

## Kamulaştırma davalarında arsa-arazi ayrımı

### Building plot-land discrimination in expropriation cases

Osman KILIÇ

Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Samsun

Sorumlu yazar (*Corresponding author*): O. Kılıç, e-posta (*e-mail*): okilic@omu.edu.tr

#### MAKALE BİLGİSİ

Alınış tarihi 25 Mayıs 2010  
Düzeltilme tarihi 27 Mayıs 2011  
Kabul tarihi 30 Mayıs 2011

#### Anahtar Kelimeler:

Kamulaştırma  
Arsa-arazi ayrımı  
Taşınmaz değerlendirme  
Bilirkişi

#### ÖZ

Türkiye’de son yıllarda yeni yol yapımı ve mevcut yolların iyileştirilmesi çalışmaları başta olmak üzere, altyapı yatırımları hız kazanmıştır. Bunun sonucu olarak, arsa ve arazi ile ilgili kamulaştırma davaları artış göstermiştir. Kamulaştırmada tartışma yaratan ve itirazlar dolayısıyla davaların uzamasına yol açan konulardan biri, kamulaştırma bedelinin belirlenmesinde arsa-arazi ayrımının doğru yapılmamasıdır. Bunun başlıca nedenleri olarak, arsa-arazi ayrımının dayandığı mevzuatın tam olarak bilinmemesi ve konu ile ilgili detaylı araştırmanın yapılmaması gösterilebilir. Bu makalede, arsa-arazi ayrımının nasıl yapılacağı, ilgili mevzuat ve içtihatlar çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca arsa-arazi ayrımında etkili olan faktörler açıklanarak, konuya uygulama açısından belli bir yaklaşım getirilmiştir.

#### ARTICLE INFO

Received 25 May 2010  
Received in revised form 27 May 2011  
Accepted 30 May 2011

#### Keywords:

Expropriation  
Building plot-land discrimination  
Real estate valuation  
Expert

#### ABSTRACT

In recent years, infrastructure investments, especially construction of new roads and upgrading of existing ones, have accelerated in Turkey. Expropriation cases related to building plot and land have increased due to these investments. One subject causes conflict and leads to the prolongation of cases due to the misuse of building plot-land discrimination. A possible reason for the confusion and conflict was a lack of knowledge among the affected parties of the legislation regarding what actually constituted a building plot. In this paper, differences between building plot and land were explained according to the appropriate legislative framework. The factors related to this difference were identified, and an approach was suggested in respect to the application of this subject.

## 1. Giriş

Türkiye’de kalkınma stratejileri kapsamında, kırsal ve kentsel nüfusun yaşam standartlarının iyileştirilmesi amacıyla, her yıl önemli miktarda altyapı yatırımları yapılmaktadır. Kamu yararına yapılan bu yatırımlardan dolayı, özel ve tüzel kişilere ait arsa ve arazi gibi taşınmaz malların kamulaştırılması söz konusu olmaktadır. Kamulaştırmanın başta anayasa olmak üzere mevcut yasalara uygun şekilde yerine getirilmesinin yanı sıra, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasında gerçek değerlere yakın tahminler yapılması büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de kamulaştırma kapsamındaki taşınmaz mallarda değerlendirme işlemleri, Kamulaştırma Kanunu’na belirtilen esaslar çerçevesinde, kamu kurumlarında oluşturulan kıymet takdiri komisyonları ve mahkemenin görevlendirdiği bilirkişiler tarafından yapılmaktadır. Uygulamada yasal düzenleme ve bilimsel yaklaşımlardan ziyade, genellikle kişisel kanaata dayalı kıymet takdiri yapıldığı ve yanlış değerlendirme unsurlarının esas alındığı görülmektedir. Böyle durumlarda yanlış ve eksik bilgileri içeren raporlardan dolayı, anlaşmazlıklar ortaya çıkmakta, davaların çözümü zaman almakta ve bazen de yıllarca

sürebilmektedir. Bu durum yatırımların gecikmesine, dava maliyetinin artmasına ve her şeyden önce tarafların birbirlerine olan güven duygusunun azalmasına yol açmaktadır.

Kamulaştırma davalarında tartışma yaratan arsa-arazi ayrımı ile ilgili uygulamalar, çoğunlukla yol güzergâhındaki yerleşimin yoğun olduğu alanlarda söz konusu olmaktadır. Kamulaştırma işlemlerinde arsa-arazi ayrımı doğru yapılmadığı için, sonuçları genellikle büyük tartışmalara yol açmaktadır. Bilirkişiler, arsa-arazi ayrımında yanlış seçim yaptıkları zaman, olması gerekenden daha düşük ya da yüksek bedel takdir etmektedirler. Arsa ve arazi arasındaki değer farkı fazla olduğu için, anlaşmazlıkların oranı da yüksek olmaktadır.

Kamulaştırma Kanunu’na göre arsa ve arazide kamulaştırma bedelinin hesaplanması farklı esaslara göre yapılmaktadır. Arsa vasfındaki taşınmazlarda emsal, arazide ise gelir esasına göre değerlendirilmektedir. Bu amaçla kamulaştırma bedelinin hesaplanmasında, öncelikle arsa-arazi ayrımının doğru yapılması gerekmektedir. Bu makalede arsa-arazi ayrımının nasıl yapılacağı, ilgili mevzuat ve içtihatlar çerçevesinde ele

alınmış ve konuya uygulama açısından belli yaklaşımlar getirilmiştir.

## 2. Arsa-arazi ayrımı ile ilgili kavramlar

Türkiye’de arsa-arazi ayrımı, belediye ve mücavir alan sınırları ile nazım ve uygulama imar planları çerçevesinde ele alınmaktadır. Ayrıca bu ayrımın yapılmasında, söz konusu yerin meskûn halde olması ve belediye hizmetlerinden yararlanması gibi kriterler de dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle arsa ve arazinin tanımları yapılmalı ve arsa-arazi ayrımında etkili olan kavramlar doğru bir şekilde ortaya konulmalıdır. Dolayısıyla bilirkişilerin, bu kavramların hangi amaçları taşıdıklarını bilmeleri gerektiği gibi, kavramların arsa-arazi ayrımındaki etkilerini mevzuat ve uygulama açısından iyi analiz etmeleri gerekmektedir.

**Arsa:** Emlak Vergisi Kanunu’nun 12. maddesinde arsa, “*belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılır*” şeklinde tanımlanmıştır (Emlak Vergisi Kanunu 1970).

**Arazi:** Emlak Vergisi Kanunu’nda arsanın tanımı yapıldığı halde, arazinin tanımı yapılmamıştır. Tarımsal faaliyet açısından arazi, üzerinde bitkisel üretim yapılan toprak parçası anlamına gelmektedir. Bu açıdan arazi, tarımsal faaliyet için vazgeçilmez bir üretim aracıdır. Üzerinde tarımsal faaliyetin gerçekleştiği toprak parçasını oluşturan arazi, ikametgâh binası ile diğer işletme binalarını içinde barındıran ve sınırları belli olan bir alandan ibarettir. Bu bakımdan arazi, özellikle küçük işletmeler başta olmak üzere birçok işletme için, hem ekonomik kazancını temin eden hem de yaşamını devam ettirdiği ekonomik ve sosyal bir alanı teşkil etmektedir.

**Belediye sınırı:** Belediye Kanunu’na göre oluşturulan belediye sınırı, ilgili belediyenin hizmet götürmekle yükümlü olduğu idari sınırları kapsamaktadır.

**Mücavir alan sınırı:** İmar Kanunu’na göre mücavir alan, “*imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alanlar*” olarak tanımlanmıştır (İmar Kanunu 1985). Mücavir alan sınırı, Belediye Meclisi ve İl İdare Kurulu kararına dayanarak vilayetler tarafından ilgili bakanlığa gönderilir. Bakanlık mücavir alan sınırı teklifini, aynen veya değiştirilerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. İmar Kanunu’nda mücavir alanın, ilgili belediye sınırına bitişik olma zorunluluğu bulunmadığı gibi, mücavir alan içine köylerin de girebileceği belirtilmiştir. Belediye sınırı idari sınır iken, mücavir alan idari bir sınır değildir. Örneğin bir alanda belediye kurulup, belediyenin seçilmiş organlarının iş başına gelmesi, bu alan içindeki köylerin idari varlığının ve tüzel kişiliğinin sona ermesine yol açar. Oysa bir köyün mücavir alan sınırı içine alınması, köyün idari ve tüzel kişiliğinin sona ermesi anlamına gelmez.

**İmar planları:** İmar Kanunu’nda imar planları, “nazım imar planı” ve “uygulama imar planı”ndan meydana gelmektedir. Belediye sınırı içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediye tarafından yapılır. Belediye, nazım ve uygulama imar planlarını yaparken, söz konusu yerlerin bölge ve çevre düzeni planlarına uygunluğunu sağlar. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde yapılan planlar valiliğin yetkisi altındadır. Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki “Tarımsal Niteliği Korunacak Alan” olarak ayrılmış yerlerde, imar planlarının yapılması ise ilgili bakanlığın iznine bırakılmıştır. Tarım arazisi, “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”nda belirtilen izinler alınmadan, tarımsal amaç dışında kullanılmak üzere planlanamaz.

**a-Nazım imar planı:** İmar Kanunu’na göre nazım imar planı, “*varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan*” şeklinde tanımlanmıştır. Nazım imar planında; ileriye dönük olarak arazi parçalarının genel kullanım biçimleri, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunlukları, yerleşme alanlarının gelişme ve büyüklükleri gibi hususlar yer almaktadır.

**b-Uygulama imar planı:** İmar Kanunu’nda uygulama imar planı, “*tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan*” şeklinde tanımlanmıştır. Uygulama imar planında, taşınmazın İmar Kanunu’na göre kullanım biçimi ile üzerine yapılacak inşaatın her türlü niteliği belirlenmektedir.

## 3. Mevzuat ve içtihatlar

Türkiye’de kamulaştırma işlemleri, 2942 sayılı “Kamulaştırma Kanunu” ve bu kanunun bazı maddelerini değiştiren 4650 sayılı “Kamulaştırma Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” hükümlerine göre yapılmaktadır (Kamulaştırma Kanunu 1983). Kamulaştırma Kanunu’nda arsa ve arazinin kıymet takdirinde, hangi yöntemlerin kullanılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, arsa-arazi ayrımı ile ilgili herhangi bir tanımlamaya gidilmemiştir. Arsa-arazi ayrımı ile ilgili esaslara, Emlak Vergisi Kanunu’nda ve daha geniş bir şekilde Bakanlar Kurulu Kararı’nda yer verilmiştir.

Emlak Vergisi Kanunu’nda, belediye sınırı içindeki parsellenmiş arazi parçaları arsa kabul edilmesine rağmen, belediye sınırı içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş araziden hangilerinin arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirleneceği ifade edilmiştir. Emlak Vergisi Kanunu’nda sadece parsellenmiş alanların arsa sayılacağı belirtilmiş olmasına rağmen, 6122 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nda arsa-arazi ayrımı, daha geniş bir çerçevede ve ayrıntılı şekilde yer almaktadır (Bakanlar Kurulu Kararı 1983). Bakanlar Kurulu Kararı’nın 1 nolu maddesinde, emlak vergisi yönünden arsa sayılacak alanlar tarif edilerek, arsa-arazi ayrımına açıklık getirilmiştir. İlgili maddenin a bendinde, belediye ve mücavir alan sınırları içinde imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmış arazinin arsa sayılacağı belirtilmiştir. Söz konusu maddenin b bendinde, belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunup da, imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmamış olmakla beraber, fiilen meskûn halde bulunan ve belediye hizmetlerinden faydalanmakta olan yerler arasında kalan parsellenmemiş arazinin de arsa sayılacağı ifade edilmiştir. Ancak b bendinin devamında, adı geçen bu yerdeki arazinin zirai faaliyette kullanıldığı takdirde arsa kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Bu ifade ile, mevcut durumda üzerinde tarım yapılan alanların korunmasına ve tarımsal arazi olarak kullanımının devam etmesine önem ve öncelik verildiği anlaşılmaktadır.

Emlak Vergisi Kanunu ile Bakanlar Kurulu Kararı’nda belirtildiği gibi, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki

uygulama imar planı bulunan alanlar arsa kabul edilmektedir. Bu alanların arsa sayılması konusunda herhangi bir tartışma söz konusu değildir. Kamulaştırma davalarında bu konudaki esas tartışma, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulama imar planı olmayan alanlarda ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamdaki alanların arsa ya da arazi kabul edilmesi ile ilgili tartışma ve farklı uygulamalar, Yargıtay'ın 1998 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararı ile belli ölçüde giderilmiştir.

Türkiye'de diğer davalarda olduğu gibi kamulaştırma davalarında da, Yargıtay kararları bilirkişiler için önemli bir bilgi ve referans kaynağı olmaktadır. Yargıtay'ın kamulaştırma davaları ile ilgili kararlarında, İmar Kanunu'nda öngörülen nazım ve uygulama imar planları dikkate alınarak arsa-arazi ayrımının tarif edildiği görülmektedir. Yargıtay'ın 1998 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararı'ndan önceki kararları incelendiğinde, uygulama imar planı bulunan taşınmazlar hiçbir koşul aranmaksızın arsa kabul edilirken, nazım imar planı bulunan taşınmazlar yönünden farklı uygulamalar söz konusudur. Yargıtay'ın uygulamalarındaki bu farklılık, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun 1998 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararı ile giderilmiştir (Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı 1998). Bu içtihada göre, nazım imar planı kapsamındaki taşınmazlar kamulaştırma hukuku yönünden arsa olarak nitelendirilse de, taşınmaz nazım imar planı içinde olsa bile, salt bu nedenle arsa kabul edilemeyeceği görüşü benimsenmiştir. Kararda bazı nazım imar planlarının, yerleşim yerine ve belediye tarafından hizmet götürülen bölgelerin çok uzağında ve geniş bir alanı kapsayacak şekilde düzenlendiği ileri sürülmüştür. Ayrıca bölgedeki yerleşim yerinin genişliği, nüfus yoğunluğu ve nüfus artışı dikkate alındığında, bu gibi yerlerin yakın zamanda iskâna açılmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla içtihada göre, nazım imar planı bulunan bir alanın arsa kabul edilebilmesi için, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki yerleşim ve nüfus yoğunluğu, alt yapı hizmetleri, taşınmazın yerleşim merkezine olan mesafesi, plandaki konumu ve kullanım biçimi gibi unsurların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yargıtay'ın içtihadı birleştirme kararından sonraki 5. ve 18. Hukuk Dairelerinin kararları incelendiğinde, çoğunlukla içtihadı birleştirme kararına atıf yapılarak, içtihat kararında belirtilen kriterler doğrultusunda kararlar verildiği görülmektedir (Yargıtay Onsekizinci Hukuk Dairesi 2002a, 2002b, 2002c; Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi 2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2004e).

#### 4. Sonuç ve öneriler

Kamulaştırma davalarında kıymet takdiri raporu hazırlayan bilirkişilerin ilk hareket noktası, arsa-arazi ayrımının doğru yapılması olmalıdır. Arsa-arazi ayrımının doğru yapılması, konu hakkındaki mevzuat ve yayınların incelenmesi ve alanda yapılacak kapsamlı bir araştırma ile ilgilidir. Bunun için öncelikle belediye ve mücavir alan sınırlarının tespit edilmesi, imar durumu ve belediye hizmetlerinin araştırılması, yapılaşma ve söz konusu alanın hâlihazırdaki kullanım durumunun belirlenmesi, son olarak yöredeki arsa ve arazi fiyatları ile ilgili kapsamlı bir piyasa araştırmasının yapılması gerekmektedir.

Arsa-arazi ayrımında temel dayanak ve uygulanacak kriterler, 6122 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirtilmiştir. Arsa-arazi ayrımı ile ilgili başlıca sorun, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulama imar planı olmayan alanlarda ortaya çıkmaktadır. Bakanlar Kurulu Kararı'na göre, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olup da, imar planı ile iskân sahası olarak ayrılmamış olmakla beraber, fiilen meskûn halde bulunan ve belediye hizmetlerinden yararlanan yerlerin arsa

