

# ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2020/95**

**Karar Sayısı : 2022/3**

**Karar Tarihi: 26/1/2022**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:** İzmir 2. İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU:** 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9/12/2009 tarihli ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle başlığı ile birlikte değiştirilen 42. maddesinin ikinci fıkrasına 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle eklenen (ç) bendinin Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

**OLAY:** Taşınmazlar üzerine ruhsatsız yapıların inşa edildiği gerekçesiyle para cezası verilmesine ve ruhsatsız yapıların yıkılmasına ilişkin encümen kararlarının iptalleri talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

## I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 42. maddesinin itiraz konusu kuralın da yer aldığı ikinci fıkrası şöyledir:

*“(Değişik cümle:14/2/2020-7221/11 md.) Ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan ya da 27 nci madde kapsamında ruhsat alınmadan yapılabilen yapılardan aynı maddede belirtilen koşullar sağlanmadan yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, aşağıdaki şekilde hesaplanan idari para cezaları uygulanır:*

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

*1) I. sınıf A grubu yapılara üç, B grubu yapılara beş Türk Lirası,*

*2) II. sınıf A grubu yapılara sekiz, B grubu yapılara onbir Türk Lirası,*

*3) III. sınıf A grubu yapılara onsekiz, B grubu yapılara yirmi Türk Lirası,*

*4) IV. sınıf A grubu yapılara yirmüç, B grubu yapılara yirmibeş, C grubu yapılara otuzbir Türk Lirası,*

*5) V. sınıf A grubu yapılara otuzsekiz, B grubu yapılara kırkaltı, C grubu yapılara elliki, D grubu yapılara altmışç Türk Lirası,*

*idari para cezası verilir. Bu miktarlar her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında bir Türk Lirasının*

küsuru da dikkate alınmak suretiyle artırılarak uygulanır. (Ek cümle:14/2/2020-7221/11 md.) (Mülga cümle:25/3/2020-7226/39 md.) (...)

b) Mevzuata aykırılığı yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere aykırı bulunan uygulamalar için, Bakanlıkça yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre ilgili idarece belirlenen bedelin % 20'si kadar idari para cezası verilir.

c) (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırmayı gerektiren aykırılığa konu yapı;

1) Hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın % 30'u,

2) Kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın % 40'ı,

3) Uygulama imar planında veya parselasyon planında "Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı" olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise cezanın % 60'ı,

4) Mevcut haliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal emniyetini tehdit ediyor ise cezanın % 100'ü,

5) Uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın % 20'si,

6) Yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın % 80'i,

7) Özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın % 50'si,

8) Ruhsatsız ise cezanın % 180'i,

9) Ruhsatı hükümsüz hale gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın % 50'si,

10) Yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte, ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın % 100'ü,

11) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın % 10'u,

12) İnşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın % 20'si,

13) Çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın % 20'si,

(a) ve (b) bentlerinde belirtilen şekilde tespit edilen para cezalarının miktarına göre ayrı ayrı hesap edilerek ilave olunur. Para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında, aykırılıktan etkilenen alan dikkate alınır.

ç) (Ek:25/3/2020-7226/39 md.) 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 verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. 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.”*

## **II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahattin MENTEŞ ve Basri BAĞCI'nın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karar bağlanmasına 10/12/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **III. ESASIN İNCELENMESİ**

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatma KARAMAN ODABAŞI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşüldü:

### **A. Anlam ve Kapsam**

3. Ülke genelinde düzenli ve planlı yapılaşmanın sağlanması bakımından inşa edilecek yapılarda uyulması gereken usul ve esaslar bu konuda genel kanun niteliğinde bulunan 3194 sayılı Kanun'la düzenlenmiş; söz konusu Kanun'un 42. maddesinde imar mevzuatına aykırılık hâlinde uygulanacak idari yaptırımlara yer verilmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hâllerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak maddede belirtilen idari yaptırımların uygulanacağı ifade edilmiştir.

