SAYIŞTAY DERGİSİ
JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 37
Sayı/Issue: 141
Haziran/June 2026

ISSN: 1300-1981
eISSN: 2651-351X
Araştırma Makalesi/Research Article

BELEDİYELERDE HUKUKİ EL ATMA TAZMİNATLARININ BOYUTU VE ÇÖZÜM ÖNERİSİ

THE SCALE OF LEGAL CONFISCATION COMPENSATIONS IN MUNICIPALITIES AND PROPOSED SOLUTIONS

Bayram UZUN[1], Volkan YILDIRIM[2], Fatih TERZİ[3]
Bura Adem ATASOY[4], Mihriban ÖZTÜRK SAKA[5], İsa TÜTÜNCÜ[6]

ÖZ

İmar planlarında kamu hizmet alanlarına ayrılan özel mülkiyetlerin süresinde imar programı ve parselasyon planı aracılığıyla uygulamaya konu edilmemesi, belediyeler açısından hukuki el atma tazminatlarına yol açmaktadır. Bu tazminatlarda, İmar Kanunu ve ilgili mevzuatla bağlı yetki kapsamında tanımlanan imar programı hazırlama ve parselasyon planı yapma yükümlülüklerinin süresinde yerine getirilmemesi belirleyicidir. Çalışma, hukuki el atma tazminatlarının nedenlerini, belediye bütçelerine etkisini ve önlenmesine yönelik çözüm çerçevesini Sayıştay denetim raporları bağlamında değerlendirmektedir. Bu kapsamda 2012-2024 döneminde belediyelere ilişkin yayımlanan 2366 Sayıştay denetim raporu incelenmiştir. Bulgular, tazminat bedeline; faiz, vekâlet ücreti, yargılama gideri, icra gideri ve ecrimisil gibi ek mali yüklerin eklendiğini göstermektedir. Çalışma, beş yıllık imar programı, parselasyon uygulanabilirliği, DOP

1- Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, buzun@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6492-6820
2- Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, yvolkan@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5503-9522,
3- Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, fatihterzi@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2088-6200
4- Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, Türkiye, bugratasoy@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5584-0427
5- Arş. Gör. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, mihribanoztrk1@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9014-8839
6- Harita Yük. Müh., Çoruh Elektrik Dağıtım A.Ş., Giresun, turuncu.isa61@gmail.com, ORCID: 0009-0004-9011-7575

Gönderim/Submitted: 12.04.2026 **Revizyon/Revised:** 18.05.2026 **Kabul/Accepted:** 15.06.2026

Sorumlu Yazar/Corresponding: Terzi, F.

Atıf/To Cite: Uzun, B., Yıldırım, V., Terzi, F., Atasoy, B.A., Öztürk Saka, M. ve Tütüncü, İ. (2026). Belediyelerde Hukuki El Atma Tazminatlarının Boyutu ve Çözüm Önerisi. Sayıştay Dergisi, 37(141), 315-347. https://doi.org/10.52836/sayistay.1921924

dengesi, sorumlu kurum ve yaklaşık kamulaştırma bedeli tespitini temel çözüm adımları olarak önermektedir. Önerilen çerçeve, belediye ölçeğinde hazırlanan bir örnek vaka üzerinden somutlaştırılmıştır. Bu çerçeve, tazminat riskinin dava aşamasına gelmeden belediye uygulamalarında idari ve mali programlama yoluyla sistematik biçimde azaltılabileceğini ortaya koymaktadır.

ABSTRACT

Privately owned properties allocated to public service areas in development plans may lead to legal taking compensation when they are not implemented through development programs and subdivision plans within the prescribed period. In many cases, this results from municipalities' failure to fulfil mandatory duties under the Zoning Law and related legislation. This study evaluates the causes, fiscal effects and prevention framework of legal taking compensation through 2,366 Turkish Court of Accounts audit reports on municipalities published between 2012 and 2024. The findings show that compensation extends beyond property value and includes interest, attorney fees, litigation costs, enforcement costs and compensation for unlawful occupation. The study proposes five-year development programs, subdivision applicability analysis, DOP balance, identification of responsible institutions and approximate expropriation costs as key measures. A municipal-scale case study demonstrates the applicability of this framework for reducing compensation risk before litigation.

Anahtar Kelimeler: Hukuki el atma, İmar programı, Parselasyon planı, Sayıştay denetimi, Kamu zararı.

Keywords: Legal taking, Development program, Subdivision plan, Turkish Court of Accounts audit, Public loss.

GİRİŞ

Türkiye'nin kentleşme politikasında dört temel bileşen önemli yer tutmaktadır. Bunlar mülkiyet, imar planları, beş yıllık imar programı ve imar planı uygulamalarıdır. Bu dört bileşenin birbiri ile olan karmaşık ilişkisi ve bir bütün içinde birlikte değerlendirilmesi gereği, bunun yapılmaması durumunda özellikle mülkiyet hakkı kısıtından dolayı ortaya çıkabilecek ekonomik olumsuzluklar ve çözümleri bu makalenin konusunu oluşturmaktadır. Mülkiyet gibi evrensel ve anayasal bir hakkın (Orhan, 2022) farklı şekillerde yorumlanması, imar planlama yaklaşımlarının çeşitliliği, imar programları ve imar uygulama yöntemlerinin yerel yönetimler bağlamında farklılaşması (Koçak, 2025; İnam ve Akdeniz, 2020) bu sürecin anlaşılmasını, benimsenmesini ve tatbik edilmesini de zorlaştırmaktadır.

Mülkiyet ve imar mevzuatında, mülkiyet haklarında ortaya çıkabilecek kısıtların kaldırılması amacı ile yerel yönetimlere nasıl bir yol haritası izlemeleri gerektiği oldukça ayrıntılı olarak açıklanmıştır. İmar planlarından kaynaklanan

mülkiyet kısıtlarının süresinde giderilmemesi nedeniyle ortaya çıkabilecek hukuki el atma tazminatlarını önlemek amacıyla yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları, özellikle son beş yılda yapılan düzenlemelerle açıkça belirlenmiştir. Fakat bütün bu gelişmelere rağmen yerel yönetimlerin tazminat ödemeleri her geçen gün artmaktadır. Özellikle planlı alanlarda taşınmaz değerlerinin yüksek olması ve gerekli tedbirlerin uzun yıllar boyunca alınmaması, yerel yönetimlerin yüksek tutarlı tazminat ödemelerine neden olmaktadır.

İmar planlarının uygulamaya dönüş sürecinde yaşanan en temel sorun, imar planlarıyla getirilen mülkiyet kısıtlarının süresinde imar programı ve parselasyon planı aracılığıyla giderilmemesi durumunda belediyeler açısından öngörülebilir bir tazminat ve kamu zararı riskine dönüşmesidir. Bu durum, hukuki el atma tazminatlarının mülkiyet hakkı ve imar hukuku bağlamının ötesinde, belediyelerin mali yönetimi ve kamu kaynaklarının kullanımı açısından da ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Nitekim Sayıştay denetim raporlarında, belediyelerin imar programı hazırlamaması, parselasyon planlarını süresinde yapmaması veya gerekli kamulaştırma süreçlerini zamanında planlamaması nedeniyle kamulaştırmasız el atma kaynaklı tazminat, faiz, vekâlet ücreti ve yargılama gideri gibi mali yüklerle karşılaştıkları vurgulanmıştır.

Bu temel problem doğrultusunda çalışmanın amacı, imar programı hazırlamakla yükümlü il ve ilçe belediyelerinin (il özel idareleri kapsam dışıdır) karşılaştığı hukuki el atma tazminatlarının nedenlerini Sayıştay denetim raporları bağlamında tespit etmek ve bu tazminatların önlenmesine yönelik sistematik bir çözüm çerçevesi geliştirmektir. Bu amaçla, 2012-2024 yılları arasında belediyelere ilişkin yayımlanan Sayıştay denetim raporları incelenmiş, hukuki el atma ve kamulaştırmasız el atma kaynaklı bulgular değerlendirilmiştir.

Çalışmada ilk olarak hukuki el atma tazminatlarının oluşmasındaki temel bileşenler olan mülkiyet hakkı, imar planları, beş yıllık imar programları ve imar uygulama yöntemleri ele alınmaktadır. Ardından hukuki el atma kavramının kamulaştırmasız el atma içindeki yeri açıklanmaktadır. Sonrasında belediyelerin karşı karşıya kaldıkları tazminatların içerikleri ve boyutları Sayıştay denetim raporları üzerinden ortaya konulmaktadır. Devamında bu tazminatları azaltmaya yönelik çözüm önerileri genel ve sistematik bir çerçevede geliştirilmekte, Vakfıkebir Belediyesi örneği ise bu çerçevenin somutlaştırılması amacıyla kullanılmaktadır. Son bölümde denetim mekanizmaları, merkezi yönetim kurumları ve belediyeler için öneriler sunulmaktadır.

1. KAVRAMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVE

1.1. Mülkiyet Hakkı, İmar Planları ve Uygulama Yükümlülüğü

Mülkiyet hakları, bireylere gayrimenkulü kullanma, ondan yararlanma ve elden çıkarma yetkisi verir (Gençkaya ve Öz, 2021). Bu haklar hem bireysel özgürlüklerin korunması hem de ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliği için gerekli olduklarından, temel bir insan hakkı olarak kabul edilir. Türk mülkiyet sisteminde mülkiyet hakkı Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 35. maddesinde, "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz." hükmü yer almaktadır. Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) Ek 1 Nolu Protokolünde de mülkiyet hakkının orantılılık ilkesi çerçevesinde kamu yararı gözetilerek sınırlandırılabileceği ifade edilmiştir.

Türk Medeni Kanunu'nun 683. maddesinde, bir şeye malik olan kimsenin hukuk düzeninin sınırları içerisinde o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisi belirtilmiş, malikin malını haksız olarak elinde bulunduran kimseye karşı istihkak davası açabileceği gibi, her türlü haksız el atmanın önlenmesini de dava konusu edebileceği hüküm altına alınmıştır. Mülkiyet hakkına müdahalelerde kamu yararı, kanuni düzenleme ve ölçülülük ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği, aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkının ihlaline neden olacağı kabul edilmiştir. Bu husus Anayasa Mahkemesi ve AİHS kararlarıyla da ortaya konulmuştur.

Planlı kentsel alanlarda mülkiyet hakkı çoğunlukla imar planları ile kısıtlanmaktadır (Gençkaya ve Öz, 2021). Şahıslara, kurumlara ya da hazineye ait mülkiyetlerin üzerindeki yapılaşma haklarını belirleyen ve kentleşme fonksiyonunun etkin bir şekilde yürütülmesini amaçlayan imar planlarının, üst ölçekli çevre düzeni planlarından alt ölçekli uygulama imar planlarına kadar, sağlıklı bir şekilde oluşturulması sürdürülebilir kentleşme için ilk aşamadır (Akdemir, 2021). İmar mevzuatının önemli bir kısmı, mülkiyet hakkının kullanım biçiminin belirlenmesi ve bu hakkın plan içinde tanımlanan kentsel fonksiyonlarla sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Tam bu noktada bazı mülkiyetler imar planında umumi ve kamu hizmet alanlarına denk geldiğinde doğal olarak kısıtlı hale gelir.

İkinci aşamada, imar planının onaylanmasından itibaren beş yıl içinde parselasyon planı (3194/18'inci madde uygulaması) yöntemiyle mülkiyet dokusunu plan kararlarına uyumlu hale getirecek beş yıllık imar programının hazırlanması gerekir (Atasoy vd., 2026a). Bu süre içinde imar programı ve parselasyon planı gibi uygulama araçlarının hayata geçirilmemesi hukuki el atma tazminatlarının temelini oluşturur ve donatıya isabet eden mülkiyet sahibi, süre sonunda taşınmazının parasal karşılığının kendisine verilmesini bekler (Kalabalık, 2026).

