

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2025/35

Karar Sayısı : 2025/239

Karar Tarihi : 26/11/2025

R.G. Tarih - Sayı : 10/3/2026-33192

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: İzmir 4. 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 değiştirilen 42. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasa'nın 2., 10. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ruhsat ve eki mimari projesine aykırı olarak yapıldığı tespit edilen yapının süresi içinde yıkılmaması/ruhsatlandırılmaması nedeniyle idari para cezası uygulanmasına yönelik idari işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İptali İstenen Kanun Hükmü

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 42. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“İdari müeyyideler:

Madde 42 – (Değişik: 9/12/2009-5940/2 md.)

Bu maddede belirtilen ve imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında, üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyideler uygulanır.

(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:

...

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 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 hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez.

18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine ve gözetmenlerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere ikibin Türk Lirası, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası idari para cezası verilir.

...”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

Kanun’un 32. maddesi şöyledir:

“Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar:

Madde 32 – Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. (Ek cümleler:14/2/2020-7221/10 md.) Yapının imar mevzuatına aykırı olduğuna dair bilgi, tapu kayıtlarının beyanlar hanesine kaydedilmek üzere ilgili idaresince tapu dairesine en geç yedi gün içinde yazılı olarak bildirilir. Aykırılığın giderildiğine dair ilgili idaresince tapu dairesine bildirim yapılmadan beyanlar hanesindeki kayıt kaldırılmaz.

Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. (Değişik cümle:14/2/2020-7221/10 md.) Bu tebligatın bir nüshası muhtara bırakılır, bir nüshası da Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne gönderilir.

Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister.

Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir.

Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. (Ek cümleler:14/2/2020-7221/10 md.) Yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapılar, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabilir veya yıktırılabilir. Yıkım maliyetleri %100 fazlası ile ilgili idaresinden tahsil edilir. Bu şekilde tahsil edilememesi halinde ilgili idarenin 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunur. Tahsil olunan tutarlar, Bakanlığın döner sermaye işletmesi hesabına gelir olarak kaydedilir.

(Ek fıkra:29/11/2018-7153/15 md.) İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkra düzenlenenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkra hükümleri uygulanır.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 11/2/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunları görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görev kapsamına giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

3. 3194 sayılı Kanun'un 42. maddesinin itiraz konusu üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde anılan Kanun'un 18., 28., 32., 33., 34., 35., 36., 37., 40. ve 41. maddelerinde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine ilgisine göre ve ayrı ayrı olarak iki bin TL idari para cezasının verileceği belirtilmiştir. Söz konusu fıkranın ikinci cümlesinde bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması hâlinde dört bin TL, can ve mal emniyetini tehdit etmesi hâlinde altı bin TL idari para cezasının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

4. İtiraz başvurusunda bulunan Mahkemede bakılmakta olan davanın konusu Kanun'un 32. maddesinde belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmediği gerekçesiyle yapı sahibine idari para cezası verilmesine yönelik idari işlemin iptali talebine ilişkindir.

5. Bu itibarla kuralda yer alan “18, 28,...”, “...33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41...”, “...veya parsel...”, “...harita, plan, etüt ve proje müelliflerine ve gözetmenlerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine, ...” ve “...bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası...” ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

6. Öte yandan kuralda yer alan “...32,...”, “...inci belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı...”, “...sahibine,...”, “...ilgisine göre ayrı ayrı olmak üzere ikibin Türk Lirası, ...” ve “...idari para cezası verilir.” ibareleri, dava konusu olmayan diğer ibareler yönünden de geçerli, ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla bakılmakta olan davanın konusu gözetildiğinde kuralın kalan kısmının esasına ilişkin incelemenin kuralda yer alan “...32,...” ibaresi ile sınırlı olarak “yapı sahibi” yönünden yapılması gerekir.

7. Açıklanan nedenlerle 33/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9/12/2009 tarihli ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen 42. maddesinin;

A. Üçüncü fıkrasında yer alan “18, 28,...”, “...33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41...”, “...veya parsel...”, “...harita, plan, etüt ve proje müelliflerine ve gözetmenlerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine...” ve “...bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması halinde dörtbin Türk Lirası, can ve mal emniyetini tehdit etmesi halinde altıbin Türk Lirası...” ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Üçüncü fıkrasının kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin anılan fıkarda yer alan “...32,...” ibaresi ile sınırlı olarak “*yapı sahibi*” yönünden yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

8. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Burcu TAŞYAPAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

9. 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 düzenlenmiştir.