4. Maddenin ikinci fıkrasında ise ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapılan veya Kanun'un 27. maddesi kapsamında ruhsat alınmadan yapılabilen yapılardan bu maddede belirtilen şartlar sağlanmadan yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal güvenliğini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre bin Türk lirasından az olmamak üzere idari para cezası uygulanacağı belirtilmiş; bu kapsamda verilecek idari para cezası tutarının ne şekilde hesaplanacağı ise fıkranın (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde düzenlenmiştir.

5. (a) bendinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (Bakanlık) belirlenen yapı sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanacak idari para cezaları belirlenmiştir. Buna göre mevzuata aykırılığın her bir metrekaresi için I., II. ve III. sınıf (A) ve (B) grubu yapılar; IV. sınıf (A), (B) ve (C) grubu yapılar ile V. sınıf (A), (B), (C) ve (D) grubu yapılar yönünden verilecek idari para cezası tutarları ayrı ayrı hükme bağlanmıştır.

6. (b) bendinde mevzuata aykırılığın yapı inşaat alanı üzerinden hesaplanması mümkün olmayan, yapının cephelerini ve diğer yapı elemanlarını değiştiren veya yapı malzemesi için öngörülen gereklere aykırı bulunan uygulamalar sebebiyle verilecek idari para cezaları düzenlenmiştir. Bu kapsamda verilecek idari para cezasının tutarı Bakanlıkça yayımlanan ve aykırılığa konu imalatın tespiti tarihinde yürürlükte bulunan birim fiyat listesine göre belirlenen bedelin %20'si kadardır.

7. (c) bendinde (a) ve (b) bentlerine göre cezalandırmayı gerektiren aykırı uygulamalara eklenen bazı hâller sebebiyle (a) ve (b) bentlerine göre belirlenen para cezalarının artırılması ve artırım oranları düzenlenmiştir. Buna göre aykırılığa konu yapı hisseli parselde diğer maliklerin muvafakati alınmaksızın yapılmış ise cezanın %30'u, kamuya veya başkasına ait bir parselde yapılmış ise cezanın %40'ı, uygulama imar planında veya parselasyon planında *Kamu Tesisi Alanı veya Umumî Hizmet Alanı* olarak belirlenmiş bir alanda yapılmış ise cezanın %60'ı, mevcut hâliyle veya öngörülen bir afet tehlikesi karşısında can ve mal güvenliğini tehdit ediyor ise cezanın %100'ü, uygulama imar planı bulunan bir alanda yapılmış ise cezanın %20'si, yapılaşmaya yasaklanmış bir alanda yapılmış ise cezanın %80'i, özel kanunlar ile belirlenmiş özel imar rejimine tabi bir alanda yapılmış ise cezanın %50'si, ruhsatsız ise cezanın %180'i, ruhsatı hükümsüz hâle gelmesine rağmen inşaatı sürdürülüyor ise cezanın %50'si, yapı kullanma izin belgesi alınmış olmakla birlikte ruhsat alınmaksızın yeni inşai faaliyete konu ise cezanın %100'ü, inşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılmıyor ise cezanın %10'u, inşai faaliyetleri tamamlanmış ve kullanılıyor ise cezanın %20'si, çevre ve görüntü kirliliğine sebebiyet veriyor ise cezanın %20'si, (a) ve (b) bentlerinde belirtilen şekilde tespit edilen para cezalarının miktarına göre ayrı ayrı hesap edilerek ilave olunacaktır. (c) bendinin ikinci cümlesinde, bu bende göre para cezalarına konu olan alanın hesaplanmasında aykırılıktan etkilenen alanın dikkate alınacağı ayrıca ifade edilmiştir.

8. İkinci fıkranın itiraz konusu (ç) bendinde ise anılan 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 cezasının (a), (b) ve (c) bentlerine göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edileceği hükme bağlanmış; verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesi durumunda ise (ç) bendi uyarınca ilave edilen para cezasının tahsil edilmeyeceği öngörülmüştür.

9. Bu itibarla kural 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesi kapsamında imar mevzuatına aykırılık teşkil eden yapılar sebebiyle uygulanacak olan idari para cezalarının bir bölümünün hesaplanma usul ve yöntemi ile tahsiline ilişkindir. Buna göre emlak vergisine esas arsa ve arazi asgari metrekare birim değeri dikkate alınarak ilave olunacak para cezasının hesaplanmasında kural öncesinde aykırılığa konu alanın arsa payına isabet eden arsa alanı dikkate alınmakta iken kuralla aykırılığa konu alanın kendisinin gözönünde bulundurulması esası benimsenmiştir. Ayrıca kuralla yeni bir imkân öngörülmüş olup 42. maddenin ikinci fıkrasına göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesi durumunda ilave olunan para cezasının tahsil olunmayacağı hükme bağlanmıştır.

10. İlave edilecek idari para cezasının belirlenmesinde gözetilecek olan arsa veya araziler için emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerleri 4/1/1961 tarihli ve 213

sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 49. maddesinde belirtilen usul ve esaslara uygun olarak takdir komisyonlarınca belirlenmektedir. 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde takdir komisyonlarınca asgari ölçüde birim değer tespitlerinin aralarda her mahalle, arsa sayılacak parsellenmemiş arazide köyler itibarıyla, mahalle ve köy için cadde, sokak veya değer bakımından farklı bölgelerin ayrı ayrı değerlendirilmesi suretiyle belirleneceği; turistik bölgelerdeki cadde, sokak veya değer bakımından farklı alanların ise ayrıca değerlendirmeye tabi tutulacağı ifade edilmiştir. Arazilerde asgari ölçüde birim değer tespitinin ise il veya ilçe ölçeğinde arazinin cinsi itibarıyla kıraç, taban veya sulak olmasına göre belirleneceği öngörülmüştür.

## **B. İtirazın Gerekçesi**

11. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kural kapsamında ilave edilmesi öngörülen idari para cezasının ekonomik etki ve sonuçları itibarıyla ölçülülük ilkesine aykırı olduğu, kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli ve orantılı olmadığı, idari para cezasının taşınmazın emlak vergisi değeri esas alınarak hesaplanmasının aynı yapıları inşa eden ve bu sebeple aynı durumda olan kişiler için farklı sonuçların doğmasına sebep olacağı, aykırılığın giderilmesi için tanınan bir aylık sürenin yeterli olmadığı, yıkım işlemlerinin bir aylık süre içinde tamamlanamaması hâlinde idari para cezasının tahsili bakımından keyfi uygulamaların doğabileceği, imara aykırı yapı için yapı ruhsatı alınması suretiyle de hukuka aykırılığın ortadan kaldırılmasının mümkün olduğu, kural uyarınca belirlenen ilave idari para cezası yönünden muhataplığın hangi aşamada ve durumda sona ermiş sayılacağına belirsiz olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 10. ve 35. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## **C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

12. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

13. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/22, K.2015/37, 1/4/2015, AYM, E.2020/80, K.2021/34, 29/4/2021, § 25).

14. 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 anlaşılmaktadır.

15. Kanun koyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında düzenleme yaparken hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda anayasal sınırlar içinde takdir yetkisine sahiptir. Bu yetki, idari cezalar bakımından da geçerlidir.

16. Bu bağlamda kural bir yandan 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri uyarınca hesaplanacak olan para cezasına ilave yapılması suretiyle nihai olarak verilecek idari para cezasının tutarının artırılmasını öngörmekte diğer yandan yapılacak bu artırımın tahsilinden vazgeçilebilmesine ilişkin düzenleme içermektedir. Bu bağlamda yapılaşmanın imar mevzuatına uygun olarak gerçekleştirilmesi ve mevzuat hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması için hangi idari yaptırım türünün, hangi ölçekte ve hangi şartlarla uygulanacağını belirlenmesi Anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

17. Kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamındaki bu düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle de bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* getirilen kuralın ulaşılmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını, *orantılılık* ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında da *ölçülülük ilkesi* gereğince makul bir denge bulunması zorunludur.

18. Düzenli, sağlıklı ve çevre koşullarına uygun yapılaşmanın temini ile imar mevzuatına aykırı yapıların bir an önce ortadan kaldırılmasının kişilerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakları üzerindeki olumlu etki ve sonuçları gözetildiğinde kuralın imar mevzuatına aykırı yapılaşmanın önlenmesi, cezai yaptırım öngörülmesi suretiyle caydırıcılığın sağlanması, gerçekleşmiş olan aykırılıkların ise bir an önce bizzat ilgilisi tarafından ortadan kaldırılmasının teşvik edilmesi amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır.

19. Mevzuata aykırı yapılaşmanın varlığı hâlinde ilave idari para cezasının öngörülmesinin bu konudaki caydırıcılığı artıracığı, mevzuata aykırılığın belirli bir süre içinde giderilmesi veya yapının mevzuata uygun hâle getirilmesi durumlarında ise ilave idari para cezasının tahsilinden vazgeçilmesinin mevzuata uyumu teşvik edeceği gözetildiğinde kuralın ulaşılmak istenen amaç yönünden elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

20. İmar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar sebebiyle uygulanacak idari para cezasına arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri esas alınarak ilave cezanın öngörülmesi ilk defa kuralla getirilen bir düzenleme değildir. Nitekim kural öncesinde de emlak vergisine esas arsa ve arazi asgari metrekare birim değerinin aykırılığa konu alanın arsa payına isabet eden arsa alanı ile çarpımı suretiyle ilave cezanın belirlenmesi esası benimsenmiş iken kuralla bu yöntem yerine aykırılığa konu alanın kendisinin esas alınarak hesaplama yapılması öngörülmüştür. Buna göre kural ilave edilecek cezanın belirlenmesinde aykırılığın bulunduğu arsa ve arazinin büyüklüğünden

bağımsız olarak bizzat aykırılığa konu alanın büyüklüğünden hareketle ilave edilecek tutarın belirlenmesi usulünü benimsemiştir. Bu yönüyle kuralın ilave idari para cezasının imar mevzuatına aykırılığın boyutları, etki ve sonuçlarıyla uyumlu olarak belirlenmesine katkı sunmayı amaçladığı açıktır.

21. Kuralla imar mevzuatına aykırı yapılar sebebiyle ilave para cezası öngörülmekte ise de ilave edilecek idari para cezasının belirlenmesinde aykırılığın büyüklüğü ve etki alanı ile arsa ve arazinin değeri gibi unsurların dikkate alınması ilave edilecek tutarın somut olayın özelliklerine uygun olarak objektif ve ölçülü bir biçimde tespitine katkı sunabilecek niteliktedir. Öte yandan kural ilave edilen idari para cezasının mutlak surette tahsilini de öngörmemektedir. İlave edilen para cezasının tahsil edilmemesi idari para cezasına konu aykırılığın cezanın ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde giderilmesi ve yapının imar mevzuatına uygun hâle getirilmesi şartına bağlanmıştır. Buna göre kural, şartın yerine getirilmesi hâlinde ilave edilen para cezasından kurtulma imkânı da sağlamaktadır. Anılan hususlar değerlendirildiğinde kuralda ulaşılmak istenen amaç ve araç arasında bulunması gereken makul dengenin gözetildiği anlaşılmaktadır.