1.2. Beş Yıllık İmar Programı ve Parselasyon Planı

Beş yıllık imar programı, uygulama imar planı ile getirilen kararların hangi sıra, yöntem, süre, bütçe ve kaynaklarla hayata geçirileceğini gösteren uygulama programıdır. Kalabalık'a (2015: 252) göre 3194 sayılı Kanun'da yapılmasını zorunlu tutulan, ancak tanımı yapılmayan imar programı, imar planında öngörülen işlerden beş takvim yıllık süreçte gerçekleştirilmesi gerekenleri bütün unsurlarıyla birlikte içeren ve belediye meclisince kabul edilip yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanabilir. Keleş (1998) imar programlarını imar planlarının uygulanabilmesi için gerekli kaynak, personel ve araçların önceliklendirilmesiyle ilişkilendirmektedir. Atasoy'a (2025) göre ise beş yıllık imar programı raporuyla birlikte bir bütün teşkil eden ve uygulama imar planı kapsamında, arazi ve arsa düzenlemesi yapılacak ve yapılmayacak bölgelerin tespitini içeren, ayrıca imar hakkı aktarımı kapsamında verici ve alıcı bölgelerin belirlenmesini sağlayan beş yıllık tatbikî uygulama programıdır.

Beş yıllık imar programlarının asıl işlevi, imar planlarını süresinde tatbik edebilmektir (Öngören, 2020; Bakırcı, 2022; Erkal, 2021; Kaplan, 2024). Öngören'e (2020: 24) göre; yerel yönetimlerin, imar planı yapma ve bu planı uygulama mecburiyeti kapsamında, planın onaylanmasının ardından imar uygulamalarına başlanmadan beş yıllık imar programı yapma ve onaylama zorunluluğu vardır. Bu sürecin ardından yerel yönetimler için imar uygulama yükümlülüğü başlamaktadır (Çoruhlu vd., 2019a; Güloğlu, 2021). Beş yıl süresi de belediyelere verilen bu program hazırlama zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Belediye imar planını onayladıktan sonra, planla ortaya çıkan kısıtlılıkların kaldırılması ve taşınmaz maliklerinin imar haklarına kavuşması için, planı beş yıl içinde nasıl uygulayacağını programlamak zorundadır (Kalabalık, 2026).

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu maddesi, belediyelerin imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içinde beş yıllık imar programlarını hazırlamasını öngörmektedir. Aynı maddede, program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanların bu kuruluşlara bildirileceği ve bu alanların program süresi içinde kamulaştırılacağı belirtilmektedir. Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 9'uncu maddesi de, düzenleme sahalarının tespitinde beş yıllık imar programlarına öncelik verilmesini ve kesinleşen uygulama imar planlarına göre parselasyon planlarının hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu yükümlülük literatürde de vurgulanmaktadır (Yıldız, 2015; Azak, 2023; Büyükvelioğlu, 2024). Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun E.2021/3641, K.2022/803 sayılı kararına göre idareler için imar programlarının hazırlanması bağlı yetki içerisindedir. Danıştay 6. Dairesinin beş yıllık imar programlarına ilişkin mevzuatı değerlendirdiği kararında da imar programlarının hazırlanması noktasında idarelere herhangi bir takdir yetkisi tanınmadığı belirtilmiştir.

İmar programlarının tarihsel sürecine bakıldığında, Dursun (2007: 359)'un belirttiği üzere Türkiye'de "1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'ndan esinlenerek" yürürlüğe giren 1930 yılı ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile on yıllık umumi imar programı şeklinde planlarla birlikte yapılması zorunlu tutulmuştur. Bu süreçte imar programı, 1956 tarihli 6785 sayılı Kanun'da dört yıllık, 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ise beş yıllık program şeklinde düzenlenmiştir. Köktürk (2005) de imar programını arsa düzenlemeleri bakımından önemli bir uygulama aracı olarak ele almaktadır. Günümüze kadar çoğu belediyenin bu programı hazırlamadığı görülmektedir (Çatalbaş, 2016; Yılmaz, 2020; Yılmaz ve Yılmaz, 2024). Ayrıca güncel durumda da belediyelerin beş yıllık imar programı hazırlama eğiliminde olmadığı görülmektedir (Yılmaz, 2020).

Türkiye'deki imar uygulamalarının sorunsalı, imar planı onaylandıktan sonra yasal zorunluluk olmasına rağmen imar programlarının hazırlanmamasıdır. Bunun sonucunda planlı alanın bütününde imar uygulama etap ve yöntemleri belirlenmemekte; plan uygulamaları askıda ve süre belirsizliği içinde bırakılmakta, etap sınırları kentin gelişim yönü gözetilmeden gelişigüzel belirlenmekte ve imar uygulaması yapılacak parseller yeterli kriter gözetilmeden seçilmektedir (UN-Habitat, 2014). Dolayısıyla mülkiyet hakları uzun süreli kısıtlanmakta ve kamu hizmet alanlarının kamu eline geçmesi gecikmektedir.

Bu sorunların önüne geçilebilmesi için, imar planları onaylandıktan sonra, beş yıllık süre içinde, imar uygulaması yapılmadan hiçbir mülkiyete yapılaşma izni verilmemesi mevzuat için kesin kuraldır. Bu program içinde, kısıtlılığın kaldırılması için bazı yöntemler tanımlanmıştır. İdarece re'sen gerçekleştirilebilen kamulaştırma yöntemli bunlardan biridir ve literatürde kamuda oluşturduğu mali yük sebebiyle eleştirilmektedir (Uzun, 2000; Terzi, 2024; Uzun vd., 2024a). Bir diğer yöntem olan imar haklarının aktarımı, şartların oluşması durumunda, kısıtlı taşınmazın imar hakkıyla başka bir taşınmaza aktarılması işlemidir. Kamulaştırmadan farklı olarak, idarece re'sen uygulanabilecek bir yöntem değildir (Atasoy, 2025; Atasoy vd., 2026a; 2026b). Parselasyon planı yöntemi (uluslararası literatürde arazi ve arsa düzenlemesi olarak bilinir) ise imar planı ile uyumsuz mülkiyet dokusunun, plan kararlarına uygun şekilde yeniden düzenlenmesi işlemidir (Doebele, 1982; Seele, 1982; Larsson, 1997; Uzun vd., 2024b) ve Türkiye'de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca uygulanır. Parselasyon planı, 4/7/2019 tarih ve 7181 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan değişiklik ile kanun koyucu tarafından kullanılması zorunlu tutulan ve idarece re'sen uygulanan yöntemdir. Bu yöntem dünya genelinde yaygın olarak kullanılmaktadır (Uzun vd., 2024b; 2024c). İfraz, tevhit, yola terk ve benzeri parsel bazlı uygulamalar ise parselasyon planının uygulandığı ya da uygulanmasının mümkün olmadığı durumlarda tercih edilebilecek imar uygulama yöntemleridir. Bu yöntemler parselasyon planının yerine geçecek uygulama yöntemleri olarak değerlendirilmemelidir.

Parselasyon planlarının, beş yıllık imar programlarına uygun olarak (Türk ve Ünal, 2003) yapılması esastır. İmar programları kapsamında imar planının tamamı için belirlenen uygulama etaplarında DOP dengesi de dikkate alınmalıdır. Plan bütününde etaplama yapılmadan ve DOP dengesi sağlanmadan (Yılmaz ve Alkan, 2024) gerçekleştirilen uygulamalar yargı eliyle iptal edilebilmektedir.

1.3. Kamulaştırmasız El Atma ve Hukuki El Atma Ayrımı

Kamulaştırmasız el atma kavramı ilk olarak 16/05/1956 tarih ve 1/6 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı ile fiili el atma olarak ele alınmış, hukuki el atma bu kapsamda değerlendirilmemiştir. Anılan kararda kamulaştırma işlemi olmaksızın taşınmazına el konulan malikin idareye karşı el atmanın önlenmesi ya da taşınmaz bedelinin tahsili istemiyle dava açabileceği karara bağlanmış, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 11/02/1959 tarih ve E:1958/17, K:1959/15 sayılı kararında ise, Kamulaştırma Kanunu'na aykırı olarak kişinin

malının elinden alınmış olması halinde açılacak davanın, Medeni Kanun hükümlerine giren mülkiyete tecavüzün önlenmesi veya haksız fiil neticesinde meydana gelen zararın tazmini davası olduğu ve söz konusu davaların adli yargının görev alanı içinde olduğuna karar verilmiştir.

Kamulaştırmasız el atma kavramı, fiili el atma ve hukuki el atma şeklinde ikiye ayrılır (Çoruhlu vd., 2020). Fiili el atmada taşınmazına hiçbir kamulaştırma işlemi yapılmadan el atılan mülk sahibinin, el atan kamu tüzel kişiliğine karşı meni müdahale (el atmanın önlenmesi) davası açabileceği ya da fiili duruma razı olarak kamu tüzel kişiliğine karşı mülkiyet hakkının devrine karşılık taşınmaz bedelinin tahsili istemli dava da açabileceği kabul edilmiştir.

Özel hukuk kişilerine ait taşınmazlar üzerinde, kamu yararı doğrultusunda kamu tüzel kişisi tarafından gerçekleştirilen fiili bir eylem olması durumunda fiili el atma ortaya çıkar. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun geçici 6'ncı maddesinde de fiilen kamu hizmetine ayrılan veya kamu yararına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin mülkiyet hakkından doğan taleplerin bu madde hükümlerine göre değerlendirileceği belirtilmiştir.

Hukuki el atma, imar planlarıyla kamusal alana ayrılan özel mülkiyete tabi taşınmazın imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıldan daha fazla süre geçmesine rağmen imar uygulaması yapılmaması sebebiyle mülkiyet hakkından doğan yetkilerin kısıtlanmasıdır (Çoruhlu vd., 2019a; 2019b; 2020; Yılmaz 2020; Erkal, 2021; Güloğlu, 2021; Azak, 2023; Yılmaz ve Yılmaz 2024). Nitekim Sayıştay denetim raporlarında da kavram, taşınmaza fiilen el konulmaksızın idari işlem nedeniyle mülkiyet hakkının uzun süre kullanılamaması durumu olarak açıklanmıştır (Sayıştay, 2021). Hukuki el atmalara dair sorunların halen yeterli ve istikrarlı bir yasal düzenleme ile çözüme kavuşmaması neticesinde yıllardır binlerce malik mağdur olmuş ve olmaktadır (Azak, 2023).

Hukuki el atmanın varlığı halinde taşınmaz bedelinin idareden istenebileceği ilk olarak Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 15/12/2010 tarih ve E:2010/5-662, K: 2010/651 sayılı kararıyla kabul edilmiştir. Kararda, uzun yıllar programa alınmayan imar planının fiilen hayata geçirilmemesi ve idarenin pasif kalması nedeniyle malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkının belirsiz süreyle kullanılamaz hale geldiği kabul edilmiştir. Bu nedenle hukuki el atma da kamulaştırmasız el atma kapsamında değerlendirilmiş ve malikin dava yoluyla taşınmaz bedelini isteyebileceği belirtilmiştir.

Danıştay içtihatlarında; imar planlarında kısıtlı kalan taşınmazın imar programına alınmadığı ve kamulaştırılmadığı için taşınmaz malikinin mülkiyet hakkının belirsiz bir süre kısıtlandığına ve bu nedenle taşınmaz malın değerinin hesaplanarak ilgilisine ödenmesi dışında başka bir yol kalmadığına hükmetmiştir. Danıştay 6. Dairesi kararında (E.2011/8152, K.2013/2702), taşınmaz malın değerinin Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre hesaplanması gerektiği belirtilmiştir. Kamulaştırılma yapılmazsa, mülkiyet hakkının kullanılmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılması zorunlu hale getirilmiştir. Kanun'un Ek 1'inci maddesinde de uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılması nedeniyle tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar için beş yıllık süre içerisinde imar programı veya imar uygulaması yapılacağı, aksi durumda kamulaştırma ya da kısıtlılığı kaldıracak plan değişikliği yoluna gidileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeler ışığında, imar programı ve parselasyon planı yükümlülüklerinin süresinde yerine getirilmemesi, mülkiyeti kısıtlı taşınmaz maliklerine hukuki el atma davası açma ve tazminat kazanma hakkı doğurmaktadır. Her ne kadar ödenen bedel tazminat olarak nitelense de, sözü edilen bedelin aslında mülkiyetin bedele çevrilmiş karşılığı olduğu belirtilmelidir. Bu doğrultuda çalışmada hukuki el atma kavramı, imar planlarından kaynaklanan mülkiyet kısıtlarının süresinde imar programı ve parselasyon planı aracılığıyla giderilmemesi bağlamında ele alınmaktadır.

