

1- Yoldan İhdas İşlemi Nedir? Hukuki Dayanakları Nelerdir?

Yol, yol fazlaları ve meydanların kapanmaları halinde bulundukları köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tescil edilmelerine yoldan ihdas denir. Kapanan yol ve yol fazlaları 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesine göre; kapanan meydanlar ise 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesi ve bu maddeyi açıklayan Taşınmaz Malların Sınırlandırma, Tespit ve Kontrol İşleri Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesine göre bulundukları yere göre belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tescil edilirler.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün (TKGM) 2025/4 sayılı "Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrol Genelgesi"nde yoldan ihdas işlemi; "Yoldan İhdas Haritaları" başlığı ile Genelge'nin 28 ve 29. maddelerinde ayrı bir bölüm olarak düzenlenmiş ve söz konusu Genelge'nin 28. maddesinde "*Kapanan yollar ve yol fazlaları 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesine göre; meydanlar ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11 ve 17. maddeleri gereği ihdas edilebilir.*" denmiştir.

Söz konusu Genelge'nin bu hükmünde meydanlar bakımından 3194 sayılı İmar Kanunu'na atıf yapılmış olmakla birlikte İmar Kanunu'nda kapanan meydanların tescilinden ziyade belediyelerce nasıl tasarruf edileceği ve ne şekilde özel mülkiyete geçirileceği düzenlenmiş olup; yukarıda belirttiğimiz gibi kapanan meydanların tescili bakımından dayanak hukuki sebep 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesi ve Taşınmaz Malların Sınırlandırma, Tespit ve Kontrol İşleri Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesidir.

Nitekim TKGM'nin "Hazine Adına İdari Yoldan Yapılacak Tescil" konulu mülga 1996/6 sayılı Genelgesi'nde "*Kadim yol ve meydanların kapanmasıyla oluşan alanlar ve yol fazlalarının (özel kanunlar uyarınca Maliye Hazinesi adına tescili zorunlu bulunanlar hariç) 2644 Sayılı Kanunun 21 inci ve 3402 Sayılı Kanunun 16/A maddeleri uyarınca sınırı içinde bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescil edilmesi gerektiğinden, bu gibi yerlerin Hazine adına tesciline yönelik talepler karşılanmayacaktır.*" denilerek meydanlar bakımından konu ayrıca belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen hüküm, halen yürürlükte olan TKGM'nin 2013/11 sayılı Genelgesi'nde "*2644 Sayılı Kanun'un 21 inci ve 3402 Sayılı Kanun'un 16/A maddeleri uyarınca sınırı içinde bulunduğu belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescil edilmesi gereken yerlerin Hazine adına tesciline yönelik talepler karşılanmayacaktır.*" şeklinde yeniden düzenlenerek kapanan yollar, yol yol fazlaları ve meydan niteliğindeki alanların, kanuni şartların oluşması hâlinde sınırları içerisinde bulundukları belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescil edilmelerinin hukuki dayanakları açıkça ortaya konulmuştur.

Yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu, 2644 sayılı Tapu Kanunu ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu dışında kalan önceki mevzuat hükümleri de incelendiğinde (2555 sayılı Kanun ile değişik 10.06.1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun Ek 1. maddesi, 05.12.1935 tarihli Kadastro ve Tapu Tahriri Tüzüğü'nün 27. maddesi, 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 41. maddesi), meydanların "yol gibi" değerlendirilerek yol ve yol fazlalarıyla aynı hukukî rejime tabi tutulduğu görülmektedir.

Öğretide, 2644 sayılı Tapu Kanunu ile 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nda yer alan söz konusu düzenlemelerin yalnızca ilk tesis kadastro çalışmalarıyla uygulanabileceği, bu nedenle genel nitelikte kurallar olarak değerlendirilemeyeceği yönünde azınlıkta kalan görüşler ileri sürülmüştür.

Buna karşılık, anılan kanun hükümleri; uzun yıllara yayılan yargı içtihatları (Danıştay, Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi kararları) ile idari düzenlemeler (Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın düzenlemeleri ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 1477, 1498, 1996/6 ve 2013/11 sayılı Genelgeleri ile çeşitli özelgeleri) birlikte değerlendirildiğinde; kapanan yolların, yol fazlalarının ve meydanların belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tescilini öngören 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesi ile 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesindeki düzenlemelerin yalnızca kadastro işlemlerine özgü olmayıp, taşınmazlara ilişkin tüm uygulama alanlarında işlerlik kazanan genel nitelikte hükümler olduğu sonucuna varılmaktadır.

Öte yandan, 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesinde yol fazlalarının da yollarla aynı hukukî statü içinde değerlendirildiği açıkça düzenlenmiştir. Madde metninde yer alan “yol fazlaları” ibaresinden yol artıkları anlaşılmalıdır. Bir taşınmazın yol fazlası olarak nitelendirilebilmesi için, önceden yol niteliğinde bulunması veya tahsis ya da kamulaştırma gibi işlemler sonucunda yol olarak belirlenmiş olmasına rağmen, daha sonra yol sınırları dışında kalmış olması gerekir. Bunun yanında, yolun daraltılması veya güzergâhının değiştirilmesi sonucunda fiilen yol niteliğini kaybeden alanlar da yol fazlası kapsamında değerlendirilmelidir.

2- Yoldan İhdas İşleminde Yol, Yol Fazlaları ve Meydanların “Kapanması” Kavramından Ne Anlaşılmalıdır?

"Kapanma" kavramından, yolun, yol fazlasının veya meydanın fiilen kapatıldığı, kullanılmadığı ya da terk edildiği sonucu çıkarılmamalıdır. Burada kastedilen kapanma, fiili değil hukuki nitelikte bir kapanmadır ve bu durum ancak plan uygulamalarıyla gerçekleşebilir.

Bu kapsamda "plan" kavramından; uygulama imar planı, mevzi imar planı ile bunların revizyon, ilave ve tadilat planları anlaşılmalıdır. Zira yoldan ihdas işlemi, en az bir imar parseli oluşturulmasına yönelik parsel bazlı bir plan uygulamasına dayandığından, işlemin hukuki dayanağının en az 1/1000 ölçekli uygulama imar planı veya bu nitelikteki planlar olması gerekir. Ancak bu planlar esas alınarak yolun hukuken kapanıp kapanmadığı belirlenebilir.

Buna karşılık nazım imar planı veya daha küçük ölçekli planlara dayanılarak yoldan ihdas işlemi yapılamaz. Ayrıca burada "plan" kavramı kapsamında yol istikamet planları, köy yerleşim planları, arazi toplulaştırma planları ve kamulaştırma planları da değerlendirilmelidir. Bu planlar bakımından da yolun hukuken kapanıp kapanmadığı, ilgili plan kararları esas alınarak tespit edilir.

Bu değerlendirmeler ışığında kural olarak, planı olmayan alanlarda yapılacak ihdas talepleri karşılanmaz. Bu tür talepler, kadastro müdürlüklerince Tapu Planları Tüzüğü'nün 11. maddesi gereğince reddedilmelidir. Bu çerçevede, fiilen kapandığı gerekçesiyle yol, yol fazlaları ve meydanların köy veya belediyeler adına tescili mümkün olmayıp bu durumda tescili isteyen idarelerin; ilgili alanların kapandığına dair kesin bir tespit hükmünü ve/veya kesinleşmiş

bir tescil hükmünü içeren mahkeme kararını kadastro ve tapu müdürlüklerine ibraz etmeleri şarttır.

3- “Plansız Alanlarda İhdas Talepleri Kabul Edilmez” Kuralının İstisnaları Nelerdir?

Plansız alanlarda ihdas taleplerinin kabul edilmeyeceğine ilişkin kuralın esas itibarıyla iki istisnası bulunmaktadır. İlk istisna, kamulaştırma yoluyla elde edilmiş bir yolun güzergâhının değiştirilmesi sonucunda yol niteliğini kaybeden kısmın ihdasına ilişkindir. Bu durumda, taşınmazın yol vasfını kaybetmesi kamulaştırma işleminin doğal bir sonucu olduğundan, imar planı şartı aranmaksızın ihdas işlemi kamulaştırmayı gerçekleştiren idare adına yapılır.

İkinci istisna ise ilk tesis kadastro sırasında kapanan yol, yol fazlası ve meydanların tesciline ilişkindir. İlk tesis kadastrounun temel amacı, zemindeki fiilî durumu en kısa sürede hukuki statüye kavuşturarak modern tapu sicilinin oluşturulmasını sağlamaktır. Bu itibarla, kadastral tasfiyenin doğal bir sonucu olarak, kuruluş kadastro çalışmaları sırasında plan gereği kapanma koşulu aranmaksızın fiilen kapanmış yol, yol fazlaları ve meydanlar, kadastro ekiplerince resen belirlenerek bulundukları yere göre ilgili köy veya belediye tüzel kişiliği adına tescil edilir.

Başka bir ifadeyle, ilk tesis kadastro sırasında bir yolun fiilen terk edildiğinin veya güzergâh değişikliği nedeniyle eylemli olarak kullanılmadığının tespit edilmesi hâlinde, bu yerlerin tahdit, tespit ve tescili resen köy veya belediye tüzel kişiliği adına yapılmalıdır. Nitekim Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 20.05.1968 tarihli ve 1404 sayılı Genelgesi’nde de aynı ilke benimsenmiş; ilk tesis kadastroundan önce kapanmış ve belediyeler tarafından üçüncü kişilere satılmış ihdasa konu yerlerin bulunması hâlinde, bu taşınmazların kadastro veya tapulama tespitlerinin, taşınmazı satın alan kişiler adına yapılması gerektiği belirtilmiştir.