22. Başvuru kararında aykırılığın giderilmesi için verilen bir aylık sürenin yeterli olmadığı, aykırılığın giderilmesine yönelik işlemlere başlanmış olmasına rağmen bu işlemlerin süresinde tamamlanamaması hâlinde ilave para cezasının tahsili bakımından tereddüt oluşabileceği ifade edilmiş ise de kuralda öngörülen bir aylık sürenin Kanun'un 22. maddesi kapsamında belediyeler ve valiliklerce yapı ruhsatı verilmesine ve 32. maddesi kapsamında ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı olarak veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı olarak yapılan yapılardaki aykırılıkların giderilmesine ilişkin olarak düzenlenen sürelerle uyumlu olduğu anlaşılmaktadır. Aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesine yönelik iradenin ortaya konulması ile buna yönelik icrai faaliyetlerde bulunulabilmesi bakımından bir aylık sürenin makul ve yeterli olmadığı da söylenemez. Bu süre içinde başlanmış olmasına rağmen aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesine yönelik işlemlerin bitirilememesi hâlinde ise bu durumun ilgili idareler ve mahkemeler tarafından dikkate alınacağı ve bu gecikmede ilgisinin bir kusurunun olup olmadığının değerlendirileceği açıktır.

23. Bu itibarla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında öngörülen kuralın ölçülülük ilkesine aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

24. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir./ Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz./ Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz./ Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

25. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen *kanun önünde eşitlik ilkesi* hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik

öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

26. Kuralla ilave edileceği öngörülen idari para cezasının aykırılığa konu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri dikkate alınarak hesaplanması bağlamında eşitlik ilkesi yönünden yapılacak anayasallık denetiminde öncelikle Anayasa'nın 10. maddesi çerçevesinde aynı ya da benzer durumda bulunan kişilere farklı muamelenin mevcut olup olmadığı belirlenmelidir. Yapılacak bu belirlemenin ardından ise farklı muamelenin nesnel ve makul bir temele dayanıp dayanmadığı ve ölçülü olup olmadığı hususları irdelenmelidir.

27. İlave edilecek idari para cezası, aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa ve arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı suretiyle hesaplanacağından aynı aykırılığın farklı il, ilçe, mahalle, köy, cadde, sokak veya değer itibarıyla farklı yerlerde gerçekleştirilmesi hâlinde farklı tutarlarda ilave para cezaları söz konusu olabilecektir. Buna göre aynı aykırılığı gerçekleştiren kişiler yönünden aykırılığın gerçekleştirildiği yere bağlı olarak verilecek ilave para cezalarında farklılık yaratıldığı anlaşılmaktadır.

28. Eşitlik ilkesinin gereği olarak karşılaştırma yapılmaya müsait olacak şekilde benzer durumda olanlar arasından bir kısmı lehine getirilen farklı düzenlemenin bir ayrıcalık tanınması niteliğinde olmaması için nesnel ve makul bir temele dayanması ve ölçülü olması gerekir.

29. Emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerlerinin takdirinde değer itibarıyla farklılık arz eden bölgeler bağlamında bir değerlendirme yapılmaktadır. Arsa ve arazileri değerleri itibarıyla farklı kılan durumların onların fiziki ve yapısal özellikleri, konumları, kullanılış biçimleri, yerleşim ve iş merkezlerine uzaklıkları, ulaşım ve alt yapı hizmetlerinden yararlanma durumları gibi hususlarla ilişkili olduğu kuşkusuzdur.

30. 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 gözeten ayırımın ölçüsüz bir yönü de bulunmamaktadır.

31. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 35. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 35. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

#### IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

32. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9/12/2009 tarihli ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle başlığı ile birlikte değiştirilen 42. maddesinin ikinci fıkrasına 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle eklenen (ç) bendine yönelik iptal talebi 26/1/2022 tarihli ve E.2020/95, K.2022/3 sayılı kararla reddedildiğinden bu bende ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 26/1/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

#### V. HÜKÜM

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9/12/2009 tarihli ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle başlığı ile birlikte değiştirilen 42. maddesinin ikinci fıkrasına 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Kanun'un 39. maddesiyle eklenen (ç) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 26/1/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Engin YILDIRIM

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye  
Selahaddin MENTEŞ

Üye  
Basri BAĞCI

Üye  
İrfan FİDAN