2. SAYIŞTAY DENETİM RAPORLARI BAĞLAMINDA HUKUKİ EL ATMA TAZMİNATLARI

2.1. Hukuki El Atma Davalarında Ortaya Çıkan Mali Yük Kalemleri

T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen belediye denetimlerinde, doğrudan hukuki el atma tazminatlarının büyüklüğü konu olmuş ve belediyelerin özellikle beş yıllık imar programlarını yapmaması ve parselasyon planlarını hazırlamaması nedeniyle gereksiz ve yersiz hukuki el atma tazminatları ile karşı karşıya kalındığı bulgularda yer almaya başlamıştır. Tazminat bedelinin yanı sıra, kamulaştırma uygulamalarının doğru planlanamaması ve diğer gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle kurumun faiz, yargılama giderleri, vekâlet ücreti, enflasyon farkı, ecrimisil ödemesi, icra masrafları vb. ödemeler gerçekleştirdiği doğrultusunda bulgular yer almaktadır.

Bu nedenle hukuki el atma davalarının belediyeler açısından mali sonucu, taşınmaz bedeliyle sınırlı kalmamakta, dava ve takip sürecine bağlı ek giderlerle birlikte büyümektedir.

Bir hukuki el atma davasında belediyelerin ödeme zorunluluğu bulunan ödeme kalemleri şu şekildedir:

a) Hukuki el atma tazminat bedeli: İmar planında kamu hizmet alanlarına isabet eden taşınmazlar için açılan hukuki el atma davalarında, hukuk mahkemelerinin (Anayasa Mahkemesinin 2025 tarihli E:2024/135 ve K: 2025/20 numaralı kararı sonrasında idare mahkemeleri) bilirkişi marifeti ile dava tarihi itibari esas alınarak ilgili taşınmazın bütün muhdesatları ile birlikte belirlediği taşınmaz rayiç değeridir. Bu değer arsa/arazi değeri, üzerindeki yapıların değeri ve varsa ağaç, su kuyusu, depo vb. muhdesatların değerini kapsar.

b) Yasal faiz, kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz bedeli: Hukuki el atma davaları, belirlenen bedel ve bu bedeller üzerinden hesaplanan diğer ödemeler olarak toplam bir ekonomik yekûn oluşturur. Anayasa'nın 46. maddesinde kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödeneceği, taksitlendirme ve gecikme durumunda ise kamu alacakları için öngörülen en yüksek faizin ödeneceği belirtilmiştir. Bu hüküm gereğince zamanında ödenmeyen hukuki el atma bedellerine eklenen en önemli bedel faiz bedelidir. Tazminat bedeli için ortaya çıkacak faiz bedeli ise davanın açıldığı tarihten itibaren kamu alacaklarına uygulanan en yüksek faiz oranı ile ödenmek zorundadır (Kamu Denetçiliği Kurumu, Karar No. 2024/12835-S.24.19376; Anayasa Mahkemesi, E.2022/83, K.2023/69). Bazı durumlarda ödenen faiz miktarlarının hukuki el atma tazminatının miktarını aştığı görülmektedir (Sayıştay, 2023a).

c) İcra faizi, icra masrafı, icra tahsil harcı, icra vekâlet ücreti bedeli: Hukuki el atma davalarında, mahkeme kararında hükmedilen tazminat, faiz, yargılama giderleri ve vekâlet ücretlerinin zamanında ilgilisine ödenmemesi durumunda mülk sahibi bedel tespitine dair kararın kendisine tebliği üzerine önce mahkeme kararını eklediği bir dilekçe ile idareye başvuracak, kararda yazılı tazminat, faiz, vekâlet ücreti ve yargılama giderlerinin dilekçede bildireceği banka hesabına yatırılmasını talep edecektir. İdare kararda yazılı borcunu alacaklının banka hesabına yatırmaz ise alacaklı dilekçenin idareye tebliğ edildiği tarihten itibaren

30 gün sonra ilamı icraya vererek olağan usuller çerçevesinde icra takibi başlatabilecektir. Kamulaştırmasız el atma sebebiyle tazminat davalarında ve icra takiplerinde harçlar maktu olarak hesaplanacak ve idareye yükletilecektir. Mülk sahibine harç ve avukatlık ücreti yükletilmeyecektir. Bu davalarda mahkemece ve icra dairesince mülk sahibi vekili için idareye yükletilecek vekalet ücreti nispi tarifeye göre hesaplanacaktır (Gölcüklü, 2023). Sayıştay (2024a) tarafından hazırlanan denetim raporunda incelemeye konu edilen belediyenin hukuki el atma tazminatlarından dolayı ayrıca icra masrafı ödeme durumunda kaldığı belirtilmiştir.

d) Yargılama giderleri: Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 324'üncü maddesine göre, harçlar ve tarifesine göre ödenmesi gereken avukatlık ücretleri ile soruşturma ve kovuşturma evrelerinde yargılamanın yürütülmesi amacıyla devlet hazinesinden yapılan her türlü harcamalar ve taraflarca yapılan ödemeler yargılama giderleridir. Avukatlara, bilirkişi ve tanıklara verilen gündelik, yolluk ve ücretlerle keşif, muayene, tahlil ve posta giderleri yanında harçlar, avukatlık asgari ücret tarifesine göre taraflara ödenmesi gereken avukatlık ücretleri de yargılama giderlerine dâhildir.

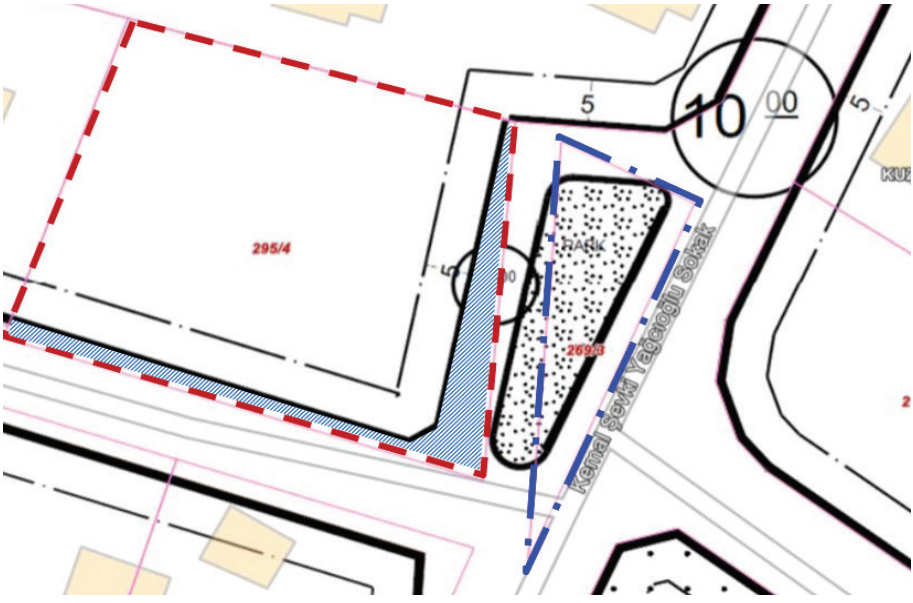
e) Ecrimisil bedeli: Ecrimisil davası, Türk Medeni Kanunu'nun 995. maddesine dayanarak malikin iyiniyetli olmayan zilyetten, malını haksız olarak alıkoymasından dolayı uğradığı zararın tazminini talep ettiği bir davadır. Ecrimisil, malikinin rızası olmaksızın bir taşınmaz malın işgal edilmesi üzerine, mülk sahibinin işgal edenden isteyebileceği tazminata denir. Hukuki el atmadan dolayı açılan ecrimisil davasının davacısı taşınmaz maliki, davalısı ise kamulaştırmasız olarak taşınmazına el atan idaredir (Uysal, 2015). Dolayısı ile her hukuki el atma davası potansiyel bir ecrimisil tazminatı doğurur. Nitekim Sayıştay (2023b) tarafından hazırlanan denetim raporunda kamulaştırmasız el atma işlemleri nedeniyle açılan ecrimisil davaları sonucunda idarelerin ayrıca ecrimisil tazminatı ödemek durumunda kalabildiği belirtilmiştir (Sayıştay, 2023c).

Bu kalemler, hukuki el atma davalarının belediyeler açısından taşınmaz bedelini aşan bir mali sonuca yol açtığını göstermektedir. Sonraki başlıkta bu mali yükün Sayıştay denetim raporlarındaki görünümü ve boyutu ele alınmaktadır.

2.2. Denetim Raporlarında Hukuki El Atma Tazminatlarının Boyutu

İmar planında bazı taşınmazlar yapılaşmaya uygun herhangi bir imar parseli oluşturulmayacak şekilde ya tamamen ya da büyük oranda kamu hizmet alanı fonksiyonuna denk gelebilmektedir (Şekil 1). Bu taşınmazların zaman içinde kentsel alanlarda ve çok yüksek değerli bölgelerde kalması nedeniyle hukuki el atma tazminatlarının boyutları da çok yüksek olmaktadır (Şekil 2)

Şekil 1: 1996 Yılında Onaylanmış Uygulama İmar Planında; (a) Parsel Bazında Parçacıl İmar Uygulaması ile (Yola Denk Gelen %12lik Mavi Taralı Kısmı Terk Etmek Suretiyle) İmar Hakkına Kavuşan Kırmızı Kesik Çizgilerle Gösterilen 295/4 Numaralı Taşınmaz ve (b) Beş Yıllık İmar Programlarına Uygun Parselasyon Planları Hazırlanmadığı İçin Hukuki El Atma Tazminatına Konu Olan Mavi Kesik Çizgiler ile Gösterilen 269/3 Numaralı Taşınmaz



Şekil 1'de gösterilen 295/4 parsel numaralı taşınmaz yolda kalan %12 oranında kısımlarını terk ettikten sonra imar parseli hüviyetine kavuşmuş ve yapılaşmıştır. Parselasyon planı yöntemi uygulanmadığı için 269/3 parsel numaralı taşınmaz çok uzun yıllar boyunca imar haklarını alamamış, kamulaştırılmamış ya da plan değişikliği yöntemi ile imar haklarına kavuşamamıştır. Bu nedenle planı onaylayan belediyeye karşı hukuki el atma tazminatı davası açmış ve toplam yaklaşık 167 milyon TL tazminat almaya hak kazanmıştır.

Türkiye genelinde 416 belediyenin, 1932 ile 1990 yılları arasında yapılan imar planlarıyla; geri kalan 1526 belediyenin ise 1990 yılı ve sonrası yapılan imar planlarıyla 2011 yılında uygulama yaptıkları görülmektedir. Yalnız bu veriye bağlı olarak bile imar planlarıyla taşınmazları üzerindeki tasarrufu kısıtlanan maliklerin imar planlarının uzun yıllar boyunca gerçekleştiril(e)memesi sebebiyle taşınmazları üzerindeki belirsiz kısıtlılık durumunun kaldırılmasını bekledikleri açıktır. Mülkiyet hakkından yoksun bırakma biçimindeki bu kısıtlamalar, hedeflenen kamu yararı ile malikin bireysel yararı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi bozmaktadır (Yılmaz, 2020).

Şekil 2: 269/3 Parsel Numaralı Taşınmaz İçin Açılan Hukuki El Atma Davası Sonucunda Ödenecek Toplam Tazminat Tutarı

6. SONUÇ VE KANAAT

6.1- Dava konusu taşınmaz ..... ili, ... ilçesi, ... Mahallesi, ... ada parsel kayıtlı taşınmaz olduğu tespit edilmiştir. Taşınmazın imar planında Yol ve Park Alanı olarak ayrıldığı görülmüştür. Fen bilirkişisi raporu ekindeki krokide görüleceği üzere C harfi ile gösterilen 30,86 m2 lik kısma tali yol yapılmak sureti ile, B harfi ile gösterilen 121,43 m2 lik kısma kaldırım yapılmak sureti ile fiilen el atılmış olduğu,

6.6- Fen bilirkişisi raporuna göre davacının dava konusu parseldeki hisseleri, hisselerine düşen kamulaştırma bedelleri ve ecrimsil bedelleri aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.

Taşınmaz	Malik	Hissesi	Kamulaştırma Bedeli (TL)	Ecrimsil Bedeli (TL)	Toplam Bedel (TL)
.....	.....	1 / 1	164.197.447,65	3.084.671,78	**167.282.119,43**

Türkiye'de belediyelerin bir kısmı, kamulaştırma bedellerini ve kamulaştırmasız el atma tazminatlarını ödemek üzere, İller Bankası'ndan kredi kullanmaktadır. İller Bankası 2024 yılı faaliyet raporuna göre kamulaştırma çalışmaları için belediyelere, imar planı olan alanlarda kamulaştırma tazminatları için 2023 yılında 70,3 milyon TL, 2024 yılında 137,5 milyon TL, 2025 yılında 317 milyon TL kaynak sağlanmıştır. Bu veriler, belediyelerin kamulaştırma ve kamulaştırmasız el atma kaynaklı ödeme yüklerinin izlenmesi bakımından önemli bir gösterge niteliğindedir.

Bu çalışma kapsamında, hukuki el atma tazminatlarının belediyeler açısından mali görünümünü ortaya koymak amacıyla 2012-2024 yılları arasında belediyelere ilişkin yayımlanan 2366 Sayıştay denetim raporu incelenmiştir. İncelemede kamulaştırmasız el atma, hukuki el atma, beş yıllık imar programı, parselasyon planı, faiz, yargılama gideri, vekâlet ücreti ve ecrimisil gibi ifadelerin raporlardaki kullanımı değerlendirilmiş, elde edilen bulgular istatistiksel olarak gruplandırılmıştır.

İncelenen 2366 rapordan 34 tanesinde "kamulaştırmasız el atma davalarından dolayı ortaya çıkan tazminat yükleri"nin doğrudan bulgu konusu yapıldığı görülmüştür. Bu raporlardan 2024 yılında "kamulaştırmasız el atma tazminatlarının" miktarını gösteren veriler Tablo 1'de sunulmuştur. Raporlarda geçen kamulaştırmasız el atma ibaresi genelde hukuki el atma yerine kullanılmıştır.

Belediyeler tarafından gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle ayrıca incelenen 37 raporda "yersiz kamulaştırmasız el atma tazminatları ile karşı karşıya kalındığı" belirtilmiştir. Bu belirtmenin yapıldığı raporların yıllara göre dağılımı Şekil 3'te gösterilmiştir. Dağılım, kamulaştırmasız el atma tazminatını önlemeye yönelik özellikle 2019 yılından sonra İmar Kanunu'nda yapılan yasal değişikliklere ve atılan adımlara belediyelerin de uyum sağlaması açısından, Sayıştay denetimlerinde bu konuya ilişkin bulguların arttığını göstermektedir.

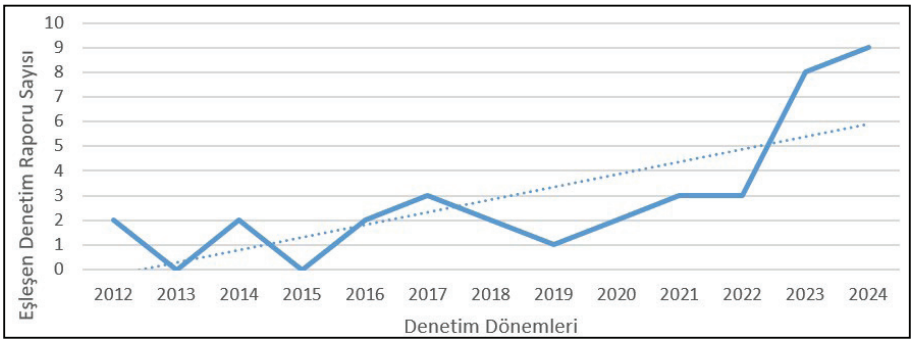
Tablo 1: Kamulaştırmasız El Atma Tazminatlarının Boyutu (Sayıştay 2024 Yılı Denetim Raporlarından)

Belediye	Kaynak	Denetim Yılı	Bulgu Nu.	İçerik
Antalya/ Muratpaşa Belediyesi	(Sayıştay, 2024b)	2024	4	Yapılan incelemede; kamulaştırmasız el atma davaları sonucunda Belediye tarafından ödenmesine karar verilen tazminat tutarlarından, 2024 yıl sonu itibarıyla toplamda 150.871.708,15 TL'sinin ödenmediği...
Gaziantep/ Şehitkamil Belediyesi	(Sayıştay, 2024c)	2024	10	Yapılan incelemede, kamulaştırmasız el atma davaları neticesinde 2024 yılında hak sahiplerine toplam 13.071.116,00 TL tutarında tazminat ödemesi yapıldığı...
Çanakkale Belediyesi	(Sayıştay, 2024d)	2024	32	İdarenin süresi içinde gerekli kamulaştırma işlemlerini yapmadan kamulaştırmasız el atma fiili neticesinde taraf olduğu 11 dava sonucu toplam 1.259.448,10 TL vekâlet ücreti ve 872.812,06 TL yargılama gideri olmak üzere toplam 2.132.260,16 TL ödeme tahakkuk ettirdiği...
İstanbul/ Sarıyer Belediyesi	(Sayıştay, 2024e)	2024	17	Kamu İdaresine muhtelif tarihlerde kamulaştırmasız el atmalar nedeniyle tazminat davaları açıldığı, yargılamalar sonucunda davacılar lehine tazminatlara hükmedildiği, mahkeme kararlarının 2023 ve 2024 yıllarında kesinleştiği, ancak söz konusu kesinleşen mahkeme kararlarının yıl sonu itibarıyla yerine getirilmediği...

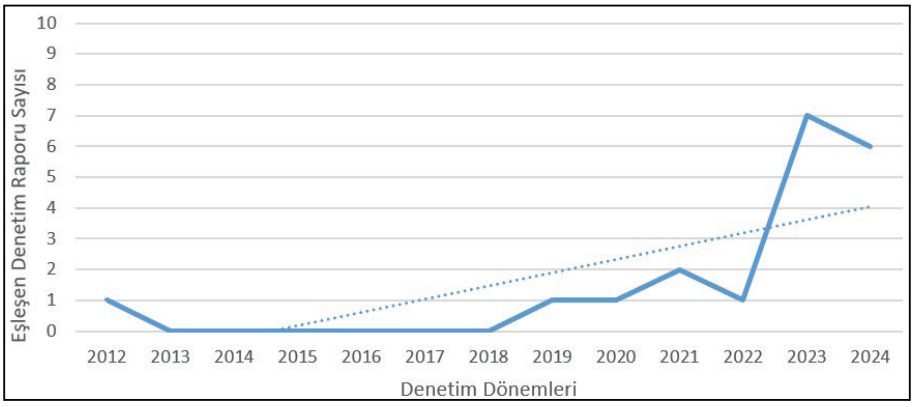
Belediye	Kaynak	Denetim Yılı	Bulgu Nu.	İçerik
İstanbul/ Beşiktaş	(Sayıştay, 2024f)	2024	47	Ödeme emrine bağlanan kamulaştırmasız el atma davaları kapsamında yapılacak ödeme tutarı toplamının 25.848.274,22 TL olduğu, bu tutarın yalnızca 14.402.930,26 TL'sinin ödendiği, ödeme emrine bağlanan ancak bütçe imkanları doğrultusunda ödenemeyen tutarın 11.445.343,96 TL olduğu, bütçe yetersizliği nedeniyle ödenekleştirilememiş tutarın ise 42.993.762,04 TL olduğu...
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	(Sayıştay, 2024a)	2024	112	2024 yılı içerisinde kamulaştırmasız el atma davalarından kaynaklanan 13.812.967,89 TL ve icra faizi, icra masrafı, icra tahsil harcı, icra vekalet ücreti ve mahkeme masrafları adı altında ödemeler yapıldığı...
Mardin Büyükşehir Belediyesi	(Sayıştay, 2024g)	2024	3	2024 yılı içerisinde söz konusu kamulaştırmasız hukuki el atma nedeniyle açılan tazminat davaları neticesinde toplamda 7.437.122,68 TL faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödenmek zorunda kalındığı...

Ayrıca doğrudan tazminat ödemesine vurgu yapmadan, "kamulaştırma işlemini beş yıl içinde yapmayan belediyelerce, kamulaştırmasız el atma davaları nedeniyle belediyelerin yersiz bir şekilde faiz, yargılama giderleri, ecrimisil ödemeleri, haciz işlemlerine ait ödemeler yapıldığı" belirtilen 19 rapor tespit edilmiştir. Bu belirtmenin yapıldığı raporların yıllara göre dağılımı Şekil 4'te gösterilmiştir. Bu bulgular, tazminat bedeline eklenen faiz, vekâlet ücreti, yargılama gideri, ecrimisil ve haciz işlemlerine ilişkin ödemelerin belediye bütçeleri üzerinde ayrıca yük oluşturduğunu göstermektedir.

Şekil 3: Belediyelerce Gerekli Önlemler Alınmaması Nedeniyle Yersiz Kamulaştırmasız El Atma Tazminatı Ödemelerinin İrdelendiği Denetim Raporu Sayısı

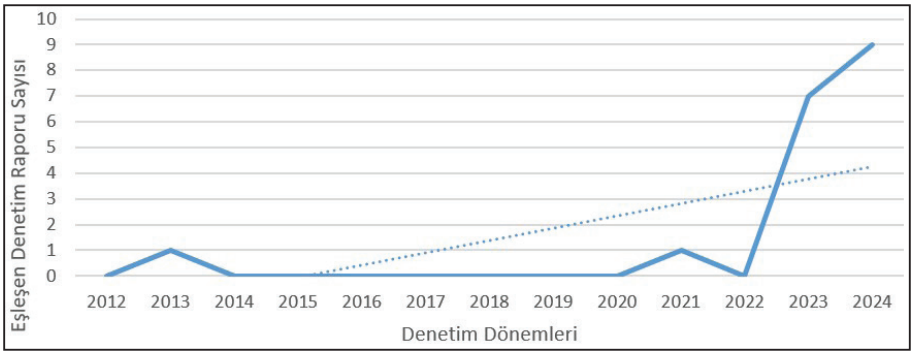


Şekil 4: Süresinde Yapılmayan Kamulaştırma Nedeniyle Açılan Tazminat Davalarının Faiz, Vekalet Ücreti, Yargılama Giderleri vb. Ödemelerin İrdelendiği Denetim Raporu Sayısı



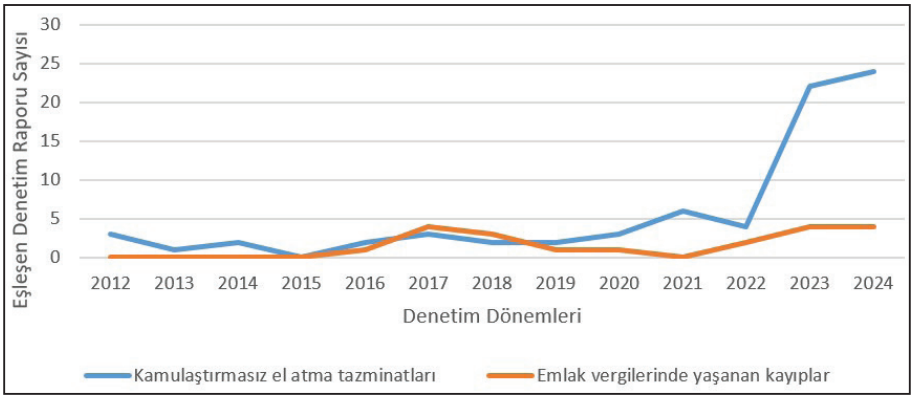
"Kamulaştırmasız el atma tazminatlarının, beş yıllık imar programı yapılmamasından kaynaklı olduğunu" vurgulayan rapor sayısı 18'dir (bkz. Şekil 5). Bu vurgu özellikle 2023 ve 2024 olmak üzere son iki denetim dönemine ait raporlarda yer almıştır. Sayıştay (2013) denetim raporunda bu konu "İmar ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından taşınmazlara ilişkin olarak 5 yıllık imar programlarının hazırlanmadığı, ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcilerinin görüşlerinin alınmadığı, bu programların belediye meclisinde kabul edilmediği ve kesinleşmediği bunun üzerine dava açan taşınmaz sahiplerinin açtıkları kamulaştırmasız el atma nedeniyle tazminat istemli davaları kazandıkları tespit edilmiştir" açıklaması ile bulguda yerini almıştır. Aynı raporda, beş yıllık imar programları ile kamu hizmet donatısının ait olduğu kurumun görüşünün alınması gerektiği (ilgili kamulaştırma yükünün ilgili kurumda olduğunun belirtilmesi) özellikle vurgulanmıştır. Bu bulgu, 2019 yılında İmar Kanunu'nun 18'inci maddesinin 10'uncu fıkrasında yapılan düzenlemede doğrudan yerini almıştır.

Şekil 5: Kamulaştırmasız El Atma Tazminatlarına İmar Programlarının Hazırlanmaması Sebep Olduğunu İrdeleyen Sayıştay Raporu Sayısı



Beş yıllık imar programlarının yapılmaması nedeniyle kamulaştırmasız el atma tazminatlarının yanında emlak vergisi kayıplarına da neden olunduğu Sayıştay denetim raporlarında yer almıştır (bkz. Şekil 6). Bu bulgular, hukuki el atma tazminatlarının imar programı ve parselasyon planı eksikliğiyle bağlantılı bir mali risk alanı oluşturduğunu göstermektedir.

Şekil 6: Beş Yıllık İmar Programı Yapılmamasının Emlak Vergisi Kayıplarına Neden Olduğunu Belirten Sayıştay Raporu Sayısı



2.3. İmar Programı Eksikliği, Parselasyon Planı Eksikliği ve Kamu Zararı Riski

Türk planlama sisteminin önemli bir parçası olan beş yıllık imar programlarının yapılmasına belediyeler gereken önemi göstermemekte (Danıştay 6. Dairesi, E.2022/8705, K.2025/1983); parselasyon planlarının da plan onayından sonra beş yıl içinde ve usulünce hazırlanmadığı bilinmektedir

(Türk ve Ünal, 2003). Bu iki görevin süresinde ve usulüne uygun şekilde yerine getirilmemesi, mülkiyet hakkının uzun süreli kısıtlanmasına yol açmakta, vergi kayıplarına neden olmakta ve açılan davalar neticesinde belediyeler aleyhine tazminat, faiz ve yargılama gideri ödenmesine sebebiyet vermektedir (Kalabalık, 2026). Keza 4/7/2019 tarih ve 7181 sayılı Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesinin 10'uncu fıkrasında yapılan düzenlemeler sonrasında hukuki el atma yükünün tamamı, donatının hangi kuruma ait olup olmadığına bakılmaksızın, imar planını hazırlayan idareye verilmiştir. Buna göre belediye veya valiliğin; parselasyon planlarını, imar planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde yapması ve onaylaması esastır. Parselasyon planı yapmamaları sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden belediyeler veya valilikler sorumludur. Bu düzenleme, parselasyon planlarının süresinde yapılmamasından kaynaklanan mali sonuçların doğrudan belediyeler veya valilikler bakımından sorumluluk doğurabileceğini göstermektedir.

Bu yönüyle söz konusu ödemeler, öngörülebilir ve önlenebilir nitelikte bir mali risk alanı oluşturmaktadır. Bu nedenle Sayıştay denetimlerinde tazminat, faiz ve yargılama gideri gibi ödeme kalemlerinin yanında, belediyelerin imar programlarını yapma ve bu programa uygun olarak parselasyon planlarını hazırlama görevlerini zamanında ve mevzuata uygun olarak yerine getirip getirmediğinin de incelenmesi gerekmektedir. Aksi halde, mevzuattan doğan bağlı yetkinin kullanılmaması suretiyle kamu kaynağında büyük yük ortaya çıkaran tazminat ödemeleri, kamu maliyesi ve denetim hukuku bakımından mali sorumluluk ve kamu zararı tartışmasını gündeme getirebilecektir.

Bu çerçevede, hukuki el atma tazminatları belediyeler açısından dava sonucunda ortaya çıkan bir ödeme kalemi olmasının ötesinde, zamanında yerine getirilmeyen imar uygulama yükümlülüklerinin mali sonucu olarak değerlendirilmelidir.

3. HUKUKİ EL ATMA TAZMİNATLARININ ÖNLENMESİNE YÖNELİK SİSTEMATİK ÇÖZÜM ÇERÇEVESİ

Yukarıda gösterildiği üzere hukuki el atma tazminatları ödeyen belediyelerin bu yükü azaltabilmesi için beş yıllık imar programlarını hazırlamaları ve bu programa uygun olarak parselasyon planlarını süresinde yapmaları gerekir. Bu program, planlı alanın tamamında hangi bölgelerde parselasyon

planı yapılabileceğini, hangi bölgelerde parselasyon planı yapılamayacağını, kamu hizmet alanlarının hangi yöntemle kamu eline geçeceğini ve bu süreçlerin hangi kurumların sorumluluğunda yürütüleceğini ortaya koymalıdır.

Bu çerçevenin uygulanabilmesi için beş yıllık imar programı, nazım imar planı ve uygulama imar planı kararlarından başlayarak veri toplama, bölgeleme, DOP dengelemesi, parselasyon yapılabilecek ve yapılamayacak alanların ayrılması, kamulaştırma sorumluluğunun belirlenmesi, kurumlara tebliğ, uygulama ve denetim aşamalarını içeren bütüncül bir iş akışı içinde ele alınmalıdır. Bu iş akışı Tablo 2'de özetlenmiştir.

Tablo 2: Beş Yıllık İmar Programına Dayalı Uygulama ve Denetim İş Akışı

Aşama	İşlem	Karar / Kontrol Noktası	Çıktı
1	Nazım imar planına uygun olarak uygulama imar planı hazırlanır.	Uygulama imar planı nazım imar planı kararlarıyla uyumlu mu?	Uygulama imar planı taslağı
2	Uygulama imar planı onaylanır, askı ve itiraz süreçleri tamamlanarak kesinleşir.	Plan kesinleşti ve yürürlüğe girdi mi?	Kesinleşmiş uygul-ama imar planı
3	Kesinleşen uygulama imar planından sonra üç ay içinde beş yıllık imar programı hazırlık süreci başlatılır.	Program hazırlık süreci yasal süre içinde başlatıldı mı?	Beş yıllık imar programı hazırlık kararı
4	Uygulama imar planı, kadastro, mülkiyet verisi, tapu kayıtları, hâlihazır harita, yapılaşma durumu, doğal, yapay ve yasal eşikler toplanır.	Veri setleri güncel ve birlikte analiz edilebilir durumda mı?	Uygulama veri tabanı
5	Toplanan veriler coğrafi veri tabanına akta-rılır ve planlı alan bütününde analiz edilir.	Plan, kadastro ve mülkiyet verileri birbiriyle uyumlu mu?	Analiz edilebilir bütünleşik veri seti
6	Doğal, yapay ve yasal eşikler dikkate alı-narak planlı alan içinde bölgelemeler yapılır.	Eşikler parselasyon uygulamasını sınırlandırıyor mu?	Ön uygulama bölgeleri
7	Her bölge için DOP dengesi, kamu hizmet alanı ihtiyacı, mülkiyet yapısı, yapılaşma du-rumu ve uygulama olanakları değerlendirilir.	Bölge parselasyon planı uygulanabilir nitelikte mi?	Uygulama uygunluk değerlendirmesi
8	DOP dengelemesi yapılarak uygulama bölgeleri kesinleştirilir.	Bölgedeki DOP oranı yasal üst sınır içinde kalıyor mu, diğer bölgelerle uyumlu mu?	Kesinleşmiş uygulama bölgeleri
9	Parselasyon planı uygulanamayacak bölgeler veya alanlar belirlenir.	Parselasyon yapılamama gerekçesi teknik, fiili veya hukuki olarak açıklanabiliyor mu?	Parselasyon yapılamayacak alanlar listesi
10	Parselasyon planı uygulanamayacak alanlarda imar hakkı aktarımı olanağı değerlendirilir.	İmar hakkı aktarımı için verici ve alıcı alan/parsel belirlenebiliyor mu?	Potansiyel verici ve alıcı alanlar

Aşama	İşlem	Karar / Kontrol Noktası	Çıktı
11	Parselasyon planı uygulanabilecek bölgeler netleştirilir.	Bölge parselasyon uygulamasına hazır mı?	Parselasyon yapılacak bölgeler
12	Parselasyon yapılacak bölgeler etaplara ayrılır ve uygulama yılları belirlenir.	Etaplama kentin gelişim yönü, DOP dengesi ve kamu hizmet alanı ihtiyacıyla uyumlu mu?	Beş yıllık uygulama takvimi
13	Parselasyon planı uygulanamayacak bölgeler için parsel bazında ve kurum bazında kamulaştırma listeleri oluşturulur.	Hangi kamu hizmet donatısından hangi kurum sorumlu?	Kurum bazlı kamulaştırma listesi
14	Parselasyon planı uygulanacak olmakla birlikte DOP oranı %45'i aşan bölgelerde, DOP üst sınırını aşan kamu hizmet alanları ayrıca belirlenir.	DOP üst sınırı aşılıyor mu? Aşılan kısım hangi yöntemle karşılanacak?	DOP üst sınırını aşan alanlar listesi
15	Kamulaştırılması gereken alanların yaklaşık kamulaştırma bedelleri hesaplanır.	Bedeller parsel, donatı ve kurum bazında ayrıştırıldı mı?	Yaklaşık kamulaş-tırma bedeli tablosu
16	Beş yıllık imar programı raporu hazırlanır.	Programda parselasyon etapları, parselasyon yapılamayan alanlar, imar hakkı aktarımı olasılıkları, kamulaştırma listeleri ve yaklaşık bedeller yer alıyor mu?	Beş yıllık imar programı raporu
17	Program ve ekleri belediye meclisine sunulur.	Belediye meclisi programı kabul etti mi?	Belediye meclisi kararı
18	Kabul edilen beş yıllık imar programı ve ekleri ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına resmî kanallarla tebliğ edilir.	Tebliğlerde donatı türü, parseller, yaklaşık bedel, sorumlu kurum ve uygulama yılı açıkça gösterildi mi?	Kurumlara tebliğ dosyası
19	Beş yıllık süre içinde imar uygulamaları programa göre yürütülür.	Parselasyon, kamulaştırma veya imar hakkı aktarımı işlemleri programa uygun ilerliyor mu?	Programla uyumlu uygulama süreci
20	Uygulamalar yıllık olarak izlenir ve gerekçelendirilir.	Programdan sapma varsa gerekçesi raporlandı mı?	İzleme ve gerçekleşme raporu
21	Sayıştay denetimlerinde imar uygulamaları bu program dikkate alınarak değerlendirilir.	Tazminat ödemelerine yol açan idari süreç program, etaplama, tebliğ ve bütçeleme yönünden incelendi mi?	Denetim değerlendirmesi

Bu çerçevede önemli aşamalardan biri, planlı alanın uygulama olanakları bakımından değerlendirilmesi; parselasyon planı yapılabilecek ve yapılamayacak alanların belirlenmesidir. Parselasyon planı yapılabilecek alanlarda uygulama etapları, DOP dengesi, yapılaşma durumu, kamu hizmet alanı ihtiyacı, mülkiyet yapısı, kentin gelişim yönü ve uygulama maliyetleri birlikte dikkate alınmalıdır. Bu alanlarda her etap için yaklaşık DOP oranı, kamu hizmet alanı kazanımı, teknik altyapı ihtiyacı ve uygulama yılı belirlenmelidir. Böylece beş yıllık imar programı, genel bir niyet belgesi olmaktan çıkarak uygulanabilir bir imar uygulama programı niteliği kazanır.

Parselasyon planı yapılabilecek alanlarda temel amaç, imar planı ile uyumsuz mülkiyet dokusunun, önceki bölümde belirtilen etaplama ve DOP dengesi ilkelerine uygun şekilde plan kararlarına kavuşturulmasıdır. Parselasyon planı yapılamayan alanlarda ise kamulaştırma sorumluluğunun belirlenmesi gerekir. Mevcut yapılaşma durumu, mülkiyet dokusu, teknik altyapı, fiili kullanım biçimi veya hukuki sınırlılıklar nedeniyle parselasyon planı yapılamayan alanlar beş yıllık imar programında ayrıca gösterilmelidir. Bu alanların parselasyon planı dışında bırakılması genel ifadelerle açıklanmamalı; yapılaşma durumu, mevcut kullanım, mülkiyet yapısı, plan kararı ve uygulama imkânı her alan özelinde değerlendirilmelidir. Bu alanlarda kamu hizmet donatılarına denk gelen ve henüz kamu eline geçmemiş taşınmazlar tespit edilmeli, donatı türüne göre sorumlu kurum belirlenmeli ve yaklaşık kamulaştırma bedelleri hesaplanmalıdır. Sorumlu kurumun belirlenmesinde kamu hizmet donatısının niteliği ile yargı içtihatları birlikte dikkate alınmalıdır.

Kamulaştırma sorumluluğunun belirlenmesi, hukuki el atma tazminatı riskinin belediye bütçesinde toplanmasını önleyebilecek önemli bir adımdır. Belediye, kendi sorumluluğundaki donatılar bakımından kamulaştırma sürecini yürütebilir. Diğer kamu kurumlarının görev alanına giren donatılar bakımından ise ilgili kurumları bilgilendirmeli ve yaklaşık kamulaştırma bedellerini bildirmelidir. Bu bilgilendirme, ileride doğabilecek hukuki el atma tazminatı davalarında husumetin doğru kuruma yönlendirilmesi bakımından da önem taşır.

Beş yıllık imar programı, ilgili kurumlara yapılacak tebliğ ve bütçeleme süreciyle birlikte ele alınmalıdır. Tebliğlerde kamu hizmet alanının niteliği, etkilenen taşınmazlar, yaklaşık kamulaştırma bedeli, öngörülen uygulama yılı ve edinim yöntemi gösterilmelidir. Böylece ilgili kurumların bütçe hazırlığı yapması ve kamulaştırma sürecini planlaması mümkün hale gelir. Bu bağlantı kurulmadığında, mahkeme kararlarıyla ortaya çıkan tazminat, faiz, vekâlet ücreti ve yargılama giderleri belediye bütçeleri üzerinde plansız bir yük oluşturabilmektedir.

2019 yılında İmar Kanunu'nun 18'inci maddesinde yapılan değişiklik, parselasyon planlarını süresinde hazırlamayan belediyeler bakımından sorumluluk alanını genişletmiştir. Böylece beş yıllık imar programı, parselasyon planı ve kurumlara tebliğ süreci belediyeler bakımından mali sorumluluk doğuran bir yönetim alanı haline gelmiştir. Buna rağmen Sayıştay denetim raporlarında benzer bulguların izleyen yıllarda tekrar etmesi, mevzuat değişikliklerinin belediye uygulamalarında yeterli karşılık bulmadığını göstermektedir.

Sayıştay denetimlerinde hukuki el atma tazminatına ilişkin ödemelerin yanında, bu ödemelere yol açan idari süreçler de incelenmelidir. Bu kapsamda imar programının hazırlanıp hazırlanmadığı, programın uygulanma durumu, parselasyon etapları, parselasyon yapılamayan alanlara ilişkin teknik gerekçeler, kurumlara yapılan bildirimler ve bütçe bağlantısı denetim konusu yapılmalıdır.

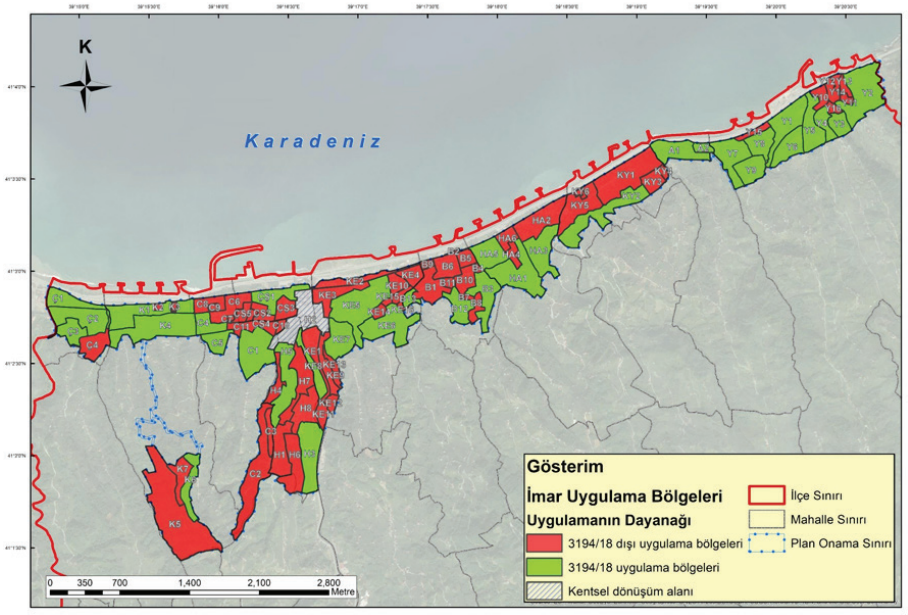
Sayıştay denetim raporlarında bazı belediyelerin önceki denetim dönemlerinde çalışma başlatacaklarını belirtmelerine rağmen, sonraki raporlarda somut bir ilerleme kaydedilmediği ifade edilmiştir (Sayıştay, 2023d; 2023e; 2024g; 2024h). Bu nedenle denetim bulgularının uygulamaya yansımasını güçlendirecek mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir (Kalabalık, 2026). Bu mekanizma kurulmadığı sürece, aynı konuda tekrar eden denetim bulgularının belediyelerin uygulama pratiğini değiştirme etkisi sınırlı kalacaktır.

4. ÖRNEK VAKA ÜZERİNDEN ÇÖZÜM ÇERÇEVESİNİN SOMUTLAŞTIRILMASI

Bu bölümde, 3. başlık altında önerilen çözüm çerçevesinin belediye ölçeğinde nasıl uygulanabileceğini göstermek amacıyla Trabzon ili Vakfıkebir Belediyesi tarafından hazırlanan beş yıllık imar programı incelenmiştir. Örnek vaka, beş yıllık imar programı, parselasyon planı, kamulaştırma sorumluluğu, kurumlara tebliğ ve bütçeleme ilişkisinin uygulamada nasıl kurulabileceğini göstermek amacıyla kullanılmıştır.

Vakfıkebir Belediyesi 06/11/2024 tarih ve 36 sayılı meclis kararı ile Vakfıkebir İlçesi 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı sınırındaki 603 hektarlık alanda beş yıllık imar programını hazırlayarak onaylamıştır (Şekil 7). Planlı alan, parselasyon planı yapılmak suretiyle kamu hizmet alanlarının bedelsiz olarak kamuya kazandırılacağı alanları içeren gelişme alanları ile fiili ve teknik imkânsızlıklar nedeniyle parselasyon planı yapılamayacak ve kamu hizmet alanlarının kamulaştırma yöntemi ile edinilebileceği kentsel alanlar olarak ikiye ayrılmıştır. Gelişme alanlarında parselasyon planı yapılacak bölgeler ve yaklaşık kesinti oranları belirlenmiş, kentin gelişim yönüne doğru beş yıllık sürede hangi sırayla parselasyon planı uygulamalarının yapılacağı belirlenmiştir (Şekil 8). Beş yıla yayılmış bu uygulama etaplamasında önceliklendirme, idarenin planlı alandaki kentsel gelişimi yönlendirmeye ilişkin kararının bir göstergesidir.

Şekil 7: Vakfıkebir Belediyesi Beş Yıllık İmar Programında İmar Uygulama Yöntemleri ve Uygulanacağı Etaplar



Beş yıl süresince yapılacak parselasyon planı uygulamaları ile kamu eline geçecek umumi ve kamu tesis alanlarının toplam büyüklüğü 104,65 hektar olarak belirlenmiştir. Program kapsamında, parselasyon planları hazırlanması durumunda bu alanlarda hukuki el atma için tazminat yükü ortadan kalkacaktır. Kentsel alanlarda kalan ve parselasyon planı yapılmasının teknik, fiili ve hukuki olarak mümkün olmadığı alanlarda ise hangi donatının hangi kurumun sorumluluğunda olduğu, hangi parselleri içerdiği, yaklaşık kamulaştırma rayiç değerlerinin ne kadar olduğu tespit edilmiş ve Vakfıkebir Belediyesi bu bilgileri ilgili meclis kararı ekinde ilgili kurumlara tebliğ etmiştir (Tablo 3). Böylece Vakfıkebir örneğinde, parselasyon yapılamayan alanlarda dahi hukuki el atma tazminatı riski önceden yönetilebilir hale gelmektedir.

Şekil 8: Parselasyon Planı Yapılacak Bölgeler ve Kentin Gelişim Yönüne Doğru Beş Yıllık Sürede Parselasyon Planı Uygulamalarının Yapılacağı Bölge Sıralaması

Tablo 2. İmar programının detaylı analizi - I (3194/18 uygulama bölgeleri)

İMAR PROGRAMI DETAYLI ANALİZİ					
SIRA NO	**BÖLGE**	**GÖSTERİM SIRA NO**	**UYGULAMA YILI**	**UYGULAMA ALANI (ha)**	**YAKLAŞIK MALİYET (₺)**
1	Aydoğdu – 1	A1	2025	8.76	₺980,000.00
2	Aydoğdu – 2	A2	2026	1.80	₺214,000.00
3	Büyükliman – 3	B3	2029	8.93	₺998,000.00
4	Büyükliman – 12	B12	2028	6.13	₺696,000.00
5	Büyükliman – 13	B13	2029	1.83	₺218,000.00
6	Cumhuriyet – 1	C1	2027	13.6	₺1,486,000.00
7	Cumhuriyet – 2	C2	2029	16.91	₺1,820,000.00
8	Cumhuriyet – 4	C4	2028	4.68	₺536,000.00
9	Cumhuriyet – 5	C5	2029	4.64	₺532,000.00
10	Çamlık Sahil – 1	Ç1	2025	6.71	₺759,000.00
11	Çamlık Sahil – 2	Ç2	2026	10.97	₺1,214,000.00
12	Çamlık Sahil – 3	Ç3	2027	5.18	₺592,000.00
13	Çarşı – 1	ÇŞ1	2027	7.22	₺815,000.00
14	Hacıköy – 1	HA1	2026	14.74	₺1,603,000.00
15	Hacıköy – 3	HA3	2026	10.37	₺1,151,000.00
16	Hacıköy – 5	HA5	2026	7.7	₺867,000.00
17	Hürriyet – 1	H1	2029	8.32	₺933,000.00
18	Hürriyet – 3	H3	2027	12.53	₺1,376,000.00
19	Hürriyet – 4	H4	2029	3.53	₺409,000.00
20	Hürriyet – 5	H5	2028	11.76	₺1,296,000.00
21	Hürriyet – 6	H6	2029	9.19	₺1,026,000.00
22	Hürriyet – 7	H7	2029	9.28	₺1,036,000.00
23	Kemaliye – 5	KE5	2026	18.92	₺2,018,000.00
24	Kemaliye – 6	KE6	2025	13.39	₺1,464,000.00
25	Kemaliye – 7	KE7	2027	8.88	₺993,000.00
26	Kemaliye – 8	KE8	2026	4.91	₺562,000.00
27	Kirazlık Yeni – 2	KY2	2028	13.71	₺1,498,000.00
28	Körez – 1	K1	2027	11.97	₺1,319,000.00
29	Körez – 4	K4	2027	17.5	₺1,879,000.00
30	Körez – 6	K6	2028	5.76	₺656,000.00
31	Yalıköy – 1	Y1	2025	10.61	₺1,177,000.00
32	Yalıköy – 2	Y2	2025	17.49	₺1,878,000.00
33	Yalıköy – 3	Y3	2029	4.05	₺467,000.00
34	Yalıköy – 4	Y4	2025	3.9	₺450,000.00
35	Yalıköy – 5	Y5	2027	8.33	₺935,000.00
36	Yalıköy – 6	Y6	2026	7.18	₺810,000.00
37	Yalıköy – 7	Y7	2028	10.03	₺1,115,000.00
İMAR PROGRAMI DETAYLI ANALİZİ					
SIRA NO	**BÖLGE**	**GÖSTERİM SIRA NO**	**UYGULAMA YILI**	**UYGULAMA ALANI (ha)**	**YAKLAŞIK MALİYET (₺)**
38	Yalıköy – 8	Y8	2029	6.07	₺690,000.00
39	Yalıköy – 9	Y9	2029	6.59	₺746,000.00
GENEL TOPLAM				**354.07**	**₺39,214,000.00**

NOT: *Yaklaşık maliyet hesaplamasında Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO) tarafından yayımlanan 2024 Yılı II. Yarıyıl Mühendislik Hizmetleri Ücret Cetveli ve Yöresel Katsayılar Ücret Tarifesinden yararlanılmıştır. Trabzon ili Vakfikebir ilçe katsayısı 0,8 ve A değişkeni 7000 TL olarak alınmıştır.*

Parselasyon planı yapılması mümkün olmayan bu alanlarda kalan kamu hizmet donatılarının toplam büyüklüğü yaklaşık 40,81 hektar olarak tespit edilmiştir. Bu alanlar içinde kamu eline geçmiş fakat bilgisi güncellenmemiş alanlar olması ihtimali de raporda yerini almıştır. Yani zaman içinde isteğe bağlı imar uygulamalarına izin verilmesi sebebiyle ve imar parseli hüviyetine kavuşacak parsellerden zorunlu alan kesintisi yapılamaması nedeniyle, kentleşmesi tamamlanmış fakat kamu eline geçmemiş yaklaşık 40,81 hektarlık bir alan söz konusudur. Bu alanlar doğrudan kamulaştırmasız el atma tazminatına konu olabilecek niteliktedir. Özellikle 2019 yılında İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan düzenlemenin ardından, Vakfıkebir Belediyesi bu program dâhilinde kamu kurum ve kuruluşlarını bilgilendirmemiş olsaydı, söz konusu tazminat yükünün belediye üzerinde kalması gündeme gelebilecekti. Ancak mevcut durumda belediye, kendi sorumluluğunda olan alanlarda kamulaştırma yapacak, diğer kamu hizmet alanları bakımından ise ilgili kurumların sorumluluklarını belirlemiş olacaktır.

Tablo 3: Kamulaştırma Yöntemi ile Kamu Eline Geçmesi Gereken Alanlarda Kamulaştırma Yükünü Üstlenecek Kurumlar

Hukuki El Atma Husumeti Yönlendirilecek Kurum	Kamu Hizmet Donatısı	Yaklaşık Kamulaştırma Bedeli (TL)
Gençlik ve Spor Bakanlığı (Kapalı Spor Tesisi) veya Vakfıkebir Belediyesi (Açık Spor Tesisi)	Spor Alanı	1,185,132.86
Millî Eğitim Bakanlığı	İlkokul, Lise, Ortaokul Alanı	2,714,855.59
Sağlık Bakanlığı	Sağlık Tesis Alanı	1,582.32
Sorumluluğuna Göre Millî Eğitim Bakanlığı, Trabzon Büyükşehir Belediyesi veya Vakfıkebir Belediyesi	Anaokulu Alanı	1,049,959.51
Sorumluluğuna Göre Trabzon Büyükşehir Belediyesi veya Vakfıkebir Belediyesi	Belediye Hizmet Alanı	10,140,226.15
Tahsis Edilen Kurum Adına (İlgili Bakanlık, Valilik)	Resmi Kurum Alanı	3,373,998.17
Sorumluluğuna Göre Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Trabzon Büyükşehir Belediyesi	Sosyal Tesis Alanı	6,399,873.54
Sorumluluğuna Göre TEİAŞ, TEDAŞ ya da Yatırımcı Kurum/Kuruluş veya Trabzon Büyükşehir Belediyesi	Teknik Altyapı Alanı	333,906.72

Hukuki El Atma Husumeti Yönlendirilecek Kurum	Kamu Hizmet Donatısı	Yaklaşık Kamulaştırma Bedeli (TL)
Vakfıkebir Belediyesi	Dini Tesis Alanı	1,673,240.28
Devlet Su İşleri veya Trabzon Büyükşehir Belediyesi (Su ve Kanalizasyon İdaresi Tarafından)	Dere-Kanal	6,328,360.839
Trabzon Büyükşehir Belediyesi	Mezarlık Alanı	2,378,020.077
Trabzon Büyükşehir Belediyesi (Yargıtay 5. Hukuk Dairesi)	Rekreasyon Alanı	40,384,518.34
Vakfıkebir Belediyesi	Park	10,567,440.36

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2012-2024 yılları arasında incelenen Sayıştay denetim raporları, hukuki el atma tazminatlarının belediyeler açısından münferit dava sonuçlarından ibaret olmadığını ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın bulguları da hukuki el atma tazminatlarının belediyeler açısından dava sürecinde ortaya çıkan münferit ödeme kalemleri olarak görülmemesi gerektiğini göstermektedir. Sorun, imar planı kararlarının uygulama programı ve parselasyon planı ile zamanında hayata geçirilememesinden kaynaklanan daha geniş bir uygulama ve mali yönetim sorunudur. Sayıştay denetim raporlarında benzer bulguların farklı yıllarda tekrar etmesi de bu sorunun idari uygulama pratiğinde süreklilik kazandığını göstermektedir.

Geliştirilen çözüm çerçevesi, hukuki el atma tazminatlarını dava sonrasında ödenecek bir tazminat yükü olarak değil, imar programı aşamasında yönetilebilecek bir mali risk olarak ele almaktadır. Bu nedenle beş yıllık imar programının hazırlanması, parselasyon planı yapılabilecek alanların belirlenmesi, parselasyon yapılamayan alanlarda kamulaştırma sorumluluğunun ilgili kurumlar itibarıyla ortaya konulması ve yaklaşık kamulaştırma bedellerinin bütçeleme sürecine dâhil edilmesi birlikte değerlendirilmelidir.

Bu kapsamda önerilen çözüm çerçevesi dört temel adıma dayanmaktadır: (i) Planlı alanın uygulama olanaklarına göre ayrıştırılması, (ii) parselasyon yapılabilecek alanlarda etaplama ve DOP dengesinin kurulması, (iii) parselasyon yapılamayan alanlarda kurum sorumluluğu ile yaklaşık kamulaştırma bedellerinin belirlenmesi ve (iv) bu sürecin tebliğ, bütçeleme ve denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi.

Beş yıllık imar programı imar planlarının uygulanma sırasını, uygulama yöntemini, ilgili kurumların sorumluluklarını ve yaklaşık maliyetleri görünür hale getiren temel bir programlama aracıdır. Bu nedenle belediyeler tarafından, uygulama imar planları eski tarihli olsa dahi, beş yıllık imar programlarının güncel ihtiyaçlara göre ivedilikle hazırlanması gerekmektedir. Parselasyon planı yapılamayan alanlarda ise kamu hizmet donatısının niteliği, sorumlu kurum, yaklaşık kamulaştırma bedeli ve uygulama yılı açık biçimde belirlenmelidir. Örnek vaka olarak incelenen Vakfıkebir Belediyesi beş yıllık imar programı, önerilen çözüm çerçevesinin belediye ölçeğinde uygulanabilirliğini ve hukuki el atma tazminatlarının önlenmesine yönelik programlı bir yaklaşımın mümkün olduğunu göstermektedir.

Belediyelerin imar uygulamalarında, isteğe bağlı ya da parçacıl olarak ifade edilen ifraz, tevhit, yola terk gibi uygulamalar istisnai haller dışında sınırlanmış, parselasyon planı yöntemi temel uygulama aracı olarak öne çıkarılmıştır. İmar planının tamamında DOP kesintisi oranları dengelemesi yapmadan, yaklaşık rayiç değerlere, topografik şartlara, yapay, doğal ve yasal eşiklere göre bölgeleme yapmadan ve imar haklarına göre etaplar oluşturmadan; plan üzerinde rastgele seçilmiş bir alanda parselasyon planı yapmak doğru bir imar uygulama yöntemi değildir. Bu nedenle parselasyon planlarının plan bütününde, uygulama etapları ve DOP dengesi dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir. Aksi yöndeki uygulamalar, yargı iptalleri ve tazminat yükleri üzerinden belediyeler açısından kamu zararı tartışmasını gündeme getirebilecektir.

Sayıştay denetimleri bakımından, hukuki el atma tazminatlarına ilişkin ödeme kalemlerinin yanında bu ödemelere yol açan idari sürecin de izlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda beş yıllık imar programının hazırlanıp hazırlanmadığı, programın uygulanma durumu, parselasyon planlarının programa dayalı olup olmadığı, parselasyon yapılamayan alanlarda kurumlara gerekli bildirimlerin yapılıp yapılmadığı ve kamulaştırma sorumluluklarının bütçeye yansıtılıp yansıtılmadığı denetimlerde dikkate alınmalıdır.

Bu kapsamda ilgili kurumlar tarafından, geleneksel yöntemler yerine coğrafi bilgi teknolojileri tabanlı modellere dayanan ve günümüz gereksinimlerini karşılayan yönlendirici rehber dokümanların hazırlanması gerekmektedir. Hazırlanacak rehberler, belediyelerin uygulama farklılıklarını azaltacak, Sayıştay denetimlerinde ortak değerlendirme ölçütlerinin oluşmasına katkı sağlayacak ve hukuki el atma kaynaklı mali risklerin daha erken aşamada tespit edilmesini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKLAR

Akdemir, B. (2021). İmar Planlarında Hiyerarşi. Konya Barosu Dergisi, 1(1), 133-173. https://izlik.org/JA66TA86NU

Atasoy, B.A. (2025). Arazi ve Arsa Düzenlemesi Çerçevesinde Mülkiyet ve İmar Hakları Aktarımının Modellenmesi. Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

Atasoy, B. A., Terzi, F., Uzun, B. ve Yıldırım, V. (2026a). Türkiye'de imar hakkı aktarımı modelinin kurgulanması ve uygulama esasları. Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi, 13(2), 157-180.

Atasoy, B. A., Uzun, B., Terzi, F. ve Yıldırım, V. (2026b). From expropriation to transfer of development rights: legal-operational analysis of the Turkish Model. Survey Review, 1-17.

Azak, K. (2023). Anayasa Mahkemesi Kararları Çerçevesinde İmar Planı Uygulamaları ile Mülkiyet Hakkının Sınırlanması. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 31(4), 1561-1601. https://doi.org/10.15337/suhfd.1310288

Bakırcı, M. K. (2022). İmar Planında Umumi Hizmete Ayrılan Taşınmazın Tahsisine "Özel" İfadesinin Eklenmesine Dair Bir Özel Hukuk İncelemesi. Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(2), 1346-1382. https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.1084624

Büyükvelioğlu, E. (2024). İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri IV. Eskiz: Şehir ve Bölge Planlama Dergisi, 06(02), 103-112. https://doi.org/10.5281/zenodo.14921390

Çatalbaş, F. (2016). Yozgat şehir merkezinin başlıca kentleşme sorunları ve çözüm önerileri. Erciyes Üniversitesi FBE Fen Bilimleri Dergisi, 32(1), 1-10.

Çoruhlu, Y. E., Uzun, B. ve Yıldız, O. (2019a). Taşınmaz Mülkiyeti Üzerinde İmar Planından Kaynaklı Tevhit Şartı Kısıtlamasının İncelenmesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 27(3), 411-434. https://doi.org/10.15337/suhfd.552484

Çoruhlu, Y. E., Uzun, B., ve Yıldız, O. (2019b). Kamulaştırmasız Hukuki El Atma Kavramının İncelenmesi ve Muhtemel Çözüm Yaklaşımlarının Geliştirilmesi. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 39, 1-28.

Çoruhlu, Y. E., Uzun, B. ve Yıldız, O. (2020). Zoning plan-based legal confiscation without expropriation in Turkey in light of ECHR decisions. Land Use Policy, 95, 104598.

Doebele, W. A. (1982). Introduction and synopsis. In W. A. Doebele (Ed.), Land readjustment (pp. 1–28). Lexington Books.

Dursun, H. (2007). Belediye dizgesine getirilen yeniliklere genel bir bakış. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (70), 359–426.

Erkal, A. (2021). Kamulaştırmasız El konulan Taşınmazın İdarenin Mülkiyetine Geçmesinden Sonra Eski Mal Sahibinin Taşınmazına Tekrar Kavuşması. İstanbul Hukuk Mecmuası, 79(3), 963-999.

Gençkaya, Ö. ve Öz, B. (2021). İmar Kısıtlamaları ve Mülkiyet Güvenliği. Yasama Dergisi, (42), 159-182.

Gölcüklü, M. A. (2023). Hukuki El Atma Davaları. Ankara Barosu Dergisi, 81(2), 255-280.

Güloğlu, Y. (2021). Legal Confiscation as a Property Right Issue in Turkey. Jurnal Cita Hukum, 9(3), 429-448.

İnam, Ş. ve Akdeniz, H. B. (2020). İmar Planı Uygulama Yöntemi Seçiminde Mesleki Liyakat ve Etik. Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi, 2(2), 56-61.

Kalabalık, H. (2015). İmar hukuku dersleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kalabalık, H. (2026). İmar Planlarıyla Kısıtlanan Taşınmazların Emlak Vergisi. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (2), 226-274. https://izlik.org/JA58WD46BL

Kaplan, O. (2024). İmar Hukukunda Umumi Hizmetlere Ayrılan Yerlerde Muvakkat Yapılar. İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), 31-60.

Keleş, R. (1998). Kentbilim terimleri sözlüğü. İmge Yayınevi.

Koçak, E. (2025). Mekânın Hukuki Direnişi: Planlama Süreçlerinde Mülkiyetin Önemi, İhtilafları ve Kamu Yararı Dengesi. Eskiz: Şehir ve Bölge PLanlama Dergisi, 7(02), 139-157.

Köktürk, E. (2005). Arsa düzenlemeleri için önemli bir araç: imar programı. Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi, (92), 12-20.

Larsson, G. (1997). Land readjustment: A tool for urban development. Habitat International, 21(2), 141-152.

Seele, W. (1982). Land readjustment in the Federal Republic of Germany. Land Readjustment, DC Health and Co., Lexingtons, Mass.

Sayıştay (2013). Ankara Yenimahalle Belediyesi 2013 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/NaQ5ppPgqB-ankara-yenimahalle-belediyesi

Sayıştay (2021). Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/4382-trabzon-buyuksehir-belediyesi

Sayıştay (2023a). İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2023 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/18QrvMWQjk-istanbul-besiktas-belediyesi

Sayıştay (2023b). Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi 2023 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/47o8ypEgy6-diyarbakir-buyuksehir-belediyesi

Sayıştay (2023c). Antalya Kepez Belediyesi 2023 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/xkQd8NDQlA-antalya-kepez-belediyesi

Sayıştay (2023d). Ankara Çankaya Belediyesi 2023 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/47o8yLDgy6-ankara-cankaya-belediyesi

Sayıştay (2023e). Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/qZoxebbg5P-mardin-buyuksehir-belediyesi

Sayıştay (2024a). İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/2Mgpb5XYjy-istanbul-buyuksehir-belediyesi

Sayıştay (2024b). Antalya Muratpaşa Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/0wgv136olL-antalya-muratpasa-belediyesi

Sayıştay (2024c). Gaziantep Şehitkamil Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/eaYwd0DoX1-gaziantep-sehitkamil-belediyesi

Sayıştay (2024d). Çanakkale Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/47o87AAYy6-canakkale-belediyesi

Sayıştay (2024e). İstanbul Sarıyer Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/wEYD1BroyX-istanbul-sariyer-belediyesi

Sayıştay (2024f). İstanbul Beşiktaş Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/l1QZR1WQep-istanbul-besiktas-belediyesi

Sayıştay (2024g). Mardin Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/NaQ5BaXYqB-mardin-buyuksehir-belediyesi

Sayıştay (2024h). Ankara Çankaya Belediyesi 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu. https://www.sayistay.gov.tr/reports/vMga05yolE-ankara-cankaya-belediyesi

Orhan, A. R. (2022). Mülkiyet hakkı ve kamulaştırma. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Hukuk Sayısı, 21(44), 865-884.

Öngören, G. (2020). Yargı kararları ışığında imar hukuku. https://ongoren.av.tr/wp-content/uploads/2020/08/imar_hukuku_kitabi-15.04.2020.pdf

Terzi, F. (2024). İmar programına esas düzenleme bölgelerinin coğrafi bilgi teknolojileri ile belirlenmesi ve yenilikçi bir AAD modeli önerisi. Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

Türk, Ş.Ş. ve Ünal, Y. (2003). Arazi ve arsa düzenlemesi metoduna ilişkin olumsuz önyargı. İTÜ Dergisi, 2(1), 111-118.

UN-Habitat (2014). Land readjustment experiences in Turkey: Urban legal case studies. United Nations Human Settlements Programme.

Uysal, A. (2015). Kamulaştırmasız El Atma Halinde Açılabilecek Davalar, Taraf Ehliyetleri ve Nitelikleri. İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(1), 199-216.

Uzun, B. (2000). Çevre yolu–mülkiyet ilişkilerinin imar hakları açısından incelenmesi ve arazi düzenlemesi yaklaşımıyla bir model önerisi. Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.

Uzun, B., Yıldırım, V., Terzi, F., Atasoy, B.A. ve Uzun, S. (2024a). Arazi ve Arsa Düzenlemesi Uygulamalarında Bedele Dönüştürme Miktarının Tespiti. Karadeniz Fen Bilimleri Dergisi, 14(3), 1604-1622.

Uzun, B., Yıldırım, V., Çoruhlu, Y.E., Yıldız, O., Terzi, F. ve Atasoy, B.A. (2024b). The process of transition to a value-based distribution model in the Turkish land readjustment system. Land Use Policy, 147, 107360.

Uzun, B., Yıldırım, V., Çoruhlu, Y. E., Yıldız, O., Terzi, F. ve Atasoy, B. A. (2024c). Enhancing Turkish land readjustment via a combination of IPA-based on SWOT and workshops. Land Use Policy, 144, 107245.

Yıldız, H. (2015). İmar mevzuatı: İdaremizi ilgilendiren yönleri, imar uygulamaları, kontrol ve tescil işlemleri ile sorunlar ve çözüm önerileri. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı.

Yılmaz, A. (2020). Kamulaştırmasız el atma ve hukuki el atma kavramlarının tüzel gelişiminin incelenmesi. Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi, 7(2), 155-183. https://doi.org/10.9733/JGG.2020R0010.T

Yılmaz, A. ve Yılmaz, O. (2024). Arazi ve arsa düzenlemesinde kamulaştırma amaçlı tahsis yaklaşımının incelenmesi. Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi, 12(1), 89-89. https://doi.org/10.9733/JGG.2025R0007.C

Yılmaz, O. ve Alkan, M. (2024). What European practices can offer for the sustain of Türkiye's land value capture instruments: Addressing potential implications with PEST analysis. Sustainable Futures, 8, 100393.

THE SCALE OF LEGAL CONFISCATION COMPENSATIONS IN MUNICIPALITIES AND PROPOSED SOLUTIONS

Bayram UZUN, Volkan YILDIRIM, Fatih TERZİ
Bura Adem ATASOY, Mihriban ÖZTÜRK SAKA, İsa TÜTÜNCÜ

EXTENDED ABSTRACT

The implementation of zoning plan decisions is a core requirement of the Turkish planning system. These decisions are expected to be carried out through five-year zoning programs and subsequent zoning applications prepared after the approval and finalization of zoning plans. This process aims to eliminate long-term restrictions on property rights arising from public service allocations. According to Articles 10 and 18 of the Zoning Law No. 3194, local governments are responsible for preparing these programs and implementing zoning applications. However, in practice, only a limited number of municipalities fulfil these obligations.

This gap creates a serious financial problem for local administrations. When zoning plans are not implemented on time, property owners file lawsuits based on legal confiscation. As a result, municipalities are required to pay compensation. These payments include the market value of the property as well as interest, litigation costs, attorney fees, enforcement costs and compensation for unlawful occupation. Over time, these liabilities place a heavy burden on municipal budgets and weaken financial sustainability. In this context, the study evaluates legal taking compensation from the perspective of public loss and examines its institutional and financial consequences.

The study is based on the analysis of 2,366 audit reports published by the Turkish Court of Accounts between 2012 and 2024. The findings show that the absence of five-year zoning programs is one of the main reasons for avoidable compensation payments. Municipalities often remain inactive despite long-term planning decisions that restrict property rights. Courts interpret this situation as a violation of the essence of property rights and rule in favour of compensation. In addition, legislative changes introduced in 2019 expanded the responsibility of municipalities and governorships that fail to prepare subdivision plans within the prescribed period. Accordingly, expropriation-related liabilities arising from the failure to prepare subdivision plans may be attributed to the relevant municipality or governorship.

The results also show that the compensation burden can be reduced through timely planning and implementation. In this context, the study examines the 2024 five-year zoning program prepared by Vakfıkebir Municipality in Trabzon. The program covers 603 hectares and clearly defines implementation methods. Areas subject to land readjustment and areas requiring expropriation are identified separately. The program also determines the implementation schedule and informs relevant public institutions about their responsibilities together with approximate expropriation costs. This approach provides a clear framework for implementation and helps reduce the risk of unexpected legal claims.

The findings indicate that preparing five-year zoning programs is not a discretionary choice but a mandatory legal obligation. When these programs are properly designed and implemented, municipalities can prevent legal confiscation cases and reduce financial losses. The study also shows that planning tools such as land readjustment and transfer of development rights can support this process when used within a structured program. For more effective outcomes, central authorities should provide clear guidelines for program preparation, and audit institutions should closely monitor implementation processes. This will help prevent unnecessary compensation payments and support a more balanced and sustainable urban development process.