10. Anılan Kanun’un 42. maddesinde imar mevzuatına aykırılık hâlinde uygulanacak idari yaptırımlara yer verilmiştir. Söz konusu 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 olmak üzere maddede belirtilen idari yaptırımların uygulanacağı ifade edilmiştir.

11. Maddenin ikinci fıkrasında 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 idari para cezası uygulanacağı belirtilmiş; bu kapsamda verilecek idari para cezası tutarının ne şekilde hesaplanacağı ise anılan fıkranın (a), (b), (c) ve (ç) bentlerinde düzenlenmiştir.

12. Üçüncü fıkarda ise 18., 28., 32., 33., 34., 35., 36., 37., 40. ve 41. maddelerde belirtilen mükellefiyetleri yerine getirmeyen veya bu maddelere aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine ilgisine göre ve ayrı ayrı olarak iki bin TL, bu fiillerin çevre ve sağlık şartlarına aykırı olması hâlinde dört bin TL, can ve mal emniyetini tehdit etmesi hâlinde altı bin TL idari para cezası verileceği düzenlenmiştir. Anılan fıkarda yer alan “...32,...” ibaresi itiraz konusu kuralı oluşturmaktadır. Kural “*yapı sahibi*” yönünden incelenmiştir.

13. Kuralın atıfta bulunduğu 32. maddede ruhsat alınmadan yapımına başlanan veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapıldığı tespit edilen yapının sahibine en çok bir ay içinde; yapı ruhsatsız ise ruhsat alma, ruhsat ve eklerine aykırı ise yapıyı ruhsata uygun hâle getirme, bu iki şekilde hukuka aykırılık giderilmemiş ise yapıyı yıkma mükellefiyetleri öngörülmüştür.

14. Bu itibarla anılan maddede düzenlenen yükümlülükleri süresi içinde yerine getirmeyen yapı sahibine kural uyarınca idari para cezası uygulanacaktır.

B. İtirazın Gerekçesi

15. Başvuru kararında özetle; ruhsata aykırı yapıya yönelik hukuka aykırılıkları gidermeyen yapı sahibine idari para cezası verilmesini öngören kuralın belirsiz olduğu, aynı fiil nedeniyle iki kez cezalandırılmama ilkesini ihlal ettiği, eylemle yapı sahibi arasında illiyet bağı kurulmadan para cezası uygulanmasının suç ve cezaların şahsiliği ilkesine aykırılık oluşturduğu, ruhsatsız yapıların yıkılmasından sorumlu olan idareler bakımından herhangi bir yaptırım uygulanmamasının eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 10. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

16. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında *“Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.”* denilerek suçun kanuniliği, üçüncü fıkrasında da *“Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.”* denilerek *cezanın kanuniliği* ilkesi güvence altına alınmıştır.

17. Anayasa'nın anılan maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak açıklıkta, anlaşılır ve sınırları belirli olarak kanunda gösterilmesi gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır (AYM, E.2020/16, K.2020/33, 25/6/2020, § 15; E.2024/162, K.2025/17, 16/1/2025, § 20).

18. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin kuralın suç ve cezalar yönünden özel düzenlemesi olarak değerlendirilebilir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, cezalandırmanın temel haklara etkisinden kaynaklanan önemi nedeniyle zaman içinde bir ceza hukuku kavramı olarak alt ilkeler de içerecek şekilde gelişmiştir (AYM, E.2019/9, K.2019/27, 11/4/2019, § 15). Dolayısıyla suç ve cezada kanunilik ilkesi açısından da temel hakları sınırlayan kanunun şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir (AYM, E.2024/162, K.2025/17, 16/1/2025, § 21).

19. Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrasında ise ceza sorumluluğunun şahsi olduğu belirtilerek herkesin kendi eyleminden sorumlu tutulacağı, başkalarının suç oluşturan eylemlerinden dolayı cezalandırılmayacağı kabul edilmiştir.

20. Ceza hukukunun ilkelerinden biri ve anayasal bir ilke olan ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi kusur ilkesine dayanmaktadır. Bu konuda Anayasa'nın 38. maddesinin yedinci fıkrası ile ilgili gerekçede *“...fıkra, ceza sorumluluğunun ‘şahsi’ olduğu; yani failden gayri kişilerin bir suç sebebiyle cezalandırılmayacağı hükmünü getirmektedir. Bu ilke dahi ceza hukukuna yerleşmiş ve ‘kusura dayanan ceza sorumluluğu’ ilkesine dahil, terki mümkün olmayan bir temel kuraldır.”* denilmektedir (AYM, E.2016/191, K.2017/131, 26/7/2017, § 38). Ceza sorumluluğunun şahsiliği ilkesi bir kimsenin yalnızca kendi kusurlu fiilinden sorumlu tutulabileceğini, başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulmayacağını güvence altına almaktadır (AYM, E.2024/162, K.2025/17, 16/1/2025, § 23).