4- Plan Kapsamına Alınan Her Yol, Yol Fazlası ve Meydan İhdas Edilir Mi?

Bu soruya hayır cevabı vermek gerekir. Zira, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 999. maddesi uyarınca, özel mülkiyete tabi olmayan tescil harici alanlar ancak tescili gerektiren bir hakkın doğması hâlinde tapu siciline tescil edilebilir. Bu nedenle kapanan yol, yol fazlaları ve meydanların ihdasen tescili, ancak uygulama imar planı, kamulaştırma planı vb. planlarda tescile tabi bir kullanım alanına isabet etmeleri hâlinde mümkündür. Başka bir anlatımla, söz konusu alanların planda tahsis edildikleri kullanım amacının tapu siciline tescili gereken bir taşınmaz niteliğinde olması gerekir.

Konuyu kamulaştırma planları bakımından bir örnekle açıklamak gerekirse; kapanan kadastral yolların, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) tarafından hazırlanan kamulaştırma planında baraj gölü altında kalması durumunda, bu alanlar yönünden tescili gerektirici bir hak doğmaz. Çünkü kapanan yol, başlangıçta tescil harici bir alan iken plan uygulaması sonucunda yine tescil harici nitelikte olan göl alanına dönüşmektedir. Dolayısıyla bu alanların ihdasen tescili mümkün değildir. Buna karşılık, kamulaştırma planında kapanan yol, yol fazlası veya meydanın; okul alanı, garaj alanı, atölye alanı, depo alanı gibi tapu siciline tescili gereken bir kullanım alanına isabet etmesi hâlinde, bu kısım yönünden tescili gerektirici hak doğmuş olur.

Bu durumda, söz konusu alanlar ilgili köy veya belediye tüzel kişiliği adına ihdasen tescil edilebilir.

Kamulaştırma planları bakımından açıklanan ilkeler, genel hatlarıyla imar planları açısından da geçerlidir. Bununla birlikte, imar uygulamalarında dikkate alınması gereken önemli bir farklılık bulunmaktadır. Zira kadastral yollar ve meydanlar yönünden, 2644 sayılı Tapu Kanunu'na nazaran özel kanun niteliğinde olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nda özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Kanunun 11. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, imar planı sınırları içerisinde kalan kadastral yol ve meydanlar, planın onaylanmasıyla birlikte bu niteliklerini kendiliğinden kaybetmekte ve imar planında öngörülen kullanım amacına tabi hâle gelmektedir.

Bu düzenleme uyarınca, imar planında özel mülkiyete konu olabilecek imar adalarına isabet eden kadastral yol ve meydanların ihdas edilerek tescili mümkün bulunmaktadır. Buna karşılık, imar planında imar yollarına, genel hizmet alanlarına veya kamu hizmet yerlerine rastlayan kapanan yol, yol fazlaları ve meydanların ihdas edilerek tescili söz konusu değildir. Dolayısıyla, bir kadastral yolun ihdası yalnızca imar planında konut, ticaret, sanayi gibi özel mülkiyete konu olabilecek imar adalarına isabet eden kısımları bakımından mümkündür.

Buna karşılık, kapanan kadastral yolların, yol fazlalarının ve meydanların imar planında park, eğitim alanı, sağlık alanı, karakol yeri, ibadet yeri, mesire alanı gibi genel hizmet alanları veya kamu hizmet yerlerine rastlayan bölümleri bakımından ayrıca ihdas ve tescil işlemi yapılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu alanlar, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince planın onaylanmasıyla birlikte kendiliğinden imar planında belirlenen kullanım amacına dönüşmektedir.

Bu yaklaşım, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 2025/3 sayılı Genelgesi'nin 28. maddesinin yedinci fıkrasının son cümlesinde de açıkça ifade edilmiştir. Anılan düzenlemede, *"Bu işlemler de 3194 sayılı Kanunun 18 inci maddesinde tanımlanan düzenleme ortaklık payına konu alanlarda kalan kısımlar bu Genelgenin 29 uncu maddesinin birinci fıkrasına göre tescil edilir."* hükmüne yer verilmek suretiyle, düzenleme ortaklık payı kapsamında kalan alanların tescil usulü ayrıca gösterilmiştir.

Aynı doğrultuda, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 16.04.2021 tarih ve 02774803 sayılı özelgesinde de imarlı alanlarda bulunan kapanan yol ve yol fazlalarının, kamu kullanımına ayrılmamış olmaları koşuluyla belediyeler tarafından özel mülk niteliğinde tasarrufa konu edilebileceği belirtilmiştir. Bu görüş de imar planında özel mülkiyete konu olabilecek alanlara rastlayan kapanan yol ve yol fazlalarının ihdas ve tesciline imkân tanıdığını, buna karşılık kamu hizmetine ayrılan alanlar bakımından ise 3194 sayılı Kanun'un 11. maddesinin dördüncü fıkrası gereğince ayrıca ihdas ve tescil yapılmasına gerek bulunmadığını teyit etmektedir.

Her ne kadar genel (umumi) hizmet ve kamu hizmet alanlarının artık tapuya tescil edilebildiği dikkate alınarak, imar planında bu alanlara rastlayan yol, yol fazlaları ve meydanlar bakımından da tescili gerektirir bir hak doğduğu ileri sürülebilirse de bu görüşün hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, imar planında genel (umumi) hizmet veya kamu hizmet alanlarına isabet eden yol, yol fazlaları ve meydanların bu kısımları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca herhangi bir işleme gerek kalmaksızın imar planında öngörülen kullanım amacına tabi hâle gelir. Başka bir ifadeyle, söz konusu alanlar kendiliğinden kamu malı niteliği kazanır ve imar planında öngörülen kamusal amaca tahsis edilir. Bu itibarla, yalnızca bu kamusal alanların tapuya tescil edilebilir hâle gelmiş olması, yol, yol fazlaları ve meydanların da ayrıca tescil edilmesini gerektiren yeni bir hukuki sonuç doğurmamaktadır.

Diğer yandan, düzenleme ortaklık paylarından (DOP'tan) karşılanan bu alanların belediye veya hazine gibi kamu idareleri adına tescil edilmesi, bu idarelere söz konusu taşınmazlar üzerinde özel mülkiyet hükümlerine göre serbestçe tasarruf etme yetkisi vermez. Zira 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18/3. maddesi ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 3/ç maddesi uyarınca DOP kapsamında elde edilerek belediye adına tescil edilen bu alanlar, bölgede yaşayan insanların ortak kullanımı dışında hiçbir fonksiyon için kullanılamaz. Dolayısıyla tescil işlemi, tapu siciline ilişkin idari bir kayıt niteliği taşımakta olup, taşınmazın hukuki statüsünü değiştirmemektedir.

Esasen, 2019 yılı öncesinde 3194 sayılı İmar Kanunu'nun gerek 18. maddesi kapsamında resen yapılan imar uygulamaları gerekse 15 ve 16. maddeleri uyarınca ilgililerinin talebi üzerine yapılan ifraz, tevhit, terk işlemleriyle oluşan genel hizmet alanları, kural olarak tapu siciline tescil edilmemekteydi. Bunun nedeni, bu alanların kamu malı niteliğini taşıması ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715 ve 999. maddeleri gereğince özel mülkiyete konu olamamalarıydı. Bu nedenle söz konusu alanların tapu siciline kaydedilmesi de (zaten özel mülkiyete konu edilemeyeceklerinden hareketle) mümkün görülmemekteydi.

Ancak, 04.07.2019 tarihli ve 7181 sayılı Kanun ile değiştirilen 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan, “Üçüncü fıkrafta belirtilen, bölgenin ihtiyacına ayrılan alanlardan belediye hizmetleri ile ilgili olanlar bu amaçlarla kullanılmak kaydıyla ilgili belediyesi adına, diğer alanlar ise imar planındaki kullanım amacı doğrultusunda bu amacı gerçekleştirecek olan idareye tahsis edilmek üzere Hazine adına tescil edilir.” hükmü ile genel hizmet alanlarının tapuya tescil edilmeleri kabul edilmiştir. Ayrıca hangi kamusal alanların hangi idare adına tescil edileceği hususu da Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 17. maddesinin dördüncü fıkrasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Söz konusu değişiklik uygulama bakımından önemli bir ihtiyacı karşılamıştır. Zira özellikle belediyeler tarafından park, yeşil alan, pazar yeri, otopark ve benzeri genel hizmet alanlarında gerçekleştirilen yatırımlar ve projeler kapsamında, çeşitli bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca bu sahaların tapu kaydının ibrazı talep edilmekteydi. Ancak bu alanların tapuya kayıtlı olmaması, uygulamada önemli gecikmelere ve idari sorunlara yol açmaktaydı. Özellikle park, yeşil alan, meydan ve benzeri kamusal alanlarda gerçekleştirilen rekreasyon amaçlı günübirlik tesislerin yapımı, bu alanların tahsisi, kiraya verilmesi, ihale edilmesi veya yapı ruhsatına konu edilmesi gibi işlemlerde tapu kaydının bulunması fiilen

zorunlu hâle gelmekteydi. 2019 yılında yapılan değişiklikle getirilen tescil imkânı, bu uygulama sorunlarının giderilmesini sağlayan yerinde bir düzenleme olmuştur.

Bu sorun, yıllar önce 8 Temmuz 2009 tarihinde kaleme aldığımız “**TAPU PLANLARI TÜZÜĞÜ'NÜN GETİRDİKLERİ**” başlıklı makalemizin üçüncü bölümünde, “**Tescile Tabi Olmayan Taşınmazlarda Tapu Planlarının Yapılması**” başlığı altında ele alınmıştı. Anılan bölümde şu değerlendirmelere yer verilmişti:

“.....Özellikle park ve yeşil alan gibi tescile konu olmayan sahalarda, belediyelerin gerçekleştirecekleri bazı yatırımlar için kullanacakları kredi teminatı kapsamında, bu yerlerin kendi adlarına tapuya tescil edilmesi yönünde talepler ortaya çıkabilmektedir. Bu tür alanların belediyeler adına tescil edilmesinde, imar planındaki kullanım amacına aykırı düşmemek ve özel mülkiyete konu olmayacak şekilde kullanılmak koşuluyla hukuki bir sakınca bulunmamaktadır. Örneğin, park alanlarında havuz ve benzeri tesislerin yapılması veya yeşil alanlarda sportif faaliyetlerde kullanılacak araç ve gereçlerin temini amacıyla, bu alanların plandaki kullanım amacına uygun biçimde (park veya yeşil alan vasfıyla) belediyeler adına tescili mümkündür. Ancak tescil, park veya yeşil alan niteliği korunarak yapılmalı; ayrıca taşınmazın satışa konu edilemeyeceği hususu beyanlar hanesinde açıkça belirtilmelidir. Buna karşılık, belediyelerin bu alanların genel hizmet alanı niteliğini ortadan kaldıracak ve özel mülkiyete konu olabilecek yapı ve tesisler oluşturulmasına yönelik tescil taleplerinin ise reddedilmesi gerekir....”

Bu değerlendirmelerle, söz konusu makalemizde o tarihte uygulamada karşılaşılan önemli bir soruna dikkat çekilmiş ve çözüm önerileri ortaya konulmuştur.

Bu çerçevede, genel hizmet alanları ile kamu hizmet yerlerinin ilgili kamu idareleri adına tescil edilmesi, birçok bakımdan isabetli olmuştur. Ancak bu tescil, kamu idarelerine söz konusu taşınmazlar üzerinde özel hukuk hükümlerine göre serbestçe tasarruf edebilecekleri bir özel mülkiyet hakkı bahşetmemektedir. Tescilin temel amacı; bu parsellerin kayıt altına alınması, etkin biçimde izlenmesi ve kamu hukuku kuralları çerçevesinde yürütülen belediye hizmetlerinin hukuki altyapısının güçlendirilerek tahkim edilmesidir.

Bununla birlikte, belediyelerin genel ve kamu hizmet alanları üzerinde klasik anlamda özel mülkiyet hakkına sahip oldukları söylenemese de kamu hukuku kurallarından kaynaklanan yönetim, gözetim, koruma ve kamu yararına uygun kullanımın sağlanmasına yönelik yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kapsamda belediyeler, söz konusu alanlar hakkında idari kararlar alabilmekte, bunları doğrudan uygulayabilmekte ve bu taşınmazlara yönelik haksız müdahalelerin önlenmesi amacıyla adli ve idari merciler nezdinde gerekli hukuki yollara başvurabilmektedir.

Sonuç olarak, genel hizmet alanları ile kamu hizmet alanlarından bazılarının belediyeler adına tescili, özel hukuk anlamında bir mülkiyet hakkı tesis eden bir işlem değil; kamu hukuku ilkeleri doğrultusunda kamu mallarının yönetimini ve korunmasını sağlamaya yönelik normatif bir düzenlemedir. Bu itibarla, kapanan kadastral yolların, yol fazlalarının ve meydanların imar planında özel mülkiyete konu olamayacak genel hizmet alanları veya kamu hizmet alanlarına

isabet eden kısımlarının müstakil olarak tescil edilmesi söz konusu olmayacaktır. Bu alanlar, imar planında tahsis edildikleri genel hizmet veya kamu hizmeti kullanım amacına uygun olarak, ilgili kamu idaresi adına tescil edilmek suretiyle doğrudan kamu malı niteliğini kazanacak ve işlemin doğal sonucu olarak bu sahanın adına tescil edileceği idarenin kamu malları arasında yer alacaktır.

5- Yoldan İhdas İşlemi Ne Değildir?

Tapu ve kadastro mevzuatı ile uygulaması bakımından yoldan ihdas işlemi, esas itibarıyla kapanan yolların, yol fazlalıklarının ve meydanların tapu siciline kaydedilmesini ifade eden teknik bir işlemdir. Bu itibarla, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve henüz tapu siciline kayıtlı olmayan tescil harici alanların herhangi bir plan uygulaması veya başka bir hukuki sebebe dayanılarak ilk defa tapuya kaydedilmesi, bir “ihdas” veya “yoldan ihdas” işlemi değildir.

Bu çerçevede uygulamada kullanılan “dereden ihdas” gibi ifadelerin hukuki ve teknik terminoloji bakımından doğru olmadığı belirtilmelidir. Zira tescil harici alanların ilk defa tapu siciline kaydedilmesi bir ihdas işlemi değil, niteliği itibarıyla “idari yoldan tescil” işlemidir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 2025/4 sayılı Genelgesi’nde “ihdas haritaları” tanımlanırken “dereden ihdas” ifadesine yer verilmiş olması da bu yönüyle kavramsal açıdan isabetli değildir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tapuya kaydedilmesi, yoldan ihdas işleminden farklı olarak, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 2013/11 sayılı Genelgesi kapsamında düzenlenen “idari yoldan tescil” usulüne tabidir. Bu usul, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü uygulamasında yoldan ihdas işlemlerinden bağımsız olarak ele alınmış; kamu kurum ve kuruluşlarına ait yerlerin tesciline ilişkin özel esas ve usuller öngören 2013/11 sayılı Genelge ile ayrı bir idari süreç şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin tapuya kaydedilmesi, yoldan ihdas işlemine ilişkin kurallara değil, anılan Genelgede öngörülen münhasır ilke ve kurallara göre yürütülmektedir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin imar uygulamasına alınmasında nasıl hareket edilmesi gerektiğine ilişkin ilke ve kuralları ele aldığımız “**DEVLETİN HÜKÜM VE TASARRUFU ALTINDAKİ YERLERİN İMAR UYGULAMASINA ALINMASI**” isimli makalemizi 29 Ağustos 2011 tarihinde yayınlamış ve uygulamada parselasyon işleminin tescili aşamasında bu tür yerlerin doğrudan hazine adına tescili yerine ileride ortaya çıkabilecek riskleri bertaraf etmek adına bu tür alanların imar uygulamasından önce idari yoldan hazine adına tescil edilmeleri gerektiğini vurgulamıştık.

Bununla birlikte, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler imar uygulamasına alınmadan önce idari yoldan hazine adına tescil edilmesi gerekmektedirken 22.02.2020 tarihli Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’in 34. maddesiyle “*Düzenlemeye giren tescil harici arazilerin tescili, parselasyon planı ile birlikte aynı anda yapılabilir.*” hükmü getirilerek bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltarak işlemleri hızlandırmak için bu tür alanların imar uygulamasının tescili ile aynı anda tescili mümkün kılınmıştır.

Ancak burada da önceki makalemizde çekince koyduğumuz bu tür alanların milli emlak idaresinin haberi olmadan tescili ve/veya mevcut bir süregelen tescil davasının gözden

kaçırılması gibi riskler öngörölmüş ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 34. maddesi ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 2025/4 sayılı Genelgesi'nin 25/8. maddesinde bu hususlarda detaylı olarak düzenleme yapılmış ve uygulamadaki duraksamalar giderilmiştir.

Yine burada özellikle belirtmek gerekir ki, yol, yol fazlaları veya meydanlar dışındaki genel hizmet ve kamu hizmet alanlarının kapanması nedeniyle tescile konu olmaları halinde yapılacak tescil işlemleri de ihdas değildir. Bu bakımdan "parktan ihdas", "yeşil alandan ihdas", "pazar yerinden ihdas", "karakol yerinden ihdas" "belediye hizmet alanından ihdas", "otoparktan ihdas" gibi uygulama tabirleri metodolojik çerçevede doğru değildir.

Sonuç olarak "ihdas" kavramı, tapu ve kadastro terminolojisinde yalnızca yol, yol fazlalıkları ve meydanların kapanması sonucu oluşan alanların tescili bakımından teknik anlam taşımaktadır. Bunun dışındaki tescil işlemlerinin ihdas olarak nitelendirilmesi kavram karmaşasına yol açmaktadır.

6- İmar Uygulamalarında Yoldan İhdas İşlemi Yapılmıyor ve Kapanan Yollar Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) Alanına Ayrılan Sahadan Düşülüyor. O Zaman İhdas ile İlgili Bunları Neden Anlatıyorsunuz?

Bu soru haklı olarak sıkça sorulmaktadır. Gerçekten de Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 2025/4 sayılı Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi'nin 24/7. maddesinde; *"3194 sayılı Kanunun 18 inci maddesindeki 'Kapanan imar ve kadastro yollarının öncelikle düzenleme ortaklık payına ayrılan toplam alandan düşülmesi esastır.' hükmüne göre parselasyon sırasında düzenleme sahasında yoldan ihdas yapılmayıp düzenleme ortaklık payı kapsamındaki yerlerde kullanılır. Bu sebeple ayrıca tescil bildirimi düzenlenmez."* denilmek suretiyle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca yapılan parselasyon işlemlerinde kural olarak yoldan ihdas yapılmayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bununla birlikte, bu düzenleme yoldan ihdas müessesesini tamamen ortadan kaldırmamıştır. Öncelikle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18/3. maddesinde yer alan; *"Kapanan imar ve kadastro yollarının öncelikle düzenleme ortaklık payına ayrılan toplam alandan düşülmesi esastır."* hükmü gereğince, kapanan yol alanları öncelikle DOP kapsamındaki genel (umumi) ve kamu hizmet alanlarından mahsup edilir. Ancak kapanan yol, yol fazlası ve meydanların toplam yüzölçümünün DOP'a ayrılan alanlardan fazla olması hâlinde, bu fazlalığın yoldan ihdas edilerek tescil edilmesi mümkündür.

Burada ayrıca belirtmek gerekir ki, Kanun metninde yalnızca "kapanan imar ve kadastro yolları"ndan söz edilmekte; uygulamada aynı kapsamda değerlendirilen yol fazlaları ve meydanlara açıkça yer verilmemiştir. Bu durumun kanun metni açısından bir eksiklik olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, parselasyon planı yapılmaksızın doğrudan yoldan ihdas yapılabilmesi de belirli istisnai hâllerde mümkündür. Bilindiği üzere, 7181 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle 04.07.2019 tarihinde yapılan değişiklik sonrasında, parselasyon işlemi temel imar uygulama yöntemi hâline getirilmiş; parselasyon planı yapıp tescil edilmeden, kural olarak 3194 sayılı Kanun'un 15 ve 16. maddeleri uyarınca kadastro parsellerinde ifraz, tevhit ve ihdas işlemleri

yapılamaz hâle gelmiştir. Ancak aynı Kanun'un 15/4. maddesinde bu yasağın istisnaları düzenlenmiştir. Buna göre;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bulunan merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gerçekleştireceği kamu yatırımlarında veya kamu mülkiyetindeki taşınmazlarda,
- Parselasyon planının uygulanmasının fiilen mümkün olmadığı meskûn alanlarda,
- Koruma amaçlı imar planı bulunan alanlarda,
- Büyük bölümü uygulama imar planına uygun şekilde oluşmuş imar adalarının kalan kısımlarında,

Parselasyon planı yapılmaksızın ifraz, tevhit ve ihdas işlemleri gerçekleştirilebilmektedir. Bu kapsamda, gerekli şartların bulunması hâlinde yoldan ihdas işlemi de doğrudan yapılabilir. Bu halde, encümen kararında işlemin 3194 sayılı Kanun'un 15/4. maddesindeki istisna kapsamında gerçekleştirildiğinin açıkça belirtilmesi gerekir.

Sonuç olarak, imar uygulamaları sırasında kural olarak yoldan ihdas yapılmamakla birlikte, yoldan ihdas müessesesi mevzuattan tamamen kaldırılmış değildir. Gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nun öngördüğü istisnai durumlarda gerekse kapanan yol alanlarının DOP'tan fazla olması hâlinde yoldan ihdas işlemi hâlen mümkündür. Bu bağlamda Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 2025/4 sayılı Genelgesi'nde de bu işleme ilişkin ilke ve kurallar ayrı bir bölüm hâlinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

7- Toplulaştırma İşlemlerinde Yoldan İhdaslar Nasıl Yapılır?

İmar uygulamalarında olduğu gibi toplulaştırma çalışmalarında da toplulaştırma alanında bloklarla çakıştığı için kapanan kadastral yollar ve yol fazlalıkları ihdas edilmeksizin ortak katılım payından oluşturulacak kamusal yerler için kullanılır. Yoldan ihdas edilecek toplam sahanın kamusal alanlar için yeterli olmadığı durumda uygulama alanındaki tüm parsellerden ortak katılım payı oranına göre kesinti yapılır. Yoldan ihdas edilebilecek sahanın toplam miktarı projede öngörülen kamusal alanların toplamından fazla ise (toplulaştırmada ortak katılım payı olarak en fazla yüzde 10'a kadar kesinti yapılabilir) fazlalık kısmın genel hükümler çerçevesinde ihdası mümkündür.

8- Kapanan Yol, Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde Ama Bir Köy Sınırları İçinde Kalıyor. Tescil Hangi Tüzel Kişi Adına Yapılır?

Kapanan yollar kural olarak; belediye sınırları içerisinde belediyelerin, belediye sınırları dışında ise bulundukları köy tüzel kişiliklerinin mülkiyetine geçmektedir. Ancak belediye mücavir alan sınırları içerisinde bulunan yol, yol fazlalıkları ve meydanların köy sınırları içerisinde kalması hâlinde, tescilin yine ilgili köy tüzel kişiliği adına yapılması gerekmektedir. Bu husus, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün 07.11.1985 tarihli ve 1477 sayılı Genelgesi'nde de açıkça belirtilmiştir.

Başka bir ifadeyle, bir alan belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yer alsa dahi, üzerinde köy tüzel kişiliği bulunan ve köy sınırları içinde kalan ihdasa konu yol, yol fazlası veya meydan niteliğindeki taşınmazların ilgili köy tüzel kişiliği adına tescil edilmesi gerekir.

Bu kapsamda, belediye sınırları dışında ancak mücavir alan sınırları içerisinde bulunan ve kapanan kadastral yol, yol fazlası ve meydanların; belediye tarafından kamulaştırılanlar veya daha önce belediye mülkiyetinde bulunup terk edilenler hariç olmak üzere, belediye adına değil, ilgili köy tüzel kişiliği adına ihdas edilmesi gerekmektedir.

9- Belediye Adına Yapılacak İhdasen Tesciller İlçe Belediyesi Adına Mı Büyükşehir Belediyesi Adına Mı Yapılmalıdır?

Kural olarak, yoldan ihdas işlemleri işlemi gerçekleştiren ilçe belediyesi adına yapılır. Ancak büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetki alanlarına giren konularda gerçekleştirilen işlemlerde ve diğer kanunlarla büyükşehir belediyelerine tevdi edilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan yoldan ihdas işlemleri, büyükşehir belediyesi adına gerçekleştirilir.

Bunun yanı sıra, 5216, 5393, 5366 ve 6306 sayılı Kanunlar kapsamında büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen kentsel dönüşüm çalışmalarına ilişkin iş ve işlemler kapsamında yapılacak yoldan ihdas işlemleri de ilgili kanunlarda öngörülen usul ve esaslara uygun olarak yetkili büyükşehir belediyesi adına yapılır.

10- Yoldan İhdas İşleminde Tescilin Belediye veya Köy Tüzel Kişiliği Adına Yapılmasının İstisnaları Var Mıdır?

Evet, yoldan ihdas işlemlerinde tescilin belediye veya köy tüzel kişiliği adına yapılması genel kural olmakla birlikte, mevzuatta düzenlenen bazı özel durumlarda ihdas edilen taşınmazların farklı kamu kurumları veya tüzel kişilikler adına tescil edilmesi mümkündür. Yoldan ihdas işlemlerinde hangi idare adına tescil yapılacağı belirlenirken, taşınmazın geçmişteki hukuki durumu, bulunduğu alanın niteliği, ilgili özel kanun hükümleri ve önceki malik veya tasarruf sahibi idarenin durumu dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescilin istisnaları aşağıda sıralanmıştır:

a) 23.03.1982 tarih 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesi gereğince, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde bulunan, Bakanlık tarafından turizm amaçlı değerlendirilmesinde yarar görülen ve ilgili Bakanlığa bildirilen taşınmazlardan; tapuya tescili mümkün olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tescil harici yerler ile kapanan yollar ve yol fazlaları talep tarihinden başlayarak en geç bir ay içinde hazine adına tescil edilir ve tescili müteakip Bakanlığa tahsis yapılır.

b) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 19/2. maddesinde “OSB imar planı hudutları içindeki yollar ve rekreasyon alanları, OSB tasarrufundadır. Bu husus şüyulandırma aşamasında tapuya işlenir.” denmiş ve OSB Uygulama Yönetmeliği'nin 39/6. maddesinde de OSB alanlarındaki uygulamalarda kapanan yolların ihdasının OSB adına yapılacağı açıkça düzenlenmiştir.

c) Daha önce hazine adına terk edilerek tapu sicilinden terkin edilen yol, yol fazlası ve meydanların ihdası, milli emlak idaresinin talebi üzerine hazine adına gerçekleştirilecektir. Hazineye ait taşınmazlar, ancak 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesinde öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde kamu hizmetine ayrılan alanlara terk edilebilir. Bu işlemlerde; yol, park ve benzeri genel hizmet alanlarına terk edilen kısımlar için ayrı parsel numarası verilmesi, bu

parseller adına tapu müdürlüklerince yeni tapu kütüğü sayfası açılması ve tapu sicilinin beyanlar hanesine 203 sayılı Milli Emlak Genel Tebliği uyarınca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında işlem yapıldığına ilişkin belirtmenin yapılması ve bu işlemlerin tamamlanmasını müteakip bu parsellerin tapu kütüğü sayfalarının kapatılması gerekmektedir. Bu sahaların MEGSİS sisteminde ada/parsel/Y1 olarak saklanması suretiyle elektronik tapu planından da terkini sağlanmalıdır. İşte bu usule uygun olarak tapu sicilinden terkin edilmiş yol, yol fazlası ve meydanların ihdası da milli emlak idaresinin talebi üzerine yeniden hazine adına yapılır.

ç) Daha önce kamulaştırma ile kamuya mal edilmiş yol, yol fazlaları ve meydanların ihdası yine kamulaştırmayı yapan idarenin talebi alınmak koşuluyla o idare adına yapılır.

d) Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 17. maddesinin altıncı fıkrası *"Kamuya ait mülkiyetlerde; düzenleme ortaklık payı, terk veya bağış yolu ile umumi ve kamu hizmet alanlarına bırakılan alanların, imar planı değişikliği ile umumî ve kamu hizmet alanları dışında başka bir kullanıma konu edilmesi halinde, bu alanlar kesinti, terk ya da bağış yapılan taşınmazın sahibi kamu kurumu adına tescil edilir."* hükmündedir. Bu hükme göre öncesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca terk edilen yol, yol fazlaları ve meydanların yeni durumda tescili gerekecek imar yapı adalarına (genel ve kamu hizmet alanları dışındaki imar yapı adalarına) rastlaması durumunda ihdaslar yine taşınmazların eski maliki olan o kamu kurum ve kuruluşu adına yapılacaktır.

e) 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 21. maddesi; afet bölgelerinde yer alan tüm kamu idarelerine ait taşınmazların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın istemi üzerine hazine adına tescilini öngörmektedir. Bu düzenleme, kamu düzenine ilişkin olan emredici nitelikte bir normdur. Bu kapsamda, imar planında ihdas edilebilecek yolların da belediye veya köy tüzel kişiliklerince ferağ şartı aranmadan doğrudan hazine adına ihdas edilmesi gerekmektedir.

11- Yoldan İhdas Taleplerinde Kadastro Müdürlükleri İlk Önce Neye Dikkat Etmelidir? İhdas Edilen Taşınmazın Vasfı Nasıl Belirlenmelidir?

Yoldan ihdas taleplerinde, tescili istenen alanın kadastro haritasında yol, yol fazlası veya meydan olarak gösterildiğinin ve plan uygulaması sonucunda bu niteliğini kaybederek kapandığının tespit edilmesinden sonra evveliyat araştırmasının yapılması gerekir. Bu kapsamda, ihdasa konu olan ve tescili talep edilen alanın daha önce kamulaştırma yoluyla elde edilip edilmediği, başka kamu kurum ve kuruluşları tarafından geçmişte kamuya terk edilip edilmediği veya 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca daha önce hazine tarafından şartlı olarak terk edilen yerlerden olup olmadığı, dayanak belgeler incelenmek suretiyle araştırılmalıdır.

Yapılan araştırma sonucunda, tescili talep edilen alanın daha önce kamulaştırılan veya kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamuya terk edilen ya da bağışlanan yerlerden olduğunun tespit edilmesi hâlinde, ihdas işlemi ilgili kamu kurum veya kuruluşunun talebi üzerine o kurum adına yapılmalıdır. Alanın, hazine tarafından şartlı olarak terk edilen yerlerden olduğunun belirlenmesi durumunda ise ihdas işlemi milli emlak idaresinin talebi üzerine hazine adına gerçekleştirilmelidir.

Evveliyat araştırması sonucunda yukarıda belirtilen istisnai durumlardan herhangi birinin bulunmaması hâlinde ise ihdas işlemi, genel hükümler çerçevesinde 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesi ve somut olayın niteliğine göre uygulanması gereken diğer özel kanun hükümleri dikkate alınarak yapılmalıdır.

Yoldan ihdas edilecek taşınmazın vasfı, plandaki kullanım amacına göre belirlenmelidir. Örneğin; imar planında yapı adasına isabet eden kısımlar “arsa”, ticaret alanına isabet eden kısımlar “ticari alan”, sanayi alanına isabet eden taşınmazlar “sanayi alanı”, kamulaştırma planında “malzeme depolama yeri” olarak belirlenen kısımlar ise “malzeme depolama yeri” vasfıyla tescil edilmelidir.

Ayrıca, ihdasa konu alanların ileride takibinin kolaylaştırılması ve dayanak belgelerden eski vasıflarının belirlenebilmesi amacıyla, bu taşınmazların tescili için düzenlenecek tescil bildirimlerinin düşünceler sütununda, kapanan alanın yol, yol fazlası veya meydan niteliğinde olduğu açıkça belirtilmelidir.

12- Yoldan İhdası İstenen Alana İlişkin Kadastro Haritasında “Yol” Yazmıyor? Böyle Bir Durumda Ne Yapılmalıdır?

Bu durumda, TKGM'nin 2022/7 sayılı Teknik Hatalar Düzeltme Genelgesi'nin 6/7. maddesinde yer alan; “*Tapulama/kadastro çalışmaları esnasında, kadastro teknik belgelerinde ve/veya paftasında niteliği gösterilmeyen yol, ark, dere vb. gibi yerlerin halen zeminde mevcut ve değişmemiş olduğunun tespit edilmesi durumunda düzeltme ekibince rapor ve krokisi düzenlenerek belirlenen niteliği (yol, ark, dere vb.) paftasına yazılır/özel işaretiyle işlenir. Bu işlemlerin sonucundan ilgisine göre muhtarlığa, belediye başkanlığına, milli emlak idaresine ve devlet su işleri idaresine yazılı olarak bilgi verilir. Ancak, yapılacak işlemler sonucunda yeni parseller oluşacaksa bu alanlarda bu kapsamdaki işlemler, 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 22/a maddesi uyarınca yapılır.*” hükmünün uygulanması gerekmektedir.

Buna göre, öncelikle sınırlandırma hatasının bulunduğu tespit edilmesi ve kadastro haritasındaki ilgili alanın teknik ve hukuki veriler ışığında “yol” niteliğinde olduğunun düzeltme kapsamında belirlenebilmesi hâlinde, öncelikle bu teknik düzeltme işlemi gerçekleştirilmelidir. Ancak bu düzeltmenin tamamlanmasından sonra yoldan ihdas işlemine izin verilmesi mümkündür.

Buna karşılık, yapılan inceleme sonucunda söz konusu alanın ilk tesis kadastroundan önce yol niteliğinde bulunduğu teknik ve hukuki delillerle ortaya konulamıyor veya bu husus tereddütsüz şekilde tespit edilemiyorsa, TKGM'nin 2022/7 sayılı Teknik Hatalar Düzeltme Genelgesi kapsamında herhangi bir düzeltme işlemi tesis edilmemeli; varılan sonuç düzeltme raporunda açıklanmak suretiyle yapılan yoldan ihdas talebi kadastro müdürlüğüne reddedilmelidir.

Bu tür taleplerde, kadastro müdürlüğüne TKGM'nin 2022/7 sayılı Genelgesi uyarınca oluşturulan düzeltme ekibi tarafından; eski hava fotoğrafları, fotogrametrik haritalar, diğer kamu kurumlarınca daha önce üretilmiş haritalar ile muhtar, bilirkişi ve eski zemin durumunu bilebilecek yaşlı ve bilge kişilerden alınacak tanık beyanları birlikte değerlendirilmelidir.

Yapılan değerlendirme sonucunda, tescili talep edilen alanın ilk tesis kadastroundan önce yol, yol fazlası veya meydan vasfında bulunduğu tespit edilmesi hâlinde, bu tespit ve

değerlendirmelere düzeltme raporunda yer verilerek düzeltme kararının onaylanması suretiyle kadastro haritasındaki tescilsiz alanın vasfı “yol” olarak düzeltilmelidir.

Söz konusu düzeltme işleminin tamamlanmasının ardından ihdas işlemine geçilmesi mümkündür. Dolayısıyla kadastro haritasında yol niteliği bulunmayan bir alan hakkında herhangi bir teknik düzeltme işlemi yapılmaksızın doğrudan yoldan ihdas işlemi tesis edilmesi hukuken mümkün değildir.

Bu işlemler için yürütülen araştırma esnasında tescilsiz sahanın ilk tesis kadastroundan önce yol, yol fazlası veya meydan olduğu tam olarak anlaşılamıyorsa, bu tür sahalara ilişkin ihdas talepleri reddedilmeli; tescil harici alanlar ile köy boşluklarının ilke olarak hazinenin senetsiz tasarrufunda olduğu gözetilerek bu alanların tescili, milli emlak idaresinin talebiyle TKGM’nin 2013/11 sayılı Genelgesi’nde belirtilen kurallar ışığında idari yoldan hazine adına yapılmalıdır.

13- Kapanan Park ve/veya Yeşil Alanlar Kimin Adına İhdas Edilmelidir?

Yukarıda belirtildiği üzere, yoldan ihdas işlemi; kapanan yolların, yol fazlalarının ve meydanların plan uygulamaları sonucunda kamu malı niteliğini kaybetmesiyle özel mülkiyete konu hâle getirilerek tapuya tescil edilmesi işlemidir. Bu kapsamda, “parktan ihdas” veya “yeşil alandan ihdas” şeklindeki ifadelerin kullanılması teknik olarak isabetli değildir. Nitekim bu yönde bir işlem tanımı gerek eski gerekse güncel tarihli tapu ve kadastro mevzuatındaki iç düzenlemelerde yer almamaktadır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün (TKGM) yıllardır süregelen eski ve yeni mevzuat düzenlemelerinde “yola terk” ve “yoldan ihdas” işlemleri sistematik olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, bu düzenlemelerin hiçbirinde “parka terk”, “parktan ihdas” veya “yeşil alana terk”, “yeşil alandan ihdas” ve benzeri şekilde münhasır bir işlem türü öngörülmemiştir.

Bununla birlikte, söz konusu durum; kişilerin imar uygulamalarından önce, uygulama sürecinde veya sonrasında taşınmazlarının imar planında park, yeşil alan gibi kamu kullanımına ayrılan bölümlerini bedelsiz olarak terk edemeyecekleri anlamına gelmez. Aynı şekilde bu durum; daha önce bedelsiz terk yoluyla, düzenleme ortaklık paylarıyla veya ilk tesis kadastrosonucunda oluşturulan park ve yeşil alanların, sonradan yapılan plan değişikliği veya revizyon uygulamaları sonucunda kamu malı niteliğini kaybetmesi hâlinde özel hukuk rejimine tabi olarak tescil edilmelerinin mümkün olmadığı şeklinde de yorumlanamaz.

Bu çerçevede, her ne kadar teknik olarak “parktan ihdas” şeklinde bir işlem tanımı bulunmasa da kamu malı niteliğini kaybederek kapanan park ve/veya yeşil alanların yeniden tescil edilmesi ve özel hukuk hükümlerine tabi hâle gelmesi mümkündür.

Özellikle, daha önce düzenleme ortaklık paylarıyla veya maliklerin ihtiyari terkleriyle oluşturulan park alanlarının, yapılan plan değişiklikleri sonucunda imar planında özel mülkiyete konu olabilecek konut, sanayi, ticaret gibi yapılaşma alanlarına ayrılması durumunda, bu alanların tapuya tescilinin yapılması gündeme gelebilecektir.

Ülkemizde bir idari teamül ve tatbikat olarak yıllardır (imar yapı adalarına dönüştürüldükleri için) kapanan park ve yeşil alanlar, otopark alanları, pazar yerleri vb. yerler

imar planı değişiklikleri sonucunda ihdas adı altında yapılan münferit işlemlerle çoğunlukla belediyeler adına tescil edilmiştir.

Bu konu, tarafımızca yazılan ve Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi'nce 15-17 Kasım 2012 tarihleri arasında İstanbul'da düzenlenen Arazi Yönetim Günleri Sempozyumunda sunulan **“18. MADDE UYGULAMALARININ KADASTRO VE TAPU MÜDÜRLÜKLERİNDEKİ KABUL VE TESCİL SÜREÇLERİNDE KARŞILAŞILAN UYGULAMA SORUNLARI”** isimli bildirimizin **“2.2 - Plan Değişikliğiyle Genel Hizmet Alanlarının Özel Mülkiyete Konu Edilmesi Durumunda Eşdeğer Alan Ayrılması Konusu”** başlıklı maddesinde ayrıntılı olarak ele alınmış ve bu bölümde belediyeler adına parktan veya yeşil alandan ihdas adı altında yapılan bu tescillerin bir kanuni dayanağının bulunmadığı belirtilerek büyük bir uygulama hatasına işaret edilmişti.

Söz konusu bildirimizin yukarıda belirtilen bölümünde özetle; yol, yol fazlaları ve meydanlar dışındaki genel hizmet alanlarının (park, yeşil alan, pazar yeri, otopark, çocuk bahçesi vb.) imar planı değişikliği sonucunda kullanım dışı kalmaları hâlinde belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescil edilmelerinin hukuken mümkün olmadığı üzerinde durulmuştur. Zira bu nitelikteki alanların kapatılmaları durumunda belediye veya köy tüzel kişiliği adına tescil edileceğini öngören özel bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesinde kapanan yol, yol fazlaları ve meydanların kapanması halinde belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tesciline ilişkin kuralın, tescilin kanuniliği gözetildiğinde kıyasen kapanan diğer genel hizmet alanları için de teşmil edilmesine olanak yoktur.

Bu nedenle bildirimizde; yol, yol fazlaları ve meydanlar dışındaki genel hizmet alanlarının plan değişikliğiyle kaldırılması hâlinde, bunlara karşılık eşdeğer alan olarak ayrılan parselin malikleri adına doğrudan tescil edilmesini sağlayacak şekilde, diğer bir ifadeyle tescilli bir imar parseliyle trampa (takas) niteliğinde sonuç doğuran bir imar uygulamasının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Buna karşılık, söz konusu alanlar bakımından eş zamanlı olarak bu nitelikte bir imar uygulaması yapılmaksızın belediyelerce talep edilen münferit tescil taleplerinin 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesine benzer özel bir kanuni dayanak bulunmadığından, tapu ve kadastro müdürlüklerince karşılanmasının hukuken mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Gerçekten de gerek imar uygulamaları kapsamında düzenleme ortaklık payı (DOP) kesintisi yoluyla, gerekse ihtiyari (rızaî) terk işlemleri sonucunda genel hizmet alanlarına ayrılarak terkin edilen park ve yeşil alanlar ile otopark, ağaçlandırılacak alan ve benzeri genel ve kamu hizmet alanlarının, sonradan yapılan imar planı değişiklikleri neticesinde tescile tabi yapı adaları içerisinde kalması mümkündür. Bu durumda, uygulamada "ihdas" işlemi adı altında söz konusu alanların yeniden tapuda tesciline yönelik talepler gündeme gelmektedir. Bu tür taleplerin değerlendirilmesinde, yeniden tescil edilecek taşınmazların hangi kişi veya kamu idaresi adına tescil edileceğinin, yasal dayanaklarının ortaya konulması gerekmektedir.

4721 sayılı TMK'nın 999. maddesindeki; *“Özel mülkiyete tâbi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazlar, bunlara ilişkin tescili gerekli bir aynî hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kaydolunmaz.”* hükmü gereğince özel mülkiyete tâbi olmayan tescil harici alanların, tescili gerektirici bir hak doğduğu takdirde tapu siciline tescil edilmeleri

gereklidir. Bu kapsamda, plan değişikliği ile kapatılan ve imar parseli haline gelerek özel mülkiyete konu olan tescil harici genel hizmet alanlarının, tescili gerektirici bir hak doğması nedeniyle tapuya tescil edilmeleri gerekmektedir.

4721 sayılı TMK'nın 1013. maddesindeki “*Tescil, tasarrufa konu olan taşınmaz malikin yazılı beyanı üzerine yapılır. Edinen kimse, kanun hükmüne, kesinleşmiş mahkeme kararına veya buna eşdeğer bir belgeye dayanıyorsa, bu beyana gerek yoktur...*” hükmüne göre tapu siciline tescil yapılabilmesi için, edinen kimse bir kanun hükmüne, mahkeme kararına veya buna eşdeğer bir belgeye dayanmalıdır. Bu kapsamda, imar planıyla kapanan yeşil alanlara ilişkin tescil taleplerinin karşılanabilmesi için “haklı sebep” ilkesi gereğince kimin adına tescil edileceğinin kanunda gösterilmiş olması veya tescile ilişkin bir mahkeme kararı ya da eşdeğer belge ibraz edilmesi gerekir. Yani tapuda yapılacak tescilin kanuni bir dayanağının olması şarttır.

Plan gereği kapanan yollar ve yol fazlaları 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesi gereğince; kapanan meydanlar ise 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16 ve 18. maddeleri ve Taşınmaz Malların Sınırlandırma, Tespit ve Kontrol İşleri Hakkında Yönetmelik'in 12. maddesine göre bulundukları yere göre belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tescil edilebilmektedir.

Ancak yol, yol fazlaları ve meydanlar dışındaki tapuda tescilli olmayan genel hizmet alanları ile kamu hizmet yerlerinin (örneğin, park, yeşil alan, çocuk bahçesi, sağlık ocağı, ibadet yeri, belediye hizmet alanı, karakol yeri vb.) plan değişiklikleri/revizyonları gereği kapandıkları takdirde belediyeler adına tescil edileceğine dair özel bir kanuni düzenleme bulunmadığından belediyelerin ihdas adı altındaki münferit tescil taleplerine istinaden bu kamusal sahaların doğrudan idari bir kararla (encümen kararına dayalı olarak) belediyeler adına tescil edilmeleri mümkün değildir.

Bu çerçevede, anılan sahaların hangi kamu tüzel kişisi adına tescil edileceğini düzenleyen özel nitelikte bir kanun hükmünün bulunmaması nedeniyle, tescile uygulanacak hukuki rejimin belirlenmesinde genel hüküm niteliğindeki 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümlerine başvurulması gerekmektedir.

Zira yol, yol fazlaları ve meydanlar dışında kalan genel hizmet alanlarının imar planı değişikliği veya revizyonuyla birlikte kaldırılarak tescile elverişli hâle gelmesi, bu taşınmazların kamu malı niteliğini sona erdirmekte ve kamu yararına özgülenmiş olma vasfını ortadan kaldırmaktadır. Böylece kamu malı niteliğini kaybeden söz konusu alanların, kimin adına tescil edileceğine dair özel bir yasa hükmü mevzuatta sevk edilmediğinden, bir başka anlatımla özel mülkiyete konu imar yapı adalarına dönüşen bu sahaların sahibi olacak kişiler yasada gösterilmediğinden bu alanlarla ilgili 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 715. maddesi kapsamında devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere ilişkin hükümler işlerlik kazanacaktır.

Bu değerlendirmeler ışığında, kapanan bu sahaların tescili bakımından Türk Medeni Kanunu'nun 715 ve 999. maddelerinin birlikte değerlendirilmesi zorunludur. Anılan maddeler uyarınca sahipsiz yerlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu dikkate alındığında, imar planı değişikliği/revizyonu sonucunda kamu malı niteliğini kaybederek tescile elverişli

hâle gelen genel hizmet alanlarının, aksini öngören özel bir kanuni düzenleme bulunmadıkça, hazine adına tescil edilmeleri gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Nitekim bu bağlamda; Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce yürürlüğe konulan 2025/4 sayılı Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi'nin 28. maddesinde yol ve yol fazlalarının Tapu Kanunu'nun 21. maddesine göre, meydanların ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11 ve 17. maddeleri gereği ihdas edilebileceği, tahdidî şekilde sayılarak belirtilmiştir. Bu düzenlemeye dayanılarak yol, yol fazlaları ve meydan niteliğinde olmayan ve tapuda da tescilli bulunmayan genel hizmet alanlarının kapanmaları sebebiyle belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tescillerinin söz konusu olmayacağı, tescile tabi hale gelseler dahi belediye ve köy tüzel kişilikleri adına doğrudan idari başvuruyla ihdas adı altında tescil edilemeyeceği ve tescillerin milli emlak idaresinin talebiyle hazine adına yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu cümleden olarak; 12.05.2025 tarihli TKGM'nin 2025/4 sayılı Genelgesi'nde "Düzenleme Ortaklık Payından Karşılanan Alanların Sonradan Tescile Konu Edilmesi" başlığı ile 29. madde olarak yeni bir madde ihdas edilmiş ve bu maddenin ikinci fıkrasında bu tür alanların hazine adına tescil edileceği açıkça belirtilmiştir.

Aynı doğrultuda, Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'in 33. maddesine, 11.09.2025 tarihli ve 33014 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile beşinci fıkra eklenmiştir. Bu düzenleme uyarınca, yollar hariç olmak üzere DOP kapsamında oluşturulan ve daha önce tapudan terk edilerek kamusal kullanıma ayrılan alanların, plan değişikliği sonucunda özel mülkiyete konu imar adaları içerisinde kalarak kapanmaları hâlinde hazine adına tescil edileceği hükme bağlanmıştır.

Ancak Yönetmelik'te yapılan bu düzenlemede yalnızca yolların istisna tutulmuş olması yerinde olmamıştır. Zira yol fazlaları ve meydanlar da yollar gibi kapandıkları takdirde hazine adına değil belediye veya köy tüzel kişilikleri adına tescil edileceğinden, bunların da istisna kapsamında ele alınması gerekirdi. Bu nedenle, söz konusu düzenlemenin bu yönüyle eksik olduğu değerlendirilmektedir.

14- Park Nitelikli Taşınmaz İmar Plan Değişikliği İle Resmi Kurum Alanına Dönüştürülmüş ve Bu Alanın Tescili İsteniyor. Tescil Kimin Adına Yapılmalıdır?

Öncelikle belirtmek gerekir ki, burada söz konusu olan bir "ihdas" işlemi değil, mevcut bir genel hizmet alanının kapatılarak başka bir kamusal kullanıma (genel hizmet alanının başka bir kamu hizmet alanına) dönüştürülmesi işlemidir.

TKGM'nin 2025/4 sayılı Genelgesi'nin 29/1. maddesi uyarınca, resmî kurum alanlarının hazine adına tescil edilmesi gerektiğinden, bu nitelikteki bir dönüşümde tescilin hazine adına yapılması gerekir. Ancak aynı şekilde, örneğin bir park alanının pazar yerine dönüştürülmesi söz konusu ise, pazar yerlerinin artık belediye adına tescil edilmesi öngörüldüğünden, tescilin belediye adına yapılması gerekecektir.

TKGM'nin anılan düzenlemesine göre; tapuda tescilli olsun veya olmasın, DOP'tan (düzenleme ortaklık payından) ya da ihtiyari terklerden oluşturulan kamusal alanların, yine başka bir DOP alanından karşılanan farklı bir genel veya kamu hizmet alanına dönüştürülmesi hâlinde, tescil işlemi yeni oluşan genel veya kamu hizmet alanının tescil edileceği kamu idaresi

adına yapılmalıdır. Ayrıca bu alanların umumi ve kamu hizmet fonksiyonu dışında kullanılamayacağı hususu, tapu sicilinin beyanlar hanesinde gösterilmelidir.

Bu düzenleme doğrultusunda örnek vermek gerekirse; hazine adına kayıtlı bir sosyal ve kültürel tesis alanının, imar planı değişikliğiyle rekreasyon alanına dönüştürülmesi durumunda, tescilin belediye adına yapılması ve taşınmazın umumi ve kamu hizmet fonksiyonu dışında kullanılamayacağının tapu sicilinde belirtilmesi gerekir.

Benzer şekilde, hazine adına kayıtlı “okul yeri” vasıflı bir taşınmazın imar planı değişikliğiyle “itfaiye yeri” olarak belirlenmesi hâlinde; büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde itfaiye hizmetleri büyükşehir belediyelerinin görev alanında olduğundan tescil büyükşehir belediyesi adına, diğer yerlerde ise ilgili il veya ilçe belediyesi adına yapılmalıdır.

Bununla birlikte, burada önemli bir ayrımın altını çizmek gerekir: Yollar hariç olmak üzere DOP’tan karşılanan kamusal alanların, plan değişikliği yoluyla kapatılarak özel mülkiyete konu imar adalarına dönüştürülmesi durumunda, artık farklı bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu hâlde, Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’in 33/5. maddesi ile TKGM’nin 2025/4 sayılı Genelgesi’nin 29/2. maddesi uyarınca tescil hazine adına yapılacaktır.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda 04.07.2019 tarih 7181 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikte kamu ortaklık paylarından (KOP’tan) oluşturulan kamu hizmet yerleri de DOP kapsamına alınmış, kamu ortaklık payı uygulamasına son verilmiş ve bunun sonucu olarak da yasal DOP kesinti oranı yüzde kırk beşe yükseltilmiştir.

1 Ekim 2015 tarihli “**İMAR UYGULAMALARINDA KAMU ORTAKLIK PAYI (KOP) SORUNU VE ÖNERİLER**” başlıklı makalemizde, KOP uygulamasından kaynaklanan sorunlu alanlara dikkat çekilmiş ve bu sorunların giderilmesine yönelik çeşitli öneriler ortaya konulmuştu. 7181 sayılı Kanun ile KOP (Kamu Ortaklık Payı) uygulamasına son verilmesiyle birlikte, uygulamada ortaya çıkan söz konusu sorun da büyük ölçüde ortadan kaldırılmış; bunun yanında önemli bir yenilik olarak genel hizmet alanları ile kamu hizmet alanlarının tapuda ilgili kamu idareleri adına tescil edilmesi öngörülmüştür.

Bununla birlikte, imar uygulaması gerçekleştirilmiş alanlarda zaman içerisinde ortaya çıkan kentsel ihtiyaçlar ve planlama gereklilikleri doğrultusunda, genel ve kamu hizmet alanlarının kaldırılması veya farklı nitelikteki kamusal kullanımlara dönüştürülmesi ihtiyacı doğabilmektedir. Bu kapsamda, imar planı değişiklikleri sonucunda mevcut bir kamusal kullanım alanının başka bir kamu hizmetine tahsis edilmesi hâlinde, söz konusu alanların tescilinin, ilgili kanun ve yönetmeliklerde belirlenen kamu idareleri adına yapılması, yeni yasal düzenlemenin doğal bir sonucu olarak değerlendirilmelidir.

Öte yandan, gerek düzenleme ortaklık paylarından (DOP’tan) karşılanan kamu alanlarının başka bir kamu alana özgülenmesi, gerekse bu tür kamu alanlarının özel mülkiyete konu imar yapı adalarına dönüştürülmesi, imar planı değişikliğini gerçekleştiren idareler bakımından belirli hukuki sınırlamalara tabidir. Bu bağlamda, 14.06.2014 tarihli Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 26. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) ve (c) bentleri uyarınca, yollar hariç olmak üzere kaldırılan sosyal ve teknik altyapı alanlarının yerine, kaldırılan tesisin

hizmet götürdüğü nüfus ve hizmet etki alanı içerisinde eşdeğer yeni bir alan ayrılması zorunludur.

Bu düzenleme, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ilkesi bakımından özel önem taşımaktadır. Dolayısıyla belediyeler başta olmak üzere plan değişikliği yapma yetkisine sahip idarelerin, kamusal hizmetlerin sürekliliğini ve plan bütünlüğünü koruma yükümlülüğü çerçevesinde, eşdeğer alan oluşturulması şartına titizlikle riayet etmeleri gerekmektedir. Bu hususta yerel yönetimlerin denetlenmesi ve kontrol edilmeleri son derece önemlidir.

Bununla birlikte, kanaatimizce, bu tür işlemlerde eşdeğer alan ayrılması şartının yerine getirilip getirilmediğine ilişkin olarak kadastro ve tapu müdürlüklerinin herhangi bir kontrol/denetim yetkisi ve görevi bulunmamaktadır. Bir kere, konu özel hukuk ilkeleri bakımından değerlendirildiğinde, eşdeğer alan ayrılması yükümlülüğü, kadastro ve tapu müdürlüklerince işlemin tescili esnasında aranan “tescilin hukuki sebebi” değildir.

Burada kadastro ve tapu müdürlüklerince aranılacak tescilin hukuki sebebi; plan değişikliği sonucunda yeni oluşan sahayla ilgili olarak tescili gerektirici bir hakkın plan değişikliğiyle beraber ortaya çıkmış olmasıdır. Eşdeğer alan ayrılması ise tescilin dayanağı olan hukuki sebepten öte, imar planının bütünlüğünün ve kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik olan ve yasa ile değil bir Yönetmelik hükmü ile uygulamayı yapan idarelere matuf getirilen bir planlama yükümlülüğüdür.

Diğer taraftan, konu kamu hukuku kuralları bakımından da incelendiğinde, 3194 sayılı İmar Kanunu’nda ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliği’nde kadastro ve tapu müdürlüklerine imar planı değişikliklerinde eşdeğer alan ayrılıp ayrılmadığını denetleme yönünde açık bir yetki ve sorumluluk verilmediği görülmektedir.

