

EMLAK VERGİSİ DEĞERİNİN İMAR PARA CEZASI HESABINA ETKİSİ^(*)

Doç. Dr. Seyfettin KARA^(**)

Öz

İmar mevzuatı ile yerleşim yerleri ile bu yerlerde inşa edilecek yapıların imar planları ile fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak teşekkül ettirilmesi amaçlanır. Düzenli, sağlıklı ve estetik şehirleşmeyi amaçlayan vasıtaların başında imar planları gelir. Planlar ile düzenli ve sağlıklı şehirler vücuda getirilmesi hedeflenir. İmar mevzuatı ile imar planlarına uygun olarak inşa edilmeyen yapılar için kanun koyucu birtakım yaptırımlar öngörmüştür. Bu yaptırımların başında yıkım ve imar para cezası gelir. Yıkım yaptırımı İmar Kanunu'nun 32. maddesinde, imar para cezası yaptırımı ise söz konusu Kanun'un 42. maddesinde düzenlenmiştir.

İmar para cezasının nasıl hesaplanacağı, hesaplanan temel para cezasının artırım/indirim ve iptal sebepleri İmar Kanunu'nun 42. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bunların yanında söz konusu maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendine 25 Mart 2020 tarihinde eklenen düzenleme ile bir artırım sebebi daha eklenmiştir. Bu artırım sebebi de emlak vergisi değeridir. Söz konusu yeni düzenleme ile birlikte imar para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alanın m2 olarak belirlenebilir olduğu durumlarda 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan ve (c) bendi uyarınca da artırım uygulanan imar para cezasına, aykırılığa konu alan ile arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de ilave edilir. Böylelikle de imar mevzuatına aykırı yapı hakkında verilecek toplam imar para cezası bulunur.

Anahtar Kelimeler

İmar Para Cezası, Emlak Metrekare Birim Değeri, Artırım Sebepleri, Aykırılığa Konu Alan, Kanunilik, Mükerrerlik.

THE EFFECT OF PROPERTY TAX VALUE ON THE CALCULATION OF DEVELOPMENT FINES

Abstract

The zoning legislation aims to ensure that settlements and the structures to be built in these areas are established in accordance with zoning plans as well as technical, health, and environmental requirements. Among the main instruments intended to achieve orderly, healthy, and aesthetic urbanization are zoning plans. Through these plans, the goal is to create orderly and healthy cities. The zoning legislation prescribes certain sanctions for constructions not built in compliance with zoning plans. The primary sanctions are demolition and administrative fines under zoning law. The demolition sanction is regulated under Article 32 of the Zoning Law, while the administrative fine is regulated under Article 42 of the same Law.

The calculation method of the administrative fine, as well as the grounds for increase, reduction, or cancellation of the fine, are comprehensively regulated under Article 42. In addition, with the amendment introduced on 25 March 2020 to subparagraph (ç) of the second paragraph of the said Article, a new ground for increase was added: property value. According to this new provision, in cases where the area subject to the violation can be determined in square meters, the fine calculated under subparagraph (a) of paragraph two of Article 42 and increased under

^(*) Makalenin Dergiye Geliş Tarihi: 15.10.2025 - Makalenin Kabul Edildiği Tarih: 19.10.2025
DOI No: 10.54704/akdhfd.1804389

^(**) Antalya 4. İdare Mahkemesi Başkanı / Antalya, Türkiye
E-posta: seyfettinkara@yahoo.com
Orcid: 0000-0003-1743-7500



subparagraph (c) shall be further increased by adding the amount obtained by multiplying the area subject to the violation by the minimum unit square meter value of the land or plot determined for property tax purposes. Thus, the total administrative fine to be imposed for a structure in violation of zoning legislation is determined.

Keywords

Administrative Fine Under Zoning Law, Unit Square Meter Property Value, Grounds for Increase, Area Subject to Violation, Legality, Duplication.

Extended Summary

Everyone has the right to live in a healthy, orderly, planned, and balanced environment. One of the instruments that ensure a healthy and orderly environment is zoning plans and zoning legislation. Through zoning plans and legislation, it is aimed to establish settlements and the buildings to be constructed therein in accordance with technical, health, and environmental conditions. Among the means aiming at orderly, healthy, and aesthetic urbanization, zoning plans take the lead. With zoning plans, the creation of orderly and healthy cities is targeted. The legislator has provided for certain sanctions regarding buildings constructed in violation of zoning plans and legislation. The administrative sanctions for zoning violations are regulated in the Zoning Law. Alongside administrative sanctions such as demolition, "mail-i inhidam" (danger of collapse), and zoning fines prescribed in the Zoning Law, a criminal sanction in the form of the offense of causing zoning pollution is also envisaged in the Penal Code.

Among the administrative sanctions, the demolition sanction is regulated under Article 32 of the Zoning Law, the sanction concerning buildings dangerous to the degree of collapse (mail-i inhidam) is regulated under Article 39, and the zoning fine is regulated under Article 42. Details of how the zoning fine is calculated, as well as the grounds for increase/reduction or annulment of the calculated basic fine, are provided extensively in Article 42 of the Zoning Law. In March 2020, subparagraph (ç) was added to the second paragraph of the said article, introducing the property tax value as an additional ground for increasing zoning fines. With this amendment, in cases where the area subject to the violation can be determined in square meters, the zoning fine calculated under subparagraph (a) of the second paragraph of Article 42 and increased under subparagraph (c) shall also include an additional amount equal to the product of the area subject to the violation and the minimum square meter unit value of the land/plot used for property tax purposes. Thus, by adding the property tax value to the zoning fine already calculated, the total zoning fine to be imposed for a construction in violation of zoning legislation is determined.

The property tax value has an increasing effect on the zoning fine to be imposed for constructions violating zoning legislation. However, for the property tax value to affect the calculation of the zoning fine, the area affected by the violation must be measurable in square meters. If the affected area cannot be determined in square meters, the property tax value will have neither a positive nor a negative effect on the zoning fine. The nature of the immovable property on which the unlawful construction is built is also significant for the property tax value to have an increasing effect. This is because the property tax value differs depending on whether the immovable is classified as land (arazi) or a plot (arsa). Indeed, since the market value of a plot is generally higher than that of land, its property tax value is also higher. Furthermore, factors such as proximity or distance to city centers and the sea, as well as ease or difficulty of access, increase or decrease the property tax value. Accordingly, plots and/or lands with a higher property tax value will have a higher minimum square meter unit value. Therefore, an unlawful construction built on a plot or land with a higher minimum square meter unit value will be subject to a higher zoning fine. A land parcel is transformed into a plot through parceling (parselasyon). Before parceling, lands within the parceling regulation area are classified as land, but after the process, they are converted into zoning parcels and thus acquire the legal status of plots.

The property tax value, therefore, increases the amount of the zoning fine to be imposed for unlawful constructions. However, for areas such as coasts, pastures, highlands, and wintering grounds, as well as forests-which are under the rule and disposition of the State and cannot be subject to private ownership-there is no property tax value. Since zoning fines are punitive in nature, they must be imposed only as provided by law, and the prohibition of analogy (kıyas yasağı) applies to them as well. In matters where the legislator has not prescribed a sanction, no sanction should be imposed by analogy; if a sanction is imposed, no increase should be applied by analogy either. In this context, since areas such as coasts, forests, pastures, highlands, and wintering grounds cannot be subject to ownership and therefore have no minimum square meter unit value for property taxation, the property tax increase under subparagraph (ç) of the second paragraph of Article 42 of the Zoning Law should not be applied by analogy in these areas.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu kuralına yer verilmiştir. Hukuk devletinde, devletin işlem ve eylemleri hukuka dayandırılmakta olup, bütün eylem ve işlemlerine hukuk denilen güç egemendir¹. Devletin her türlü iş ve işlemleri takdiri kurallara değil; bilakis hukuk kurallarına tabidir². İş ve işlemleri hukuk kurallarına tabi olan hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi de “suç ve cezaların kanuniliği” ilkesidir. Anayasanın 38. maddesinde de yerini bulan bu ilke ile cezalarda olduğu gibi idari yaptırımlarda da “kanunilik ilkesi” geçerlidir³. Söz konusu ilke uyarınca kişilere mükellefiyet yükleyen faaliyetlerin kanuni bir temele dayanması gerekir. Bu bağlamda kişilere mükellefiyet yükleyen işlemlerden biri de idari yaptırım türlerinden biri olan imar para cezasıdır.

İmar mevzuatı ile yerleşim yerleri ile bu yerlerde inşa edilecek yapıların imar planları ile fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun olarak teşekkül ettirilmesi amaçlanır. Bunun gerçekleştirilmesini sağlamak için üst ölçekli mekânsal strateji planından (bölge planı) başlamak üzere alt ölçekli uygulama imar planına kadar bir takım imar planları yapılır. Düzenli, sağlıklı ve estetik şehirleşmeyi amaçlayan araçların başında da bu imar planları gelir. Anılan imar planları ile düzenli ve sağlıklı şehirler vücuda getirilmesi amaçlanır. Hem imar planlarına hem de imar mevzuatına uygun davranılmasını sağlamak için kanun koyucu birtakım yaptırımlar öngörmüştür. İmar kurallarına aykırı olarak inşa edilen yapılar için kanun koyucunun öngördüğü yaptırımların başında yıkım ve imar para cezası gelir⁴. Yıkım yaptırımı İmar Kanunu'nun 32. maddesinde, imar para cezası yaptırımı ise söz konusu Kanun'un 42. maddesinde düzenlenmiştir.

