmak", aynı zamanda "İNŞAATA DA BAŞLANMIŞ OLUYUĞU" anlamına gelmemektedir. Kezâ "İNŞAAT İŞLERİNE BAŞLANMIŞ OLMAK" DA "YAPUYA (BINAYA) BAŞLANDIĞI" anlamına gelmemektedir. Yukarıda yer verilen örnekteki "işe başlama" olarak adlandırılan durumlar sözleşme hukuku, vergi ve muhasebe uygulamaları ile sosyal güvenlik mevzuatı bakımından işe başlamaya esas alınan tarihlerdir³⁶. İşe başlama, işyerinin SGK'ya bildirilmesi ve işe giriş bildirgesinin verilmesi bakımından önem arz etmektedir³⁷. İşe başlama aynı zamanda işletmenin faaliyete geçmesi, meslek veya sanatın icraya başlanması, vergiyi doğuran olayın tespiti bakımından da önem arz etmektedir ve Vergi Usûl Kanunu yönünden muhtelif mükellefiyetler ihtiva etmektedir³⁸.

³⁵ Çoban Atik, Ayşegül: "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 21, Sayı 1, s. 19. Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları - Cilt I, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966, s. 482-483. Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil: Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009, s. 43. Özgür, Erdem: "İdarî İşlemler ve İdarî Sözleşmeler", İdare Hukuku, (Edit. Erdem Özgür), Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Yayınları, Ankara, 2020, s. 107.

³⁶ Diril, Funda: İnşaat Sektöründe Kazancın Tespiti ve Vergilendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İzmir, 2010, s. 135.

³⁷ Göktaş, Murat: "Sosyal Güvenlik Hukukunda Müeyyidesi Ağır Bir İşveren Yükümlülüğü: İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgesi", Mali Çözüm, Yıl 2010, Sayı 98, s. 207.

³⁸ Hatipoğlu, Cengizhan: "İşe Başlama Bildiriminin Yapılmamasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi ve Bunu Önlemeye Yönelik Çözüm Önerileri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2015, Cilt 73, Sayı 1, s. 188.

İşe başlama tarihleri aynı zamanda, istisna sözleşmelerindeki yükümlülükler ve edimler yönünden de önem arz etmektedir³⁹. Bu nedenle yer teslimi yapılması tarihi, sözleşmenin akdedilmesi tarihi, sözleşmede belirtilen işe başlama tarihi gibi tarihler; inşaat sözleşmelerinde karşılıklı edimler⁴⁰, vergi ve sosyal güvenlik işlemleri bakımından önem arz etmektedir. Hâlbuki sözleşme hukuku alanı, vergi hukuku alanı, sosyal güvenlik hukuku alanı, imar hukuku alanı ve yapı denetimi hukuku alanı hukukî açıdan farklı statüleri ve konuları düzenlemektedirler.

Tartışmalar, sözleşme hukuku bakımından yahut vergi veya sosyal güvenlik hukuku bakımından işe başlanmakla birlikte; aynı zamanda yapı ruhsatı bakımından yapıya (binaya), yapı denetimi bakımından da inşaat başlanmış olup olmadığı noktasında toplanmakta; yapı denetimi bakımından inşaat ve yapı ruhsatı bakımından yapıya (binaya) başlamanın aynı “şey” olup olmadığı özelinde yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle çalışmanın devamında bu iki nokta üzerinde durularak, yapı denetimi bakımından inşaat başlama ile yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama konuları biraz daha yakından incelenecektir.

IV. YAPI DENETİMİ BAKIMINDAN İNŞAATA BAŞLAMA

Yapı denetimi bakımından inşaat başlamanın ne olduğunun açıklanabilmesi için yapı denetimi hakkında kısa bir bilgi vermenin ve bu sistemin tanıtımının yapılmasının, meselenin anlaşılabilirliğine katkı sunacağı değerlendirilmiştir.

A. Yapı Denetiminin Konusu

Denetimle, plânlanan eylem ve gerçekleşen eylem karşılaştırılarak, gerçekleşen durumun plânlanan durumdan sapıp sapsadığının, bir sapma varsa bunun sebeplerinin ne olduğunun belirlenmesi, sapmanın sebeplerinin ortadan kaldırarak plânlanan duruma ulaşılması amaçlanmaktadır⁴¹. Zira gerçekleşen olayla gerçekleşmesi istenilen sonuçların karşılaştırılması denetimle mümkündür⁴².

³⁹ Öngören, Gürsel: İnşaat Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2016, s. 209 vd. Yücel, Özge: “Borçlar Kanunu 358/1 Hükmüne Göre Yüklenicinin İşe Zamanında Başlama ve İş Südürme Borcu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 57, Sayı 3, s. 781 vd.

⁴⁰ İnşaat sözleşmelerindeki işe başlama kavramı için bkz.; Baradan, Selim/Yiğiter, Hüseyin: “İnşaat Sözleşmeleri ve Sözleşmelerin Uygulanması”, s. 44 v.d., Dokuz Eylül Üniversitesi İnşaat Mühendisliği Bölümü Yapı İşletmesi Dersi Notları, <http://kisi.deu.edu.tr/huseyin.yigiter/YI%20%2306%20-%20INSAAT%20SOZLESMELERI.pdf>, 24.07.2019.

⁴¹ Pala, Murat/Demir, Mehmet Şirin: “Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Yapı Denetimi Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Bu Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri”, Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, Yıl 2017, Sayı 6, s. 21.

⁴² Pala, Demir, s. 21.

Etkili bir yapı denetimden bahsedebilmek için, bir plânın ve plânlama aracının olması gerekmektedir⁴³. Plâna ve plânlama aracına göre, inşa sonucu ortaya çıkan ürünün mukayese edilmesi ve denetlenmesi mümkün olabilecektir.

Mevzuatta bir yapının inşa sürecinin denetlenmesinde hem yapının projesinin denetlenmesinin, hem de yapının inşasının (kendisinin) denetlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir⁴⁴. Dolayısıyla yapı denetiminin "proje aşaması" ve "inşa aşaması" olmak üzere iki ana aşaması bulunmakla birlikte mevzuatta, aşağıda değinileceği gibi yapı denetimi üç aşamalı bir denetim süreci olarak düzenlenmiştir.

Yapı Denetimi Hakkında Kanun hükümlerine göre, yapının projesinin denetimi ve yapının inşasının denetimi sağlanınca "imar plânına, fen kurallarına, sanat kurallarına, sağlık kurallarına ve standartlara uygun biçimde, 'kaliteli yapı' yapılmış olacaktır" (m.1). İmar plânına, fen kurallarına, sanat kurallarına, sağlık kurallarına ve standartlara uygun biçimde, 'kaliteli yapı' yapmak ile ne amaçlanmaktadır? sorusunun cevabını da kanun koyucu, "can güvenliğini ve mal güvenliğini temin etmek" şeklinde cevaplamaktadır. Dolayısıyla yapı denetimi müessesesi esas olarak, can güvenliğini ve mal güvenliğini temin edecek biçimde kaliteli yapıların yapılması konusuylla ilgilenmektedir. Diğer bir deyişle, "projenin hazırlanması ve ardından başlanan inşa faaliyeti süresince" imar plânına, fen kurallarına, sanat kurallarına, sağlık kurallarına ve standartlara "uygunluğun" sağlanıp sağlanmadığının denetlenmesi hususu, yapı denetiminin konusuna girmektedir⁴⁵.

Bu yönüyle yapı denetimi; her yapının türü ve niteliği dikkate alınarak fonksiyonellik, güvenilirlik ve ekonomiklik özelliklerini sağlamak amacıyla, yapının her parçası için projelere, ilgili mevzuata-plâna-standartlara-şartnameye ve talimatlara uygunluğun incelenmesi, ayrıca çevre değerlerini, zamanı, estetiği, konfor kayıplarını önlemeye yönelik laboratuvar dâhil her türlü teknik ve idarî çalışmaların, incelemelerin ve faaliyetlerin tamamıdır⁴⁶.

⁴³ Pala, Demir, s. 21.

⁴⁴ Özdemir, Selman: "Yapı Denetim Kuruluşuna İmar Kanunu Kapsamında Para Cezası Verilip Verilemeyeceği Hakkında Bir İnceleme: Yapı Denetim Kuruluşlarının Fennî Mesuliyet Sorumlulukları", Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 3, Sayı 2, s. 184.

⁴⁵ Özdemir, 3/2, s. 184.

⁴⁶ Kural, Recep/Ünal, Osman: "İnşaat Sektöründe Yapı Denetimi ve Afyonkarahisar İlindeki Uygulamaların Araştırılması", Afyon Kocatepe Üniversitesi Fen ve Mühendislik Bilimleri Dergisi, Yıl 2015, Sayı 15, s. 1.

B. Yapı Denetimi Firmalarının Gördüğü Fonksiyon: İmar Kolluğuna Yardımcı Olmak

Yapı Denetimi Hakkında Kanunda, “Yapı denetim kuruluşu: Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile münhasıran yapı denetimi görevini yapan, ortaklarının tamamı mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişi” olarak tanımlanmıştır (m.1). Bu tüzel kişilerin neredeyse tamamının limited şirket statüsünde özel hukuk tüzel kişiliği edindikleri müşahade edilmektedir. Şirket unvanlarındaysa ekseriyetle “yapı denetimi” ibaresi yer almaktadır⁴⁷. Bu firmaların gördüğü fonksiyonun açıklanması, inşaata/yapıya başlama konusuna altlık oluşturmak bakımından elzemdir.

Coğrafi ve jeolojik durumu nedeniyle ülkemiz her an deprem tehlikesiyle karşı karşıyadır⁴⁸. Ülkedeki insanları deprem tehlikesinden korumak, deprem öncesinde, deprem esnasında ve deprem sonrasında gerekli tedbirleri almak, bu maksatla kurallar koymak ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak da devletin görevlerindedir⁴⁹.

Ülkemizde görülen depremlerle aynı büyüklükteki depremler sonucu gelişmiş ülkelerde vuku bulan can ve mal kayıplarının, ülkemizdeki kayıplara oranla az olmasının nedenleri incelendiğinde; bu nedenlerin başında ülkemizdeki yapı kalitesinin düşük olması ve denetimsiz imalâtın geldiği anlaşılmıştır⁵⁰. Bu durum, devletin yukarıda belirtilen tedbirleri alıp almadığı noktasında soru işaretlerine sebep olmakta, devletin bu konuya ilişkin görevlerini yerine getirip getirmediğini sorgulatmaktadır.

Tanzimat döneminden itibaren yapılaşmayla ilişkin kurallar getirilmekle birlikte, yapı denetimine ilişkin modern kuralların Cumhuriyet dönemiyle mevzuata girdiği; 1930 yılında “Belediye Kanunu” ve “Umumî Hıfzıssıhha Kanunu” ile başlayan norm sürecinin, 1933 yılında “Belediye, Yapı ve Yollar Kanunu”, 1944 yılında “Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun”la devam ettiği⁵¹; ardından 1956 tarihinde (6785 sayılı) “İmar Kanunu”nun, 1985 yılında (3194 sayılı) “İmar Kanunu”nun ve nihayetinde

⁴⁷ Özdemir, 3/2, s. 183.

⁴⁸ Ömürbek, Nuri/Karaatlı, Meltem /Cömert, Hafize Gonca: “Ahp-Saw ve Ahp-Electre Yöntemleri ile Yapı Denetim Firmalarının Değerlendirmesi”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Yıl 2016, Cilt 14, Sayı 27, s. 172.

⁴⁹ Ömürbek vd, s. 172.

⁵⁰ Davraz, Metin/Başpınar, Ebru/Ceylan, Hakan: “Yapı Denetim Kurumları Öncesi Isparta ve Yakın Çevresindeki Hazır Beton Kalitesi”, Teknik Bilimler Dergisi, Yıl 2012, Cilt 2, Sayı 1, s. 18.

⁵¹ Atabey, İsmail İsa/Bozdoğan, Kanat Burak: “Yapı Denetim Kanunu Uygulamalarında Sivas Örneği”, Engineering Sciences, Yıl 2012, Cilt 7, Sayı 1, s. 120. Kural ve Ünal, s. 1.

2001 yılında "Yapı Denetimi Hakkında Kanun"un yürürlüğe girerek yapı denetimine ilişkin norm sürecinin devam ettiği görülmektedir⁵².

Geçen süreç, norm koyma bakımından devletin görevini yerine getirme çabasında olduğunu, ancak esas sorunun norm koymada değil var olan normların uygulanmasında olduğunu göstermiştir. Sürecin sonunda devlet, yapı denetimine ilişkin kanun çıkararak imar kolluğuna yardımcı unsurlar teşkil etmekle uygulamadaki problemleri çözmeyi amaçlamıştır. Ancak yapı denetimi sisteminin ülkemizdeki normların uygulanmaması sorununa derman olup olmadığı da tartışmalıdır. Lâkin bu husus bu çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

Anayasa Mahkemesi insanların barınarak, üreterek, çalışarak veya sosyal ve kültürel faaliyetlerde bulunarak hayatlarının önemli bir bölümünü içinde geçirdikleri yapılarda can ve mal güvenliklerine ilişkin endişe duymadan yaşayabilmelerinin, yapıların doğru projelendirilmesi ve doğru imal edilmesine, etkili bir yapı denetiminin sağlanmasına bağlı olduğunu vurguladıktan sonra; yapı denetiminin özünün deprem, heyelan, toprak kayması, çığ düşmesi, sel gibi tabii afetlerden kaynaklanan yapı hasarlarının önlenmesi ve hasarların en aza indirilmesiyle birlikte yapının varlığının, insan sağlığını ve insan hayatını güvence altına alacak şekilde sürdürülmesi, bu suretle toplum düzeninin sağlanması olduğunu belirtmektedir⁵³.

Yapıların gerek tasarım, gerek imalât aşamasında can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla denetlenmeleri gerekmektedir⁵⁴. Bu yönüyle yapıım sürecinin denetimi de başlı başına bir kolluk/zabita faaliyetinin yürütülmesi işi ni ihtiva etmektedir⁵⁵. İmar hukuku bağlamında mekâna etki eden plânlama işlemleri ile plânların zemine tatbikine dair uygulama işlemlerinin tamamı kolluk faaliyeti kapsamında kalmaktadır⁵⁶. Bu açıdan imar hukukunun bütün işlemleri, kolluk niteliğindeki işlemlerdendir⁵⁷. Bu husus, bir imar plânının kolluk/zabita niteliğinin mevcut olduğuna, keza bir yapı ruhsatının yahut yapı kullanma izninin de kolluk/zabita niteliğinin mevcut olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda yapıım sürecinin denetimi de kolluk faaliyetleri kapsamında

⁵² Özdemir, 3/2, s. 184.

⁵³ Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı.

⁵⁴ Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı.

⁵⁵ Özdemir, 3/2, s. 185.

⁵⁶ Özdemir, 51, s. 6.

⁵⁷ Özdemir, 2019, s. 391.

yürütülen işlerin bir parçasıdır⁵⁸. Ancak belirtmek gerekir ki, “proje denetimi ve yapı denetimi görevi, İmar Kanununa göre (esas olarak) belediyelere ve il özel idarelerine ait bir görevdir”⁵⁹. Dolayısıyla yapılardaki kolluk/zabıta, diğer bir ifadeyle denetim yetkisinin aslı sahibi, belediyeler ve il özel idareleridir.

Anayasa Mahkemesi, Yapı Denetimi Hakkında Kanun’la yeni ve özel bir düzenlemeye gidildiğini; yapıların denetiminin “devletin denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla” yapı denetim kuruluşu denen özel hukuk tüzel kişilerine verildiğini ifade etmektedir⁶⁰. Bu husus, yapı denetiminde aslı görevin idareye ait olduğunu, yapı denetim firmalarının denetim yapmasının ilgili idarelerin denetim yetkilerini ortadan kaldırmadığını göstermektedir⁶¹. Anayasa Mahkemesi, Yapı Denetimi Hakkında Kanun’la yapı denetim kuruluşlarına mahallî nitelikteki müşterek ihtiyaçlardan olan imar kolluğunun yapı denetim kısmının karşılanmasında belediyelere ve il özel idarelerine “teknik destek görevi”nin verildiğini söylemektedir⁶².

Yapı denetim kuruluşlarına Kanun, belediyeye ve il özel idaresine proje denetiminde ve yapı denetiminde teknik destek sağlama fonksiyonu vermiştir. Fakat yapı denetim kuruluşlarının denetleme yetkisinin içeriğinde, tek başına kamu gücünün kullanılması ve bu bağlamda icraî bir idarî yetki kullanma hali söz konusu değildir. Zîra yapı denetim kuruluşu, projede ve yapımda herhangi bir mevzuata aykırılığın olduğunu tespit etmesi halinde, durumu ilgili idareye bildirmekle görevli olup, kamu gücünü kullanarak icraî idarî işlemi uygulama görevi ve yetkisi ilgili idarede bulunmaktadır⁶³.

Anayasa Mahkemesi, yapı denetim kuruluşlarının proje denetimine ve yapı denetimine yönelik mahallî idarelere teknik destek verme işlerinin, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu aslı ve sürekli görevler arasında bulunmadığını ifade etmiştir⁶⁴. Dolayısıyla yapı denetim kuruluşlarının bir kolluk teşkilâtı veya zabıta birimi olmadığı, ancak mahallî idarelerin imar kolluğu faaliyetinin yardımcı elemanları olarak işlev gördükleri söylenebilir⁶⁵.

⁵⁸ Özdemir, 3/2, s. 185.

⁵⁹ Anayasa Mahkemesinin 29.11.2012 tarih ve E: 2011/106, K: 2012/192 sayılı kararı.

⁶⁰ Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı.

⁶¹ Özdemir, 3/2, s. 185.

⁶² Anayasa Mahkemesinin 09.11.2002 tarih ve E: 2001/377, K: 2002/59 sayılı kararı.

⁶³ Özdemir, 3/2, s. 185.

⁶⁴ Anayasa Mahkemesinin 03.11.2011 tarih ve E: 2010/75, K: 2011/150 sayılı kararı.

⁶⁵ Özdemir, 3/2, s. 186.

Netice itibarıyla kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu yararı amacıyla ihdas edilen yapı denetimi müessesesiyle yapı denetim kuruluşlarına, mahallî idarelerin yerine geçme ve onlar gibi işlem tesis etme yetkisi verilmemiş, mahallî nitelikteki müşterek ihtiyaçlardan olan o mahaldeki yapıların denetlenmesi işinde mahallî idarelere teknik destek sağlanması fonksiyonu verilmiştir⁶⁶. Kezâ Yapı Denetimi Hakkında Kanun, diğer kanunlarla mahallî idarelere tevdi edilen yapı denetimi görev ve yetkilerini de kaldırmamıştır⁶⁷.

Dalkılıç, Yapı Denetimi Hakkında Kanun'la özel idarî kolluk faaliyetine ilişkin yetkilerin kullanılmasının özel kişilere devredildiğini, ilâveten bu hususta Anayasa Mahkemesi'nin çelişkili kararlarının olduğunu belirtmektedir⁶⁸. Dolayısıyla özel hukuk tüzel kişilerine kolluk yetkisi ya da imar kolluğuna yardım etme görevi verilmesi hususunda farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte; bu çalışmanın ana konusunun, özel hukuk tüzel kişilerine kolluk yetkisi ya da imar kolluğuna yardım etme görevi verilmesi meselesinin incelenmesi değildir. Bu nedenle özel hukuk kişilerinin imar kolluğu faaliyetlerine yardım etme suretiyle katılması hususunda burada daha fazla tartışmaya yer verilmesinin, çalışmanın mecrayı dışına çıkılması tehlikesini ihtiva etmesi nedeniyle, bu hususların derinlemesine tartışması burada yapılmamıştır.

C. Yapı Denetimi Bakımından İnşaata Başlama

1. Genel Olarak

Yapı ruhsatının hükümsüz sayılmaması için ruhsatın düzenlenmesi tarihinden itibaren iki yıl içerisinde inşaata başlanması değil, yapıya başlanması gerekmektedir. Zira yapı denetimi bakımından inşaata başlanması demek, aynı zamanda yapı ruhsatı bakımından da yapıya başlandığı anlamına gelmemektedir. Yapı denetiminin başrol oyuncularını, yapı denetim kuruluşlarıdır. Dolayısıyla yapı denetimine ilişkin işler ve işlemler bakımından yapı denetimi mevzuatıyla getirilen kurallar, yapı denetim şirketleri esas alınarak düzenlenmiştir. Bu yönden yapı denetimine ilişkin inşaata başlamanın, ruhsat hukukundaki yapıya başlamadan farklı olması tabiidir.

Uygulamada "inşaata başlama" kavramıyla "yapıya başlama" kavramı arasındaki hukukî mahiyet farkı ve inşaata başlamanın tevsik edildiği belgeyle

⁶⁶ Anayasa Mahkemesinin 09.11.2002 tarih ve E: 2001/377, K: 2002/59 sayılı kararı.

⁶⁷ Anayasa Mahkemesinin 09.11.2002 tarih ve E: 2001/377, K: 2002/59 sayılı kararı.

⁶⁸ Dalkılıç, Elvin Evrim: "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 2013, Sayı 2, s. 114 ve 118.

yapıya başlamanın tevsik edildiği belge arasındaki farklar göz önünde bulundurulmadığından; sanki parselde inşaatla ilgili işlere başlanınca aynı zamanda yapıya da başlanmış gibi değerlendirmelerde bulunulabilmektedir. Hâlbuki inşaata başlama farklı bir kavram iken, ruhsat hukuku bakımından yapıya başlama daha başka bir kavramdır. Aşağıda bu husus izah edilmeye çalışılacaktır.

2. Yapı Denetimi Yönünden Yapım Aşaması

Yapı denetimi kuruluşlarının ve laboratuvarlarının kuruluş ve çalışmalarıyla yapı denetim kuruluşlarının görevlerini ve sorumluluklarını detaylı biçimde düzenleyen Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği'nde⁶⁹ yapı denetim kuruluşlarına üç aşamalı bir denetim görevinin tevdi edildiği görülmektedir (m.5). Yönetmelik yapı denetim kuruluşlarına,

- i) Proje safhasına ilişkin denetim görevleri,
- ii) Yapı ruhsatının alınması safhasına ilişkin denetim görevleri ve,
- iii) Yapım safhasına ilişkin denetim görevleri olmak üzere, üç ayrı aşamaya yönelik farklı görevler vermiş; her bir aşama bakımından yapı denetim kuruluşlarının görevleri ayrı ayrı düzenlemiştir. Yönetmelik'teki sistematığe bakıldığında;
 - a) "Proje aşaması",
 - b) Proje aşaması sonrasında "Yapı ruhsatının alınması aşaması" ve
 - c) Yapı ruhsatı alındıktan sonra "Yapım aşaması" olarak yapı denetiminin üç aşamasının mevcut olduğu anlaşılmaktadır.

Yönetmelik'te yer alan aşamalardan olan "yapım aşaması" ifadesiyle neyin kastedildiğinin anlaşılabilmesi için burada bir hususun açıklanması gerekmektedir. Bazı kavramların/kelimelerin yazılışlarının aynı veya benzer olması, bu kavramların/kelimelerin farklı mevzuat sahalarında da aynı manâyı ihtiva ettiği anlamına gelmemektedir. Bu husus, "arsa" kavramı/kelimesi üzerinden örneklendirebilir. Teknik hukuk bakımından "arsa" denildiğinde, bu kelimenin kullanıldığı olaya/konuya göre arsa kelimesinin anlamı değişmektedir⁷⁰. Nitekim kamulaştırma hukuku bakımından "arsa" farklı niteliklere ve özelliklere⁷¹,

⁶⁹ 05.02.2008 tarih ve 26778 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁷⁰ Şenol, Mehmet: Kamulaştırma Birlikliği, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, Ankara, t.y., 55.

⁷¹ Şenol, s. 56-58.

imar hukuku bakımından "arsa" farklı niteliklere ve özelliklere⁷², vergi hukuku bakımından "arsa" farklı niteliklere ve özelliklere⁷³ sahiptir. Dolayısıyla yazılışı aynı olsa da, hangi hukuk alanında kullanılıyorsa kelimenin kapsamı ve mahiyeti o hukuk alanına göre değişmektedir. Eş söyleyişle statü bakımından, farklı hukukî statüleri düzenleyen mevzuat karşısında arsa kelimesi farklı şekillerde tanımlanabilmektedir.

Arsa kelimesi örneğinde olduğu gibi Yapı Demetimi Uygulama Yönetmeliği'nde geçen "yapım aşaması" kavramındaki "yapım" kelimesi de hangi mevzuat alanıyla ilgiliyse o alana mahsus anlam taşımakta, o alana münhasır sonuçlar doğurmaktadır. Bu hususu kanun koyucunun da kabul ettiği görülmektedir. Nitekim Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un gerekçesinde, "*uygulamada kolaylık sağlamak ve yanlış yorumlara yol açmamak için, Kanunda yer alan kavramlar, "bu Kanunun uygulanmasına mahsus olmak üzere" tanımlanmıştır*" açıklamasına yer verilerek⁷⁴, terimler/kavramlar başka mevzuatlarda tanımlansa dahi "yapı denetimi uygulamasında" başka mevzuatlardaki tanımların değil yapı denetimi mevzuatındaki açıklamaların dikkate alınması, aynı konudaki diğer mevzuatlardaki açıklamaların dikkate alınmaması gerektiği ifade edilmiştir.

Pek çok kavram hem yapı denetimine ilişkin mevzuatta hem de imar mevzuatında yer almakta olup, bu kavramların içeriklerinin ilgili oldukları mevzuat bakımından farklı şekillerde tanımlanabildiği görülmektedir. Dolayısıyla yapı denetimi mevzuatındaki "yapım aşaması" kavramı ve "inşaata başlama" ifadesinin yapı denetimi mevzuatındaki mahiyetinin, kapsamının ve görünümünün; yapı ruhsatı ve imar mevzuatındaki mahiyetinden, kapsamından ve görünümünden farklı olduğunun hatırdan çıkarılmaması gerekmektedir.

Yapı Demetimi Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan "yapım aşaması" kavramındaki yapım, konstrüksiyon anlamında kullanılmıştır. Konstrüksiyon "*inşa etme, tertip etme, bina etme, çeşitli yapı öğelerinin belirli bir plâna göre bir*

⁷² Linke, Hans Joachim/Yıldız, Nazmi: "Almanya'da İmar Uygulama ve Eşdeğerlik Sistemi", Arazi Yönetimi Günleri Paneli, TMMOB Harita-Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2014, s. 349.

⁷³ Yaygır, Tacim/Hacıköylü, Canatay: "Arsa ve Arazilere Yönelik Mali Yükümlülükler Çerçevesinde Kentsel Rantların Vergilendirilme(me)si", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ağustos 2018, Cilt 13, Sayı 2, s. 79.

⁷⁴ TBMM: Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 22.06.2001 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-204/3065 Sayı Numaralı Yazısı Eki "Yapı Denetimi Hakkında Kanun Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu", s. 2, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c068/tbmm21068128ss0732.pdf>, 21.07.2019.

araya getirilerek biçimlendirme” manâlarını ihtiva etmektedir⁷⁵. Bu yönüyle yapım, binanın inşasını da kapsayan bir nitelik taşımaktadır. Bir nevi yapım yumurtanın akına, binanın inşasıysa yumurtanın sarısına benzetilebilir. Nitekim inşâat, kelime anlamı olarak yapı işleri mânâsına gelmektedir⁷⁶. Dolayısıyla yapı denetimi bakımından “yapı ruhsatının alınması aşaması” sonrasındaki yapım aşaması, inşaat aşamasını da içeren ancak bina imâlatından daha geniş bir faaliyeti içeren bir kavramdır.

Diğer bir deyişle yapı denetiminde yapım aşamasının denetiminin başlayabilmesi için, inşaa işlemlerine başlanması gerekmekte olup; yapı denetiminde hukukî olarak yapım işinin denetlenmesinin başladığı aşama, yapım aşamasıdır. Yapım aşaması, yapı ruhsatının alınması aşamasından sonra gelen bir aşamadır. Yapı ruhsatı alınmadan inşaaata başlanamayacağından “hukukî açıdan” proje aşamasında ve yapı ruhsatı alınması aşamasında da inşaaata başlanamayacağı izahtan varestedir.

“Proje aşamasında” yapı plânlarının, elektrik-tesisat-statik ve mimarî projelerin, aplikasyon krokilerinin incelenmesi, detay hesapların yapılması işleri yürütülmekte; bu aşamada henüz zeminde fiilî inşaa çalışmalarına başlanmamaktadır. Yapı ruhsatı aşamasındaysa proje aşamasında hazırlanan belgeler incelenerek, imar mevzuatı bakımından belgelerde bir eksiklik yahut mevzuata aykırılık tespit edilmezse projeler vd. belgeler onaylanmakta, ardından yapı ruhsatı düzenlenmektedir. Dolayısıyla yapı ruhsatı alınması aşamasında da zeminde henüz fiilî inşaa çalışmalar yapılmamaktadır.

3. Yapı Denetimi Yönünden İnşaaata Başlama

“Yapı denetimi bakımından inşaaata ne zaman başlanmaktadır?” Burada yukarıda değinilen tartışmalar üzerinden çeşitli sorgulamalar yapılabilir. Örneğin, yapı ruhsatı alındıktan sonra parselde tesviye yapıldığında, aynı zamanda yapı inşaatına başlanmakta mıdır? Veya yapı ruhsatı alındıktan sonra, bir iş makinesi getirilerek parsel üzerindeki ağaç-taş-moloz kalıntıları hafriyat edilince, binanın inşasına da başlanmakta mıdır? Yahut yapı ruhsatı aldıktan sonra bina temeli kazılmaya başlanınca, bina inşaatına da başlanmış olunmakta mıdır?

Yapı denetiminde, “işyeri teslimi” denilen bir kavram bulunmaktadır. İşyeri teslimiyle yapı sahibi, yapının yapılacağı (yani yapı müteahhidinin yapım aşama-

⁷⁵ Erdoğan, Nevnihal: Bina Bilgisi-I, Trakya Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Yayınları, Edirne, 1999, s. 20.

⁷⁶ Devellioğlu, Ferit: Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat, Aydın Kitabevi, Ankara, 2007, s. 587.

sında işyeri olarak faaliyet göstereceği) yeri yapının müteahhidine teslim etmektedir. Bu teslimat yapı denetimi mevzuatında "işyeri teslimi" adı verilmektedir.

Yapı ruhsatının alınmasını müteakiben yapı denetim firmasının denetçileri, yapı sahibi ve yapı müteahhidi (veya yapı müteahhidi adına şantiye şefi) tarafından müştereken imzalanmak suretiyle bir tutanak tanzim edilmektedir. Bu tutanağa Yönetmelik'te "işyeri teslim tutanağı" adı verilmiştir (m.3/e, m.6/2). Yönetmelik bu tutanağın "inşaata başlandığını belgelemek üzere" tanzim edildiğini söylemektedir (m.3/e)⁷⁷. Mevzuatta bu tutanağın "inşaata başlandığını belgelemek üzere" tanzim edildiği söylendiğine göre "yapı denetiminde inşaata, bu tutanağın tanzim edildiği tarihte başlanmış olunmakta mıdır?" Bu sorunun, bir simülasyon vasıtasıyla somutlaştırılması anlatımı kolaylaştırıcaktır.

- a- Yapı ruhsatının 04.05.2018 günü alındığını,
- b- İşyeri teslim tutanağının 03.03.2019 tarihinde tanzim edildiğini,
- c- Arkasından üç işgünü içerisinde 05.03.2019 günü tutanağın ilgili idareye ibraz edildiğini,
- d- Yapı müteahhidinin tutanağın tanzim edildiği tarihten beş ay sonra 03.08.2019 günü parsel iş makinesi getirerek zemin tesviyesi yapmaya başladığını,
- e- Tesviyenin tamamlanması sonrasında kotlandırma yapılarak 16.08.2019 günü temel kazısına başladığını,
- f- Temelin kazılması sonrasında 25.08.2019 tarihinde drenaj yapıldığını,
- g- 29.08.2019 tarihinde temel aplikasyonunun yapıldığını,
- h- 30.08.2019 tarihinde yalıtımın yapıldığını,
- ı- 03.09.2019 tarihinde blokaja yönelik grabeton dökümünün yapıldığını,
- i- 10.09.2019 tarihinde donatı unsurlarından (radye) temel çalışmalarına başladığını,
- j- Donatı unsurlarından yapı temelinin kalıplamasının ve ardından soğuk demir bağlama işinin 30.09.2019 günü tamamlandığını,
- k- 15.10.2019 günü temel vizesinin yapıldığını varsayalım.

⁷⁷ İşyeri teslim tutanağı ilgililer tarafından imzalandıktan sonra, imza tarihinden itibaren üç iş günü içerisinde ilgili idareye ibraz edilmesi gerekmektedir (Yönetmelik m.5/4-a).

Bu simülasyondaki verilere göre, yapı denetimi bakımından “yapım işlerine” ne zaman başlanılmıştır?

- i) İşyeri teslim tutanağının tanzim edildiği 03.03.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- ii) İşyeri teslim tutanağının idareye ibraz edildiği 05.03.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- iii) Yapı müteahhidinin parselde zemin tesviyesini yaptırdığı 03.08.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- iv) Kotlandırma yapılarak temel kazısının başladığı 16.08.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- v) Drenajın yapıldığı 25.08.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- vi) Temel aplikasyonunun yapıldığı 29.08.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- vii) Yalıtımın yapıldığı 30.08.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- viii) Grabetonun döküldüğü 03.09.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- ix) Temel donatı çalışmalarına başlandığı 10.09.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- x) Temel kalıplama ve soğuk demir bağlama işlerinin bitirildiği 30.09.2019 tarihinde mi yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?
- xi) Yoksa temel vizesinin yapıldığı 15.10.2019 günü mü yapıma (binanın inşasına) başlanmıştır?

Görüldüğü üzere Yönetmelik’te işyeri teslim tutanağının “inşaata başlandığını belgelemek üzere” düzenlendiği belirtilmekle birlikte; bu tutanağın tanzim edilmiş olması binanın inşasına da fiilen başlandığını göstermemektedir. Söz konusu tutanağın tanzim tarihi, daha çok sözleşme hukukuyla (duruma göre) vergi/muhasebe uygulamalarında işe başlama tarihi olarak alınmaktadır. Ancak işyeri teslim tutanağının düzenlendiği tarih, fiilî açıdan yapıma başlanılan tarih değildir.

Dolayısıyla işyeri teslim tutanağının tanzim edildiği tarih, yapı denetimi bakımından "yapım aşaması"nın bir parçası olmakla birlikte; işyeri teslim tutanağının tanzim edildiği tarih aynı zamanda fiilî yapım işine başlanılan bir tarih olmadığı gibi, binanın inşasına başlanılan bir tarih de değildir. Yönetmelik'teki, "inşaata başlandığını belgelemek" fonksiyonu bakımından işyeri teslim tutanağı, parsel üzerinde tutanak tarihinden itibaren fizikî çalışmalara başlanması'nın mümkün olduğunu tevsike yaramaktadır.

Örneğin bu tutanağın tanzimiyle birlikte parsel üzerindeki ağaç-taş-moloz kalıntılarını hafriyat suretiyle temizleme çalışmalarına başlanmasında bir sakınca bulunmamaktadır. Kezâ yapının inşa edileceği parselin eğimli olması sebebiyle eğimin giderilmesine yönelik parselde tesviye (kazı/dolgu) çalışması yapılması da bu tutanakla birlikte mümkün hâle gelmektedir. Ancak işyeri teslim tutanağıyla parselin inşaata hazırlanmasına yönelik çalışmalara başlanması, aynı zamanda yapı denetimi özelinde "yapının imalâtına da başlandığı" anlamına "gelmemektedir".

Yapıya yönelik fiilî/fizikî dokunuşlar, diğer bir deyişle bizatihi binanın inşasına yönelik faaliyetler, temel donatı çalışmalarına başlandığı tarihte başlamaktadır. Bu da yukarıdaki simülasyonun "ix" numaralı bendine karşılık gelen 10.09.2019 tarihidir. Nitekim Yönetmelik'te "*işyeri teslimi yapıldıktan sonra, ihtisas alanlarına göre ilgili denetçilerin ve yardımcı kontrol elemanlarının, temel bölümünün inşası sırasında gerekli denetim ve gözetimleri yapacakları; temel kalıp ve donatı imalâtı kontrol tutanağını (...) tanzim ederek, yapılan işlemlerin uygunluğunu onaylayacakları*" belirtilmiştir (m.6/3). Burada yer verilen denetimin içerisinde, yapı taşıyıcı sistemi inşası öncesine tekâbül eden "*temel donatı imalâtı*" denetimi de yer almaktadır.

Yönetmelik'te geçen ifadeye göre, yapının temel bölümün inşasına yönelik temel donatı ve kalıp imalâtının yapılmaya başlanmasıyla birlikte, yapı denetim firmasının inşa edilecek yapının imalât aşamasına yönelik denetim görevi de fiilen başlamış olmaktadır. Zîra yapının temel kalıbının hazırlanması ve temel soğuk demir işlerine başlanmasıyla birlikte inşaya konu binaya da "*dokunulmaya başlanmaktadır*". Nitekim "parselin inşaata hazırlanması maksadıyla taştan, ağaçtan temizlenmesi, hafriyatın yapılması" ve "temelin kazılması" aşamalarında henüz inşaya konu binaya dokunulmamaktadır.

"Temel kazmak", yapı denetimi bakımından yapım aşamasının bir parçasıdır, lâkin temel kazmakla "binanın inşasına" başlanılmamaktadır. Temel,

üzerine gelen yükleri zemine aktaran bir yapı elemanıdır. Bu yönüyle temel, yapının ayaklarıdır ve yapının inşa edilen ilk elemanıdır. Yapının bütün yükleri, temel vasıtasıyla zemine (arza) iletilmektedir⁷⁸. Temel kazmayla ifade edilense, temelin zeminde oturacağı kot seviyesine inilerek, temelin konumlandırılması maksadıyla zeminin deşilmesidir. Zemin deşilirken ya da deşildiğinde henüz inşaya konu binaya dokunulmamaktadır. Kaldı ki Yönetmelik'te temel kazmak değil “*yapının temel bölümünün inşası*” ifadesine yer verilmiştir. Yapının temel bölümünün inşası da temel donatı elemanlarıyla başlamaktadır.

Mevzuatta “*yapının temel bölümünün inşası*” ifadesine yer verilmesi bize, (istinat duvarı gibi imalâtların mevcut olmadığı yapılarda) yapı denetimi bakımından “*binanın inşasına*” başlanmış kabul edilebilmek için sadece temelin kazılmasının yeterli olmadığını; zîra bu aşamada henüz inşaya konu binaya dokunulmadığını; yapı denetimi bakımından “*yapının inşasına*” başlanılmış kabul edilebilmek için temelin kazılması sonrasında binanın temel donatılarının bağlanması ve temel kalıplarının hazırlanması şeklinde, bir bütün olarak “*yapının temelinin imalât işlerine başlanması*” gerektiğini göstermektedir.



Görsel 1: Yapım aşamasından bölümler

Bu hususun yukarıdaki görseller vasıtasıyla basitleştirilerek izah edilmesi, yapı denetim bakımından yapının (binanın) inşasına ne zaman başlandığının izahını kolaylaştıracaktır⁷⁹. Görsel 1’de yer alan bir numaralı çizimde inşa edi-

⁷⁸ Güner, Mehmet Selçuk: Yapı Bilgisi Teknolojisi I-II, Aktif Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 7.

⁷⁹ Dirier, Ekrem/Çakır, Hamdi/Arik, Murat/Sevinç, Murat/Gümüş, Mustafa/Ank, Suat: Temel Yapı Teknolojisi, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2019, s. 116 vd. Millî Eğitim Bakanlığı: Yapı Ele-

lecek binanın kesitine yer verilmiştir. Bu binanın inşasına başlanabilmesi için, evvelâ iki numaralı çizimde yer verildiği gibi zemin tesviyesinin yapılması, ardından temelin kazılması gerekmektedir. Üç numaralı fotoğrafta temel kazılmaktadır. Lâkin temel kazılmakla birlikte, zeminde henüz inşaya konu binaya yönelik bir imalât işi yapılmamıştır. Binanın inşasına başlanabilmesi için dört numaralı fotoğrafta yer verildiği biçimde temel plânına göre temel elemanlarının (kalıpların ve demirlerin) hazırlanması gerekmektedir. Temel elemanlarının hazırlanmasının ardından temel kalıplarının zeminde imalâtına başlanması, ardından beş numaralı fotoğrafta yer verildiği biçimde soğuk demir döşeme çalışmalarına başlanması gerekmektedir. Altı numaralı fotoğraftaysa temel donatılarının zeminde tamamlandığı görülmektedir. Dört ve beş numaralı fotoğraflarda yer verildiği biçimde, temel kalıbı ve demire ilişkin yapının zemininde donatı imalâtına başlandığında, inşaya konu binanın yapımı işlerine de başlanmış olunmaktadır.

Netice itibarıyla temel kalıbı hazırlanması ve soğuk demir döşeme şeklindeki temel donatıları vasıtasıyla binanın temel imalâtına başlamakla, yapı denetimi bakımından "yapının (binanın) inşasına" başlanmaktadır. Zîra yapım aşamasındaki denetime esas "temel kalıp ve donatı imalâtı", "temel topraklaması" ve bunların ardından gerçekleştirilecek olan "temel beton dökümü" süreci, kalıplama ve demir bağlamayla birlikte başlanmaktadır.

V. YAPI RUHSATI BAKIMINDAN YAPIYA BAŞLAMA

A. Genel Olarak

İmar hukukunda ruhsatının geçerlilik süresine etki eden şey, "imar hukuku bakımından yapıya başlama" durumudur. Diğer bir deyişle önemli olan, yapıya ruhsat hukukuna göre başlanmış olunmasıdır. Dolayısıyla yapı denetimi bakımından binanın inşasına başlamak, ruhsat hukuku bakımından da yapıya başlandığı anlamına gelmemektedir.

Yapı ruhsatının kendine has bir kolluk niteliği bulunmaktadır⁸⁰. Bu kolluk niteliğinin sonucu olarak yapı ruhsatı çeşitli fonksiyonlar görmektedir. Hem yapı ruhsatının kolluk niteliği gereği, hem de yapı ruhsatına İmar Kanunu'yla

manları Ölçülendirme ve Tarama, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2011, s. 19. Millî Eğitim Bakanlığı: Kalıp Yapma, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006, s. 12. Millî Eğitim Bakanlığı: İnşaat Demiri Ek ve Bağlama Çizimi, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006 s. 34. Millî Eğitim Bakanlığı: Basit Kiriş Donatıları, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2013, s. 14-15.

⁸⁰ Özdemir, 51, s. 3-13.

yüklenen “müktesep hak” statüsü oluşturma niteliği (m.29/1) göz önünde bulundurularak mevzuat koyucu, düzenlendiği tarihten itibaren bir müddet sonra yapı ruhsatının hükümsüz olması şeklinde bir durumu kabul ederek, yapı ruhsatını süreli bir idarî işlem şeklinde düzenlemiştir⁸¹.

Yapı ruhsatı alındıktan sonra ruhsatın geçerliliğinin süreyle sınırlanması, hem kamu düzeni hem de sosyal devlet bakımından zorunluluk arz etmektedir⁸². Zîra yapı ruhsatı alındıktan sonra inşaata başlanması belli bir süreyle sınırlanmazsa, bu durum birçok sakıncaları ortaya çıkarabilir⁸³. Örneğin spekülâtif amaçlarla yapıya başlama belirsiz ve süresiz olarak uzatılabilir, artan konut talebinden rant sağlamak maksadıyla inşaatlar uzun süreler bitirilmeyebilir yahut yıllara sari şekilde yapıya başlama zamana yayılabilir; inşaata başlanamaması yahut başlansa dahi tamamlanmasının uzun yıllara sarkması ve bu dönemde bölgenin ihtiyaçlarındaki değişmeler gereği imar plânlarında değişiklikler olması durumunda yapı maliklerinin müktesep hakları olduğu iddiasıyla yeni imar kurallarına uymaktan kaçınmaları söz konusu olabilir⁸⁴. Bütün bu durumların sonuçları hem kamu düzenini, hem iktisadî yapıyı, hem de sosyal barışı bozucu sonuçlar ortaya çıkaracak niteliktedir⁸⁵. Bu vb hususları göz önünde bulunduran mevzuat koyucu, yapı ruhsatı alındıktan sonra yapıya başlamayı belli bir süre içerisinde gerçekleştirmeyi zorunlu kılmış ve bunda kamu yararı görmüştür⁸⁶.

B. Yapı Ruhsatı Bakımından Binaya Başlama

Yapı ruhsatı alındıktan sonra yapıya hangi sürede başlanması gerektiği hususu, İmar Kanunu’nda “Yapıya başlama müddeti, ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır” şeklinde belirtilmiştir. Yapıya ruhsat tarihinden itibaren iki yıl içinde başlanmazsa “Verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir” (m.29).

Uygulamadaki sorun yapıya ne zaman başlanmış olunacağına düğümlenmektedir. İki yıl içerisinde ne yapılırsa yapıya başlanmış kabul edilmekte ve ruhsat hükümsüz hale gelmekten kurtulmaktadır? Yukarıda yapı denetimine ilişkin inşaata başlamanın, yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama olmadığı açıklanmıştır.

⁸¹ Hondu, s. 65.

⁸² Özdemir, Selman: “İnşaata Başlama Müddeti”, Mahallî İdareler Dergisi, 2019 Mayıs, Sayı 77, s. 13.

⁸³ Şekerci, s. 193.

⁸⁴ Şekerci, s. 193.

⁸⁵ Özdemir, 77, s. 14.

⁸⁶ Şekerci, s. 193.

"Yapı ruhsatına göre "yapıya" ne zaman başlandı?" sorusunun cevabı, "temel vizesi" ya da "temel üstü vizesi" adı verilen izinde saklıdır⁸⁷. Esasında temel vizesi de, yapı ruhsatı gibi bir imar hukuku izin işlemidir. Bu anlamda temel vizesi (de) bir imar plânı uygulaması işlemidir⁸⁸. Bu vize aynı zamanda alınan yapı ruhsatı sonrasında ruhsata konu "yapıya" başlanıldığını tevsik eden belge niteliğini haizdir ve pek çok fonksiyonlar görmektedir⁸⁹. Nasıl ki inşaatın hukukî olarak tamamlanması bir izne (yapı kullanma iznine) bağlıysa, aynen bunun gibi yapıya hukukî olarak başlama da bir izne (temel vizesine) bağlıdır.

Temel vizesinin fonksiyonlarını tahlil edebilmek için kısaca temel vizesinden ve uygulama sürecinden bahsetmek gerekmektedir. Muhtelif belediyelerin imar yönetmeliklerinde, imar planlarında yahut da fiilî uygulamada yer alan bu müessese, 1969 yılında Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan İmar Plânları Uygulama Kılavuzuyla ülke genelinde uygulanır hale gelmiştir⁹⁰. Kimi yönetmeliklerde temel üstü vizesinden subasman vizesi olarak da bahsedilmektedir⁹¹.

Bazı belediyelerin imar yönetmeliklerinde temel üstü vizesinin tanımlandığı, bazılarında tanımlanmamakla birlikte bu müesseseye yer verildiği göze çarpmaktadır. Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde de (aşağıda aktarılacağı şekilde) temel üstü vizesinden bahsedilmekle birlikte, bu Yönetmelik'te temel üstü vizesinin tanımlanmaması bir eksiklik⁹². Hâl böyle olmakla birlikte, temel üstü vizesi, imar ve inşaat alanında gerek teknik, gerek idari, gerekse hukukî bağlamda uygulanan bir müessesedir. Üniversitelerin ilgili bölümlerinde, derslerde eğitimi verilmektedir, fennî mesuliyet şartnamelerinde yer almaktadır⁹³. İşlemin teknik yönünden kaynaklı olarak mevzuata alınmaktan ziyade uygulama çerçevesinde yapı denetiminin önemli bir unsuru olarak temel üstü vizesi varlığını devam ettirmektedir.

⁸⁷ Özdemir, 77, s. 15.

⁸⁸ Özdemir, 77, s. 15.

⁸⁹ Özdemir, 2019, s. 481.

⁹⁰ Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü, İmar Plânları Uygulama Kılavuzu, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1969, s. 23.

⁹¹ Örneğin Konya Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliğinde temel üstü vizesi tanımı yapılırken parantez içinde subasman vizesi ifadesi kullanılmıştır; <https://www.konya.bel.tr/dosyalar/imar-yonetmeligikbb.pdf>, e.t. 08.11.2022.

⁹² Öngören, Gürsel: Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2016, s. 212.

⁹³ Bkz. Yapı Aplikasyon Projesi Yapımı ve Uygulanması ile Fenni Mesuliyet Üstlenilmesi Esasları Şartnamesi; https://obs.hkmo.org.tr/show-media/resimler/ekler/7687481e1ceb13b_ek.pdf?tipi=2&туру=H&sube=0, e.t. 08.11.2022.

Temel vizesi için müracaat edildikten sonra ilgili görevliler yapı yer teslim tutanağıyla birlikte inşaat sahasına giderek inşaatın kot alınan noktadan olan yüksekliği, temelin komşu parsellere veya binalara olan uzaklıkları ölçülmekte ve krokiye yazılmaktadır. Daha sonra bu değerler yer teslim tutanağındaki değerlerle karşılaştırılmaktadır. Ölçümler neticesinde (+/-)3, (+/-)5 cm'ye kadar olan farklar hata payı olarak değerlendirilerek hoş görülmektedir⁹⁴. Temel vizesi için yapılan ölçülerle yer gösterme tutanağındaki ölçüler arasında hata payını aşan oranda farklar varsa, bu durum temel vizesi tutanağına geçirilerek, aykırılıklar giderilinceye kadar inşaatın durdurulması gerekmektedir. İki nüsha olarak düzenlenen temel vizesi tutanağı ilgili görevliler, yapı sahibi ve teknik sorumlularca imzalanmaktadır. Temel vizesinde bazen ayrı bir temel vizesi tutanağı düzenlenmeyip, yapının subasman kotu üzerinde de durum gösterilebilmektedir⁹⁵.

1969 yılında Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan İmar Plânları Uygulama Kılavuzunda temel vizesi ve bu vize süreci; yapının temel inşaatı zemin kat taban seviyesine geldiğinde, yapı sahibinin (yahut temsilcisinin) yazılı müracaatı sonrasında yapı yerinin ve kırmızı kot durumunun ölçülerek sonuçların uygulama zaptı ile karşılaştırılacağı, yapı yerinin uygulama zaptına uygun olduğunun görülmesi durumunda temelin vize edileceği, inşaatın devamına izin verileceği şeklinde açıklanmıştır⁹⁶. Şayet temel vizesi ölçüsüyle uygulama zaptı arasında (hata payını aşan) fark bulunması halinde hatanın giderilmesi için durumun ilgili mercilere aksettirileceği ve inşaatın devamına mani olunacağı Kılavuzda belirtilmiştir⁹⁷.

Temel vizesi kontrolünde herhangi bir sorunun olmadığına anlaşılması sonrasında verilen temel vizesi, yapıya (yapı ruhsatı açısından) hukukî olarak ne zaman başlanıldığının anlaşılmasını sağlamaktadır⁹⁸. Diğer bir deyişle temel kontrolü yapıлып, vizesi alınmadan binaya hukukî olarak (yapı ruhsatı yönünden) başlanılmadığından, temel vizesiz bir yapıda inşaatın devamına izin verilmeyeceği gibi; iki yıl içinde temel vizesi yapılmadığı takdirde yapı ruhsatı hükümsüz kalacaktır⁹⁹. Dolayısıyla temel vizesi vasıtasıyla hukukî açıdan yapıya

⁹⁴ Bu kısmın hata payı olarak değerlendirilerek hoş görülmesi teknik bir konu olup, bu hususun izahı çalışma konusu dışında tutulmuştur.

⁹⁵ Millî Eğitim Bakanlığı: İmar Plânı Uygulamaları, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2011, s. 51.

⁹⁶ Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü, s. 23.

⁹⁷ Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü, s. 23.

⁹⁸ Özdemir, 77, s. 15.

⁹⁹ Özkaya, Harun: "Yapı İzinleri", <http://www.harunozkaya.com/wp-content/uploads/2014/02/06-ruhsat-izinleri.pdf>, e.t. 26.12.2014.

(binaya) başlanmış olunmaktadır¹⁰⁰ ve temel üstü zivisi yapının projeye uygun olarak başladığını göstermektedir¹⁰¹.

Temel zivisi, ruhsat geçerlilik süresi bakımından yapıya iki yıllık süre içerisinde başlanılıp başlanılmadığını denetlemeye imkân veren bir uygulama iş-lemi¹⁰² olmasının yanında, aynı zamanda yapının temelden itibaren temel üstü seviyesine kadar fen kurallarına uygun şekilde yapılıp yapılmadığını; temel zemininin demir kalitesinin jeolojik-jeoteknik standartlara uygun şekilde ve uygun malzemeden oluşturulup oluşturulmadığını denetlenmesini de sağlamaktadır¹⁰³. Aynı zamanda temel zivisiyle kotlandırmanın ve aplikasyonun teknik yönden doğru yapılıp yapılmadığı, bu manâda yapının kenar boyutlarının hata payı sınırları içerisinde kalıp kalmadığı, yapının subasman kotunun hata payı sınırları dâhilinde kalıp kalmadığı, çıkma boyutları ve röper mesafeleri de kontrol edilmektedir. Vizede incelenen hususlar bakımından bir hata/eksiklik varsa temel zivisi verilmeyecek, bu manâda inşaatın devamına izin verilmeyecektir¹⁰⁴.

Kezâ yalıtım kontrolü de yapılarak onaylanmaktadır. Bu nedenle yalıtım onayı yapılmazsa, temel zivisi verilmemektedir. Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği gereği kanalizasyon bağlantısına dair projenin kanal kotu tutanağına göre hazırlanması ve yapılacak temel üstü zivisinde bu belgenin idareye verilmesi gerekmektedir. Aksi halde yapının inşaatının devamına izin verilmeyecektir (m.55/7).

Bu zivinin, temel inşaatının tamamlandığını gösterdiği hususu Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin fennî mesuliyete ilişkin 68/15'inci maddesinde, "İşin konusuna göre ilgili fennî mesuller ve yardımcı fen adamları yapı ruhsat formunda belirlenenler ile aşağıda belirtilen yapıım aşamalarında yapı yerinde bulunmak ve aşağıda sıralanan işlerin yapılmış olduğuna ilişkin açıklamaları Ek 3'te yer alan yapı denetim defterine işlemek zorundadır. Bu işler;

(...)

c) Temel inşaatın tamamlanması ve temel zivisi düzenlenmesi,

(...)” şeklinde ifade edilmiştir.

¹⁰⁰ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 06.02.2019 tarih ve E: 2018/282, K: 2019/193 sayılı kararı.

¹⁰¹ Ünal, Halil Baki: "Tarımsal Yapıların Ruhsatlandırılması", Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Yıl 2009, Cilt 46, Sayı 1, s. 66-68.

¹⁰² Isparta İdare Mahkemesi'nin 04.09.2020 tarih ve E: 2020/13, K: 2020/1097 sayılı kararı. Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 15.04.2021 tarih ve E: 2020/2598, K: 2021/755 sayılı kararı.

¹⁰³ Özkaya.

¹⁰⁴ Özkaya.

Temel vizesinin, temel kalıpları hazırlanıp temel demirleri bağlandıktan¹⁰⁵ ve bu bağlamda temel topraklaması yapıldıktan sonra, yapı sahibince belediyesine (yahut il özel idaresine) müracaat edilerek, (kural olarak) temel betonu dökülmeden önce¹⁰⁶ vize verilmesinin talep edilmesi; idare personelinin hem belgeleri hem de temeli inceleyerek vize verilmesi yahut vize verilmemesi yönünde bir işlem tesis etmesi şeklinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Temel vizesinin verilmesi durumunda, inşaatın devamına izin verilecek ve böylelikle imar hukuku bakımından “yapıya” başlanmış olunacaktır. Aksi halde İmar Kanunu gereği otuz güne kadar ilgililere süre verilerek eksikliklerin tamamlanması ve yeniden vize için kontrol yapılması gerekecektir.

VI. YAPI DENETİMİ BAKIMINDAN “YAPININ İNŞASINA BAŞLAMA” İLE YAPI RUHSATI BAKIMINDAN “YAPIYA BAŞLAMA”NIN MUKAYESESİ

Yukarıdaki veriler çerçevesinde “*yapı denetimi bakımından yapının inşasına başlama, yapı ruhsatına ilişkin yapıya başlama kabul edilebilir mi?*” sorusunun tekrar ele alınması mümkündür. Yukarıdaki değerlendirmelerden; yapı denetimi bakımından yapının inşasına başlandığı tarihin, yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama tarihi olarak kabul edilemeyeceğini göstermektedir.

Nitekim yukarıdaki temel vizesi süreci incelendiğinde görüleceği üzere, temel vizesi aşamasının yapı denetimi bakımından yapının inşasına başlandıktan sonraki bir aşamaya ve tarihe tekabül ettiği görülmektedir. Dolayısıyla yapı denetimi bakımından yapının inşasına başlanması, aynı zamanda yapı ruhsatı bakımından yapıya başlandığı anlamına gelmemektedir.

Yukarıda “*Yapı denetimi yönünden inşaata başlama*” alt başlığı altında verilen simülasyonun buraya aktarılması, bu konunun somutlaşmasına katkı sağlayacaktır. Hatırlanacağı üzere simülasyonda,

- a- Yapı ruhsatının 04.05.2018 günü alındığını,
- b- İşyeri teslim tutanağının 03.03.2019 tarihinde tanzim edildiğini,
- c- Arkasından üç işgünü içerisinde 05.03.2019 günü tutanağın ilgili idareye ibraz edildiğini,

¹⁰⁵ Durmuş, Cemil: “Yapı İzinleri, s. 8, <http://web.hitit.edu.tr/dosyalar/duyurular/cemildurmus@hititedutr090220173B0M2W3Y.pdf>, e.t. 01.08.2019.

¹⁰⁶ Durmuş, s. 8. Beton dökümünün temel vizesinin hemen ardından başlatılmasında, betonun incelenmesi bakımından yarar olduğu değerlendirilmektedir. Bu bakımdan beton dökümünün temel vizesi ile aynı güne denk getirilmesi ve vize kapsamında betonun da incelenmesi, daha faydalıdır.

- d- Yapı müteahhidinin tutanağın tanzim edildiği tarihten beş ay sonra 03.08.2019 günü parsele iş makinesi getirerek zemin tesviyesi yapmaya başladığını,
- e- Tesviyenin tamamlanması sonrasında kotlandırma yapılarak 16.08.2019 günü temel kazısına başladığını,
- f- Temelin kazılması sonrasında 25.08.2019 tarihinde drenaj yapıldığını,
- g- 29.08.2019 tarihinde temel aplikasyonunun yapıldığını,
- h- 30.08.2019 tarihinde yalıtımın yapıldığını,
- ı- 03.09.2019 tarihinde blokaja yönelik grabeton dökümünün yapıldığını,
- i- 10.09.2019 tarihinde donatı unsurlarından temel çalışmalarına başladığını,
- j- Donatı unsurlarından yapı temelini kalıplamasının ve ardından soğuk demir bağlama işinin 30.09.2019 günü tamamlandığını,
- k- 15.10.2019 günü temel vizesinin yapıldığını, varsaymıştık.

Bu simülasyonda yapı denetimi bakımından yapının inşasına temel donatı çalışmalarına başlanan 10.09.2019 tarihinde başladığı açıklanmıştı. Örneğe göre yapı ruhsatı bakımından yapıya, temel vizesinin yapıldığı 15.10.2019 gününde başlanmış olunmaktadır.

Ruhsatın hükümsüz hale gelmemesi bakımından bir günün bile önem arz ettiği dikkate alındığında, yapı denetimi bakımından "yapının inşasına başlanması" tarihiyle yapı ruhsatı bakımından "yapıya başlanması" tarihinin öneminin daha iyi kavranılacağı değerlendirilmektedir.

Yapı denetimine ilişkin inşaata başlamanın, yapı ruhsatına (imar mevzuatına) ilişkin yapıya başlama olarak kabul edilmemesinin altında, yukarıda değinilen "müktesep hak" meselesi yatmaktadır. Yapı ruhsatı konusunun düzenlendiği İmar Kanunu'nun 29/1'inci maddesinde kanunda belirtilen süre içinde yapıya başlanmaz yahut başlanmakla birlikte kanundaki süre içerisinde başlanan yapı tamamlanmazsa, "(...) verilen ruhsat hükümsüz sayılır. (...) Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır" hükmüne yer verilmiştir.

Bu fıkranın son cümlesinde yer alan "Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır" hükmü; "yapı ruhsatı" ve "fiilî imalât kısmı" bakımından kanun koyucunun "müktesep hak" mertebesine erişmiş bir statüyü kabul ettiğine işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle kanun koyucu, ruhsat yönünden yapıya

mevzuata uygun şekilde başlanırsa bir müktesep hak statüsünün ortaya çıkacağı belirtilmektedir¹⁰⁷. Fakat her inşaatta müktesep haklar saklı değildir. Zira Kanun'un deyimiyle "müktesep hakkın saklı olacağı inşaat", imar mevzuatına uygun şekilde yapı ruhsatı alınıp, yine "yapı ruhsatına, ruhsat eki belgelere ve diğer mevzuata uygun şekilde başlanan" yapılarıdır¹⁰⁸. Başka bir deyişle, "yapıya" ilişkin müktesep hakkın sonuçlarından faydalanabilmek için¹⁰⁹, yapının müktesep hak teşkil edecek statüye eriştirilmesi gerekmektedir.

Yapı ruhsatı bakımından yapıya başlanmasıysa hafriyat yapmak, temel kazmak yahut da temel kalıplarını çakıp temele soğuk demir bağlamakla gerçekleştirilmemektedir. Zira yapı ruhsatı bakımından yapıya başlamak suretiyle müktesep hak elde edebilmek ve müktesep hakkın muhtelif sonuçlarından¹¹⁰ faydalanabilmek için, inşa edilecek olan yapının (mevzuata uygun şekilde) belli bir seviye kadar ilerletilmiş ve bu aşamadan sonra da inşaatın devamında sakınca olmadığının tespit edilmiş olması gerekmektedir¹¹¹. İnşa edilecek olan yapı belli bir seviyeye kadar ilerletilmemişse ve bu ilerletme ve bundan sonra inşaatın devam edebileceği temel vizesi denilen belgeyle kayıt altına alınmışsa, müktesep hak doğurma yönünden o yapıya başlandığından bahsetmek mümkün değildir.

Yapı ruhsatı vasıtasıyla müktesep hakkın sonuçlarından faydalanabilmek için Kanun, yapının başlaması gerektiğini belirtmiş, yapının hukuka uygun şekilde başlaması ise temel vizesinin yapılması ile gerçekleşmektedir. Diğer bir deyişle, müktesep hak statüsünün elde edilmesi, yapının belli bir seviyeye gelmesine bağlıdır, buradaki "belli bir seviye" ise temel vizesinin yapıldığı seviyedir. Yapının bu seviyeye gelip gelmediği, geldiyse hangi tarihte geldiği temel vizesiyle belgelenmektedir.

Aşağıda Görsel 2'de yer verildiği üzere, temel vizesi safhasına gelen yapının temel kalıbı ve soğuk demir bağlaması tamamlanmış, gider boruları döşenmiş, topraklanması ve diğer işlemleri tamamlanmış ve artık yapının temeli beton dökümüne hazır hale gelmiştir. Görsel 2'deki inşaatta temel vizesinin, ruhsatın düzenlendiği tarihten itibaren iki yıl içerisinde yapılması durumunda,

¹⁰⁷ Özdemir, 2019, s. 484.

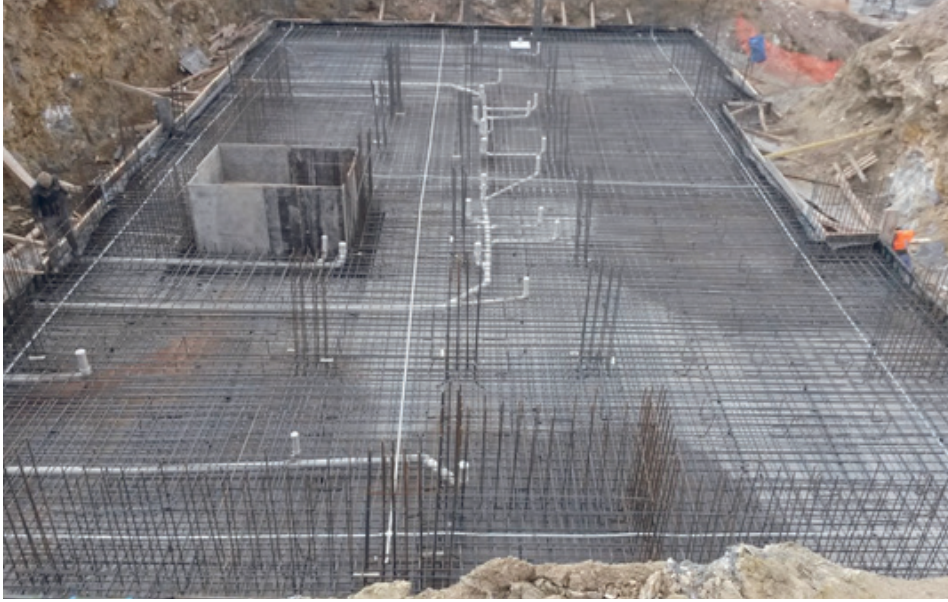
¹⁰⁸ Özdemir, 2019, s. 484.

¹⁰⁹ Yapıya ilişkin kazanılmış hak durumları, türleri ve fonksiyonları için bkz.: Özdemir, 2019, s. 540 vd.

¹¹⁰ İdare hukukunda kazanılmış hakkın türleri, fonksiyonları ve sonuçları için bkz.: Özdemir, 2019, s. 111-293.

¹¹¹ Özdemir, 2019, s. 448-449.

imar hukuku yönünden yapıya başlanmakta, yapıya başlamanın hukukî sonuçlarından yapı faydalanabilir hale gelmektedir. Temel vizesi tarihi itibarıyla yapı ruhsatı, müktesep hakka ilişkin sonuçları doğuracak mertebeye erişmiş olmaktadır¹¹².



Görsel 2: Temel (üstü) vizesi seviyesi

Öte yandan; temel vizesinin fiilî yapıya ilişkin müktesep hak etkisinin yanında, temel vizesi yapıldıktan sonra yapı tamamlanmamış olsa dahi müktesep hakla bağlantılı başkaca hususlardan da faydalanabilir hale gelmektedir. Zîra yapı ruhsatı bakımından yapıya başlama tarihi olarak kabul edilen temel vizesi neticesinde yapılar, temel vizesi tutanağındaki ölçülere göre hâlihazır haritaya veya uygulama haritasına (diğer bir deyişle parselasyon haritasına) işlenmektedir¹¹³. Böylece yapıya dair müktesep hak durumunun tespiti yanında, bina tamamlanmasa dahi haritaya işlenmiş olduğu için imar plânı revizyonlarında zemindeki yapı göz önünde bulundurulurken imar planı çizimleri gerçekleştirilebilmektedir. Kezâ arazi ve arsa düzenlemesinde, temel vizesi yapılan yapıların durumları takip edilebilmekte¹¹⁴, parsellerin oluşturulmasında zemindeki

¹¹² Yapıya ilişkin kazanılmış hak durumları, türleri ve fonksiyonları için bkz.: Özdemir, 2019, s. 540 vd.

¹¹³ Millî Eğitim Bakanlığı 2011, s. 51. Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü, s. 23.

¹¹⁴ Yıldız, Ferruh: İmar Bilgisi, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 327.

fiilî durum göz önünde bulundurulmaktadır¹¹⁵. Çünkü temel vizesi aşamasına gelmeyen bir yapının uygulama haritasına alınması, hâlihazır haritaya alınması ve bu kapsamda arazi ve arsa düzenlemesinde ve imar plânında dikkate alınması mümkün olmadığı gibi, gerekli de değildir; çünkü yapı ruhsatı bakımından henüz ortada müktesep hak statüsüne erişmiş ve devam edilmesine izin verilen bir yapı bulunmamaktadır.

VII. ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI UYGULAMASINDA YAPIYA BAŞLAMA

Bakanlık, “yapının temel inşaatına yönelik ilgili fennî mesullerin denetiminde kazı yapılması ve hafriyat alınması tarihi”ni inşaat başlama tarihi olarak kabul etmektedir¹¹⁶. Bakanlığın bu uygulamasını ve kabulünü, yukarıdaki simülasyona aktararak açıklamak mümkündür.

Hatırlanacağı üzere simülasyonda;

- a- Yapı ruhsatının 04.05.2018 günü alındığını,
- b- İşyeri teslim tutanağının 03.03.2019 tarihinde tanzim edildiğini,
- c- Arkasından üç işgünü içerisinde 05.03.2019 günü tutanağın ilgili idareye ibraz edildiğini,
- d- Yapı müteahhidinin tutanağın tanzim edildiği tarihten beş ay sonra 03.08.2019 günü parsele iş makinesi getirerek zemin tesviyesi yapmaya başladığını,
- e- Tesviyenin tamamlanması sonrasında kotlandırma yapılarak 16.08.2019 günü temel kazısına başladığını,
- f- Temelin kazılması sonrasında 25.08.2019 tarihinde drenaj yapıldığını,
- g- 29.08.2019 tarihinde temel aplikasyonunun yapıldığını,
- h- 30.08.2019 tarihinde yalıtımın yapıldığını,
- ı- 03.09.2019 tarihinde blokaja yönelik grabeton dökümünün yapıldığını,
- i- 10.09.2019 tarihinde donatı unsurlarından temel çalışmalarına başladığını,

¹¹⁵ Özdemir, Selman: “Hâlihazır Haritanın İmar İşlemleri Bakımından Müktesep Hakka Etkisi”, Adalet Dergisi, Mayıs 2016, Sayı 55, s. 10 vd.

¹¹⁶ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın (Meslekî Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün) 24.05.2019 tarih ve E.122512 sayılı Yapı Ruhsatı konulu yazısı.

- j- Donatı unsurlarından yapı temelinin kalıplamasının ve ardından soğuk demir bağlama işinin 30.09.2019 günü tamamlandığını,
- k- 15.10.2019 günü temel vizesinin yapıldığını, varsaymıştık.

Değerlendirmelerimize göre bu simülasyonda yapı denetimi bakımından yapının inşasına 10.09.2019 tarihinde, yapı ruhsatı bakımındansa yapıya 15.10.2019 tarihinde başlanmaktadır. Ruhsatın geçerliliğine ve müktesep hakka etki eden tarih temel vizesinin yapıldığı tarihtir.

Bakanlığa göreyse yapıya 16.08.2019 günü başlanmaktadır. Zîra Bakanlığa göre, (fennî mesul denetiminde olmak kaydıyla) temel inşaatına yönelik kazı hafriyatına başlandığı gün, inşaata başlanmış olunmaktadır. Dolayısıyla yapı ruhsatının tanzim edildiği tarihten itibaren iki yıllık süre içerisinde inşa edilecek yapının temeline yönelik Görsel 1'de yer alan üç numaralı fotoğraftaki gibi kazıya (hafriyata) başlanması durumunda, Bakanlık bakımından yapı ruhsatının iki yıllık geçerlilik süresi içerisinde yapıya (binaya) başlandığı kabul edilebilecektir.

Bakanlığın "yapıya ne zaman başlandığı"na ilişkin uygulaması, yukarıda açıklanan durumlara nazaran yapı sahiplerinin ve yapı müteahhitlerinin lehine olan bir uygulamadır. Diğer bir deyişle Bakanlığın uygulaması âdetta, "*Parsele bir çivi çakılması, yapıya başlamış kabul etmek bakımından yeterlidir. Bu yapıya başlama benim açımdan, hem yapı denetimi mevzuatı hem de yapı ruhsatı bakımından geçerlidir*" anlamına gelmektedir. Ancak bu uygulamanın mevzuata uygun olduğu tartışmalıdır.

Bakanlığın yapıya başlamaya ilişkin yukarıdaki değerlendirmesi, yargının yaklaşımıyla da uyumlu değildir. Yargının, yapı ruhsatının hükümden düşmesini engelleyen yapıya başlama eylemini, temel vizesine bağladığı gözlenmektedir¹¹⁷. Danıştay'ın bir kararında "*iki yıllık yapıya başlama müddeti içerisinde ruhsat eki projesine uygun olarak betonarme yapı temelinin hazırlanıp beton dökülebilmesi için belediye onayının (temel vizesi) alındığı tarih, yapı inşaatına başlama tarihi olup; temel vizesi, ruhsatlı yapının temel betonu dökülmeden önce yapı sahibinin ilgili fennî mesulünün onayıyla ilgili belediyesine başvurusu üzerine yapılan imalatın uygulama projesine uygunluğunun onaylandığı, beton dökme ve inşaata devam izni veren belge niteliğindedir*" değerlendirmesine yer verilmiştir¹¹⁸.

¹¹⁷ Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 06.02.2019 tarih ve E: 2018/282, K: 2019/193 sayılı kararı. Isparta İdare Mahkemesi'nin 04.09.2020 tarih ve E: 2020/13, K: 2020/1097 sayılı kararı. Konya Bölge İdare Mahkemesi 2'nci İdarî Dava Dairesi'nin 15.04.2021 tarih ve E: 2020/2598, K: 2021/755 sayılı kararı.

¹¹⁸ Danıştay 6'nci Dairesi'nin 04.02.2016 tarih ve E: 2012/351, K: 2016/416 sayılı kararı.

Bakanlığın inşaatla başlama tarihi olarak kabul ettiği durumun; hem yapı denetimi mevzuatında yer alan inşaatla başlama tarihinden, hem de yapı ruhsatına ilişkin yapıya başlama tarihinden daha erken bir tarih olduğu görülmektedir. Bakanlığın inşaatla başlama tarihi uygulamasının, sosyal güvenlik mevzuatındaki işyeri bildirgesi ve işe başlama tarihleri ile uyumlu olduğu söylenebilir. Nitekim sosyal güvenlik mevzuatına göre, bir yerde çalışılmaya başlanıldığı gün, o yerdeki çalışanların sigortalılığı başlamakta ve dolayısıyla o yerde aynı zamanda sigorta yönünden işe de başlanmış olunmaktadır. Dolayısıyla inşaya konu yapı temeline yönelik iş makinesiyle kazı yapılmasıyla birlikte o parselde “sosyal güvenlik mevzuatı bakımından” işe başlanmış olunmaktadır. Ancak imar hukuku bakımından ortada başlanmış bir yapı bulunmamaktadır.

Bu yönüyle Bakanlığın yaklaşımının hem mevzuatla, hem ruhsat hukukuyla hem de yargı kararlarıyla uyumlu olmadığı değerlendirilebilir. Bakanlığın yaklaşımının, hukuka uygun olanı tercih etmekten ziyade belki maslahata uygun olanı tercih etmek yönünde olduğu söylenebilir. Zîra iktisadî yahut sair nedenlerle iki yıllık ruhsat geçerlilik süreci içerisinde yapıya başlanmaması halinde, ruhsat hükümsüz hale gelmektedir. Bu durumda parselde yapı yapılabilmesi için yürürlükte olan imar planı hükümleri dikkate alınarak en baştan ruhsat işlemlerinin yeniden başlatılması, hatta imar plânı değişikliği yapılmışsa yeni imar plânı hükümlerine göre projelerin yeniden çizilmesi gerekebilmektedir. Bu sürecin malî yönü, yapı müteahhitlerini yeniden yapı ruhsatı almakta uzak durmaya sevk etmekte, inşaat sektörünün üretimi yavaşlatmasıysa genel olarak (sosyolojik/iktisadî sebeplerle) inşaat sektörüne dayalı olan ülke ekonomik durumunda bir durgunluğa yol açmaktadır. Bakanlığın, bu durgunluğu ve üretim yavaşlamasını “maslahat” bağlamında azaltmak zımında, hukuka uygunluğu tartışmalı olan şekilde ruhsatın hükümsüz kalmasının önüne geçmeyi hedeflediği anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Günümüzde özellikle inşaat sektöründe ciddî bir daralmanın mevcut olduğu bir vakiadır¹¹⁹. Sektördeki bu daralmanın iktisadî/sosyolojik sebeplerinin ne olduğu hususu, bizim inceleme konumuz dışında kalmaktadır.

İnşaat sektöründeki bu daralma, yapı yapmak isteyenlerin ve müteahhit firmaların yeni inşaat faaliyetlere ve yeni yatırımlara başlamasını engellemekte; yapı ruhsatı alınmış olsa dahi müteahhit firmalar fiilî olarak yeni inşaatlara

¹¹⁹ Özdemir, 77, s. 13.

ve yatırımlara başlamamaktadırlar. Hâl böyle olmakla birlikte, daha evvelden yapı ruhsatı alınan ve sözleşmesi yapılan işlerle ilgili olarak bir kısım müteahhit firmaların ekonomik nedenlerle inşa faaliyetlere başlayamamaları, alınan yapı ruhsatlarının hükümsüz hale gelmesi durumunu ortaya çıkarmaktadır. Yapı ruhsatının hükümsüz hale gelmesi durumundaysa, inşaata başlanabilmesi için ruhsat süreci en baştan yeniden başlamaktadır ki, bu hâl hem zaman ve emek kaybı, hem de malî kayıp anlamına gelmektedir¹²⁰. Bu nedenle ruhsatın hükümsüz sayılıp sayılmaması bakımından bir günün bile ne kadar önemli sonuçlar doğurduğuna yukarıda değinilmiştir.

Esasında inşaata başlamanın eşya hukukunu, borçlar hukukunu, kadastro mevzuatını, kat mülkiyeti hukukunu, sosyal güvenlik ve vergi mevzuatını ilgilendiren yönleri bulunmakla birlikte; söz konusu mevzuat yönünden bu çalışmada inceleme yapılmamıştır. İnşaata başlamanın farklı mevzuatı ilgilendirmesi, bu hususun her bir mevzuat bakımından farklı hukukî statülere tabi tutulması sonucunu doğurmaktadır. Bunun neticesindeyse teknik ve hukukî açıdan yapıya başlanıp başlanmadığı hususunun, imar mevzuatı özelinde diğer mevzuatlardan farklılık içermesi tabiidir. Konunun geniş boyutlu ve farklı mevzuatları ilgilendirmesi bir yana burada ruhsatın hükümsüz hale gelmemesi bakımından "yapıya başlama" kavramı "yapı denetimi" ve "yapı ruhsatı" yönünden (bina kavramı dikkate alınarak) ayrı ayrı incelenmeye çalışılmış; bu esnada Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın konuyu ele alışına da yer verilmiştir.

İncelemede yapı denetimi mevzuatında yapıya başlamanın, yapının inşasına başlama olarak değerlendirildiği, bu yönüyle ruhsat hukukundaki yapıya başlamadan farklı bir tarihi içerdiği gerek görseller yardımıyla gerekse simülasyon vasıtasıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Yapı denetimi bakımından yapının inşasına başlanılmış olmasının, aynı zamanda ruhsat hukukundaki yapıya başlama olmadığı değerlendirilmiştir. Bu konuyla ilgili yargıya yansımış uyuşmazlıklarda imar mevzuatı özelinde "temel vizesi" adı verilen izin çerçevesinde konunun ele alındığı; temel vizesinin yapıldığı tarih itibarıyla imar hukuku bakımından yapıya başlandığı, temel vizesinin de ruhsatın düzenlenmesi tarihinden itibaren iki yıl içerisinde yapılması gerektiği, hukuka uygunluk incelemesinin bu minval üzerinden gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

Bakanlığınsa, farklı mevzuatlarda konunun farklı şekillerde düzenlenmesi durumunu dikkate almayarak, daha çok sosyal güvenlik hukukundaki ve söz-

¹²⁰ Özdemir, 77, s. 13.

leşmelerdeki işe başlama tarihini inşaata başlama olarak kabul ettiği, bu inşaata başlama tarihinin de aynı zamanda yapıya başlama tarihi olacağını söylediği, uygulamayı bu yönde yönlendirdiği görülmektedir. Bakanlığın memleketin genel iktisadî durumu dolayısıyla imar hukukunun aradığı yapıya başlama şartına göre daha masrafsız olan parselde bir kaç çalışmanın yapıldığı tarihte, yapıya başlandığını kabul ettiği; ancak Bakanlığın bu değerlendirmesinin mevzuatla uyumluluğunun tartışmalı olduğu değerlendirilmiştir. Bakanlığın yaklaşımının hukuka uygunlukla değil maslahata uygunlukla ilgili olduğu, ekonomik koşullar bağlamında yapı sahipleriyle müteahhit firmalar bakımından yaklaşımın olumlu olduğu söylenebilir. Ancak yapı denetimi firmalarının görevlerinin ve sorumluluklarının başladığı noktayla yapı ruhsatının yukarıda izah edilen müktesep hakka ilişkin sonuçlarından faydalanabilmek bakımından, Bakanlığın kabul ettiği temele yönelik hafriyata başlanmasının aynı zamanda yapıya başlanmış sayılma için tek başına yeterli olmadığı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, Muhittin: Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001.
- Akıylmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil: Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009.
- Artukmaç, Sadık: Türk İmar Hukuku, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1969.
- Atabey, İsmail İsa/Bozdoğan, Kanat Burak: "Yapı Denetim Kanunu Uygulamalarında Sivas Örneği", Engineering Sciences, Yıl 2012, Cilt 7, Sayı 1.
- Baradan, Selim/Yiğiter, Hüseyin: "İnşaat Sözleşmeleri ve Sözleşmelerin Uygulanması", Dokuz Eylül Üniversitesi İnşaat Mühendisliği Bölümü Yapı İşletmesi Dersi Notları, <http://kisi.deu.edu.tr/huseyin.yigiter/YI%20%2306%20-%20INSAAT%20SOZLES-MELERI.pdf>, 24.07.2019.
- Çal, Sedat: Türk İdare Hukukunda Ruhsat, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın (Meslekî Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün) 24.05.2019 tarih ve E. 122512 sayılı Yapı Ruhsatı konulu yazısı.
- Çoban Atik, Ayşegül: "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak İlkesi", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2013, Cilt 21, Sayı 1.
- Dalkılıç, Elvin Evrim: "İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 2013, Sayı 2.
- Davraz, Metin/Başpınar, Ebru/Ceylan, Hakan: "Yapı Denetim Kurumları Öncesi İsparta ve Yakın Çevresindeki Hazır Beton Kalitesi", Teknik Bilimler Dergisi, Yıl 2012, Cilt 2, Sayı 1.
- Demirel, Zerrin/Gülsever, Fatma Zehra: "Türkiye'de Toprak Reformu ve Uygulamaları", http://www.tarimreformu.gov.tr/library/belge/b_Turkiye_toprak%20reformu_uygulamaları.pdf, e.t. 08.10.2012.
- Devellioğlu, Ferit: Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat, Aydın Kitabevi, Ankara, 2007.
- Dirier, Ekrem/Çakır, Hamdi/Arık, Murat/Sevinç, Murat/Gümüş, Mustafa/Arık, Suat: Temel Yapı Teknolojisi, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2019.
- Diril, Funda: İnşaat Sektöründe Kazancın Tespiti ve Vergilendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İzmir, 2010.
- Durmuş, Cemil: "Yapı İzinleri, <http://web.hitit.edu.tr/dosyalar/duyurular/cemildurmus@hititedutr090220173B0M2W3Y.pdf>, e.t. 01.08.2019.
- Ediskun, Haydar: Türk Dilbilgisi, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999.

- Erdoğan, Nevnihal: Bina Bilgisi-I, Trakya Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Yayınları, Edirne, 1999.
- Ergen, Cafer/Böke, Veli: Kaçak Yapı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006.
- Göktaş, Murat: “Sosyal Güvenlik Hukukunda Müeyyidesi Ağır Bir İşveren Yükümlülüğü: İşe Giriş ve İşten Ayrılış Bildirgesi”, Malî Çözüm, Yıl 2010, Sayı 98.
- Güner, Mehmet Selçuk: Yapı Bilgisi Teknolojisi I-II, Aktif Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Hatipoğlu, Cengizhan: “İşe Başlama Bildiriminin Yapılmamasının Kayıt Dışı Ekonomiye Etkisi ve Bunu Önlemeye Yönelik Çözüm Önerileri”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 2015, Cilt 73, Sayı 1.
- HKMO: Yapı Aplikasyon Projesi Yapımı ve Uygulanması ile Fenni Mesuliyet Üstlenilmesi Esasları Şartnamesi; https://obs.hkmo.org.tr/show-media/resimler/ekler/7687481e1ceb13b_ek.pdf?tipi=2&turu=H&sube=0, e.t. 08.11.2022.
- Hondu, Selçuk: İmar Hukuku Ders Notları, Türkiye Adalet Akademisi Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Ankara, 2004, Teksir.
- İmar Hukuku Ders Notları, Teksir, <http://web.iku.edu.tr/courses/mimar/arc853/DOC/Kitap.doc>, e.t. 02.10.2009.
- İstanbul Serbest Muhasebeci ve Malî Müşavirler Odası: “İnşaat İşletmelerinde Muhasebe ve Vergi Uygulamaları”, <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/seminernotlar/28122013/28122013.pdf>, e.t. 24.07.2019.
- Kalabalık, Halil: İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.
- Kanar, Mehmet: Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü, Say Yayınları, İstanbul, 2009.
- Konya Büyükşehir Belediyesi: İmar Yönetmeliği, <https://www.konya.bel.tr/dosyalar/imaryonetmeligikbb.pdf>, e.t. 08.11.2022.
- Kural, Recep/Ünal, Osman: “İnşaat Sektöründe Yapı Denetimi ve Afyonkarahisar İlindeki Uygulamaların Araştırılması”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Fen ve Mühendislik Bilimleri Dergisi, Yıl 2015, Sayı 15.
- Linke, Hans Joachim/Yıldız, Nazmi: “Almanya’da İmar Uygulama ve Eşdeğerlik Sistemi”, Arazi Yönetimi Günleri Paneli, TMMOB Harita-Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları, İstanbul, 2014.
- Malik, Fazlurrahman: “Faiz ve Riba”, Marife Dergisi, (Çev. Hakan Şahin), 2020, Cilt 20, Sayı 1, Yaz.
- Maliye Bakanlığı’nın (Gelir İdaresi Başkanlığı’nın) 27.04.2006 tarih ve B.07.1.GİB.0.40/4076-112/31824 sayılı yazısı.
- Millî Eğitim Bakanlığı: Basit Kiriş Donatıları, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2013.

- Millî Eğitim Bakanlığı: İmar Plânı Uygulamaları, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2011.
- Millî Eğitim Bakanlığı: İnşaat Demiri Ek ve Bağlama Çizimi, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006.
- Millî Eğitim Bakanlığı: Kalıp Yapma, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006.
- Millî Eğitim Bakanlığı: Yapı Elemanları Ölçülendirme ve Tarama, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2011.
- Ömürbek, Nuri/Karaatlı, Meltem /Cömert, Hafize Gonca: "Ahp-Saw ve Ahp-Electre Yöntemleri ile Yapı Denetim Firmalarının Değerlendirmesi", Yönetim Bilimleri Dergisi, Yıl 2016, Cilt 14, Sayı 27.
- Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları - Cilt I, Hak Kitapevi, İstanbul, 1966.
- Öngören, Gürsel: İnşaat Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2016.
- Öngören, Gürsel: Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2016.
- Özdemir, Selman: "Hâlihazır Haritanın İmar İşlemleri Bakımından Müktesep Hakka Etkisi", Adalet Dergisi, Mayıs 2016, Sayı 55.
- Özdemir, Selman: "Yapı Ruhsatının Kolluk/Zabıta Niteliği", Mahallî İdareler Dergisi, Yıl 2017 Mart, Sayı 51.
- Özdemir, Selman: "İmar Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme", Mahallî İdareler Dergisi, 2018 Eylül, Sayı 69.
- Özdemir, Selman: "İnşaata Başlama Müddeti", Mahallî İdareler Dergisi, 2019 Mayıs, Sayı 77.
- Özdemir, Selman: "Yapı Denetim Kuruluşuna İmar Kanunu Kapsamında Para Cezası Verilip Verilemeyeceği Hakkında Bir İnceleme: Yapı Denetim Kuruluşlarının Fennî Mesuliyet Sorumlulukları", Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2020, Cilt 3, Sayı 2.
- Özdemir, Selman: İmar İdare Hukukunda Kazanılmış Hak, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.
- Özgür, Erdem: "İdarî İşlemler ve İdarî Sözleşmeler", İdare Hukuku, (Edit. Erdem Özgür), Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Yayınları, Ankara, 2020.
- Özkaya, Harun: "Yapı İzinleri", <http://www.harunozkaya.com/wp-content/uploads/2014/02/06-ruhsat-izinleri.pdf>, e.t. 26.12.2014.
- Pala, Murat/Demir, Mehmet Şirin: "Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Yapı Denetimi Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar ve Bu Sorunlara İlişkin Çözüm Önerileri", Adıyaman Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, Yıl 2017, Sayı 6.

- Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü: İmar Plânları Uygulama Kılavuzu, İmar ve İskân Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1969.
- Şekerci, Ersin: “İmar Hukukunda Yapı İzni”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 1981, Sayı 2.
- Şenol, Mehmet: Kamulaştırma Birlikliği, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, Ankara, t.y.
- Seylam, S. Gökşin/Ünal, Mete: “Toprak - İnsan İlişkileri ve Tapu, Kadastro Hizmetlerinin Otomasyonu”, Harita ve Kadastro Mühendisliği Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi, Yıl 1985, Sayı 52-53.
- TBMM: Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 22.06.2001 tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-204/3065 Sayı Numaralı Yazısı Eki “Yapı Denetimi Hakkında Kanun Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu”, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c068/tbmm21068128ss0732.pdf>, 21.07.2019.
- Türk Dil Kurumu, “Yapmak”, <https://sozluk.gov.tr/>, e.t. 07.11.2022.
- UYAP Bilişim Sistemi: İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi, Danıştay kararları.
- Ünal, Halil Baki: “Tarımsal Yapıların Ruhsatlandırılması”, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, Yıl 2009, Cilt 46, Sayı 1.
- Üner, H. Bülent/Aşıcıoğlu, Faruk: “Toprağın Adli Karakteristiği”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Yıl 1996, Sayı 55.
- www.anayasa.gov.tr: Anayasa Mahkemesi kararları.
- www.mevzuat.gov.tr: Kanunlar ve yönetmelikler.
- www.resmigazete.gov.tr: Kanunlar ve Yönetmelikler.
- Yaygır, Tacim/Hacıköylü, Canatay: “Arsa ve Arazilere Yönelik Mali Yükümlülükler Çerçevesinde Kentsel Rantların Vergilendirilme(me)si”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ağustos 2018, Cilt 13, Sayı 2.
- Yıldız, Ferruh: İmar Bilgisi, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2012.
- Yücel, Özge: “Borçlar Kanunu 358/1 Hükmüne Göre Yüklenicinin İşe Zamanında Başlama ve İş Sürdürme Borcu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2008, Cilt 57, Sayı 3.
- Zanobini, Guido: İdare Hukuku C-1 (Umumiyet İtibarı ile İdarî Nizam), (Çev. Atif Akgüç, Sahir Erman), M. Sadık Kâğıtçı Matbaası, İstanbul, 1945.