21. Anayasa'nın söz konusu maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından idari para cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tabidir (AYM, E.2024/162, K.2025/17, 16/1/2025, § 24).

22. 3194 sayılı Kanun'un 32. maddesinde ruhsata aykırılığın tespit edilmesinden itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibine; ruhsat alma, ruhsat ve eklerine aykırı ise ruhsata uygun hâle getirme, bu iki şekilde hukuka aykırılık giderilmemiş ise yapıyı yıkma yükümlülüğü öngörülmüştür. Söz konusu yükümlülükleri yerine getirmeyen yapı sahibine ise itiraz konusu kural uyarınca idari para cezası uygulanacaktır.

23. Kural, Kanun'un 32. maddesiyle birlikte değerlendirildiğinde, hangi durumlarda, kimlere, ne kadar idari para cezasının verileceği hususlarının herhangi bir tereddüde yer vermeyecek şekilde açık ve net olarak düzenlendiği, bu yönüyle kuralın belirli ve öngörülebilir olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kapsam ve sınırlarının belirli ve sonuçlarının öngörülebilir olduğu anlaşılan kuralın kanunilik şartını taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

24. Kanun'un 32. maddesinde ruhsata aykırılığa ilişkin tespitin yapı tatil tutanağının yapı yerine asılmasıyla tebliğ edilmiş sayılacağı belirtilmiş, yapı sahibine bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapısını ruhsata uygun hâle getirerek veya ruhsat alarak belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteme yükümlülüğü getirilmiştir. Söz konusu yükümlülüğün yerine getirilmemesi hâlinde kurala konu idari para cezası uygulanacaktır. Dolayısıyla kuralla yaptırıma bağlanan eylem, ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapı yapılması değil ruhsata aykırılığın idarece tespitinden sonra verilen süre içinde söz konusu aykırılıkların giderilmemesi veya ruhsata bağlanmamasıdır.

25. Bu süre içinde başlanmış olmasına rağmen aykırılığın giderilmesine ve yapının mevzuata uygun hâle getirilmesine yönelik işlemlerin bitirilememesi hâlinde ise bu durumun ilgili idareler ve mahkemeler tarafından dikkate alınacağı ve bu gecikmede ilgilisinin bir kusurunun olup olmadığının değerlendirileceği açıktır (benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2020/95, K.2022/3, 26/1/2022, § 22). Zira hukuk devletinde kişilere cezai bir yaptırım uygulanabilmesi için hukuka aykırı eylemin kanunda unsurlarıyla belirtilmiş olması, bu eylemin de o kişi tarafından kusurlu bir hareketle gerçekleştirilmiş olduğunun ortaya konulması gerekmektedir (AYM, E.2017/36, K.2017/147, 1/11/2017, § 25).

26. Hakkında idari yaptırım uygulanan kişilerin Kanun'un 32. maddesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmemesinde kendilerinin herhangi bir kusurlarının bulunmadığı iddiasıyla yargı yerlerine başvurma imkânlarının bulunduğu ve mahkemelerin de uygulanan yaptırımların hukuka aykırı olduğunu tespit etmeleri hâlinde bunları iptal etme yetkisine sahip olduğu gözetildiğinde kuralın keyfi olarak uygulanmasını engelleyecek güvencelerin de bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla kuralın suç ve cezaların şahsiliği ilkesine aykırı bir düzenleme içermediği anlaşılmaktadır.

27. 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.

28. Hukuk devleti ilkesi gereğince kanunların kamu yararı amacını gerçekleştirmek için yapılması gerekir. Anayasa Mahkemesince kamu yararı konusunda yapılacak inceleme, kanunun kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığının araştırılmasıyla sınırlıdır. Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde yer alan kamu yararı kavramının Anayasa'da bir tanımı yapılmamıştır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararlarında da belirtildiği gibi kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı

ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya sadece belli kişilerin yararına kanun hükmü konulamaz. Böyle bir durumun açık bir biçimde ve kesin olarak saptanması hâlinde söz konusu kanun hükmü Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşer. Açıklanan istisnai hâl dışında bir kanun hükmünün gereksinimlere uygun olup olmadığı, hangi araç ve yöntemlerle kamu yararının sağlanabileceği kanun koyucunun takdirinde olduğundan bu kapsamda kamu yararı değerlendirmesi yapmak anayasa yargısıyla bağdaşmaz.