İmar düzenini sağlamak ve imar mevzuatına aykırı davranışları engellemek için İmar Kanunu'nda öngörülen yaptırımlar “imar yaptırımları” olarak adlandırılır⁵. İmar yaptırımlarından olan imar para cezasının nasıl hesaplanacağı, hesaplanan temel para cezasının artırım/indirim ve iptal sebepleri İmar Kanunu'nun 42. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bunların yanında söz konusu maddenin ikinci fıkrasına 25 Mart 2020 tarih ve 7226 sayılı Kanun'un 39. maddesi ile fıkrasına (ç) bendi eklenerek bir artırım sebebi daha öngörülmüştür. Eklenen yeni artırım sebebi de emlak vergisi değeridir. Söz konusu yeni düzenleme ile birlikte imar para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olduğu durumlarda 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca

¹ Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2011), 146.

² Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I*, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966), 13.

³ Ali Karagülmez, *Adli ve İdari Para Cezaları*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001), 445.

⁴ Yıkım ve imar para cezası yanında kanun koyucu tarafından İmar Kanunu'nda yapının durdurulması (mühürleme) ve mail'i inhidam yaptırımları da öngörülmüştür.

⁵ Mustafa Yılmaz, *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002), 32.

hesaplanan ve (c) bendi uyarınca da sayılan 13 artırım sebebinin birkaçı ve/veya hepsi uygulanmak suretiyle imar para cezası hesaplanır. Hesaplanan bu imar para cezasına, aykırılığa konu alan ile arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de Kanun'un 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca ilave edilmek suretiyle imar mevzuatına aykırı yapı hakkında verilecek toplam imar para cezası bulunur.

İmar mevzuatına aykırı olarak arsa ve/veya arazi üzerinde inşa edilen yapı için, emlak vergisi değeri esas alınmasına ilişkin İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasına eklenen (ç) bendi düzenlemesi getirilmesinin yerinde olup olmadığı değerlendirilecektir. Söz konusu düzenlemenin hukuki belirlilik ilkesine uygun olup olmadığı ve her arz parçası için dikkate alınması gerekip gerekmediği tartışılacaktır. Emlak vergisi değerinin hangi arz parçası için söz konusu olduğu sorusuna cevap bulunmaya çalışılacaktır. Bunun yanında emlak vergisi değeri bulunmayan arz parçası üzerinde imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapı için söz konusu Kanun'un 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendinin kıyas yoluyla uygulanıp uygulanamayacağı hususu açıklığa kavuşturulacaktır. Bu anlamda imar para cezaları için emlak vergisi değerinin ne anlam ifade ettiği ve hangi taşınmazlar üzerinde inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapılar için uygulanması ve/veya uygulanmaması gerektiği doktrin ve yargısal içtihatlarla ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I. İMAR PARA CEZASININ HESAPLANMASI

İmar para cezasının nasıl hesaplanacağı, hesaplanan temel para cezasının artırım/indirim ve iptal sebepleri İmar Kanunu'nun 42. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu madde hükümleri doğrultusunda imar mevzuatına aykırı davranan kişilerden, hesaplama yöntemi kanuni düzenleme ile belirlenmiş olan bir miktar paranın alınması sağlanır⁶. İlgili idarece imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve haller yapının yerinde incelenmesi suretiyle tespit edilir. İmar mevzuatına aykırı fiil ve haller İmar Kanunu'nun 32. maddesine uygun olarak düzenlenen yapı tatil zaptı (tutanağı) ile tespit edilir. Tespitin yapıldığı yapı tatil zaptının düzenlendiği tarihten itibaren 10 iş günü içinde de ilgili idarenin encümeni tarafından imar para cezası verilir.

İmar mevzuatına aykırı fiil ve hallerin tespiti sonrasında verilecek imar para cezasının nasıl hesaplanacağı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bendinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak söz konusu iki fıkrada da iki farklı hesaplama yöntemi öngörülmüştür. Bu hesaplama yöntemi farklılığı aykırılıktan etkilenen alanın m² olarak belirlenebilir nitelikte olması ile aykırılıktan etkilenen alanın m² olarak belirlenebilir nitelikte olmamasından kaynaklanır.

⁶ Yavuz Nazaroğlu, "Genel Olarak İmar Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri", *Danıştay Dergisi*, S. 14-15, (1974): 98.

Aykırlıktan etkilenen alanın m² olarak belirlenebilir olması durumunda imar para cezasının nasıl hesaplanacağı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu bent hükmü uyarınca imar para cezasının hesaplanabilmesi için aykırlıktan etkilenen alan ile yapı sınıf ve grubunun ne olduğunun tespiti yapılmalıdır. Aykırlıktan etkilenen alandan anlaşılması gereken, imar mevzuatına aykırı olarak inşai faaliyetin yapıldığı alandır⁷. Yapı sınıf ve grubu ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca çıkarılan Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2025 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ'de⁸ ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Ayrıca söz konusu Tebliğ'de her bir yapı sınıf ve grubu m² yapı birim maliyetleri de belirlenmiştir. Tebliğ'de belirtilen m² yapı birim maliyet bedelleri her yıl için yeniden değerlendirme oranında artırılır. İmar mevzuatına aykırı her bir yapının sınıf ve grubu için Tebliğ'de belirtilen m² yapı birim maliyet bedeli ile imar mevzuatına aykırı yapının aykırlıktan etkilenen alanının çarpılması sonucu temel imar para ceza miktarı hesaplanır.

Aykırlıktan etkilenen alanın yapı inşaat alanı üzerinden m² olarak belirlenemediği durumlarda ise temel imar para cezası hesabı söz konusu Kanun'un 42. maddesinin 2. fıkrasının (b) bendindeki hesaplama yöntemine göre yapılır. İmar mevzuatına aykırılığın yapı inşaat alanı üzerinden m² olarak belirlenememesine örnek olarak; radyo ve televizyon vericileri, baz istasyonları, mekânsal olarak alan oluşturmeyen bahçe duvarı, kapı, pencere, dış cephe kaplamasını ve doğal-gaz tesisatı, istinat duvarı, yangın merdiveni, kazık ve çit gibi imalatlar yanında su yalıtımının ve elektrik tesisatının imar mevzuatına uygun yapılmamasını, huni ve direk şeklinde yapı yapılması yanında beton direk yapılıp çit çekilmesi de örnek olarak verilebilir⁹. İmar mevzuatına aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden m² olarak hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere aykırı olan uygulamalar için, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre ilgili idarece belirlenen toplam bedelin %20'si kadar imar para cezası verilir.

İmar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar için İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bendine göre temel imar para cezası hesaplanır. Ancak imar mevzuatına aykırı yapı sebebiyle yapı sahibi, yapı müteahhidi ve fenni mesule sadece söz konusu Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bendine göre hesaplanan temel imar para cezası verilmekle yetinilmez.

⁷ Seyfettin Kara, *İdari Yaptırım Boyutuyla İmar Para Cezası Artırım/İndirim ve İptal Sebepleri*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 95.

⁸ 31.01.2025 tarih ve 32799 sayılı Resmî Gazete.

⁹ Seyfettin Kara, *İdari Yaptırım Boyutuyla İmar Para Cezası Artırım/İndirim ve İptal Sebepleri*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2020), 99.

Hesaplanan temel imar para cezasına Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde öngörülen artırım sebepleri de ayrı ayrı hesaplanmak suretiyle eklenir. Bu artırım sebepleri kanun koyucu tarafından saymak suretiyle 13 adet olarak sıralanmıştır. Söz konusu artırım sebepleri sırasıyla;

- c-1 İmar mevzuatına aykırı yapı hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %30'u oranında artırılır.
- c-2 İmar mevzuatına aykırı yapı kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %40'ı oranında artırılır.
- c-3 İmar mevzuatına aykırı yapı uygulama imar planında veya parselasyon planında "*kamu tesisi alanı veya umumî hizmet alanı*" olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %60'ı oranında artırılır.
- c-4 İmar mevzuatına aykırı yapı mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %100'ü oranında artırılır.
- c-5 İmar mevzuatına aykırı yapı uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %20'si oranında artırılır.
- c-6 İmar mevzuatına aykırı yapı yapılaşmaya kesin olarak yasaklanmış bir alanda yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %80'i oranında artırılır.
- c-7 İmar mevzuatına aykırı yapı özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %50'si oranında artırılır.
- c-8 İmar mevzuatına aykırı yapı ruhsatsız olarak inşa edilmiş ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %180'i oranında artırılır.
- c-9 Yapının ruhsatı hükümsüz hale gelmesine rağmen inşa faaliyetleri sürdürülüyor ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %50'si oranında artırılır.
- c-10 İskân ruhsatı (yapı kullanma izin belgesi) alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyet yapılması halinde verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %100'ü oranında artırılır.
- c-11 İmar mevzuatına aykırı yapının inşai faaliyetleri tamamlanmış; ancak söz konusu yapı kullanılmıyor ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %10'u oranında artırılır.
- c-12 İmar mevzuatına aykırı yapının inşai faaliyetleri tamamlanmış olması ve söz konusu yapının kullanılıyor olması durumunda verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %20'si oranında artırılır.

c-13 Son olarak, imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapı çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise verilecek imar para cezası, temel imar para cezasının %20'si oranında artırılır¹⁰.

Böylelikle İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde düzenlenen 13 artırım sebebinden hangisi varsa bunlar da temel imar para cezasına eklenir. Başka bir ifadeyle İmar Kanunu'nun ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerine göre hesaplanan temel imar para cezası miktarına söz konusu Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde sayılan 13 adet artırım sebebi her imar mevzuatına aykırı yapı özelinde temel imar para cezasının ilgili artırım bendinde belirtilen oranı üzerinden önce tek tek artırılır. Akabinde bu 13 adet artırım sebebinden, varsa biri, birkaçı veya hepsi temel imar para cezasına ayrı ayrı hesap edilip eklenmek suretiyle toplam imar para cezası bulunur.

Bunların yanında 25 Mart 2020 tarihinde İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasına 7226 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle (ç) bendi eklenmiştir. Eklenen bu bent uyarınca imar para cezasına bir artırım sebebi daha eklenmiştir. Bu artırım sebebi de inceleme konumuz olan “*emlak vergisi değeridir*”¹¹. Söz konusu yeni düzenleme ile birlikte imar para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olduğu durumlarda 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan ve varsa (c) bendi uyarınca da artırım uygulanan imar para cezasına, aykırılığa konu alan ile arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de ilave edilir. Böylelikle de imar mevzuatına aykırı yapı hakkında verilecek toplam imar para cezası hesaplanmış olur¹².

¹⁰ İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde sayma suretiyle yer verilen 13 artırım sebebine metinde ayrıntılı olarak yer verilmesinin sebebi, her bir artırım sebebinin oranının farklı olması dolayısıyla nasıl hesaplanacağı ve hesaplanan temel imar para cezasına her bir artırımın nasıl ekleneceğini daha ayrıntılı olarak gösterme çabasıdır.

¹¹ İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde, hesaplanan imar para cezasına emlak vergisi değeri doğrultusunda ilave yapılacağı kanun koyucu tarafından belirtilmesine rağmen bu da bir artırım sebebi sayılır. Zira emlak vergisi değeri olan arsa ve/veya arazi üzerinde inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapı için emlak vergisine esas metrekare birim değeri ile aykırılığa konu alanın çarpımı sonucu bulunan bedel de söz konusu Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (c) bendi uyarınca hesaplanan imar para cezasına ilave edilmek suretiyle verilecek imar para cezası daha da artar.

¹² İmar para cezasının, İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi uyarınca 13 adet artırım sebebinin her birinin oranları ile aynı Kanun'un 42. maddesinin (ç) bendi uyarınca aykırılığa konu alanın arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı sonucu bulunan tutar da temel imar para cezasına eklenmek suretiyle verilecek toplam imar para ceza miktarı bulunur. Ancak imar para cezası artırım sebebi sadece İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasında sayılanlarla sınırlı değildir. Bu artırım sebepleri yanında söz konusu Kanun'un 42. maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenen, yapının inşa edilmesi süreci içerisinde imar mevzuatına aykırı fiillerin tekrar edilmesi hali ile Kıyı Kanunu'nun 15. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen, imar mevzuatına aykırı yapının kıyı alanında inşa edilmesi hali de imar para cezasının iki artırım sebebidir. Ancak bu iki artırım da hesaplanan toplam imar para cezası üzerinden yapılan bir artırımdır. Şöyle ki bu iki artırım sebebinin bulunması durumunda hesaplanan temel imar para cezasına İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (c) ve (ç) bendi uyarınca artırım sebepleri de eklenmek suretiyle hesaplanan toplam imar para cezası üzerinden bir kat artırım yapılmak suretiyle uygulanan imar para cezası artırımlardır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kara, *İdari Yaptırım Boyutuyla İmar Para Cezası Artırım/İndirim ve İptal Sebepleri*, 187.

II. ARSA-ARAZİ AYRIMI

İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinden bahsedilmiştir. Emlak vergisi değerinin ne olduğuna geçmeden önce arsa ve arazinin ne anlama geldiğini ve aralarındaki benzerlikler ile farklılıklardan bahsetmek yerinde olur.

Günlük kullanımda arsa ve arazi arasında anlam itibarıyla herhangi bir farklılık yoktur. Zira her ikisi de günlük dilde birbirinin yerine kullanılmaktadır. Ancak hem kelime anlamı itibarıyla hem de teknik olarak arsa ve arazi arasında ciddi farklılıklar söz konusudur. Kelime anlamına baktığımızda arazi; yeryüzü (arz) parçası, toprak ve yer anlamında kullanılır¹³. Yer, toprak anlamına gelen arz kelimesinin çoğulu olan arazi, daha teknik bir tabirle, “*imarsız toprak parçası*” anlamına gelir¹⁴. Arsa ise, belediye sınırları içerisinde ilgili belediyece ve/veya idarece parsellenmiş arazi veya üzerine yapı yapılmak üzere parsellere ayrılan arazi parçası anlamına gelir¹⁵. Daha açık ve anlaşılır bir ifadeyle arsa, işlenmiş arazi parçasına denir. İmar Hukuku bağlamında bir arazinin işlenmesi de ekilip biçilmesi olmayıp, parselasyon işlemine tabi tutulmak suretiyle yapılaşmaya elverişli imar parsellerine dönüştürülmesidir¹⁶. Kanun koyucu tarafından da İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde “*arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı*” denilmek suretiyle her iki sözcük arasındaki anlam farklılığı ortaya konulmuştur.

Arazi, her türlü yeryüzü parçası anlamına geldiği için ormanlar, kıyılar, dağlar ve meralar da arazi kapsamına girer. Arazinin orman, kıyı, mera, bahçe ve tarla gibi fiili kullanımları olabileceği gibi imar parseli kullanımı da olabilir. Bu bağlamda arazi, imar parseli olan arsayı da içine alacak şekilde daha geniş bir anlama sahiptir. Daha geniş bir ifadeyle, yeryüzü arzının parçası olan arazinin, imar planları ile kullanım şekilleri belirlenir. Kullanım şekilleri belirlenen bu araziler parselasyon işlemi ile birlikte parsellere ayrılarak yapılaşmaya uygun olacak şekilde imar parsellerine dönüştürülür. Parselasyon işlemi öncesinde arazi vasfında olan parselasyon kapsamındaki yerler, parselasyon işlemi sonrasında imar parsellerine dönüştüğü için arsa vasfını alır¹⁷.

Bir arazinin arsa vasfına dönüştürülmesi demek mülkiyete kesin olarak konu edilmesi demektir. Her arazi mülkiyete konu edilemezken her arsa istisnasız mülkiyete konu edilir. Bu mülkiyet sahibi gerçek kişi veya özel hukuk tüzel kişisi olabileceği

¹³ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, (<http://www.tdk.gov.tr>), Erişim Tarihi: Ekim 15, 2025.

¹⁴ Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2023), 106.

¹⁵ Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, 113.

¹⁶ Seyfettin Kara, *İmar Hukukunun Dehizlerinden Biri: Parselasyon*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 9.

¹⁷ Kemal Çelik, *Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması, Arazi ve Arsa Düzenlemesi*, (Ankara: Devran Matbaacılık, 2006), 161; Seyfettin Kara, *İmar Hukukunun Dehizlerinden Biri: Parselasyon*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 14; Mustafa Reşit Karahasan, *İnşaat, İmar, İhale Hukuku C. 2*, (İstanbul: Beta Yayınları, 1997), 2306.

gibi kamu tüzel kişisi de olabilir. Bu bağlamda arsa ve arazi arasında, her ikisinin de yeryüzündeki belirli bir toprak parçası olması anlamında bir farklılık söz konusu değildir. Ancak rayiç değer olarak her ikisi arasında önemli değer farklılıkları vardır. Zira işlenmemiş yeryüzü parçasının rayiç değeri daha az iken yapılaşmaya elverişli imar parseli haline getirilmesi sonucunda değeri daha da artar. Bu sebeple arsa, rayiç değer olarak araziden çok daha değerlidir. Bu bağlamda araziden daha değerli olan arsanın emlak vergisine esas asgari metrekaare birim değeri arazinin emlak metrekaare birim değerinden daha fazla olur. Bunun sonucunda da arsa üzerine imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen aynı ölçülerdeki yapı ile arazi üzerine imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapı aynı ölçülerdeki yapı hakkında verilecek imar para cezası miktar olarak farklılık arz eder. Arazi üzerine inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapıya nazaran arsa üzerine inşa edilen yapı hakkında İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca daha fazla imar para cezası verilir.

III. EMLAK VERGİSİ DEĞERİ

Emlak vergi değeri, gayrimenkulün (taşınmazın) vergilendirilmesinde esas alınan temel değerdir. Binalar ile arsa ve araziler için farklı şekillerde tespit edilir. Emlak vergisinin matrahı Emlak Vergisi Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, bina vergisinin matrahı, binanın bu kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeridir. Vergi değeri, Vergi Usul Kanunu'nun 268. maddesinde ve Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesinde tanımlanmıştır¹⁸. Vergi Usul Kanunu'nun 268. maddesine göre, vergi değeri, bina ve arazinin Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesine göre tespit edilen değeridir.

Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesine göre ise;

Vergi değeri; a) Arsa ve araziler için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun asgari ölçüde birim değer tespitine ilişkin hükümlerine göre takdir komisyonlarınca arsalar için her mahalle ve arsa sayılacak parsellenmemiş arazide her köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgeler (turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar ilgili valilerce tespit edilecek pafta, ada veya parseller), arazide her il veya ilçe için arazinin cinsi (kiraç, taban, sulak) itibarıyla takdir olunan birim değerlere göre, b) Binalar için, Maliye ve Bayındırlık ve İskan bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina metrekaare normal inşaat maliyetleri ile (a) bendinde belirtilen esaslara göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak 31. madde uyarınca hazırlanmış bulunan yönetmelik hükümlerinden yararlanmak suretiyle hesaplanan değerdir¹⁹.

¹⁸ Erkan Çelik, *Açıklama Örnekler ve Yargı Kararlarıyla Belediye Gelirleri ve Uygulaması*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 102-103.

¹⁹ 4751 sayılı Yasa ile 03.04.2002 tarihindeki değişiklikten önce, Emlak Vergi Kanunun 29. maddesi; "*Vergi Değeri: Emlak Vergisinin mevzuuna giren bina ve arazini rayiç bedelidir. Rayiç bedeli bina ve arazinin beyan tarihindeki normal alım satım bedelidir*" şeklindeydi. Mahmut Vural, *Emlak Vergisi Kanunu ve Çevre Temizlik Vergisi Açıklama ve Yorumları*, (İstanbul: Maliye ve Hesap Uzmanları Derneği, 1998), 227.

Arsa ve arazilerin vergi değeri, takdir komisyonları tarafından tespit edilen asgari ölçüde birim değerler üzerinden bulunur. Takdir komisyonları, arsalar için, her mahallede (arsa sayılacak parsellenmiş arazide), her köyün cadde ve sokağında ve değer bakımından farklı bölgelerde (turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı olanlar) ilgili valiliklerce tespit edilecek pafta, ada veya parsellerdeki asgari birim değerlerini tespit ederler. Bu takdirler, il ve ilçe merkezlerindeki ticaret ve ziraat odalarına, ilgili mahalle ve köy muhtarlıklarına ve belediyelere imza karşılığında tebliğ edilir. Her il veya ilçe için arazinin cinsi (kıraç, taban, sulak) itibarıyla takdir komisyonlarınca asgari birim değerler belirlenir. Takdir komisyonları arsalar ve araziler için bu asgari birim değerleri dört yılda bir yapacakları takdirler ile tespit ederler. Bu takdirler, yapıldıkları yılı takip eden takvim yılının başından itibaren geçerli olmak üzere, tarh ve tahakkuk işleminin yapılacağı sürenin başlangıcından en az altı ay önce kesinleşerek bağlanır. Vergi değeri, mükellefiyetin başlangıç yılını izleyen yıldan itibaren her yıl, bir önceki yıl vergi değerinin, aynı yıl için tespit edilen yeniden değerlendirme oranının yarısı oranında artırılması ile bulunur. Bu artış, yeni bir takdir işleminin yapıldığı yılı izleyen ikinci yılın başına kadar devam eder. Takdir komisyonlarınca tespit edilen arsa ve arazilerin emlak vergi değerine ilişkin kararlarına karşı vergi mahkemelerinde dava açma hakkı mevcuttur.

IV. ETKİNİN MÜLKİYETE KONU EDİLEN VE EDİLEMİYEN TAŞINMAZLAR BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Arsa ve arazi ile emlak vergi değerinin ne anlama geldiğine kısaca değindikten sonra emlak vergisi değerinin, mülkiyete konu edilen ve edilemeyen taşınmazlar bakımından imar para cezası hesabına nasıl bir etkisi olduğunu ve söz konusu değer hukuki belirlilik ilkesi açısından görünümünü açıklamaya çalışalım.

A. MÜLKİYETE KONU ARSA/ARAZİ ÜZERİNDE İNŞA EDİLEN YAPILARDA EMLAK VERGİSİ DEĞERİNİN ETKİSİ

Emlak vergisi değerinin imar para cezasına artırım yönünde bir etkisi vardır. İster arsa isterse arazi üzerinde inşa edilmiş olsun, mülkiyete konu edilen taşınmaz üzerinde inşa edilen imar mevzuatına yapılar hakkında İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan ve (c) bendi uyarınca da artırım uygulanan imar para cezasına, aynı fıkranın (ç) bendi uyarınca arsa veya arazinin emlak vergisine esas metrekaresi birim değeri ile aykırılığa konu alanın çarpımı sonucu bulunan bedel de ilave edilir. Her ne kadar kanun koyucu tarafından hesaplanan imar para cezasına emlak vergisi değeri doğrultusunda ilave yapılacağı belirtilmişse de yapılacak bu ilave, verilecek imar para cezasını daha da artıracığı için bir nevi yeni bir artırım sebebi sayılır.

İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değerinden bahsedilmiştir. Araziye nazaran rayiç değeri daha fazla olan arsanın emlak vergisi değeri de daha

fazladır. Bunların yanında arsa ve/veya arazinin şehir merkezine ve denize yakınlığı/uzaklığı, erişimin kolaylığı/zorluğu gibi hususlar da emlak vergisi değerini artıran/azaltan kriterlerdir. Emlak vergisi değeri daha yüksek olan arsa ve/veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değeri de daha fazla olur. Böylelikle emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değeri daha fazla olan arsa ve/veya arazi üzerinde imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapı için daha yüksek miktarda imar para cezası verilir.

İmar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapının bulunduğu taşınmazın emlak vergisi değerine göre verilecek imar para cezası farklılık arz eder. Şöyle ki, imar mevzuatına aykırılığın yapı inşaat alanı üzerinden m^2 olarak tespit edilebildiği yapılar hakkında İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca yapının sınıf ve grubu için belirtilen miktar ile yapının aykırılıktan etkilenen alanının çarpılması sonucu temel imar para ceza miktarı hesaplanır. Hesaplanan temel imar para cezasına aynı fıkranın (c) bendi uyarınca belirtilen 13 adet artırım sebebinden hangisi varsa o artırım ve/veya artırımların her biri de ayrı ayrı eklenir. Şayet imar mevzuatı aykırılığına konu alan m^2 olarak belirlenebilir ise aynı fıkranın (ç) bendi uyarınca aykırılığa konu alan ile arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de hesaplanan imar para cezasına ilave edilir. Böylece imar mevzuatına aykırı yapı için toplam imar para cezası belirlenmiş olur. Biraz daha somutlaştırmak gerekirse; imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen bir yapıda aykırılığa konu alan $300 m^2$ ve arsa emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değeri de 3.000,00 TL olsun. Bu durumda 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan temel imar para cezasına, varsa aynı maddenin (c) bendi uyarınca artırım uygulanmak suretiyle bulunan imar para cezasına, söz konusu maddenin ikinci fıkrasına (ç) bendi olarak eklenen yeni düzenleme doğrultusunda 900.000,00 TL daha para cezası eklenmek suretiyle toplam imar para cezasına ulaşılır.

Emlak vergisi değerinin imar para cezasına artırıcı yönde bir etkisi olmasına rağmen her mülkiyete konu edilen arsa/arazi üzerinde inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapı için emlak vergisi değeri doğrultusunda artırım yapılmaz. Şöyle ki, imar mevzuatına aykırı bir yapı hakkında verilecek imar para cezasına İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde düzenlenen emlak vergisi değeri uyarınca artırım uygulanabilmesi için imar para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alanın m^2 olarak belirlenebilir olması gerekir. İmar mevzuatına aykırı yapı, mülkiyete konu arsa/arazi üzerinde inşa edilmiş bile olsa aykırılığa konu alanın yapı inşaat alanı üzerinden m^2 olarak belirlenemediği durumlarda verilecek imar para cezasına emlak vergisi değerinden kaynaklı artırım uygulanmaz. Dolayısıyla aykırılığa konu alanın m^2 olarak ölçülemediği imar mevzuatına aykırı yapılar için verilecek imar para cezasında emlak vergisi değerinin müspet ya da menfi herhangi bir etkisi olmaz.

İmar mevzuatına aykırı inşa edilen yapılar için verilen imar para cezasına emlak vergisi değeri uyarınca artırım öngörülmesi caydırıcılığı daha da artırır. Zira imar mevzuatına aykırı yapının üzerine inşa edildiği arsa/arazinin emlak vergisi değeri ne kadar yüksek ise verilen imar para cezasına o kadar fazla ilave yapılır. Kimi durumlarda emlak vergisi değeri uyarınca uygulanan artırım imar para cezasından daha fazla yekûn tutar. Ancak İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan ve aynı fıkranın (c) bendi uyarınca artırım uygulanan temel imar para cezasına yine aynı fıkranın (ç) bendi uyarınca emlak vergisi değeri doğrultusunda eklenen ve yüksek miktarlarda olması sebebiyle caydırıcılığı daha da artıran imar para cezasının, yine aynı bent uyarınca imar para cezasına eklenen kısmın tahsil edilmeme şartı da öngörülmüştür. Hem imar mevzuatına aykırılık sebebiyle verilecek imar para cezasını daha da artırması sebebiyle caydırıcılığı artıran (ç) bendinde aynı zamanda tahsil edilmeme şartı da getirilmesinin bir tezatlık olduğu düşünülebilir. Ancak eklenen bu hükümle birlikte kanun koyucu tarafından, imar mevzuatına aykırılığın bir an önce giderilmesinin temin edilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu fıkra hükmüne göre, imar para cezasının ilgisine tebliğ edildiği tarihten itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmesi durumunda toplam imar para cezasına ilave edilen emlak vergisi değeri uyarınca yapılan artırım kısmı tahsil edilmeyecektir. Böylelikle aykırılığın bir ay içinde giderilmesi halinde imar para cezasına 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca eklenen tutarın tahsil kabiliyeti kalmayacağı için bu artırım nedeni uygulanmayacaktır²⁰.

B. MÜLKİYETE KONU EDİLEMİYEN ARAZİ ÜZERİNDE İNŞA EDİLEN YAPILARDA EMLAK VERGİSİ DEĞERİNİN ETKİSİ

İmar mevzuatına aykırı yapının, mülkiyete konu arsa/arazi üzerinde inşa edilmesi durumunda emlak vergisi değerinin verilecek imar para cezasında artırıcı yönde bir etkisi olur. Anılan etkinin söz konusu olabilmesi için aykırılığa konu alanın yapı inşaat alanı üzerinden m² olarak belirlenebilmesi gerekir. Aksi durumda verilecek imar para cezasına emlak vergisi değerinden kaynaklı artırım uygulanmaz. Bu bağlamda yapının mülkiyete konu edilmesi ya da mülkiyete konu edilememesi arasında bir fark yoktur. Her iki durumda da İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendinde düzenlenen emlak vergisi değeri verilecek imar para cezası hesabında dikkate alınmaz.

Emlak vergisi değerinin imar para cezasına artırıcı yönde bir etkisi olabilmesi aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olması gerekir. Ancak aykırılığa konu alan m² olarak belirlenebilir olmasına rağmen her arazi üzerinde inşa edilen imar mevzuatına aykırı yapı için İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasının

²⁰ Hüseyin Bilgin ve Yasin Sezer, *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi ve İmar Davalarında Başvuru Yolları*, (Ankara: Adalet Yayınevi, Tamamen Yenilenmiş Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, 2023), 874.

(ç) bendi uyarınca artırım uygulanabilir mi? Her arsanın emlak vergisi değeri olmasına rağmen her arazinin emlak vergisi değeri var mıdır? Ya da aynı minvalde olmak üzere mülkiyete konu edilemeyen bir arazinin emlak vergisi değeri de söz konusu olur mu? sorularına cevap bulmak gerekir. Söz konusu sorulara cevap bulabilmemiz ve inceleme konumuzun daha iyi anlaşılabilmesi için mülkiyete konu edilemeyen Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlar ile bu alanların parselasyon işlemine tabi tutulup tutulamayacağından kısaca bahsetmek gerekir.

Parselasyon işlemi öncesinde arazi vasfında olan parselasyon düzenleme sahası kapsamındaki taşınmazlar, parselasyon işlemi sonrasında imar parsellerine dönüştüğü için arsa vasfını alır. Bu anlamda ister gerçek kişi isterse özel hukuk tüzel kişinin mülkiyetine ve/veya hissesine sahip olduğu isterse kamu idarelerinin özel mülkiyetine sahip olduğu taşınmazları kapsayan alanlarda parselasyon işlemi yapılmak suretiyle bu alanlardaki arazi niteliğindeki taşınmazlar arsaya dönüşür. Ancak arazilerin arsa vasfına dönüşmesini sağlayan parselasyon işleminin düzenleme sahası kapsamına Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan orman, kıyı, mera, yaylak ve kışlak alanları alınmamalıdır. Orman sınırı parselasyon düzenleme sınırı olarak belirlenebilmesine rağmen orman alanı olarak belirlenen yerler parselasyon düzenleme sahası içine dâhil edilemez. Başka bir ifadeyle orman alanı olarak belirlenen yerler parselasyon işlemine tabi tutulamaz. Ormanlar Devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, Orman Kanunu'nun 6. maddesinde Devlet ormanlarındaki her çeşit işlerin Orman Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağı ve yaptırılacağı düzenlenmiştir. Bu bağlamda ormanların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olması sebebiyle yerleşime açılmaması gereken alanlardan olması ve orman alanlarındaki her çeşit işin Orman Genel Müdürlüğü tarafından yapılacağına dair kanuni düzenleme doğrultusunda parselasyon işlemi yapma yetkisi olmayan Orman Genel Müdürlüğü tarafından parselasyon işlemi de yapılamayacağı için orman alanlarının parselasyona tabi tutulması mümkün değildir. Ancak orman vasfını yitirmesi ve Orman Kanunu'nun 2/B maddesi uyarınca Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılması durumunda orman alanlarının hem imar planı hem de parselasyon düzenleme sahası kapsamına dâhil edilmesi imkânı olur²¹.

Sadece orman alanları değil, aynı zamanda mera, yaylak, kışlak ve kıyı alanları da Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlardan olup, parselasyon yapılamayacak alanlar arasında yer alır. Mera alanlarının tahsis amacı değiştirilerek mera vasfı kaldırılmadığı sürece parselasyon işlemi kapsamına alınması Mera Kanunu'nun 14. maddesine aykırı olur. Düzenleme sınırının hatalı belirlenmesi

²¹ D. 6. D., 13/07/2020 tarih ve E: 2018/9393, K: 2020/7123 sayılı kararı, "... orman niteliğini tam olarak kaybettiği tespit edilerek 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 2/B maddesi uyarınca Hazine adına orman sınırı dışına çıkarılan taşınmazların imar planı kapsamına alınabileceği, planda bu nitelikteki taşınmazların kamu hizmetlerine ayrılabilmesi gibi taşınmazlara yapılaşmaya yönelik kullanım kararı da getirilebileceği ve sonrasında da parselasyon işlemine tabi tutulabileceği..." (yayımlanmamıştır).

ise parselasyonun temel esaslarından birine aykırılık teşkil eder. Düzenleme sınırının hatalı belirlenmesi de yalnızca parselasyonun dava konusu edilen parsel ve/veya parsellerine ilişkin kısmının iptalini gerektirmeyip, aynı zamanda parselasyon düzenleme sahasındaki tüm parselleri etkilediğinden dolayı yapılan parselasyonun tümüyle iptalini gerektirir. Zira düzenleme sahası ve sınırının hatalı belirlenmesi her şeyden önce parselasyon kapsamına dâhil olan kadastral parsel-lerin her birinden alınacak düzenleme ortaklık payı oranını etkiler. Söz konusu alanların parselasyon onama sınırı içinde kalması yapılan parselasyon işlemini sakatlar ve açılan davada parselasyon işleminin tümüyle iptalini gerektirir²². Bu sebeple Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanların imar parseline ve dolayısıyla arsa vasfına dönüştürülmesi mümkün değildir.

Orman, kıyı, mera, yaylak ve kışlak alanlarının Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan alanlar olduğundan bahsettik. Ancak aklımıza takılan bu sorulara cevap bulabilmemiz için “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma” tabirinin ne anlama geldiğini de kısaca açıklamak gerekir. Bunun yanında idari yaptırımlardan biri olan imar para cezasında da “kanunilik ilkesi” ile “kıyas yasağının” uygulanıp uygulanamayacağını tartışmak gerekir. Hukukumuz açısından “Devletin hüküm ve tasarrufu altında olma” tabiri, mülkiyete konu olmama anlamına gelir. Anayasanın 43. maddesinin birinci fıkrasında; kıyıların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğuna ilişkin hüküm uyarınca, kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasında kalan alanda özel mülkiyet ilişkisi kurulabilmesi mümkün değildir²³. Yine Anayasanın 169. maddesinin ikinci fıkrasında; Devlet ormanlarının mülkiyetinin devrolunamayacağı düzenlenmiştir. Mera Kanunu’nun 4. maddesinde de; mera, yaylak ve kışlakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve özel mülkiyete geçirilemeyeceği düzenlemesine yer verilmiştir. Söz konusu alanların alınıp satılması ve zamanaşımı yoluyla iktisap edilmesi mümkün değildir²⁴. Dolayısıyla mülkiyet ilişkisi kurulamayan bir taşınmazın mülkiyet devri de söz konusu olamaz²⁵.

Kıyılar, mera, yaylak ve kışlaklar ile ormanlar gibi Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda emlak vergisi değeri söz konusu olmaz. Zira bu alanlar alınıp satılamadığı gibi mülkiyete de konu edilemez²⁶. Mülkiyete konu edilemeyen

²² Kara, *İmar Hukukunun Dehlizlerinden Biri: Parselasyon*, 37.

²³ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, (Ankara: İmge Kitabevi, 2003), 85.

²⁴ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku, C. I, Genel Esaslar*, (Ankara: Turhan Kitabevi, Güncellenmiş 14. Baskı, 2021), 917.

²⁵ Aydın Gülan, *Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim*, (İstanbul: Alfa Yayınevi, 1999), 86.

²⁶ Kıyılar, mera, yaylak ve kışlaklar ile ormanların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğuna ve bu alanlarda özel mülkiyet ilişkisi kurulamayacağına ilişkin açık ve net Anayasa ve Yasa düzenlemelerine rağmen söz konusu alanlarda özel mülkiyet ilişkisi kurulması ve amaçları dışında kullanılması sürüp gitmektedir. Nitekim bu hususa ilişkin meralar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Nihat Uluocak, “Türkiye’de Meraların Hukuksal Niteliği,” *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi* 27, S. 2 (1977): 46-51.

alanların ne emlak değerinin ne de emlak vergisi değerinin olması işin doğasına aykırıdır. Mülkiyete konu edilemeyen bir şey alım-satım da konu edilemeyeceği için nominal anlamda bir alım-satım değeri olamayacağından dolayı emlak vergisi değeri de olmaz. Bunun yanında Ceza Hukuku anlamında ceza yaptırımlarında “kanunilik ilkesi” ve “kıyas yasağı” söz konusudur. İdari yaptırımlar da ceza yaptırımları gibi cezalandırıcı nitelik taşırlar. Başka bir ifadeyle idari yaptırımlara konu fiillere uygulanan yaptırımlar cezalandırıcı nitelikte olmasına rağmen, idari yaptırıma konu fiillerin, ceza yaptırımı gibi suç düzeyine varacak nitelikte olmadığı kabul edilir²⁷. Kanunda belirlenenen başka bir fiilin suç sayılamayacağı; kıyasla, hukukun genel ilkeleri ve örf adetle kanunda belirlenenin dışında bir eylemin suç olarak belirlenemeyeceği ve yine kanunda belirlenenen daha ağır bir ceza ile cezalandırılmayacağına matuf suç ve cezada kanunilik ilkesi, kabahat ve idari yaptırımlar için de geçerlidir²⁸. Bu bağlamda cezalandırıcı nitelik taşıyan ve kişilere mükellefiyet yükleyen idari yaptırımlardan olan imar para cezaları da kanunla konulduğu gibi bu yaptırımlar için de kıyas yasağı söz konusudur.

Kanun koyucu tarafından idari ve/veya ceza yaptırımı öngörülmemen bir hususta kıyas yoluyla yaptırım uygulanmamalı ya da yaptırım uygulandı ise kıyas yoluyla verilen idari ve/veya ceza yaptırımı kararında artırımı gidilmemelidir. İnceleme konumuz tamamen pratiğe yönelik olmasına rağmen Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) bilişim sisteminde yapılan inceleme ve araştırmalarda konuyu tam olarak inceleyen ve derecattan geçerek kesinleşen herhangi bir Danıştay kararına rastlanılamamıştır. Erişebildiğimiz Danıştay kararları içerisinde emlak vergisi değeri kavram olarak geçmesine rağmen mülkiyete konu edilemeyen alanlar üzerinde inşa edilen yapılar hakkında emlak vergisi değeri artırımının uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin herhangi bir tespitte yer verilmemiştir²⁹. Ancak uygu-

²⁷ Gaudio Zanobini, *İdari Müeyyideler*, Çev.: Yılmaz Günel, (Ankara: 1964), 98.

²⁸ Ali Volkan Özgüven, *Vergi İdaresinin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı ve Sınırları*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2014), 176; Turgut Candan, “Danıştay Kararlarında Vergisel Kabahatler ve Yaptırımlar Hukukuna İlişkin Temel İlkeler”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009), 254.

²⁹ İçerisinde emlak vergisi değeri geçen UYAP bilişim sistemi üzerinden erişebildiğimiz kararlar D. 6. D., 13/03/2024 tarih ve E: 2023/3073, K: 2024/1817 sayılı kararı “... (ç) bendi uyarınca aykırılığa konu 4091 m² alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri olan 562,29-TL'nin çarpımı ile bulunan 2.300.328,39 TL para cezası ilave edildiğinin belirtildiği, ancak gerek dava konusu işlemde gerekse, dava konusu işlemin tebliğine dair üst yazıda idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi durumunda ise (ç) bendi uyarınca ilave edilen para cezasının tahsil edilmeyeceği uyarısına yer verilmediği ... davacıya gerek dava konusu işlemde, gerekse dava konusu işlemin tebliğine dair üst yazıda idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi durumunda ise (ç) bendi uyarınca ilave edilen para cezasının tahsil edilmeyeceği hususunun bildirilmediği, dolayısıyla anılan hususta davacıya gerekli ikazın yapılmadığı görüldüğünden; temyize konu İdari Dava Dairesi kararının anılan kısmında da hukuki isabet görülmediği...” (yayımlanmamıştır); D. 6. D., 30/09/2025 tarih ve E: 2023/1495, K: 2025/4506 sayılı kararında “... uyuşmazlığa konu alan,

lamada ilgili idarelerce imar para cezası hesaplanırken mülkiyete konu edilen ve edilemeyen ayrımı yapılmaksızın imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında emsal arsa ve/veya arazilerin emlak vergisi değeri kıyas alınmak suretiyle imar para cezasına, aykırılığa konu alan ile arsa ve/veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de imar para cezasına eklenmektedir. Kanımızca mülkiyet ilişkisi kurulamayan ve dolayısıyla satışa konu edilemeyen kıyı, orman, mera, yaylak ve kışlak gibi alanlarda emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri söz konusu olmayacağı için İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendindeki emlak vergisi değeri artırımı bu alanlarda kıyas yoluyla uygulanmamalıdır. Nitekim erişebildiğimiz bir idare mahkemesi kararında, kıyı alanında inşa edilen imar mevzuatına aykırı bir yapı için verilen imar para cezasına İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca artırım uygulanabilmesi için imar para cezasına konu yapının bulunduğu parselle yönelik emlak vergisine esas metrekare birim bedelinin belirlenmiş olması gerektiği belirtilmiştir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kıyı alanına yönelik olarak belirlenmiş emlak vergisine esas arsa metrekare birim bedelinin bulunmaması ve kıyas alınan en yakın emlak vergisine esas metrekare birim bedeli emsal alınmak suretiyle kıyas yoluyla (ç) bendi uyarınca yapılan artırımda hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir³⁰.

arsa veya arazi niteliğinde değilse, bu alanın emlak vergisine esas bir değerinin de olamayacağı..." iddia edilse de "... Davacının anılan iddialarının, uyuşmazlığa konu yapının aykırılıktan etkilenen alan ölçümünün ve uyuşmazlığa konu parselde ait emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin hatalı belirlenmesine ilişkin olduğundan ve bu hususların verilecek para cezası miktarının belirlenmesinde kullanıldığı dikkate alındığında davanın sonucunu değiştirebilecek nitelikte esaslı iddia olduğu görüldüğünden, uyuşmazlığa konu yapının aykırılıktan etkilenen alan ölçümüne ve uyuşmazlığa konu parselde ait emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerine ilişkin hususların açıklığa kavuşturulması gerektiği... Bu durumda; temyize konu kararda davacı tarafından ileri sürülen iddiaların karar sonucunu etkileyebilecek nitelikte olmasına karşın bu hususlara yönelik yeterli inceleme ve araştırma yapılmadığı görüldüğünden, dava konusu para cezasına esas alınan emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin uyuşmazlığa konu parselde ait olup olmadığı ve olmaması halinde ise ne şekilde belirlendiği hususunun araştırılması gerektiği..." şeklinde kararlar verilmişse de emlak vergisi değerinin kıyas yoluyla uygulanıp uygulanamayacağı yönünde herhangi bir tespit yer verilmemiştir (yayımlanmamıştır).

³⁰ Antalya 4. İdare Mahkemesinin 26/02/2025 tarih ve E: 2024/877, K: 2025/168 sayılı kararı, "...3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 2. fıkrasının (ç) bendinde, idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezasına eklemeye yapılacağına düzenlenmiş olması karşısında, anılan bent uyarınca para cezasına miktar eklenebilmesi için para cezasına konu yapının bulunduğu parselle yönelik emlak vergisine esas metrekare birim bedelinin belirlenmiş olmasının gerektiği, bu belirlemenin yapılmadığı durumlarda (ç) bendi uyarınca artırım uygulanmasına olanak bulunmadığı, en yakın arazi ve parsellere esas emlak vergisi metrekare birim bedeli emsal alınmak suretiyle uygulanması yapılmasına olanak bulunmadığı, somut olayda ise, davacı şirket tarafından ruhsatsız olarak yapılan yapıların bulunduğu orman niteliğindeki mülkiyeti Hazineye ait 1276 ve 1280 no.lu parseller ile kıyı kenar çizgisi içerisinde kalan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki tescil harici alana yönelik olarak belirlenmiş bir emlak vergisine esas arsa metrekare birim bedelinin bulunmaması nedeniyle, idarece anılan belirlemenin yapıldığı en yakın arsa olan 1281 parsel sayılı taşınmazın metrekare birim bedeli (2.712,60-TL) emsal alınmak suretiyle hesaplama yapıldığı görüldüğünden, (ç) bendi uyarınca

Yine UYAP bilişim sisteminde erişebildiğimiz bir istinaf kararında da aynı gerekçelere yer verilmek suretiyle aynı doğrultuda karar verilmiştir³¹.

C. HUKUKİ BELİRLİLİK BAĞLAMINDA EMLAK VERGİSİ DEĞERİNİN ETKİSİ

İnceleme konumuz olan emlak vergisi değerine ilişkin ilk düzenleme 14 Şubat 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 11. maddesi ile getirilmiştir. Söz konusu madde ile İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendine; *"Aykırılığa konu alanın arsa payına isabet eden arsa alanı ile emlak vergisine esas arsa ve arazi asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası ayrıca ilave edilir."* şeklinde cümle eklenmiştir³². Ancak çok kısa bir süre sonra söz konusu cümle 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 39. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış ve aynı madde düzenlemesi ile İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi adı altında yeni bir bent eklenmiştir³³. Emlak vergisi değerine ilişkin söz konusu yeni düzenleme ise; *"Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre aykırılıktan sorumlu olan yapı sahibine ve yapı müteahhidine verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun*

hesaplanan tutarın idari para cezası miktarına eklenmesine olanak bulunmadığı, bu nedenle, orman niteliğindeki 1276 ve 180 parseller ile kıyı kenar çizgisi içerisinde kalan Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında kalan tescil harici alanda yapılan kaçak imalatlar (4.260,00 m²) için 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42/2. maddesinin (ç) bendi uyarınca aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunarak ilave edilen 11.555.676,00-TL tutarındaki idari para cezasına ilişkin encümen kararının bu kısımda hukuka uyarlık bulunmadığı..." (yayımlanmamıştır).

³¹ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin 09/11/2023 tarih ve E: 2023/1516, K: 2023/2099 sayılı kararı, "...42. maddenin (ç) fıkrasında, idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezasına eklemeye yapılacağına düzenlenmiş olması karşısında, anılan fıkra uyarınca para cezasına miktar eklenebilmesi için para cezasına konu yapının bulunduğu parsel için emlak vergisine esas metrekare birim bedelinin belirlenmiş olmasının gerektiği, bu belirlemenin yapılmadığı durumlarda (ç) fıkrası uyarınca artırım uygulanmasına olanak bulunmadığı, en yakın arazi ve parsellere esas emlak vergisi metrekare birim bedeli emsal alınmak suretiyle uygulama yapılmasına olanak bulunmadığı, somut olayda davacı tarafından ruhsatsız olarak yapılan yapının bulunduğu kıyı alanına yönelik olarak belirlenmiş bir emlak vergisine esas arsa metrekare birim bedelinin bulunmaması nedeniyle, idarece anılan belirlemenin yapıldığı en yakın arsa olan Piraziz ilçesi, Giresun Caddesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın metrekare birim bedeli emsal alınmak suretiyle hesaplama yapıldığı görüldüğünden bu bent uyarınca hesaplanan tutarın para cezası miktarına eklenmesine olanak bulunmadığı..." (yayımlanmamıştır).

³² 20.02.2020 tarih ve 31045 sayılı Resmî Gazete.

³³ 26.03.2020 tarih ve 31080 mükerrer sayılı Resmî Gazete.

hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez.” şeklindedir. Emlak vergisi değerine ilişkin 7221 sayılı Kanun ile getirilen ilk düzenleme ile akabinde yürürlüğe giren ve 7226 sayılı Kanun’un 39. maddesiyle İmar Kanunu’nun 42. maddesinin ikinci fıkrasına eklenen (ç) bendi düzenlemesindeki emlak vergisi değerine ilişkin artırım sebebinin hukuki belirlilik ilkesi ile olan ilişkisini de ortaya koymak gerekir.

Hukuk devletinin temel bileşenlerinden biri olarak kabul edilen hukuki belirlilik ilkesi, hukuki durumun belirli, istikrarlı ve sürekli olması yanında hukuksal uygulamalarda belirsizlik veya ani değişiklik riskinin azaltılmasıdır³⁴. Söz konusu ilke, hukuki düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, kesin, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını gerektirir³⁵. Bunun yanında idarelerin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gerekir. Hukuki belirlilik ilkesi gereği idari yaptırımların belirli, açık ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Hukuki düzenlemenin muhatapları olan kişiler ancak bu durumda kendilerine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını buna göre ayarlayabilir.

İdari yaptırım türlerinden biri olan imar para cezasına muhatap olan kişi, hukuki belirlilik ilkesine göre, imar mevzuatına aykırı hangi fiili sebebiyle ve hangi kanun hükmüne dayanılarak kendisine yaptırım uygulandığını, cezanın nasıl belirlendiğini açık ve kesin olarak bilmesi gerekir. Bunun yanında imar para cezasının sebebini, ne gibi sonuçları olduğunu, varsa artırım sebeplerini ve varsa hangi hallerde imar para cezasının tahsilinden vazgeçileceğine ilişkin hususları bilmesi gerekir. Ancak emlak vergisi değerine ilişkin ilk 7221 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme imar para cezası hesaplaması konusunda uygulamada karışıklıklara sebebiyet vermiştir. Karışıklığa sebebiyet vermesi cezanın nasıl hesaplanacağına ilişkin açık, kesin ve anlaşılabilir hükümlere yer vermemesinden dolayıdır. Söz konusu düzenleme açık ve anlaşılır olmaması sebebiyle de hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmekteydi. Nitekim çok kısa bir süre sonra kanun koyucu tarafından bu yanlıştan dönülerek emlak vergisi değerine ilişkin İmar Kanunu’nun 42. maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi eklenmiştir. Yeni yapılan düzenleme sonucunda karışıklıkların önlenmesi için *“aykırılığa konu alanın arsa payına isabet eden arsa alanı”* şeklindeki her türlü yoruma açık ve anlaşılabilir güç olan ibare, *“idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan”* şeklinde açık, ayrıntılı ve anlaşılır hale getirilmek suretiyle değiştirilmiştir³⁶.

³⁴ Ahmet Alptekin Duru, “Hukuki Belirlilik İlkesi Çerçevesinde Mevzuat Yapım Tekniği ve Mevzuat Bilgi Sistemi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 74, S. 1 (2025): 77-141; Mehpare Çaptuğ, “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, No. 17, Y. 9, S. 17 (2021): 133-160.

³⁵ Hülya Egeli, *Türk Anayasa Hukukunda Hukuki Belirlilik İlkesi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2025), 48.

³⁶ Bilgin ve Sezer, *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi ve İmar Davalarında Başvuru Yolları*, 874; Kara, *İdari Yaptırım Boyutuyla İmar Para Cezası Artırım/İndirim ve İptal Sebepleri*, 97.

Emlak vergisi değerine ilişkin yeni kanuni düzenleme hem imar para cezasına muhatap olacak kişiler açısından hem de imar para cezasını verecek ilgili idareler açısından herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde ayrıntılı, açık, kesin, anlaşılır ve uygulanabilir olması nedeniyle de hukuki belirlilik ilkesine aykırı bir yönü olmadığı kanaatindeyiz. Nitekim söz konusu kanuni düzenlemenin gerekçesi de; *“aykırılığa konu alanın, üzerinde bulunduğu arsa veya arazinin metre karesinin büyük olduğu hallerde verilen cezalar fahiş olmaktadır. Önergeyle yapılan değişiklik ile; eylem-ceza dengesine uygun olarak, arsa/arazi büyüklüğü yerine aykırılığa konu yapının büyüklüğünün esas alınması daha objektif bir değerlendirme yapılmasını sağlayacaktır.”*³⁷ denilmek suretiyle fikrimizi destekler niteliktedir. Yine anılan düzenlemenin somut norm denetimi yoluyla söz konusu düzenlemenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Yüksek Mahkemece; *“İtiraz konusu kuralda hangi durumlarda ilave idari para cezasının verileceği, bu cezanın nasıl belirleneceği ve hangi hâllerde söz konusu cezanın tahsilinden vazgeçileceği hususlarının herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği gözetildiğinde kuralın belirli ve öngörülebilir olduğu...”* ve *“... İmar mevzuatına aykırı yapılaşmanın her yerde aynı etki ve sonucu yaratacağı söylenemez. Değeri yüksek olan alanlar ile değeri düşük olan alanlarda idari para cezasının aynı tutarda olması değeri yüksek olan alanlarda kişilerin ceza tutarını göze alarak imar mevzuatına aykırı davranışlara girişebilmelerine sebebiyet verebilecektir. İlave edilecek idari para cezasının emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri üzerinden hesaplanması, değerinin daha yüksek olduğu objektif olarak belirlenen alanlarda gerçekleştirilen aykırılıkların değeri daha düşük belirlenen alanlarda gerçekleştirilen aynı aykırılıklara göre daha yüksek tutarlarla cezalandırılması sonucunu doğurarak her somut olayda caydırıcılığı sağlayacak bir ceza tutarının belirlenmesini sağlayabilecektir. Buna göre ilave idari para cezasının belirlenmesinde aykırılığa konu alanın değerine göre yapılacak ayırımın nesnel ve makul bir temele dayandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca aykırılığın yaratacağı etki ve sonuçlardan hareketle suç ve ceza dengesini gözetken ayırımın ölçüsüz bir yönü de bulunmadığı...”*³⁸ gerekçeleriyle itirazın reddine karar verilmek suretiyle hukuki belirlilik ilkesine aykırı bir yön bulunmadığı da açıkça ortaya konulmuştur.

Emlak vergisi değerine ilişkin yeni kanuni düzenlemenin Anayasaya ve hukuki belirlilik ilkesine aykırı bir yönü olmadığı açıkça ortaya konulmasına rağmen Danıştay tarafından, imar para cezası verilmesine ilişkin idari işlemin içeriğinde veya bildirimine dair üst yazısında, imar para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının imar mevzuatına

³⁷ <https://www.mevzuat.tbmm.gov.tr/Kanun/KanunDetay/Yasama/Kanunlar=7226>.

³⁸ AYM., 26/01/2022 tarih ve E: 2020/95, K: 2022/3 sayılı kararı, 01.04.2022 tarih ve 31796 sayılı Resmî Gazete.

uygun hale getirilmesi durumunda ise imar para cezasına, İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca ilave edilen kısmının tahsil edilmeyeceğine ilişkin uyarıya yer verilmemesinin hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği belirtilmiştir³⁹. Kanaatimizce de imar para cezası tesisine ilişkin idari işlemin içeriğinde veya tebliğine dair üst yazısında bir ay içerisinde aykırılığın giderilmesi halinde cezanın emlak vergisi değerine ilişkin kısmının tahsil edilmeyeceği uyarısının yapılmaması hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmez. Zira Anayasa Mahkemesi'nce yeni kanuni düzenleme hükümleri gayet açık ve anlaşılır olup, kanunu bilmemek mazeret sayılamaz. Nitekim anılan uyuşmazlığa ilişkin Bursa ve Konya Bölge İdare Mahkemeleri kararları arasındaki aykırılığın giderilmesi istemiyle yapılan başvuru sonucunda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca (DİDDK) İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca ilave edilen kısmının tahsil edilmeyeceğine ilişkin uyarıya yer verilmemesinin hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmediğine karar verilmiştir. Söz konusu ibarenin sadece imar para cezasının tahsilatına ilişkin olduğu ve anılan ifadenin yazılmasının imar para cezasına ilişkin işlemin geçerlilik şartı olmadığı gerekçesine yer verilmiştir⁴⁰.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

İmar planlarına uygun olarak inşa edilmeyen yapılar için kanun koyucu tarafından öngörülen yaptırımların başında imar para cezası gelir. Söz konusu yaptırım İmar Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenmiştir. İmar para cezası yaptırımının nasıl hesaplanacağı ve hesaplanan temel para cezasının artırım/indirim ile iptal sebeplerine aynı maddede ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasına Mart/2020 tarihinde yeni bir bent eklenmiş ve bu bent uyarınca da emlak vergisi değeri şeklinde yeni bir artırım sebebi daha eklenmiştir. İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi olarak yeni düzenleme

³⁹ D. 6. D., 13/03/2024 tarih ve E: 2023/3073, K: 2024/1817 sayılı kararı "... davacıya gerek dava konusu işlemde, gerekse dava konusu işlemin tebliğine dair üst yazıda idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi durumunda ise (ç) bendi uyarınca ilave edilen para cezasının tahsil edilmeyeceği hususunun bildirilmediği, dolayısıyla anılan hususta davacıya gerekli ikazın yapılmadığı görüldüğünden; temyize konu İdari Dava Dairesi kararının anılan kısmında da hukuki isabet görülmediği..." (yayımlanmamıştır).

⁴⁰ DİDDK., 01/10/2025 tarih ve E: 2024/68, K: 2025/61 sayılı kararı "İmar Kanunu'nun 42. maddesinin 2. fıkrasının (ç) bendinde; bu fıkra göre ayrıca ilave edilecek para cezasının tahsil edilmemesinin, idari para cezasına konu aykırılığın cezanın ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde giderilmesi ve yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmesi şartına bağlandığı, şartın yerine getirilmesi halinde sorumlu kişilere ilave edilen para cezasından kurtulma imkanı sağlandığı, anılan bentte yer alan "Bu fıkra göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez." şeklindeki ifadenin, para cezasının tahsilatına ilişkin olduğu, bu ifadenin yazılmasının işlemin geçerlilik şartı olmadığı, bu ifadenin idari para cezası verilmesine ilişkin belediye encümeni kararında yazılmamasının anılan işlemin (ç) bendi uyarınca verilen idari para cezasına ilişkin kısmını hukuka aykırı hale getirmeyeceği..." (yayımlanmamıştır).

uyarınca, hesaplanan imar para cezasına emlak vergisi değeri doğrultusunda ilave yapılacağı kanun koyucu tarafından belirtilmesine rağmen bu da bir artırım sebebidir. Yeni kanuni düzenleme ile birlikte imar para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olduğu durumlarda İmar Kanunu'nun 42. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca hesaplanan ve (c) bendi uyarınca da artırım uygulanan imar para cezasına, aykırılığa konu alan ile arsa/arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değerinin çarpımı sonucu bulunan bedel de ilave edilir. Emlak vergisi değeri de hesaplanan imar para cezasına eklenmek suretiyle imar mevzuatına aykırı yapı hakkında verilecek toplam imar para cezası böylece bulunmuş olur.

Emlak vergisi değeri, imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapı için verilen imar para cezasında artırım yönünde bir etkisi olur. Bu bağlamda yeni bir artırım sebebidir. Ancak söz konusu artırımın imar para cezası hesabına etki edebilmesi için aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olması gerekir. Aksi durumda emlak vergisi değerinin imar mevzuatına aykırı yapı hakkında verilecek imar para cezası için müspet ya da menfi herhangi bir etkisi olmaz. Emlak vergisi değerinin imar para cezasına artırıcı bir etkisi olabilmesi için aykırılığa konu alanın m² olarak belirlenebilir olması yanında imar mevzuatına aykırı yapının inşa edildiği taşınmazın niteliği de önem arz eder. Çünkü mülkiyete konu edilemediği için emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değeri olmayan Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlar da vardır. Bu bağlamda mülkiyete konu edilemeyen kıyılar, mera, yaylak ve kışlaklar ile ormanlar gibi Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda emlak vergisi değeri de söz konusu olmaz. Cezalandırıcı nitelik taşıyan idari yaptırımlardan olan imar para cezaları da kanunla konulduğu gibi bu yaptırımlar için de hem kanunilik ilkesi hem de kıyas yasağı söz konusudur. Kanun koyucu tarafından yaptırım öngörülmemiş bir hususta kıyas yoluyla yaptırım uygulanmamalı ya da yaptırım uygulandı ise kıyas yoluyla verilen idari yaptırım kararında artırım uygulanmamalıdır. Dolayısıyla mülkiyet ilişkisi kurulamayan ve satışa konu edilemeyen kıyı, orman, mera, yaylak ve kışlak gibi alanlarda emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değeri söz konusu olamayacağı için İmar Kanunu'nun 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendindeki emlak değeri artırımı bu alanlarda kıyas yoluyla uygulanmamalıdır.

İmar mevzuatına aykırı inşa edilen yapılar için verilen imar para cezasına, emlak vergisi değeri uyarınca yeni bir artırım öngörülmesi caydırıcılığı daha da artıracığı için yerinde bir düzenleme olmuştur. İmar para cezasına muhatap olan kişi, imar mevzuatı aykırılığına konu hangi fiili sebebiyle ve hangi kanun hükmüne dayanarak kendisine yaptırım uygulandığını, cezanın nasıl belirlendiğini hiçbir şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık ve net olarak düzenlediği için yeni kanuni düzenlemenin hukuki belirlilik ilkesine aykırı bir yönü de yoktur. Nitekim söz konusu emlak vergisi değerine ilişkin düzenlemenin iptali istemiyle somut

norm denetimi yoluyla başvuru Anayasa Mahkemesi de hukuki belirlilik ilkesine ve Anayasaya aykırı bir yön bulunmadığı gerekçesiyle itirazın reddine karar vermiştir. Bunun yanında imar para cezasına ilişkin idari işlemin içeriğinde veya bildiri yazısında, imar para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının imar mevzuatına uygun hale getirilmesi durumunda ise imar para cezasına emlak vergisi değeri doğrultusunda hesaplanıp ilave edilen kısmının tahsil edilmeyeceğine ilişkin uyarıya yer verilmemesinin hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil ettiğine ilişkin Danıştay kararı sonrasında, farklı bölge idare mahkemeleri kararları arasındaki aykırılığın giderilmesi yoluna başvurulmuştur. Yapılan başvuru sonucunda DİDDK, söz konusu uyarıya yer verilmemesinin imar para cezasına ilişkin işlemin geçerlilik şartı olmadığına ve bu bağlamda hukuki belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmediğine karar vermiştir. Kanaatimizce de emlak vergisi değerine ilişkin yeni kanuni düzenleme hükmü gayet açık ve anlaşılır olup, kanunu bilmemek mazeret kabul edilemez.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat ve Kaya Cemil. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Bilgin, Hüseyin ve Sezer, Yasin. *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi ve İmar Davalarında Başvuru Yolları*, Ankara: Adalet Yayınevi, Tamamen Yenilenmiş Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 7. Baskı, 2023.
- Candan, Turgut. “Danıştay Kararlarında Vergisel Kabahatler ve Yaptırımlar Hukukuna İlişkin Temel İlkeler”. *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Çaptuğ, Mehpare. “Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, No. 17, Y. 9, S. 17, 2021.
- Çelik, Erkan. *Açıklama Örnekler ve Yargı Kararlarıyla Belediye Gelirleri ve Uygulaması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Çelik, Kemal. *Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması, Arazi ve Arsa Düzenlemesi*, Ankara: Devran Matbaacılık, 2006.
- Duru, Ahmet Alptekin. “Hukuki Belirlilik İlkesi Çerçevesinde Mevzuat Yapım Tekniği ve Mevzuat Bilgi Sistemi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 74, S. 1, 2025.
- Egeli, Hülya. *Türk Anayasa Hukukunda Hukuki Belirlilik İlkesi*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2025.
- Gören, Zafer. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut. *İdare Hukuku, C. I, Genel Esaslar*, Ankara: Turhan Kitabevi, Güncellenmiş 14. Baskı, 2021.
- Gülen, Aydın. *Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim*. İstanbul: Alfa Yayınevi, 1999.
- Kara, Seyfettin. *İdari Yaptırım Boyutuyla İmar Para Cezası Artırım/İndirim ve İptal Sebepleri*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2020.
- Kara, Seyfettin. *İmar Hukukunun Dehlizlerinden Biri: Parselasyon*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.
- Karagülmez Ali. *Adli ve İdari Para Cezaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.
- Karahasan, Mustafa Reşit. *İnşaat, İmar, İhale Hukuku C. 2*, İstanbul: Beta Yayınları, 1997.
- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül. *İmar Hukukuna Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi, 2003.
- Nazaroğlu, Yavuz. “Genel Olarak İmar Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri” *Danıştay Dergisi*, S. 14-15 (1974): 96-108.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II*. İstanbul: 1966.
- Özgüven, Ali Volkan. “Vergi İdaresinin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı ve Sınırları”, Ankara: *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi*, 2014.
- Uluocak, Nihat. “Türkiye’de Meraların Hukuksal Niteliği”. *İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 2, (1977): 46-61.

- Vural, Mahmut. *Emlak Vergisi Kanunu ve Çevre Temizlik Vergisi Açıklama ve Yorumları*. Maliye ve Hesap Uzmanları Derneği, İstanbul: 1998.
- Yılmaz, Ejder. *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları, Yenilenmiş 11. Baskı, 2023.
- Yılmaz, Mustafa. *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Zanobini, Gaudio. *İdari Müeyyideler*. Çev. Yılmaz Günel. Ankara: 1964.

İnternet Kaynakları

- <http://www.anayasa.gov.tr>.
- <http://www.dergiler.ankara.edu.tr>.
- <http://www.izmirbim.adalet.gov.tr>.
- <http://www.mevzuat.gov.tr>.
- <https://www.mevzuat.tbmm.gov.tr>.
- <http://www.portal.ubap.org.tr>.
- <http://www.sozluk.adalet.gov.tr>.
- <http://www.tdk.gov.tr>.