Nitekim Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik’in “Parselasyon Planlarının Kontrolü” başlıklı 24. maddesinde, kadastro ve tapu müdürlüklerine parselasyon planlarını imar planına ve/veya mevzuatına uygunluk yönünden değil; tapu ve kadastro mevzuatı kapsamında, teknik yönden, mülkiyet sınırları ve tapu kayıtlarıyla uyumluluk bakımından kontrol yetkisi verilmiştir.

İdare hukukunun temel ilkelerinden biri olan “kanuni idare” ilkesi uyarınca, idari makamların görev ve yetkileri ancak kanunla belirlenebilir. Bu ilkenin bir uzantısı olan yetkinin kanuniliği ile “yetkisizlik asıl, yetki istisnadır” ilkeleri gereğince, kanunla açıkça tanınmamış bir denetim yetkisinin idari makamlar tarafından kullanılması hukuken mümkün değildir. Ayrıca yerel yönetimlerin anayasal güvence altındaki idari ve mali özerkliği karşısında, merkezi idarenin bunlar üzerindeki idari vesayet denetimi de ancak kanunda açıkça öngörülen konu ve sınırlar çerçevesinde kullanılabilir. Nitekim bu husus, Anayasa’nın 127. maddesinin de bir gereğidir.

Bu itibarla, imar planı değişiklikleriyle kapatılan kamu alanlarına karşılık eşdeğer alan ayrılması işlemine ilişkin olarak kadastro ve tapu müdürlüklerinin bir uygunluk denetimi yapmalarına imkân tanıyan açık bir kanuni düzenleme bulunmadığından, anılan müdürlüklerin bu yönde bir denetim yetkisini haiz olduklarının kabulü hukuken mümkün görünmemektedir.

Bu husus bakımından, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün mülga 2023/4 sayılı “Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi”nin 30/9. maddesinde yer alan; “İmar uygulamaları sonucu oluşan umumi hizmet alanlarının ihdasında eşdeğer alan ayrılması koşulu ilgili idarenin yetki ve sorumluluğundadır. Bu konuda kadastro ve tapu müdürlüklerince bir değerlendirmede bulunulmaz.” şeklindeki düzenleme, uygulamadaki tereddütleri gidermeye yönelik oldukça yerinde olan açık bir hüküm niteliğindedir.

Ancak, anılan düzenlemeye yürürlükte bulunan 2025/4 sayılı Genelge’de yer verilmemiş olması nedeniyle, kadastro ve tapu müdürlüklerinin bu hususta herhangi bir inceleme yapma yetki ve yükümlülüğünün bulunup bulunmadığı konusunda uygulamada belirsizlik ortaya çıkmıştır. Bu itibarla, söz konusu tereddüdün giderilmesi ve uygulama birliğinin sağlanması amacıyla, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak yeni bir iç düzenleme ile mülga 2023/4 sayılı Genelge’nin 30/9. maddesinde yer alan düzenlemeye benzer bir hükme yer verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

15- Yoldan İhdas Edilen Alanları Belediyeler Nasıl Tasarruf Etmelidir?

Önceki bölümlerde açıklandığı üzere, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesi uyarınca, kapanan yollar, yol fazlaları ve meydanlardan elde edilen alanların toplamının, düzenleme ortaklık payına (DOP) konu genel (umumi) ve kamu hizmet alanları için ayrılması gereken miktardan fazla olması hâlinde, bu fazla kısım yoldan ihdas edilerek tescil edilebilmektedir.

Bunun yanı sıra, parselasyon planı yapılmaksızın ifraz, tevhit ve ihdas işlemlerinin gerçekleştirilebildiği ve İmar Kanunu’nun 15/4. maddesinde belirtilen istisnai taşınmazlarda da Kanun’un 15. ve 16. maddeleri kapsamında yoldan ihdas işlemi yapılabilmektedir.

Yukarıda belirtilen her iki yöntem sonucunda oluşan ihdas taşınmazlarının, belediyeler tarafından imar uygulamaları kapsamında nasıl değerlendirileceği ise 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre, belediye veya valilikler; kapanan yollardan oluşan ve müstakil yapılaşmaya elverişli olmayan parçaları, öncelikle bitişindeki arsa veya bina maliklerine satmakla yükümlüdür. Bitişik parsel maliklerinin bu alanları satın almaması hâlinde ise, söz konusu parçalar şüylendirilerek (paylı hâle getirilerek) satılmak ve böylece imar planına uygun bir kullanım sağlanmak zorundadır.

Buna karşılık, müstakil inşaata elverişli nitelikte olan ihdas alanları, belediye ve valilikler tarafından kamu yararı amacıyla değerlendirilebilmektedir. Bu alanların, yeri alınan kişilerin muvafakatlerinin bulunması şartıyla, ilgili kişilerin hak ve alacaklarına karşılık (istihkaklarına mahsuben) kullanılması mümkündür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 17. maddesi uyarınca yapılacak bedel takdirleri ve bu bedellere karşı yapılacak itirazlar, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, kıymet takdir komisyonları tarafından bedeli belirlenen taşınmazların satışı, belediye veya il encümeni kararı doğrultusunda yapılmaktadır.

Danıştay’ın yerleşik içtihatlarına göre, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 17. maddesi kapsamında gerçekleştirilen satış işlemleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi bir ihale işlemi niteliğinde değildir. Bu nedenle, söz konusu satışların yapılabilmesi için ayrıca

SORULARLA YOLDAN İHDAS İŞLEMİ

Nevzat İhsan SARI / Tapu ve Kadastro Başmüfettişi / Harita Yük. Müh. / Hukukçu
22.07.2026 – Çankaya/ANKARA

belediye meclisi kararı alınmasına gerek bulunmadığı, encümen kararı ile işlemin gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir.

Buna karşılık, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 16.04.2021 tarihli ve 02774803 sayılı görüşünde; bu nitelikteki taşınmaz satışlarının belediye meclisi tarafından karar alınması ve alınan kararın belediye encümeni tarafından uygulanması suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Anılan görüşte ayrıca, satış işlemlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara uyulması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, 3194 sayılı Kanun'un 17. maddesi kapsamında yapılacak taşınmaz satışlarında, Danıştay kararları ile Bakanlık görüşü arasında uygulama bakımından farklılık bulunduğu görülmektedir. Danıştay içtihatlarında söz konusu satışların özel nitelikli bir işlem olduğu ve 2886 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği kabul edilirken, Bakanlık görüşünde ise belediye meclisi kararı alınması ve ihale mevzuatındaki usullere uygun hareket edilmesi gerektiği yönünde değerlendirme yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi imar planı gereği kapanarak belediye sınırları içinde belediyeler adına tescil edilen yolları, belediyeler istediği şekilde kullanamamaktadır. Bu konuda belediyelere bir kısıtlama getirilmiş ve bu alanları nasıl özel mülkiyete geçirecekleri 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 17. maddesiyle tarif edilmiştir.

Uygulamada çoğu kez belediye ve valiliklerin müstakil inşaata elverişli olmayan kapanan yolları, bir yerde toplayarak kendi adına imar parselleri oluşturdukları görülmektedir. Belediye ve valiliklerin kapanan yollardan müstakil inşaata elverişli olmayan artık parçaları bitişindeki parsel ile hisselendirmek yerine bunları bir yerde toplayarak kendi adlarına imar parseli üretmeleri kanuna aykırıdır. Oysa müstakil inşaata elverişli olmayan kapanan yollar, isabet ettiği imar parseline hisselendirilmeli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 17. maddesinde belirtilen usulle özel mülkiyete geçirmelidir.

Danıştay kararlarına göre; kapanan yol, yol fazlaları ve meydanlardan hasıl olan müstakil inşaata elverişli olmayan kısımlar, bitişindeki parsel maliklerine payları oranında satılır; müstakil inşaata elverişli olanlar komşu parsel malikine satılamaz; parselde bina olması satışa engel teşkil etmez; bitişik parsel maliki satın almazsa bitişindeki parselle hisselendirerek ortaklığın giderilmesi davası yoluyla satışa belediyeler yetkilidir.

Yine Danıştay kararlarına göre; 17. madde hükmünün uygulanabilmesi için parselasyon işleminin yapılması gerekir çünkü parselasyon planı düzenlenmeden ve uygulaması yapılmadan yol artığı olarak belirlenen ve satışı yapılan yerin hangi parselde bitişik olacağı tespit edilemeyeceği gibi bu aşamada imar planına uygunluğun sağlanması da mümkün olamayacaktır.

Bu çerçevede, TKGM'nin 2025/3 sayılı Genelgesi'nin 28/7. maddesinde “...imar planı olan yerlerde aynı işlem kapsamında imar parseli oluşturmaksızın yapı adaları içerisinde kalan kadastral yolların müstakilen ihdası ve tescili talepleri karşılanmaz. Yoldan ihdas işlemi ancak birleştirme, ayırma ve yola terk işlemleriyle birlikte yapılır.” hükmüne yer verilerek müstakilen yani bir imar parseli oluşturulmaksızın belediyeler adına ihdas taleplerinin kabul edilmemesi

SORULARLA YOLDAN İHDAS İŞLEMİ

Nevzat İhsan SARI / Tapu ve Kadastro Başmüfettişı / Harita Yük. Müh. / Hukukçu
22.07.2026 – Çankaya/ANKARA

öngörölmüş; yoldan ihdas edilecek artık kısmın imar planında isabet ettiğı imar parselinin birleştirme, ayırma ve yola terk işlemleriyle oluşturulması gerektiğı belirtilmiştir.