sayılacağı ifade edilmektedir. Devamında ise bu kapsamdaki yerlerin, tarımsal faaliyette kullanıldıkları takdirde arsa kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Yargıtay'ın 1998 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararı'ndan sonraki kararları incelendiğinde, Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda kararlar verildiği görülmektedir. Dolayısıyla belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulama imar planı olmayan yerlerde, hâlihazırda yoğun bir şekilde bitkisel üretim yapılıyorsa arazi kabul edilmelidir. Zaten bu gibi yerler, bazı belediyelerin imar planlarında tarımsal niteliği korunacak alanlar olarak ayrılmıştır. Söz konusu yerlerin tarımsal niteliği korunacak alanlar olarak ayrıldığı belirtecek şekilde, ilgili belediyeden alınacak resmi bir yazı, bu alanların mahkemeye tarafından arazi kabul edilmesinde genellikle yeterli görülmektedir. Bu bakımdan bilirkişilerin, bu gibi yerlerde iyi bir araştırma yaparak, yapılaşmanın mevcut durumunu ve gelecekteki gelişme yönünü tespit etmeleri, arazi kullanım potansiyeline bakarak teknik ve ekonomik yönden bitkisel üretime uygunluk durumunu ortaya koymaları, ayrıca piyasadaki arsa ve arazi fiyatlarını iyi analiz etmeleri gerekmektedir.

Yapılan açıklamalardan sonra özet olarak belirtmek gerekirse, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki belediye tarafından parselasyonu yapılmış alanlar arsa olarak değerlendirilir. Dolayısıyla uygulama imar planı bulunan bu kapsamdaki alanların, arsa niteliğinin tespiti bakımından başka herhangi bir araştırma yapmaya gerek yoktur. Ayrıca belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulama imar planı olmayan yerler, belediye hizmetlerinden yararlanması, etrafının meskûn halde ve nüfus yoğunluğunun fazla olması durumlarında arsa sayılmalıdır. Ancak bu yerler belediye hizmetlerinin tamamından yararlanmıyorsa, yapılaşma ve nüfus yoğunluğu fazla değilse ve daha da önemlisi mevcut durumda üzerinde bitkisel üretim yapılıyorsa arazi olarak değerlendirilmelidir. Bu gibi yerler belediye imar planında "tarımsal niteliği korunacak alan" olarak belirtilmiş ise, bu durum mahkeme nezdinde o yerin arazi olarak değerlendirilmesini güçlendireceği gibi, bununla ilgili olarak belediyeden alınacak bir yazının bilirkişi raporunun ekine konulması da konuya resmiyet kazandırmış olacaktır.

Kamulaştırma davalarında görev alan bilirkişilerin, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulama imar planı olmayan yerlerde arsa-arazi ayrımını yaparken, söz konusu yerin yol, su, toplu taşıma, aydınlatma, çöp toplama ve kanalizasyon gibi hizmetlerden yararlanma durumunu gösteren resmi bir yazıyı, ilgili belediyeden alarak bilirkişi raporunun ekine koymaları gerekir. Bu yazıya ek olarak, taşınmazın konumunu gösterecek şekilde fotoğrafının çekilmesi ve yerleşim merkezine olan uzaklığını belirtecek şekilde plan ve kroki üzerinde gösterilmesi gerekmektedir.

#### Kaynaklar

- Bakanlar Kurulu Kararı (1983) Karar No:83/6122.  
Emlak Vergisi Kanunu (1970) Kanun No:1319, Madde 12-(Değişik: 17/7/1972-1610/7 md).  
İmar Kanunu (1985) Karar No: 3194, Resmi Gazete Tarih:09/05/1985, Sayı: 18749.  
Kamulaştırma Kanunu (1983) Kanun No:2942, Resmi Gazete Tarih: 08/11/1983, Sayı:18215, (Değişik: 24/4/2001, 4650).  
Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı (1998) Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E: 1996/3, K: 1998/1, T: 17/04/1998.  
Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi (2004a) E: 2003/12128, K: 2004/01656, T: 24.02.2004.

- Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi (2004b) E: 2004/02792, K: 2004/04556, T: 13.04.2004.
- Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi (2004c) E: 2004/06238, K: 2004/07720, T: 02.07.2004.
- Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi (2004d) E: 2004/09655, K:2004/09647, T: 07.10.2004.
- Yargıtay Beşinci Hukuk Dairesi (2004e) E: 2004/9487, K:2004/10387, T: 25.10.2004.
- Yargıtay Onsekizinci Hukuk Dairesi (2002a) E: 2002/02929, K: 2002/05312, T: 07.05.2002.
- Yargıtay Onsekizinci Hukuk Dairesi (2002b) E: 2002/5049, K: 2002/5913, T: 21.05.2002.
- Yargıtay Onsekizinci Hukuk Dairesi (2002c) E: 2002/05566, K: 2002/07210, T: 25.06.2002.