29. Anayasa'nın 56. maddesi uyarınca çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik tedbirleri almak devletin temel ödevlerindendir. Bu amaçla devlet, çevrenin korunmasını sağlamak için etkili bir hukuk düzeni oluşturmakla yükümlüdür (AYM, E.2020/10, K.2020/67, 12/11/2020, § 14; E.2019/21, K.2020/51, 24/9/2020, § 41).

30. Düzenli, sağlıklı ve çevre koşullarına uygun yapılaşmanın temini ile imar mevzuatına aykırı yapıların bir an önce ortadan kaldırılmasının kişilerin Anayasa'nın anılan maddesiyle güvence altına alınan sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakları üzerindeki olumlu etki ve sonuçları gözetildiğinde kuralın imar mevzuatına aykırılıkların bir an önce giderilmesi amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kuralın kamu yararına dönük meşru bir amacı olduğu anlaşılmaktadır.

31. Bununla birlikte kuralda öngörülen yaptırımın kanunilik ve meşru amaç şartlarını taşıması yeterli olmayıp aynı zamanda ölçülü de olması gerekir. *Ölçülülük* ilkesi elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* başvuru önlemin ulaşmak istenen amaç için elverişli olmasını, *gereklilik* başvuru önlemin ulaşmak istenen amaç bakımından gerekli olmasını ve *orantılılık* ise başvuru önlem ve ulaşmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir.

32. Ruhsata aykırı yapıların mevzuata uygun hâle getirilmemesi durumunda idari para cezası öngörülmesinin imar mevzuatına aykırılıkların bir an önce giderilmesi amacına ulaşılması yönünden elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

33. İmar mevzuatına aykırılıkların giderilmesinin düzenli, sağlıklı ve çevre koşullarına uygun yapılaşmanın teminine sağlayacağı katkı ile kuralın öngördüğü yaptırımın niteliği, miktarı ve söz konusu yaptırıma karşı yargı yoluna başvurma imkânının bulunduğu dikkate alındığında kuralla elde edilmek istenen kamusal yarar ile bireye yüklenen külfet arasında gözetilmesi gereken dengenin bozulmadığı, diğer bir ifadeyle kuralın öngördüğü yaptırımın orantısız olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu itibarla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında öngörülen kuralın orantılılık ilkesine aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

34. Öte yandan kuralın *aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama (ne bis in idem)* ilkesine de aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anılan ilkenin uygulanabilmesi için bazı şartların varlığı gerekmektedir. Bu şartlar; ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin olması, ceza sürecinin kesin/kesinleşmiş bir mahkûmiyet veya beraat hükmüyle sonuçlanmış olması, yeniden ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin işletilmesi ve farklı yargılama süreçlerinin aynı fiile ilişkin olmasıdır (AYM, E.2019/4, K.2021/78, 4/11/2021, § 27).

35. Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrası ile üçüncü fıkrasında farklı eylemler yaptırıma bağlanmıştır. İkinci fıkra ruhsat alınmaksızın veya ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere ve imar mevzuatına aykırı olarak yapı yapılması cezalandırılmaktadır. Anılan fıkranın (ç) bendinde fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezasının (a), (b) ve (c) bentlerine göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edileceği

hükme bağlanmış; bu fıkra göre verilen idari para cezasının ilgilisine 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. Dolayısıyla 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendinde düzenlenen para cezası imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar sebebiyle nispi olarak uygulanacak idari para cezasının bir bölümünü teşkil etmektedir.

36. Nitekim Anayasa Mahkemesi 26/1/2022 tarihli ve E.2020/95, K.2022/3 sayılı kararında Kanun'un 42. maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde düzenlenen para cezasının imar mevzuatına aykırı olarak inşa edilen yapılar sebebiyle uygulanacak idari para cezasına arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değeri esas alınarak hesaplanan ilave ceza niteliğinde olduğunu belirtmiştir (AYM, E.2020/95, K.2022/3, 26/1/2022, § 20).

37. Anılan maddenin itiraz konusu kuralın da yer aldığı üçüncü fıkrasında ise verilen süre içinde saptanan ruhsata aykırılığın giderilmemesi hâli için maktu ceza öngörülmektedir. Bu itibarla 42. maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendinde öngörülen ilave para cezası ile itiraz konusu kuralla düzenlen maktu para cezası farklı eylemlere ilişkin olduğundan kuralın *aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama* ilkesi yönünden incelenmesini gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

38. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9/12/2009 tarihli ve 5940 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle değiştirilen 42. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "...32,..." ibaresinin "*yapı sahibi*" yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 26/11/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Esas Sayısı : 2025/35
Karar Sayısı : 2025/239

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI