

T.C.
İSTANBUL BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**İMAR HUKUKUNDA YEREL YÖNETİMLERİN VE
MERKEZİ YÖNETİMİN YETKİLERİ VE ARASINDAKİ
İLİŞKİLER**
Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan
Halil İbrahim KARABULUT

İstanbul, 2025

T.C.
İSTANBUL BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**İMAR HUKUKUNDA YEREL YÖNETİMLERİN VE
MERKEZİ YÖNETİMİN YETKİLERİ VE ARASINDAKİ
İLİŞKİLER**
Yüksek Lisans Tezi

Tezi Hazırlayan
Halil İbrahim KARABULUT

Öğrenci No
2220036004

ORCID ID
0009-0007-7695-6542

Danışman
Dr. Öğr. Egemen FALCIOĞLU

İstanbul, 2025

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**İmar Hukukunda Yerel Yönetimlerin ve Merkezi Yönetimin Yetkileri ve Arasındaki İlişkiler**” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, bu tezdeki bütün bilgileri akademik ve etik kurallar içinde elde ettiğimi, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmamın içinde kullanıldıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını, patent ve telif haklarını ihlal edici bir davranışımın olmadığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım. 15.09.2025

Halil İbrahim KARABULUT

T.C.
İSTANBUL BEYKENT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
TEZLİ YÜKSEK LİSANS SINAV TUTANAĞI

15/09/2025

Enstitümüz *Hukuk* Anabilim Dalı *Kamu Hukuku* Programı yüksek lisans öğrencilerinden **2220036004** numaralı **Halil İbrahim KARABULUT**'un "*İstanbul Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim – Öğretim Yönetmeliği*"nin ilgili maddesine göre hazırlayarak, Enstitümüze teslim ettiği "*İmar Hukukunda Yerel Yönetimlerin ve Merkezi Yönetimin Yetkileri ve Arasındaki İlişkiler*" konulu tezini, Yönetim Kurulumuzun 20/05/2025 tarih ve 2025/22 sayılı toplantısında seçilen ve On-Line toplanan biz jüri üyeleri huzurunda, İstanbul Beykent Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 29. maddesinin 3. fıkrası gereğince Zoom programı aracılığıyla on-line olarak aday tarafından savunulmuş ve sonuçta adayın tezi hakkında "**OYBİRLİĞİ**" ile "**KABUL**" kararı verilmiştir.

İşbu tutanak, 2 nüsha olarak hazırlanmış ve Enstitü Müdürlüğü'ne sunulmak üzere tarafımızdan düzenlenmiştir.

DANIŞMAN
Dr. Öğr. Üyesi Eg*** FA***
(İstanbul Beykent Üniversitesi)

ÜYE
Dr. Öğr. Üyesi Ke*** DÜ***
(İstanbul Beykent Üniversitesi)

ÜYE
Prof. Dr. Ah*** ER***
(Yeditepe Üniversitesi)

Adı ve Soyadı : Halil İbrahim KARABULUT
Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Egemen FALCIOĞLU
Derecesi ve Tarihi : Yüksek Lisans (Tezli), 2025
Alanı : Kamu Hukuku
Anahtar Kelimeler : İmar Hukuku, Yerel Yönetimler, Merkezi Yönetim, İmar Planı, Yapı Ruhsatı

ÖZ

İMAR HUKUKUNDA YEREL YÖNETİMLERİN ve MERKEZİ YÖNETİMİN YETKİLERİ ve ARASINDAKİ İLİŞKİLER

İdare hukukunun bir alt disiplini olarak değerlendirilen imar hukuku, kamu ve özel hukuk karakterini birlikte barındırmakla birlikte, sürekli değişen ve gelişen yapısıyla dikkat çekmektedir. Bu hukuk dalı; kanunlar, kararnameler, yönetmelikler ve diğer mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde şekillenmekte, yargı içtihatlarıyla da dinamik bir yapıya kavuşmaktadır. Türkiye’de 2014 yılında yürürlüğe giren düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin sayısının otuza çıkarılması sonucu yerel yönetimlerin yetki alanlarının yeniden tanımlanması ve 2017 anayasa değişikliği ile merkezi idare yapısında meydana gelen dönüşümler, imar hukukunun hem yerel yönetimlerle hem de merkezi idareyle olan ilişkilerinin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır.

Bu tez çalışmasında, idare ve imar hukukuna ilişkin literatür taranarak; güncel yargı kararları ve mevzuat analizleri ışığında imar hukukunun temel kavramları ekseninde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler incelenmiştir. Elde edilen bulgularla, imar hukuku alanına özgün ve akademik katkılar sunulması hedeflenmiştir.

Name and Surname : Halil İbrahim KARABULUT
Supervisor : Asst. Prof. Dr. Egemen FALCIOĞLU
Degree and Date : Master's (Thesis), 2025
Major : Public Law
Keywords : Zoning Law, Local Administrations, Central Administration,
Zoning Plan, Building Licence

ABSTRACT

COMPETENCES OF LOCAL ADMINISTRATIONS and CENTRAL ADMINISTRATION IN ZONING LAW and THEIR CONNECTIONS BETWEEN THEM

Zoning law, considered a sub-discipline of administrative law, embodies characteristics of both public and private law, while maintaining a dynamic and ever-evolving structure. This branch of law is shaped by a diverse set of legislative instruments, including statutes, decrees, and regulations, and is continually interpreted and enriched by judicial decisions. In Turkey, the 2014 legislative reform that increased the number of metropolitan municipalities to thirty resulted in a redefinition of local government powers. Additionally, the 2017 constitutional amendment, which brought significant changes to the central administrative structure, necessitated a renewed examination of the relationship between zoning law, local authorities, and the central government.

In this thesis, academic literature on administrative and zoning law, along with relevant judicial rulings and legislative texts, have been analyzed to explore the interactions between central and local administrations within the framework of key zoning law concepts. The study aims to provide an original and scholarly contribution to the field of zoning law.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖZ

ABSTRACT

KISALTMALAR iv

SÖZLÜK.....v

GİRİŞ1

1. İMAR HUKUKUNUN KAVRAMSAL VE KURAMSAL TEMELLERİ

1.1. İmar Hukukunun Özellikleri ve İmar Hukukunda Yetkinin Önemi 5

1.2. İmar Hukukunun Kaynakları 8

1.2.1. Asıl Kaynaklar 10

1.2.1.1. Anayasa 10

1.2.1.2. Kanunlar 11

1.2.1.3. Düzenleyici İşlemler 12

1.2.1.3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri 13

1.2.1.3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler 13

1.2.1.3.3. Yönetmelikler 14

1.2.1.3.4. İmar Planları 15

1.2.1.3.5. Diğer Düzenleyici İşlemler 16

1.2.2. Yardımcı Kaynaklar 16

1.2.2.1. Yargı Kararları 16

1.2.2.2. Doktrin 17

1.3. Yerel Yönetimlerin ve Merkezi Yönetimin İmar Planlama Yetkileri 18

1.3.1. Büyükşehir Belediyeleri 18

1.3.2. Büyükşehir-İlçe Belediyeleri 18

1.3.3. İl Belediyeleri 19

1.3.4. İlçe Belediyeleri 19

1.3.5. İl Özel İdareleri 19

1.3.6. Köy Yönetimleri 20

1.3.7. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 20

2. İMAR HUKUKUNUN ÖNEMLİ AŞAMALARI

2.1. Planlar, Plan Türleri ve Planlar Arasında Hiyerarşi	21
2.1.1. Çevre Düzeni Planı	24
2.1.2. İmar Planları.....	31
2.1.2.1. Nazım İmar Planı	34
2.1.2.1.1. Nazım İmar Planında Yetkili İdareler	38
2.1.2.2. Uygulama İmar Planı	41
2.1.2.2.1. Uygulama İmar Planlarının Hazırlanmasında Yetkili İdareler	45
2.1.2.2.2. Uygulama İmar Planlarının Hazırlanmasında Yerel Yönetimler Arasında ve Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Arasındaki İlişki	49
2.2. İmar Planı Uygulama Yöntemi Olarak Arazi ve Arsa Düzenlemesi	53
2.2.1. İmar Planı Uygulama Yöntemlerine Genel Bir Bakış	54
2.2.2. Arazi ve Arsa Düzenlemesi.....	57
2.2.3. Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Yetki	61
2.3. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanım İzni.....	65
2.3.1. Yapı.....	66
2.3.2. Yapı Ruhsatı.....	66
2.3.2.1. Yapı Ruhsatında Yetkili İdareler	69
2.3.3. Yapı Kullanım İzni (İskân)	71
3. İMAR HUKUKUNDA MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	
3.1. İmar Hukukunda Faaliyette Bulunan Merkezi İdare Organları ve Yetkileri	74
3.1.1. Tarihsel Gelişim Süreci ve Yetki Dağılımındaki Dönüşümler	74
3.1.2. Plan Türleri Arasındaki Hiyerarşi ve Etkileşim	75
3.1.3. Danıştay İçtihatları ve Yetki Anlaşmazlıkları.....	75
3.2. İmar Hukukunda Faaliyette Bulunan Yerel Yönetimler ve Yetkileri	80
3.2.1. Belediyeler	82
3.2.2. İl Özel İdareleri	87
3.2.3. Köyler.....	88
SONUÇ	90
KAYNAKÇA.....	92

KISALTMALAR

a. g. e.	: adı geçen eser
AAD	: Arsa ve Arazi Düzenlemeleri
AADY	: Arsa ve Arazi Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik
BBK	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BK	: Belediye Kanunu
C	: Cilt
bkz.	: Bakınız
ÇŞİDB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
E	: Esas
E. T:	: Erişim Tarihi
İÖİK	: İl Özel İdaresi Kanunu
İK	: İmar Kanunu
K	: Karar
MPYY	: Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği
s.	: Sayfa
sa.	: Sayı

SÖZLÜK

Belediye: Yerel yönetim birimi olup, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, tüzel kişiliğe sahip idaredir. İmar planlarını yapma, onaylama ve uygulama yetkisine sahiptir.

Büyükşehir Belediyesi: Nüfusu 750.000'i aşan illerde kurulan, il sınırları içinde imar planlaması ve koordinasyon yetkileri daha geniş olan belediye türüdür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmiştir.

Çevre Düzeni Planı: 1/100.000, 1/50.000 veya 1/25.000 ölçeklerde yapılan, bölgesel gelişme kararlarını ve makro ölçekte arazi kullanım kararlarını gösteren plandır.

Danıştay: İmar planı ve uygulamaları hakkında açılan davalarda, özellikle idari işlemlerin hukuka uygunluğunu denetleyen yüksek yargı merciidir.

İdari Vesayet: Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma ve kamu yararını gözetme amacıyla sahip olduğu anayasal denetim yetkisidir.

İl Özel İdaresi: Belediye sınırları dışında kalan kırsal alanlarda, imar planı yapma ve uygulama yetkisine sahip yerel yönetim birimidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir.

İmar Hukuku: Yerleşim yerlerinin düzenlenmesi, planlanması, yapılaşması ve kullanımına ilişkin kuralları belirleyen hukuk dalıdır.

İmar Kanunu: Türkiye'de imar hukukunun temel mevzuatını oluşturan kanun olup, planlama, ruhsatlandırma, yapılaşma ve denetim süreçlerini düzenler.

İmar Planı: Yerleşim alanlarının gelişimini düzenleyen, arazi kullanım kararlarını ve yapılaşma koşullarını belirleyen planlardır.

İskân: Tamamlanan yapının, kullanım amacına uygunluğunun idarece tespit edilmesi sonucunda verilen izin belgesidir.

Kamu Yararı: İmar hukukunda planlama ve uygulamaların temelinde yer alan, bireysel çıkarların üstünde tutulan genel toplumsal faydadır.

Kentsel Dönüşüm: Riskli veya sağlıksız yapıların yıkılıp yerine güvenli, planlı ve modern yapıların yapılması sürecidir. 6306 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

Köy İdaresi: Köy yerleşme planlarını yapmak ve köy sınırları içindeki yapılaşmayı düzenlemekle görevli yerel yönetim birimidir.

Mekânsal Plan: Çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planını kapsayan üst kavramdır.

Merkezi Yönetim: Devletin bütününe temsil eden, anayasal yetkilerle donatılmış organlardır. İmar alanında en yetkili kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır.

Plan Değişikliği: İhtiyaç ve kamu yararı doğrultusunda mevcut imar planlarında yapılan revizyon veya tadilat işlemleridir.

Planlama Hiyerarşisi: Ülke, bölge, çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları arasındaki kademeli birlik ve bütünlük ilişkisini ifade eder.

Ruhsat: Bir yapının inşa edilebilmesi için yetkili idareden alınması gereken resmi izin belgesidir.

Yetki Çatışması: Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, imar yetkilerinin paylaşımı ve uygulanmasında ortaya çıkan hukuki veya idari uyuşmazlıklardır.

GİRİŞ

İmar hukuku, kentleşme sürecini yönlendiren, bireylerin mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında denge kurmayı amaçlayan ve bu niteliğiyle hem bireysel hem de kamusal menfaatleri dikkate alan özgün bir hukuk alanıdır. Bu hukuk dalı, yalnızca teknik ve hukuki düzenleme süreçlerini değil; aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki idari yetki paylaşımını da kapsamına alan çok boyutlu bir yapı sergilemektedir. İmar hukukunun ayırt edici özelliklerinden biri, yargı kararları ve idari düzenlemelerle sürekli olarak değişen ve gelişen bir yapıya sahip olmasıdır. Özellikle merkezi idare ile yerel yönetimler arasında imar faaliyetlerine dair yetki sınırlarının belirlenmesi, düzenleyici işlemlerden bireysel işlemlere geçiş süreçleri, imar uygulamalarının denetimi ve uygulayıcı kurumların belirlenmesi gibi alanlarda hem mevzuatta hem de uygulamada çeşitli belirsizliklerin varlığı göze çarpmaktadır.

Bu tez çalışmasında, imar hukukunun genel çerçevesi çizilmiş; ağırlıklı olarak merkezi idare ile yerel yönetimlerin imar hukukundaki görev, yetki ve sorumlulukları mercek altına alınmıştır. Türkiye’de imar düzenlemelerinin temelini oluşturan 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında yer alan imar planları, yapı ruhsatı ve yapı kullanım izni gibi kavramlar ele alınarak, bu kavramların merkezi ve yerel düzeydeki yetki paylaşımına etkileri analiz edilmiştir.

İmar hukukunun, yargı kararları doğrultusunda sürekli değişen dinamik yapısı göz önünde bulundurulduğunda; bu hukuk dalında yetkili olan merkezi ve yerel iradelerin rollerini daha sağlıklı analiz edebilmek amacıyla konu belirli başlıklar altında sistematik biçimde ele alınmıştır. Bu bağlamda, yapılan detaylı literatür incelemesi neticesinde tezin üç ana bölüm çerçevesinde yapılandırılması uygun görülmüştür.

İlk bölüm olan “İmar Hukuku” başlığı altında, imar hukukunun genel yapısı, tanımı ve Türk hukuk sistemindeki konumu ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca imar hukukunun normatif kaynakları ve normlar hiyerarşisindeki yeri incelenmiş, hukuk dalının temel nitelikleri açıklanarak bölüm tamamlanmıştır. İmar hukukunun Türkiye’de özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamış olması, bu alanı görece yeni ve evrimsel bir hukuk dalı haline getirmiştir. Diğer özel hukuk dallarının aksine, imar hukukuna ilişkin düzenlemeler tek bir kanun metni içerisinde

toplanmamış, dağınık bir normatif yapıyla varlığını sürdürmüştür. Bununla birlikte, 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu, alandaki en kapsamlı yasal düzenleme olarak kabul edilmektedir.

Tezin odak noktasını imar hukukunun merkezi ve yerel yönetimlerle olan ilişkisi oluşturduğundan, “İmar Hukukunda Önemli Kavramlar” başlıklı ikinci bölümde, özellikle merkezi ve yerel idarelerin doğrudan müdahil olduğu “imar planları”, “arsa ve arazi düzenlemeleri” ile “yapı ruhsatı ve yapı kullanım izinleri” kavramları ele alınmıştır. Bu kavramlar, hem literatür taraması hem de uygulama alanındaki önemleri nedeniyle seçilmiş olup, çalışmada ayrıntılı teknik analizlerinden ziyade, yetki paylaşımına etkileri bakımından temel esaslarıyla incelenmiştir.

Üçüncü bölüm olan “İmar Hukukunda Yetki” başlığı altında, öncelikle idare hukuku bağlamında merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin genel ilişkileri değerlendirilmiş, ardından imar hukukunun idare hukukunun bir alt disiplini olarak taşıdığı özellikler ışığında, merkezi ve yerel düzeydeki yetki paylaşımı ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca ikinci bölümde değinilen kavramlara ek olarak, imar hukukunun genel esasları ile yerel yönetimlerin kendi aralarında gerçekleştirdikleri denetim mekanizmaları da incelenmiştir.

Yapılan analizler sonucunda, imar hukukunda merkezi ve yerel yönetimler arasındaki mevcut ilişkiler tespit edilmiş; idari süreçlerin işleyişine ilişkin geliştirilebilecek yönler, tezin sonuç bölümünde önerilerle birlikte ortaya konmuştur. Bu çalışma kapsamında, konuya ilişkin akademik yayınlar, hakemli ve hakemsiz dergilerde yer alan makaleler, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama faaliyetleri sonucu oluşan mevzuat, yargı içtihatları ve ilgili idarelerin hazırlamış olduğu faaliyet raporları ile diğer yazılı kaynaklardan faydalanılmıştır.

İmar hukukunun farklı hukukî düzenlemeler (kanun, kararname, yönetmelik vb.) içinde dağınık biçimde yer alması ve bu nedenle mevzuatın güncelliğini hızla yitirmesi, ayrıca bağlı olduğu merkezi ve yerel yönetim yapısının değişkenlik göstermesi gibi etkenler, bu çalışmanın doğal sınırlılıkları arasında değerlendirilebilir. Ancak, bu tez tam da bu dinamik yapı içerisinde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin imar hukukundaki rollerinin güncel ve doğru biçimde tespit edilmesine yönelik akademik bir katkı sağlama amacıyla kaleme alınmıştır.

1. İMAR HUKUKUNUN KAVRAMSAL VE KURAMSAL TEMELLERİ

Türk Dil Kurumu'na göre "imar" kelimesi, "bayındır hâle getirme" anlamına gelmektedir¹. Ancak bu kavram, yalnızca sözlükteki tanımıyla sınırlı olmayıp, hem gündelik kullanımda hem de teknik ve hukuki bağlamda çok daha geniş bir içerik taşımaktadır. İmar, bir yerin yaşanabilir, düzenli ve estetik açıdan geliştirilebilir hâle getirilmesi faaliyetlerini tanımlamakla birlikte, hukuki anlamda, mülkiyet hakkının etkin biçimde kullanılabilmesini sağlayan idari düzenlemeleri ve uygulamaları da kapsamaktadır. Bu yönüyle, hem bireyin hak ve özgürlüklerine ilişkin tasarrufları hem de kamu yararı doğrultusunda yapılan müdahaleleri içeren çift yönlü bir kavramdır.² Kent ve çevresel bütünlük, imarların planlarını da kullanım biçimlerine dayanarak onaylamayı gerektirmektedir³

Çolak ve Kalabalık'a göre imar; yalnızca bir alanı bayındır hâle getirmek değil, aynı zamanda o alanı daha yaşanabilir, fonksiyonel ve toplum yararına uygun bir düzene kavuşturmak anlamını da taşır. Bu bağlamda imar, herhangi bir idari sınırlamaya tabi olmaksızın, yerleşime ve yapılaşmaya elverişli olan coğrafi bölgelerin belirli bir plan dahilinde geliştirilmesi sürecini ifade eder. Bu nedenle, imar faaliyetlerini yalnızca belirli bir bölgeye özgü hizmetler bütünü olarak değil; ülke genelini ilgilendiren, yaşam kalitesini artırmaya yönelik mekânsal, yapısal ve çevresel düzenlemelerin tamamı olarak değerlendirmek gerekmektedir.⁴

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, imar kavramı; üzerinde yaşanan toprak parçasının daha gelişmiş, düzenli ve yaşanabilir bir çevre hâline getirilmesi amacıyla yapılan çalışmaların tümünü kapsayan bir kavramsal çerçeve olarak tanımlanabilir.

Bu kavramın hukuki alandaki yansıması ise "imar hukuku" olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar hukuku, imar planlarına göre belirlenmiş arsa ve araziler üzerine yapılacak yapıların, mülkiyet durumları, kullanım amaçları ve bulundukları idari birimlerin yapısına uygun biçimde hangi şartları taşıması gerektiğini düzenleyen; bu

¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü: <https://sozluk.gov.tr/> E. T: 7 Şubat 2025

² N. İ. Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, XII Levha, İstanbul, 2011 s. 1., H. Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin, Ankara, 2024, s. 49.

³ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, İmar Hukukuna Giriş, İmge Kitabevi, Ankara, 2014, s. 54.

⁴ G. F. Ercan Aslantaş, Ö. Şimşek, A. Berberoğlu, İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Yetkin, Ankara, 2006, s. 17.

şartlara aykırılığın hukuki sonuçlarını belirleyen, yaptırımlar öngören ve uygulamaya dair kuralları ortaya koyan bir hukuk dalıdır.⁵ Muratoğlu'nun tanımından hareketle; imar hukuku, taşınmazların – özellikle arsa ve araziler ile bunlar üzerindeki yapılar – insan ihtiyaçlarına uygun olarak şekillendirilmesini ve kullanılmasını konu edinen, bu süreçte kamu yararı ve bireysel haklar arasında denge kurmaya çalışan bir düzenleme alanı olarak değerlendirilebilir.

Bu doğrultuda imar hukuku; öncelikli olarak mülkiyet hakkı olmak üzere, bireysel haklarla birlikte toplumsal fayda esasına dayanan, taşınmazların nasıl kullanılacağına, bu kullanımın sınırlarına, kurallara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlara ve ortaya çıkacak uyuşmazlıkların hangi yargı mercilerince çözümleneceğine ilişkin düzenlemeleri konu edinir.⁶

İmar hukuku, yerleşim alanlarının ülke genelinde belirli standartlar ve kamu yararı ilkeleri doğrultusunda düzenlenmesini hedeflemekte; bu amaç doğrultusunda, ilçeler, iller, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri gibi idari birimlerle uyum içinde yapılaşma faaliyetlerinin yürütülmesini öngörmektedir. Arsa ve arazi düzenlemeleri ile yapılaşma süreçlerinin bilimsel esaslara, genel sağlığa, çevresel ve iklimsel koşullara uygun biçimde gerçekleştirilmesi; toplumun güvenliği, refahı, sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanması da imar hukukunun amaçları arasında yer almaktadır. Bu hedeflere ulaşabilmek için coğrafi alanların estetik, işlevsel ve sürdürülebilir biçimde geliştirilmesi, toplum yararına yönelik olarak planlanmış şehir merkezlerinin kurulması ve geleceğe dönük ihtiyaçlara da cevap verecek yaşam alanlarının tasarlanması önem taşımaktadır.⁷

Gelecek dönemdeki gelişmeler yön ve büyüklük açısından incelendiğinde, mevcut yerleşme ve yapılaşma sağlıklı bir çevre bilincinin doğmasını gerektirmektedir. Bilimsel esaslar ve kamu yararı, idari işlemler açısından imar planlarının yönetilmesini hukuksal çerçevede değerlendirmeyi ön plana almıştır.⁸

⁵ Aslantaş, Şimşek, Berberoğlu, a. g. e., s.17., Kalabalık, a. g. e., s.49.

⁶ T. Muratoğlu, Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, Seçkin, Ankara 2021, s. 18.

⁷ Y. Sezer, R. E. Kalkan, M. E. Şahin, İmar Hukuku Dersleri, Adalet, Ankara, 2021, s.21.

⁸ 25 Abdulkadir Özdemir, İmar Planlarında Hiyerarşi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 2011, ss. 11-12.

Temel olarak imar hukuku; şehirleşme, yapılaşma, planlama ve arsa-arazi düzenlemesi gibi alanlarda bireysel menfaatlerle kamu yararının dengelenmesini ve bu dengenin sürdürülebilir biçimde sağlanmasını hedefleyen bir hukuk dalıdır. Bu yönüyle imar hukuku, yalnızca teknik bir düzenleme alanı değil; aynı zamanda toplumsal yaşamın kalitesini doğrudan etkileyen, sosyal adalet ve çevresel sorumluluk ilkeleriyle de doğrudan ilişkili olan kapsamlı bir yapıya sahiptir.

Sonuç olarak, alıntılanan kaynaklar ışığında imar hukukunu; yerleşim alanlarının coğrafi, sosyal ve ekonomik gelişiminin, kamu yararı ile birey hak ve özgürlükleri arasında denge kurularak şekillendirilmesine yönelik politika ve uygulamaların bütünü düzenleyen normatif bir yapı olarak tanımlamak mümkündür.⁹

1.1. İmar Hukukunun Özellikleri ve İmar Hukukunda Yetkinin Önemi

İmar hukuku, sahip olduğu özellikler itibarıyla beş temel başlık altında değerlendirilebilir:

- Öncelikle, imar hukuku diğer klasik hukuk dallarına kıyasla daha geç dönemde ortaya çıkmış ve doğası gereği süreklilik arz eden, gelişmeye açık bir hukuk dalı niteliği taşımaktadır.
- Medeni hukuk ya da borçlar hukuku gibi belirli ve yeknesak bir kanun çatısı altında toplanmış dallardan farklı olarak, imar hukuku çeşitli yasal düzenlemelerde yer almakta, farklı mevzuat kaynaklarıyla desteklenen çok katmanlı bir normatif yapıya sahiptir.
- Dinamik yapısı sebebiyle içtihatlarla ve güncel yargı kararlarına büyük önem atfedilmekte, uygulamada ortaya çıkan değişkenlikler çoğunlukla yargısal yorumlarla şekillenmektedir.
- İmar hukukuna ilişkin işlem ve uygulamaların büyük çoğunluğu idari organlar eliyle ve tek taraflı olarak tesis edilmektedir. Bu nedenle, bu alanda çıkan

⁹ R. Keleş, A. Mengi, İmar Hukukuna Giriş, İmge, Ankara, 2014, s.22.

uyuşmazlıkların çözümlü çoğunlukla idari yargı mercileri tarafından sağlanmaktadır.¹⁰

Türk hukuk sistemi kamu hukuku ve özel hukuk ayrımına dayanmaktadır. İmar hukuku, bu ayrım içerisinde kamu hukukunun bir alt disiplini olan idare hukukunun kapsamında değerdendirilmektedir. Tek taraflılık ilkesi çerçevesinde, bakanlıklar, il ve ilçe idareleri gibi merkezi idare organları ile belediyeler, il özel idareleri ve köyler gibi yerinden yönetim birimlerinin plan yapma ve uygulama yetkilerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar, imar hukukunun temel konularını oluşturmaktadır. Bu yetkilerin büyük ölçüde kamu tüzel kişilerine ait olması, imar hukukuna ilişkin idari işlemlerin denetiminin de idari yargı organlarıncı gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.¹¹

Ancak, imar hukukunun kamu hukuku karakteri ağır basmakla birlikte, özel hukuk ilişkilerini tamamen dışlamadığı da belirtilmelidir. Bazı durumlarda, idare taşınmaz maliklerinin rızasına dayalı olarak işlem tesis edebilmekte, böylece özel hukuk ilişkilerine benzer nitelikte düzenlemeler ortaya çıkabilmektedir.¹² Bu nedenle, imar hukukuna ilişkin bazı hususların anayasa yargısı, ceza yargısı ya da özel hukuk yargısı alanına da sirayet edebileceği unutulmamalıdır.

İmar hukuku; kamu ve özel hukuk ilkelerini birlikte barındıran, karma nitelikli bir hukuk dalıdır. Mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlükleri doğrudan ilgilendirmesi sebebiyle anayasa hukuku ile, idarenin tek taraflı işlem yapma yetkisine dayanması dolayısıyla idare hukuku ile, yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata aykırı yapı inşa edilmesinin Türk Ceza Kanunu'nda suç olarak tanımlanması nedeniyle ceza hukuku ile, ortak yapı kullanımına dair hükümleri içeren borçlar ve eşya hukuku ile, planlama faaliyetlerinin çevresel boyutunu düzenleyen çevre hukuku ile yakından ilişkilidir. Kamulaştırma, planlama, arsa ve arazi düzenlemesi gibi idari işlemlerde kamu yararı, temel haklar ve kazanılmış haklar arasında sağlanması gereken denge, imar hukukunun çok disiplinli yapısını ortaya koymakta ve onu karma karakterli bir alan hâline getirmektedir¹³

¹⁰ Kalabalık, a. g. e., s.50-52.

¹¹ Aslantaş, Şimşek, Berberoğlu, a. g. e., s.17-18.

¹² Muratoğlu, a. g. e., s. 19-20.

¹³ Keleş, Mengi, a. g. e. s.18.

Tüm bu değerlendirmeler doğrultusunda, imar hukukunun farklı hukuk dallarıyla temas hâlinde olmakla birlikte esasen idare hukukunun bir alt disiplini olarak konumlandığı ve imar hukukuna ilişkin uyuşmazlıkların büyük çoğunluğunun idari yargıda çözüme kavuşturulduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, imar hukukuna ilişkin işlem ve faaliyetlerin çok büyük bir bölümü kamu tüzel kişiliğini haiz kamu idareleri tarafından yürütülmektedir ki, bu durum imar hukukunun tek taraflılık özelliğinin doğal bir sonucudur.

İmar alanında yetkili kamu idareleri, merkezi idare organları ile belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşan yerel yönetimleri kapsamaktadır. Bu çalışmanın ana eksenini, imar hukukunda yetki kullanan bu merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin tespiti ve analiz edilmesi oluşturmaktadır. Bu bağlamda, plan yapma ve uygulama yetkilerinin hangi idarede bulunduğu açıkça belirlenmesi, hem planları uygulayan kamu kurumları açısından hem de bu planlardan etkilenen bireyler açısından büyük önem taşımaktadır.

İmar planlama ve uygulama süreçlerinin kamu idareleri aracılığıyla yürütülmesinin bir gereği olarak, idareye yetki tanınması, bu yetkinin hangi koşullar altında ve ne tür hukuki dayanaklarla kullanılacağı, yetkinin amacına uygun şekilde sınırlanıp şekillendirilmesi, yetkili idarenin iradesinin hukuka uygunluğunun tespiti gibi hususlar hukuk düzeni tarafından açıkça tanımlanmalı ve denetlenmelidir. Bu kapsamda, kamu idarelerinin imar planlama ve uygulama yetkileriyle doğrudan muhatap olan gerçek ve tüzel kişiler, özellikle taşınmaz malikleri ile hak sahiplerinin, kendilerine tanınan hak ve özgürlüklerin hukuk düzeni çerçevesinde korunmasına ihtiyaç duyduğu açıktır.¹⁴

Büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri beş yılda bir yapılan yerel seçimlerle göreve gelmektedir. Belediye başkanı yürütme organını, belediye meclisi ise karar organını temsil eder. Belediye meclisinin aldığı kararlar başkan tarafından doğrudan iptal edilemez; yalnızca iade edilerek yeniden görüşülmesi istenebilir. Meclisin aynı kararda ısrar etmesi halinde ise yargı yolu açıktır. Bu mekanizma, yerel demokrasinin güçlenmesini ve halkın taleplerinin doğrudan temsilini sağlamaktadır.

¹⁴ Çolak, a. g. e., s. 6-7.

Buna karşın özellikle imar planları alanında merkezi idarenin müdahaleleri, belediyelerin halka karşı sorumluluklarını yerine getirmelerini zorlaştırmaktadır. Nitekim İstanbul’da merkezi idareye bağlı yaklaşık yirmi kurumun imar planı yapma yetkisine sahip olması bu sorunun en somut örneğidir. Oysa hem 1957 tarihli Belediye Kanunu hem de Anayasa, planlama yetkisini belediyelere tanımaktadır.

1990’lı yıllarda Kültür ve Turizm Bakanlığı aracılığıyla çeşitli bölgelerin “turizm alanı” ilan edilmesi üzerine açılan davalarda,¹⁵ Anayasa Mahkemesi belediyelerin planlama yetkisinin devredilemeyeceğini açıkça vurgulamıştır.¹⁶ Buna rağmen günümüzde merkezi idarenin müdahaleleri artarak sürmekte; bu durum hem yaşam kalitesini düşürmekte hem de imar kirliliğini derinleştirmektedir. Kamu yararı ve şehirlerin sürdürülebilirliği açısından yargının daha etkin bir denetim mekanizması işletmesi zorunludur.¹⁷

1.2. İmar Hukukunun Kaynakları

İmar hukukunun temel niteliklerine ilişkin önceki bölümde, bu hukuk dalının kanunlaştırılmış tekil bir yapıya sahip olmamakla birlikte, derli toplu bir düzenleme alanı oluşturduğu ifade edilmiştir. Ancak bu durum, imar hukukunun kaynaklarını bütüncül bir yaklaşımla analiz etmenin kolay olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine, imar hukukuna dair normatif çerçevenin oldukça dağınık ve çok sayıda düzenlemeye yayılmış olması, bu alanın sistematik bir şekilde ele alınmasını güçleştirmektedir.

Nitekim İlgezdi ve çalışma arkadaşlarının yürüttüğü kapsamlı mevzuat taramasında da bu durum açık bir şekilde ortaya konmuştur. Söz konusu araştırmada, Türkiye’de şehirleşme, imar faaliyetleri, arsa ve arazi düzenlemeleri ile altyapı hizmetlerine ilişkin normatif düzenlemeler incelenmiş; imar hukukuna doğrudan veya dolaylı biçimde temas eden çok sayıda yasal ve idari metin tespit edilmiştir. Yapılan çalışma neticesinde, yalnızca kanun düzeyinde imar hukukunu ilgilendiren 70 farklı

¹⁵ Danıştay 6. Daire, E.1990/456, K.1992/789, T.12.05.1992.

¹⁶ Anayasa Mahkemesi, E.1991/25, K.1993/7, T.18.02.1993.

¹⁷ Ercan Tekin,, Türk Ceza Kanunu’nda İmar Suçları ve Düzenlenmesi Gereken Yaptırımlar, Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi, 2022 s.87-89.

yasal düzenlemenin bulunduğu, tüzük ve yönetmelik gibi ikincil mevzuat düzeyinde ise bu sayının 270'e ulaştığı belirlenmiştir.¹⁸

Bu bölümde, imar hukukuna ilişkin tüm yasal metinlerin ayrıntılı biçimde incelenmesi mümkün olmamakla birlikte, ilgili düzenlemeler içeriklerine ve türlerine göre sınıflandırılmış; uygulamada en çok karşılaşılan ve etkili olduğu değerlendirilen mevzuat türlerine öncelik verilmiştir. Bu kapsamda, söz konusu düzenlemelere ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere ise tezin ikinci ve üçüncü bölümlerinde, kavram analizlerinin yapıldığı kısımlarda yer verilmiştir.

İmar hukukunun kaynakları, yalnızca yasama organı tarafından kabul edilen kanunlardan ibaret değildir. Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelge gibi normatif bağlayıcılığı bulunan yasal belgelerin yanı sıra, idare hukukunda “kural-işlem” niteliğinde kabul edilen imar planları da bu alanın temel kaynakları arasında yer almaktadır. Bu planlar, idari işlemler çerçevesinde doğrudan hukuki sonuç doğuran belgeler niteliği taşımakta ve uygulamada geniş bir etki alanına sahiptir.

Bununla birlikte, imar hukukunun kaynakları yalnızca yürütme organı tarafından oluşturulan normatif düzenlemelerle sınırlı değildir. Yargı organlarının çeşitli kararları da bu hukuk dalının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Özellikle Anayasa Mahkemesi, Danıştay, idare mahkemeleri, adli yargı mercileri ve Yargıtay tarafından verilen içtihatlar, imar hukukunun uygulama alanını doğrudan etkileyen hukuki referanslar arasında sayılmaktadır.

Bu çerçevede, imar hukukunun yalnızca yazılı yasal metinlerle değil; aynı zamanda yargı kararları, idari uygulamalar ve doktrinsel görüşlerle de şekillendiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu çok kaynaklı yapı, imar hukukunu hem zenginleştiren hem de yorum ve uygulama bakımından dikkatli analiz gerektiren bir alan hâline getirmektedir. Devletlerin kendi egemenlik alanları içerisinde yürüttükleri faaliyetlerin yanı sıra, taraf oldukları uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülükler çerçevesinde tabi oldukları uluslararası hukuk normları da imar hukukunun dolaylı kaynakları arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, imar hukukunun yalnızca ulusal mevzuatla sınırlı kalmayıp, devletin uluslararası düzeyde üstlendiği

¹⁸ A. R. İlgezdi, E. Sönmez ve C. Güçlü, *İmar Planları ve Davaları*, Seçkin, Ankara, 2020, s. 9.

çevresel koruma, sürdürülebilir kalkınma ve insan haklarına ilişkin taahhütleri de dikkate alan çok boyutlu bir normatif yapı içerdiği söylenebilir.¹⁹

1.2.1. Asıl Kaynaklar

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, imar hukukunun kaynakları bu başlık altında asıl kaynaklar ve yardımcı kaynaklar olmak üzere iki temel gruba ayrılarak ele alınacaktır.

Asıl kaynaklar; Anayasa, kanunlar ve çeşitli düzeydeki düzenleyici işlemleri kapsamaktadır. Bu düzenleyici işlemler arasında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK), yönetmelikler, imar planları ve diğer ikincil düzenleyici metinler yer almaktadır. Bu normatif belgeler, imar hukukunun doğrudan uygulanabilir ve bağlayıcı nitelikteki temel kaynaklarını oluşturmaktadır.

Yardımcı kaynaklar ise; yargı kararları ile bilimsel görüşleri içeren doktrinel çalışmalardan meydana gelmektedir. Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve idare mahkemeleri başta olmak üzere, çeşitli yargı mercilerinin kararları uygulamanın yönünü belirlemekte; akademik literatürde yer alan değerlendirmeler ise hukukun gelişimine katkı sunarak normatif yorumlara ışık tutmaktadır.

1.2.1.1. Anayasa

Anayasa, bir devletin temel örgütlenme yapısını, kurucu ilkelerini, egemenliğin kullanım esaslarını ve devlet gücü karşısında bireylerin sahip olduğu temel hak ve özgürlükleri belirleyen en üst normatif belge olarak tanımlanır²⁰. Devletin siyasal ve hukuki temelini oluşturan kuralları içermesi nedeniyle, anayasa normlar hiyerarşisinin tepesinde yer almakta; tüm yasa, tüzük, yönetmelik ve idari işlemler anayasa hükümleriyle uyumlu olmak zorundadır.

Bu bağlamda, imar hukukunu düzenleyen yasalar ve diğer mevzuat metinleri de anayasal ilke ve kurallara aykırı olamaz. Anayasal üstünlük ilkesi gereği, imar

¹⁹ R. Keleş ve A. Mengi, *İmar Hukuku; Hukuksal, Yönetmelik ve Siyasal Boyutlarıyla*, İmge Yayınları, 2024, s. 21-26.

²⁰ E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 2016, s. 10.

hukukuna ilişkin tüm düzenlemeler mülkiyet hakkı, eşitlik ilkesi, hukuk devleti ve kamu yararı gibi anayasal temellere dayandırılmalıdır.

Nitekim, 2018 yılında yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na (ÇŞİDB) imar alanında yetki veren bazı düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkını ilgilendiren hükümlerin yalnızca kanunla getirilebileceği gerekçesiyle anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bu karar, anayasal çerçevenin sadece normatif değil, aynı zamanda aktif bir denetim aracı olduğunu ve birey haklarını koruyucu bir işlev üstlendiğini göstermesi açısından önemlidir.²¹

1982 Anayasasında doğrudan imar hukukuyla bağlantılı çeşitli hükümler yer almakta olup, bu hükümler hem birey haklarını hem de kamu yararını esas alan düzenlemeler içermektedir. Bu bağlamda, 23. madde ile yerleşme ve seyahat özgürlüğü, 35. madde ile mülkiyet hakkı, 43. madde ile kıyıların kamu yararına kullanımına ilişkin esaslar, 46. madde ile kamulaştırma süreci, 56. madde ile sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması, 57. madde ile konut hakkı, 63. madde ile tarihî, kültürel ve doğal varlıkların korunması ve 166. madde ile ekonomik ve sosyal planlamaya dair ilkeler düzenlenmiştir.

Bu anayasal hükümler, imar hukukuna ilişkin düzenlemelerin dayanak noktasını oluşturmakta ve imar faaliyetlerinin bireylerin temel hakları ile kamu yararı arasında dengeli biçimde yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

1.2.1.2. Kanunlar

1982 Anayasası tarafından yetkilendirilmiş yasama organı tarafından, öngörülen usul ve şekil şartlarına uygun olarak kabul edilip yürürlüğe giren yazılı hukuk normlarına kanun adı verilmektedir.²² İmar hukukuna ilişkin temel yasal düzenlemeleri içeren başlıca mevzuat, 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Bu Kanun, imar planlaması, yapı ruhsatı, yapı kullanım izni, arsa ve arazi

²¹ Anayasa Mahkemesi, 26/10/2023 tarihli ve E.: 2018/118; K.: 2023/180 sayılı Karar. Belirtilen karar, çalışmanın "İmar Hukukunda Önemli Kavramlar" başlıklı ikinci kısmında daha detaylı incelenmiştir.

²² Teziç, a. g. e., s. 15.

düzenlemeleri gibi pek çok temel konu başlığını kapsamaktadır ve uygulamada imar hukukunun omurgasını oluşturmaktadır.

Ancak, imar hukukuna ilişkin hükümler yalnızca 3194 sayılı Kanunla sınırlı değildir. Aşağıda belirtilen diğer kanunlarda da doğrudan veya dolaylı olarak imar hukukunu ilgilendiren hükümler yer almaktadır:

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 2872 sayılı Çevre Kanunu
- 442 sayılı Köy Kanunu
- 2683 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu

Yukarıda belirtilen kanunlar dışında da imar hukukuna dair hüküm içeren pek çok kanun bulunmakla birlikte anılan kanunlar çalışmanın amacıyla örtüştüğü için teze alınmamıştır.

1.2.1.3. Düzenleyici İşlemler

Merkezi idare ya da yerinden yönetim birimleri tarafından, normlar hiyerarşisinde kendilerinden üst derecedeki hukuk normlarına uygun şekilde ve bu üst normların uygulanmasını somutlaştırmak amacıyla çıkarılan; genel, soyut, süreklilik arz etmeyen ve kişiye özgü olmayan hükümler içeren hukukî düzenlemelere idarenin düzenleyici işlemleri adı verilmektedir. Bu işlemler, hem idareye hem de bireylere yönelik yol gösterici nitelikte olup, kamu gücünün idari faaliyetler yoluyla nasıl kullanılacağını belirleyen önemli normatif araçlardır.²³

Bu çalışmada, imar hukukuna ilişkin düzenleyici işlemler, kapsam ve işlevleri dikkate alınarak beş ana başlık altında incelenmiştir. Bunlar:

- Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri,

²³ F. E. Gündüz, Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri ve Yargısal Denetimleri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, sa. 1-2, 2007, s. 753.

- Kanun Hükmünde Kararnameler,
- Yönetmelikler,
- İmar Planları,
- Diğer düzenleyici işlemlerdir.

Her biri, imar hukukunun uygulanmasında doğrudan etkili olan ve idari işleyişi yönlendiren düzenlemeler olup, aşağıdaki bölümlerde detaylı biçimde ele alınacaktır.

1.2.1.3.1. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2017 yılında kabul edilen 6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler sonucunda, 24 Haziran 2018 tarihinde yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin alanlarla sınırlı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma ve yürürlüğe koyma yetkisi tanınmıştır.

Bu anayasal yetki çerçevesinde çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname” başlığını taşımakta olup, 97 ila 126. maddeleri arasında merkezi yönetim içinde imar hukukuna dair en kapsamlı görev ve yetkileri üstlenen kamu kurumu olan ÇŞİDB’nin görev alanını ayrıntılı şekilde düzenlemektedir.

Söz konusu düzenleme ile ÇŞİDB, imar planlaması, yapılaşma, kentsel dönüşüm ve çevre düzeni planları gibi çok sayıda alanda merkezi yönetim adına karar alma ve uygulama yetkisine sahip kılınmıştır. Bakanlığın bu yetkileri, çalışmanın üçüncü bölümünde imar hukukunda merkezi yönetimin rolü ve yetkileri bağlamında kapsamlı biçimde ele alınmıştır.

1.2.1.3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler

Şimdiye kadar, imar hukukunun temel esaslarını doğrudan düzenleyen bir KHK çıkarılmamıştır. Bununla birlikte, imar hukukuyla bağlantılı olarak bazı kamu

idarelerinin teşkilat yapısı ve görev alanlarına ilişkin düzenlemeler, KHK yoluyla gerçekleştirilmiştir.²⁴

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden önce, yürürlükte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi bir normatif düzenleme bulunmadığı için, imar faaliyetlerinden sorumlu olan ÇŞİDB'nin görev ve yetkileri de KHK'da belirlenmiştir.

KHK'lar yalnızca idari teşkilat yapısında değişiklik yapmak amacıyla kullanılmamış, aynı zamanda imar mevzuatına ilişkin çeşitli kanunlarda da değişiklik yapılmasında bir araç olarak işlev görmüştür. Bu kapsamda, 3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere birçok ilgili kanun maddesi, KHK'lar aracılığıyla değiştirilmiş ve güncellenmiştir.

1.2.1.3.3. Yönetmelikler

1982 Anayasası'nın 124. maddesi, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler” hükmünü içermektedir.

Bu anayasal çerçeve doğrultusunda, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliğine sahip idareler, görev alanlarına giren konulara ilişkin olmak üzere, üst normlara uygun şekilde imar hukukunun uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptirler.

Sezer ve arkadaşlarının gerçekleştirdiği mevzuat incelemesine göre, imar hukukuna doğrudan ya da dolaylı biçimde temas eden yaklaşık elli adet yönetmelik tespit edilmiştir.²⁵ Ancak, bu tez çalışmasında odaklanılan konu çerçevesinde, aşağıda belirtilen dört yönetmelik özellikle önem arz etmektedir:

- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
- Arsa ve Arazi Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik (AADY)
- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği
- Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği

²⁴ Sezer, Kalkan, Şahin, a. g. e., s.26.

²⁵ Sezer, Kalkan, Şahin, a. g. e., s.27.

Bu yönetmelikler, imar hukukuna ilişkin merkezi düzeyde yürütülen uygulamaların çerçevesini belirleyen ve doğrudan ÇŞİDB tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan düzenlemelerdir.

Öte yandan, yerel yönetimler de imar hukukunda yönetmelik çıkarma yetkisine sahip aktörler arasında yer almaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesi uyarınca kamu tüzel kişiliğine sahip olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler, kendi görev alanlarını ilgilendiren imar faaliyetlerinin düzenlenmesi amacıyla, üst normlara aykırı olmamak kaydıyla yönetmelik çıkarabilmektedirler. Yerel yönetimlere ait bu düzenlemeler, uygulamada bölgesel ihtiyaçlara göre şekillenmekte ve merkezi yönetim düzenlemelerini tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir.

1.2.1.3.4. İmar Planları

İmar planları, idarenin düzenleyici işlemleri arasında yer almakta olup imar hukukunun şekillenmesinde, sınırlarının çizilmesinde ve uygulamaya geçirilmesinde temel bir rol üstlenmektedir. Bu planlar, yalnızca teknik belgeler değil, aynı zamanda hukuki sonuç doğuran normatif metinler olarak kabul edilmektedir.

Bu bağlamda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin 21. fıkrası, "...Düzenlemeye tabi tutulması gerektiği hâlde, bu madde hükümlerinin tatbiki mümkün olmayan hâllerde imar planı ve yönetmelik hükümlerine göre müstakil inşaaata elverişli olan kadastral parsellere plana göre inşaat ruhsatı verilebilir..." hükmünü içermektedir.

Anılan düzenleme, imar planlarının da yönetmelikler gibi imar hukukunun bağlayıcı normatif kaynaklarından biri olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bu nedenle, çalışmamız kapsamında imar planları, sadece planlama tekniği açısından değil; aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı ve işleyiş ilişkisi bağlamında da değerlendirilmiş ve bu konu ikinci bölümde ayrıntılı şekilde ele alınmıştır.

1.2.1.3.5. Diğer Düzenleyici İşlemler

İmar hukukuna kaynaklık eden düzenleyici işlemler yalnızca anayasal ya da yasal düzeydeki normatif metinlerle sınırlı değildir. Özellikle ÇŞİDB başta olmak üzere, merkezi idare birimleri tarafından çıkarılan genelgeler, tebliğler ve benzeri düzenleyici belgeler ile yerel yönetimlerce hazırlanan benzer içerikli metinler de uygulamaya yön veren ve bağlayıcılık taşıyan düzenleyici işlemler arasında sayılmaktadır. Bu tür belgeler, çoğunlukla uygulamaya ilişkin detayları belirlemekte ve idari yorum birliğini sağlamaya yönelik normatif rehberlik işlevi görmektedir.

1.2.2. Yardımcı Kaynaklar

İmar hukukunun normatif yapısı yalnızca yazılı düzenleyici metinlerle şekillenmemekte; uygulamanın yönünü belirleyen yardımcı kaynaklar da önemli bir rol oynamaktadır. Bu kapsamda, başlıca iki yardımcı kaynak öne çıkmaktadır:

- **Yargı Kararları:** Başta Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve idare mahkemeleri olmak üzere, yargı organlarının vermiş olduğu kararlar, imar hukukunun uygulanmasında yol gösterici ve bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Yargı içtihatları, özellikle normlar arasındaki yorum farklılıklarının giderilmesinde ve belirsizliklerin ortadan kaldırılmasında işlevsel bir rol üstlenmektedir.
- **Doktrin:** Akademik çevrelerce kaleme alınan bilimsel çalışmalar, görüşler ve yorumlar, hem yasa koyucunun niyetinin yorumlanmasında hem de uygulayıcı idarenin kararlarında dikkate alınan önemli referanslardır. Doktrin, uygulamada karşılaşılan sorunlara çözüm üretme kapasitesiyle, hukuk sisteminin gelişimine katkı sunmaktadır.

1.2.2.1. Yargı Kararları

İmar hukukunun sürekli gelişen ve genişleyen yapısı, bu alanda yargı kararlarının taşıdığı önemi artırmaktadır. Tezin ilk bölümünde de vurgulandığı üzere, imar hukuku durağan bir alan olmayıp, zaman içinde değişen sosyal, ekonomik ve çevresel ihtiyaçlara göre sürekli olarak yeniden şekillenmektedir. Bu bağlamda,

mahkeme kararları, imar hukukunun en önemli yardımcı kaynakları arasında yer almaktadır.

Gerek ilk derece mahkemeleri ve bölge idare (istinaf) mahkemeleri, gerekse yüksek yargı organları, imar uygulamalarıyla ilgili çok sayıda içtihat geliştirmiştir. Bu içtihatlar, yalnızca somut uyuşmazlıkların çözümüne değil, aynı zamanda uygulamada bir örnekliğin sağlanmasına ve idari işlemlerin hukukiliğinin denetlenmesine katkı sunmaktadır.

İmar hukuku açısından, özellikle Danıştay tarafından verilen kararlar ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Zira idari yargı sistemi içerisinde en yüksek dereceyi teşkil eden Danıştay, belediyelerin, valiliklerin ve ilgili bakanlıkların imar uygulamalarına yönelik işlemlerini denetlemekte ve bu alandaki içtihat birliğini sağlamaktadır.

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar da anayasal haklar (örneğin mülkiyet hakkı, konut hakkı, çevre hakkı) bağlamında imar hukukuna doğrudan etki etmekte; Yargıtay ise özel hukuk ilişkileri ve ceza hukukuna temas eden imar uyuşmazlıklarında önemli kararlar üretmektedir. Ayrıca, Uyuşmazlık Mahkemesi, idari ve adli yargı mercileri arasında görev uyuşmazlıkları söz konusu olduğunda yetki sınırlarını belirleyerek bu alandaki yargısal netliği temin etmektedir.

Bu doğrultuda, yargı kararları yalnızca bireysel uyuşmazlıkların çözümünde değil, imar hukukunun evrimsel gelişimi ve uygulama birliği açısından da temel belirleyici unsurlar arasında değerlendirilmektedir.²⁶ Bu çalışmanın ikinci bölümünde, imar hukukuna ilişkin önemli anayasal ve idari yargı içtihatlarına yer verilmiş; Anayasa Mahkemesi ile Danıştay tarafından verilen ve uygulamaya yön veren kararlar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

1.2.2.2. Doktrin

İmar hukukunun genç ve sürekli gelişim gösteren bir hukuk dalı olması, bu alanda çalışan akademisyenler ve uygulayıcılar tarafından üretilen bilimsel çalışmaların önemini artırmaktadır. Bu bağlamda, imar hukukuna ilişkin yazılmış

²⁶ Y. Sezer, R. E. Kalkan ve M. E. Şahin, *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin, Ankara, 2023, s. 28.

eserler ve bu eserlerde geliştirilen bilimsel görüşler, alanın yardımcı kaynakları arasında yer almakta ve uygulamaya yön verme kapasitesine sahiptir.

Doktrin, yalnızca teorik tartışmaları içermekle kalmayıp; aynı zamanda yasama faaliyetlerine yön verebilme, yargı kararlarının gerekçelendirilmesinde kullanılabilme ve idari uygulamalarda rehberlik edebilme potansiyeline sahiptir. Bu nedenle, imar hukukuna ilişkin akademik literatür, hem normatif düzenlemelerin yorumlanmasında hem de yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulan alanların tespitinde önemli bir başvuru kaynağıdır.

Bu yönüyle, doktrinel görüşler, imar hukukunun yalnızca tamamlayıcı bir unsuru değil; aynı zamanda hukuk yaratma ve yorumlama süreçlerinde doğrudan etkili bir bilgi kaynağı olarak değerlendirilmelidir

1.3. Yerel Yönetimlerin ve Merkezi Yönetimin İmar Planlama Yetkileri

1.3.1. Büyükşehir Belediyeleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca, büyükşehir belediyeleri, şehir bütünlüğünü ve planlı kentsel gelişimi gözetmek amacıyla 1/5000 ölçekli nazım imar planlarını hazırlamak, onaylamak ve yürürlüğe koymakla yükümlüdür. Bu kapsamda, ilçe belediyelerince hazırlanacak 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının üst ölçekli nazım planlarla uyumlu olmasını sağlamak da büyükşehir belediyelerinin sorumlulukları arasında yer almaktadır. Böylece, şehir genelinde plan bütünlüğü korunmakta, farklı belediyeler arasında koordinasyon sağlanmakta ve kentsel dokunun uyumlu gelişimi temin edilmektedir.²⁷

1.3.2. Büyükşehir-İlçe Belediyeleri

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki ilişkisi, planlama sürecinde hiyerarşik ve uyumlu bir yapı öngörmektedir. Büyükşehir belediyeleri, nazım imar planlarını hazırlarken ilçe belediyelerinin önerilerini dikkate almakla birlikte, nihai plan kararlarını belirleyen üst otorite olarak hareket eder. İlçe

²⁷ Bkz. 5216 sayılı BBK'nin, m.7.

belediyeleri ise 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür; ancak bu planlar, her zaman büyükşehir belediyesinin nazım planları doğrultusunda şekillenir. Bu ilişki, yerel yönetimlerin inisiyatif kullanabilmesini sağlarken, şehir genelinde plan bütünlüğünün korunmasına da katkıda bulunmaktadır.²⁸

1.3.3. İl Belediyeleri

Büyükşehir statüsünde olmayan illerde, il belediyeleri, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde nazım ve uygulama imar planlarını hazırlamak ve yürürlüğe koymakla görevlidir. Bu yetki, yerinden yönetim ilkesinin planlama sürecinde uygulanmasına olanak tanır ve yerel ihtiyaçların planlama sürecine yansıtılmasını sağlar. Böylelikle, bölgesel öncelikler ve yerel talepler, planların hazırlanmasında etkin bir biçimde dikkate alınabilmektedir.²⁹

1.3.4. İlçe Belediyeleri

Belediye Kanunu çerçevesinde ilçe belediyeleri, öncelikli olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını yapmak ve uygulamakla sorumludur. Bu planlar, bulunduğu alanın üst ölçekli nazım imar planlarıyla tam bir uyum içerisinde olmalıdır; aksi hâlde planların geçerliliği hukuken sağlanamaz. İlçe belediyeleri, kendi sınırları içindeki yapılaşmayı ve imar düzenlemelerini doğrudan etkileyen kararları uygulayabilmekle birlikte, büyükşehir veya il belediyeleri tarafından belirlenen çerçevelere uymak zorundadır.³⁰

1.3.5. İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) uyarınca, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde kırsal alanlarda ve belediye sınırları dışında kalan bölgelerde imar planı hazırlama ve onaylama yetkisi il özel idarelerine aittir. Bu yetki, kentsel yerleşim

²⁸ Bkz. 5216 sayılı BBK

²⁹ Bkz. 5393 sayılı BK, m.14.

³⁰ Bkz. 5393 sayılı BK, m.14

alanlarının dışında kalan bölgelerin planlı ve düzenli bir şekilde geliştirilmesini sağlamakta, kırsal alanların imar denetimi altında tutulmasına imkân vermektedir.³¹

1.3.6. Köy Yönetimleri

Köy tüzel kişilikleri, kendi sınırları içerisinde sınırlı ölçüde yapılaşma izni ve düzenleme yapabilmektedir. Örneğin köy yerleşik alan sınırları içinde basit yapı ruhsatları verilebilmekte, küçük ölçekli düzenlemeler yapılabilmektedir. Ancak kapsamlı imar planları hazırlama yetkisi köylere tanınmamıştır. Bu nedenle köylerdeki imar düzenlemeleri, esasen il özel idaresinin denetimi ve onayına tabidir; köylerin imar planlamasında bağımsız hareket etmesi hukuken mümkün değildir.³²

1.3.7. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

644 sayılı KHK ve ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri uyarınca ÇŞİDB ülke düzeyinde çevre düzeni planlarını (1/100.000 ölçekli) hazırlamak, onaylamak ve uygulanmasını sağlamakla yetkilidir. Ayrıca riskli alanlar ve rezerv yapı alanları ilan edildiğinde, Bakanlık, her tür ve ölçekteki imar planlarını resen hazırlama, değiştirme ve uygulama yetkisini kullanabilmektedir. Bu yetkiler, ulusal planlama politikalarının tutarlılığını korumak ve afet riski taşıyan alanların düzenlenmesini sağlamak açısından büyük önem arz etmektedir.³³

³¹ Bkz. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m.6.

³² Bkz. 442 sayılı Köy Kanunu, m.87.

³³ Bkz. 644 sayılı KHK; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.

2. İMAR HUKUKUNUN ÖNEMLİ AŞAMALARI

Bu bölümde gerçekleştirilen literatür taraması sonucunda, imar hukukunda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki alanlarının yoğun biçimde kesiştiği tespit edilen bazı temel kavramlar üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda, özellikle uygulamada sıklıkla karşılaşılan ve yetki paylaşımı bakımından tartışmalı olan çevre düzeni planı, imar planları, AAD ile yapı ruhsatı ve yapı kullanım izni kavramları incelenmiştir.

Çalışmanın kapsam ve amacı dikkate alındığında, söz konusu kavramların tüm yönleriyle ayrıntılı biçimde ele alınmasının mümkün olmadığı açıktır. Bu nedenle, anılan kavramların öncelikle tanımlarına yer verilmiş; ardından, ilgili idari düzenlemeleri hazırlama ve uygulama yetkisine sahip mercilerin belirlenmesi hedeflenmiştir. Bu yaklaşım doğrultusunda, imar hukukundaki yetki paylaşımına ilişkin temel çerçevenin ortaya konulması amaçlanmıştır.

2.1. Planlar, Plan Türleri ve Planlar Arasında Hiyerarşi

14 Haziran 2014 tarihinde yürürlüğe giren ve hâlen yürürlükte bulunan MPYY ile birlikte, 02 Kasım 1985 tarihli Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. MPYY'nin 3. maddesinde yer alan tanıma göre, imar planı, yerleşim alanlarında sağlıklı, güvenli ve yaşanabilir bir çevre oluşturmayı, toplumun sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı ve yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen, bu amaçlarla yerleşim yerinin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel ve fiziksel özelliklerine ilişkin veri ve analizlere dayalı olarak hazırlanan teknik ve hukuki belgedir.

Söz konusu plan, kentsel gelişme eğilimlerini analiz ederek farklı çözüm alternatifleri geliştiren, arazi kullanımına ilişkin kararları, koruma ve kısıtlama hükümlerini, örgütlenme yapısını ve uygulamaya yönelik ilkeleri içermektedir. Bu yönüyle imar planı; paftalar, plan notları ve plan raporlarından oluşan çok boyutlu bir düzenleyici işlem niteliği taşımaktadır.

Yönetmelik uyarınca imar planları, içerik ve kapsam itibarıyla iki gruba ayrılmaktadır:

- Nazım İmar Planı
- Uygulama İmar Planı

Bu ayırım, planların ölçeksel yapıları ve içerdği düzenleme düzeyleri itibarıyla idari ve teknik uygulamalarda farklı yetki ve sorumlulukları beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, imar planlarının hazırlanmasında ve onaylanmasında yetkili idarelerin belirlenmesi, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı bakımından kritik öneme sahiptir.

MPYY'nin 6. maddesi ile birlikte, imar planlarının sınıflandırılmasında yapısal bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, mekânsal planlar artık kapsadıkları coğrafi alan ve amaçladıkları kullanım türlerine göre üç temel gruba ayrılmıştır:

- Mekânsal Strateji Planları,
- Çevre Düzeni Planları,
- İmar Planları.

Söz konusu plan türleri arasında kademelendirme ilkesi esas alınmış ve bu doğrultuda mekânsal strateji planı en üst düzeyde yer alırken, çevre düzeni planı bir alt kademe olarak konumlandırılmış; nazım imar planı ile uygulama imar planı ise en alt kademe tanımlanmıştır.

Bu yapısal değişiklik doğrultusunda, çalışmanın devamında mekânsal planlar kademelerine göre ele alınmış; ilk olarak çevre düzeni planı, ardından imar planları başlığı altında nazım imar planı ve uygulama imar planı alt başlıkları detaylı şekilde incelenmiştir.

Plan türlerinin incelenmesine geçmeden önce, çalışmanın kavramsal tutarlılığı ve bütünlüğü açısından planlama hiyerarşisi kavramına değinmek yerinde olacaktır. Gerek imar mevzuatında öngörülen düzenlemeler, gerekse Danıştay içtihatları doğrultusunda, Türk imar hukukunda plan türleri arasında kademe esasına dayalı bir hiyerarşik yapı oluşturulmuştur.³⁴

Bu hiyerarşi, en genel ifadesiyle, her planın kendisinden daha üst düzeyde yer alan plana uygun olarak hazırlanması zorunluluğu şeklinde tanımlanabilir. Başka bir

³⁴ S. Şimşek, İ. Hazar, İmar Davaları Rehberi, Seçkin, Ankara, 2020, s. 223.

deyişle, planlar arasındaki ilişki, sadece ölçek oranlarına dayalı bir teknik farklılık değil; aynı zamanda hukuki bağlayıcılığı olan bir uyum zorunluluğu niteliği taşımaktadır.³⁵

Bu nedenle, planlama sürecinde mekânsal strateji planı başta olmak üzere, çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları gibi tüm plan türleri, hiyerarşik bir yapıya bağlı olarak ve bir üst ölçekli planın temel ilke ve hedeflerine uygun biçimde hazırlanmak zorundadır. Bu ilke, hem planlar arasında normatif tutarlılığı sağlamakta hem de imar uygulamalarında idari işlemlerin hukuka uygunluğunu temin etmektedir.

Her ne kadar imar hukukundaki plan hiyerarşisi bir “altlık-üstlük” ilişkisini ifade etse de, bu ilişki idare hukukunda kullanılan hiyerarşi kavramından bazı yönleriyle ayrılmaktadır. İdare hukukunda hiyerarşi, esasen bir kamu tüzel kişiliği içinde görev yapan personel arasındaki ast-üst ilişkisini, yani alt kademe personelin işlemlerinin üst kademe personel tarafından denetlenebilmesini ifade eder. Bu yapı, organizasyonel ve işlevsel bir denetim mekanizmasına işaret etmektedir.

Oysa imar hukukundaki plan hiyerarşisi, farklı ölçek ve düzeylerde hazırlanan planlar arasında kurulan uyum ve bütünlük ilişkisini ifade eder. Bu bağlamda, plan hiyerarşisi kavramı, personel veya idari denetim ilişkisi değil; farklı kademelerde yer alan mekânsal planların, ülke genelinde planlama bütünlüğünü ve normatif uyumu sağlayacak şekilde birbirine uygun olması gerektiği ilkesine dayanır.

Bu sistemde, her alt ölçekli plan, kendisinden daha üst ölçekteki plana bağlı ve onunla uyumlu olarak hazırlanmalıdır. Bu zorunluluk, imar planlarının teknik birimlerce keyfi biçimde düzenlenmesini önlemeyi ve mekânsal planlama sisteminde birlik, süreklilik ve tutarlılık sağlamayı amaçlamaktadır.

İmar planlarında hiyerarşiye riayet zorunluluğu, beraberinde ölçek kavramının açıklanmasını da gerekli kılmaktadır. Çünkü planlama hiyerarşisinin temelinde, farklı ölçeklerde hazırlanan planlar arasında kurulan teknik ve hukuki uyum yer almaktadır.

İmar planlarında ölçek, harita üzerindeki mesafelerin gerçek dünya mesafelerine oranını ifade eden bir ölçüm sistemidir. Örneğin, 1/1000 ölçekli bir plan,

³⁵ E. Orta, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, Yüksek Lisans Tezi, *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuk Anabilim Dalı*, İstanbul, 2005, s.99.

harita üzerindeki bir birimin gerçek dünyada bin birime karşılık geldiği anlamına gelir. Bu oran, planın hangi düzeyde detay içerdiğini ve hangi büyüklükte bir alanı kapsadığını belirler.³⁶

Ölçek paydasının büyümesi, planın daha geniş bir coğrafi alanı kapsadığını, buna karşılık içerdiği detay seviyesinin azaldığını gösterir. Buna karşın, ölçek paydası küçüldükçe plan daha dar bir alanı kapsar ancak daha fazla ayrıntı içerir. Bu ilişki, planlama sürecinde bütüncül yaklaşımın sağlanması ve farklı plan türlerinin birbirini tamamlayacak şekilde hazırlanması açısından büyük önem taşır.

Planların hiyerarşik bir yapı içinde ve üst ölçekli planlara uygun biçimde hazırlanması, yalnızca teknik bir zorunluluk değil; aynı zamanda sağlıklı, dengeli ve ihtiyaca uygun bir kentleşme düzeninin kurulmasına yönelik temel bir ilkedir. Bu yaklaşım, yapılaşma kararlarının bölgenin fiziksel, sosyal ve çevresel özelliklerine göre şekillenmesini sağlar ve plansız büyüme ile uyumsuz yapılaşmanın önüne geçilmesine katkı sunar

2.1.1. Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı; yerleşim alanları, gelişme bölgeleri ve çeşitli sektörlerle ilişkin alt ölçekli planlara yön veren, bölgesel düzeyde hazırlanan stratejik nitelikte bir plan türüdür. Bu planlar, mekânsal strateji planlarıyla uyumlu olacak şekilde, genel arazi kullanım kararlarını belirlerken aynı zamanda yerleşim ve sektörler arasındaki ilişkileri kurarak koruma-kullanma dengesini sağlamayı amaçlar.

Orman, tarım alanı, su kaynakları gibi doğal değerleri dikkate alarak; sanayi, turizm, ulaşım ve enerji gibi sektörlerle ilgili kararları bütüncül bir yaklaşımla ele alır. Genellikle 1/50.000 ya da 1/100.000 ölçekli haritalar üzerinde hazırlanan bu planlar, plan notları ve açıklayıcı raporlarıyla birlikte bir bütün olarak değerlendirilir.

Danıştay içtihatlarında, çevre düzeni planları; kamu kurumlarından ve sahada yürütülen çalışmalardan elde edilen veriler, nüfus projeksiyonları, yerel yönetimlerin mevcut imar planları, bölgesel yatırım kararları, koruma altındaki alanlar ve ulaşım

³⁶ H. O. Tanrıverdi, İmar Planlarının İdari ve Yargısal Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara, 2024, s.18.

altyapısı gibi çok sayıda girdinin değerlendirilmesiyle oluşturulan üst ölçekli planlama belgeleri olarak tanımlanmaktadır. Bu planlar; yerleşim alanlarının nüfus tahminlerine göre belirlenmesini, tarım arazileri, orman alanları, meralar ve jeolojik açıdan riskli bölgelerin korunmasını esas alır.³⁷

Ayrıca, münferit yapılaşma taleplerinin ancak plan bütünlüğü gözetilerek ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu yönüyle çevre düzeni planları, bölgesel ölçekte büyük arazi kullanım kararlarını ve planlama alanındaki kırsal ve kentsel yerleşimlerin genel gelişim yönünü belirleyen stratejik planlama araçlarıdır.

Doktrinde çevre düzeni planları; planlama disiplini açısından, bir havza ya da bölgenin mekânsal gelişimini yönlendirmeyi amaçlayan, birden fazla il veya ilçe sınırını kapsayan, genellikle 1/50.000 ya da 1/100.000 ölçekle hazırlanan bölgesel düzeyde stratejik planlama araçları olarak tanımlanmaktadır.³⁸

MPYY 'de çevre düzeni planlarının taşınması gereken temel unsurlar açıkça belirlenmiştir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, çevre düzeni planları; varsa mevcut kaynak planlar ile bölge planlarını esas alarak, sağlıklı ve yaşanabilir çevrelerin oluşturulmasına katkı sunmayı, tarihî, kültürel ve doğal değerlerin korunmasını hedefleyen, farklı disiplinlerden uzmanların katkısıyla hazırlanan üst ölçekli plan belgeleri olarak tanımlanabilir.

Bu planların hazırlanmasında, ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilen çok sayıda veri kullanılır ve ortaya konulan plan kararları, alt ölçekli imar planlarının yönlendirilmesine hizmet eder. Dolayısıyla çevre düzeni planı, yalnızca arazi kullanım kararlarını değil; aynı zamanda bölgesel düzeyde planlama ilkeleriyle yönlendirilen mekânsal gelişimi düzenleyen stratejik bir araç niteliğindedir.

Çalışmanın bu ilk bölümünde yetki kavramına yer verilmesi, idari işlemlerin hukuka uygunluk denetiminde taşınması gereken zorunlu unsurlardan biri olması bakımından önem arz etmektedir. Yetki; idareye, yürürlükteki hukuki düzenlemelere dayanarak ve belirli bir kamu görevlisi eliyle işlem tesis etme imkânı sağlayan hukuki bir yetkilendirme biçimidir. Başka bir ifadeyle, yetki; idari makamda bulunmaya ehil

³⁷ Danıştay 6. Dairesi 17/12/2020 Tarih, 2015/11397 Esas, 2020/13034 Karar <https://karararama.danistay.gov.tr/> E.T: 9 Şubat 2025

³⁸ E. Köktürk, E. Köktürk, İmar Planları, Seçkin, Ankara, 2022, s.400.

olan kişilerin, kamu tüzel kişiliği adına ve hukuki sonuç doğurmak amacıyla işlem yapabilme ehliyetini ifade eder. Bu kapsamda, yetkinin hukuki kaynağı kanun ya da yetkilendirilmiş bir düzenleyici işlem olup, yetkinin sınırları ve kullanımı bu kaynaklar çerçevesinde belirlenmek zorundadır.³⁹

Çevre düzeni planı gibi üst ölçekli ve stratejik planların hazırlanmasında, yetkinin hangi merkezi idaride mi yerel yönetimlerde mi olduğu sorunu uzun yıllar boyunca tartışmalı bir alan olmuştur. Özellikle 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu ile 2014 yılında yürürlüğe giren MPYY arasındaki dönemde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımına ilişkin ciddi belirsizlikler yaşanmıştır.

Bu süreçte, planlama yetkisine ilişkin uygulamada çeşitli kurumlar arasında çakışmalar meydana gelmiştir. Üst ölçekli planlama faaliyetlerinde, hem dönemin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı hem de sonrasında kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, çevre düzeni planlarının hazırlanması konusunda yetkili olduklarını iddia ederek farklı yönetmelikler aracılığıyla paralel uygulamalar geliştirmiştir.⁴⁰

Bununla sınırlı kalmayıp, çeşitli bakanlıklar ve kamu kurumlarına “her tür ve ölçekte plan yapma” yetkisi tanınmış, aynı zamanda yerel yönetimlere de il çevre düzeni planı hazırlama yetkisi verilmiştir.⁴¹ Bu durum, özellikle planlama sürecinde yetki karmaşası, mükerrerlik ve uygulama bütünlüğünün bozulması gibi sorunlara yol açmıştır. Yetki alanlarının açık bir şekilde sınırlandırılmaması, planlama faaliyetlerinde eşgüdüm ve yeknesaklığın sağlanmasını güçleştirmiştir.

Yetki çatışmalarını ortadan kaldırmak ve idari uygulamalarda birlik ve tutarlılığı sağlamak amacıyla, ilk olarak 2014 yılında MPYY yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelikle, planlama yetkilerinin çerçevesi daha net biçimde tanımlanmış, çevre düzeni planlarının hazırlanması ve onaylanmasına ilişkin süreçlerde kurumsal belirsizliklerin giderilmesi hedeflenmiştir.

Bu düzenlemeyi takiben, 2018 yılında 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. maddesinde yer alan çevre düzeni planı tanımı da revize edilmiştir. Yapılan

³⁹ K. Gözler ve G. Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin, 2021, s. 274.

⁴⁰ Y. Ünal, *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Legal, İstanbul, 2020, s.81

⁴¹ Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 75.

değişiklikle, çevre düzeni planının kapsamı, içeriği ve dayandığı ilkeler daha açık ve somut biçimde belirlenmiştir.

Ayrıca, merkezi idarenin kurumsal yapısında gerçekleştirilen yeniden yapılanma süreci kapsamında; 2011 ve 2018 yıllarında yapılan düzenlemelerle, önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, ardından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, günümüzde imar ve çevre alanındaki tüm görevleri bünyesinde toplayan ÇŞİDB çatısı altında birleştirilmiştir. Bu birleşme, çevre düzeni planlama yetkisinin kurumsal olarak tek elde toplanmasını sağlayarak uygulamada daha net ve merkezî bir yapı oluşturmuştur.

Yapılan yasal ve idari düzenlemeler sonucunda, çevre düzeni planlarının hazırlanmasında merkezi yönetim adına ÇŞİDB ile birlikte, belirli koşullar dâhilinde büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri de de yetkili kılındığı görülmektedir.⁴²

Güncel mevzuat çerçevesinde, imar kanunun 9. Maddesinde de belirtildiği üzere çevre düzeni planlarının hazırlanması, onaylanması ve yürütülmesine ilişkin yetkinin merkezi yönetimde bulunduğu açıkça görülmektedir. Bu yetki, özellikle bölgesel ve havza ölçeğinde gerçekleştirilen büyük ölçekli planlamalar bakımından merkezi idarenin sorumluluğundadır.⁴³

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda, sürdürülebilir kalkınma ilkesi ve koruma-kullanma dengesi esas alınarak, kentsel ve kırsal alanlardaki nüfusun temel yaşam ihtiyaçlarının karşılanmasından kaynaklanabilecek çevresel etkilerin önlenmesi amacıyla, 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planlarının hazırlanmasının ÇŞİDB tarafından yürütüleceği açıkça hükme bağlanmıştır.

Benzer şekilde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde, Bakanlığa bağlı faaliyet gösteren Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görevleri tanımlanırken, bu birimin her tür ve ölçekte mekânsal planın hazırlanmasında ve bu planların uygulanmasında yönlendirici rol üstleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, çevre düzeni planlarının hazırlanması, güncellenmesi, ilgili kurumlarla iş birliği içinde yürütülmesi ve uygulamaların bu planlara uygunluğunun sağlanması, Genel Müdürlüğün yetki ve sorumluluk alanına girmektedir.

⁴² Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 76.

⁴³ 3194 Sayılı İmar Kanunu m 9. <https://www.mevzuat.gov.tr>

Dolayısıyla hem Çevre Kanunu hem de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca, çevre düzeni planlama yetkisi, özellikle bölge ve havza düzeyindeki üst ölçekli planlama faaliyetleri bakımından, merkezi yönetim ve özel olarak ÇŞİDB bünyesinde toplanmıştır.

Ancak yerel yönetimlerin çevre düzeni planı hazırlama yetkilerinin kapsamı ve sınırlarını değerlendirebilmek için, 5302 sayılı İÖİK, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelenmelidir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlere tanınan plan yapma yetkisinin yasal dayanaklarını ve sınırlarını ortaya koymaktadır.

2005 yılında yürürlüğe giren İÖİK ile birlikte, “il çevre düzeni planı” kavramı imar hukukuna dâhil edilmiş ve bu planların hazırlanmasına ilişkin yetki yalnızca merkezi yönetime değil, yerel yönetim birimlerine de tanınmıştır. Bu düzenleme ile çevre düzeni planlamasında yerel düzeyde etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

Aynı yıl yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ise, belediyelere çevre düzeni planlarının hazırlanması konusunda görev ve sorumluluk yükleyerek, bu yetki alanını daha da genişletmiştir. Böylelikle, sadece büyükşehir belediyeleri değil; diğer belediyeler ile il özel idareleri de, çevre düzeni planlarının hazırlanmasında yetkili kılınmıştır.

Özetle, 2005 yılındaki yasal düzenlemeler ile birlikte, çevre düzeni planlarının hazırlanmasında yalnızca merkezi idare değil, yerel yönetim organları da doğrudan sorumlu ve yetkili aktörler hâline gelmiştir. Bu durum, planlama yetkisinin çok merkezli bir yapıya kavuştuğunu ve yerel yönetimlerin mekânsal planlama sürecine daha etkin biçimde dâhil edildiğini göstermektedir.

İl düzeyindeki çevre düzeni planlarının hazırlanmasına ilişkin olarak İÖİK’inde yer alan hükümler, büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan illerde planlama yetkisinin il özel idarelerine ait olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Söz konusu Kanun’un ilgili maddelerinde, belediye sınırı ile il sınırının çakışmadığı durumlarda, çevre düzeni planlarının hazırlanması, değerlendirilmesi ve karara

bağlanmasına ilişkin yetkinin il genel meclisi ve il özel idareleri tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir.⁴⁴

Öte yandan, Belediye Kanunu'nda yer alan hükümlere göre, belediye sınırlarının il sınırı ile örtüştüğü büyükşehir belediyelerinde, il çevre düzeni planlarının hazırlanması, doğrudan ilgili büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu altındadır. Bu planlar, büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanmakta veya hazırlatılmakta ve doğrudan belediye meclisince onaylanmaktadır.⁴⁵

Ayrıca, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görev alanı tanımlanırken, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan alanlara ilişkin çevre düzeni planlarının büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanacağı; büyükşehir statüsünde olmayan illerde ise bu yetkinin Bakanlık tarafından kullanılacağı açıkça hükme bağlanmıştır.

Yapılan bu düzenlemeler doğrultusunda, çevre düzeni planı hazırlama yetkisine ilişkin geçmişte yaşanan kurumsal ve hukuki belirsizliklerin büyük ölçüde giderildiği anlaşılmaktadır. Özellikle, daha önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasında paralel şekilde kullanılan planlama yetkileri, yapılan kurumsal reformlarla birlikte ÇŞİDB bünyesinde tek elde toplanmış ve merkezi yönetim açısından yetki ikiliği ortadan kaldırılmıştır.

Yerel yönetimler bakımından da, belediye sınırı ile il sınırı çakışan büyükşehir belediyelerinde, çevre düzeni planı yapma yetkisinin doğrudan büyükşehir belediyelerine ait olduğu yönünde herhangi bir tartışma bulunmamaktadır. Buna karşılık, büyükşehir statüsünde olmayan illerde planlama yetkisi hâlen Bakanlık ile il özel idareleri arasında uygulanabilirliğe göre paylaşılmakta olup, bu durum planlama otoritesinin netliğini zaman zaman gölgeleyecek nitelikte karmaşık uygulamalara sebebiyet verebilmektedir.

Sonuç olarak, şehirleşme hukuku ve mekânsal planlama alanında çevre düzeni planlarının hazırlanmasına ilişkin yetki paylaşımı, güncel mevzuat düzenlemeleriyle büyük ölçüde netleştirilmiş olmakla birlikte, yerel düzeyde kurumsal sınırların daha belirginleştirilmesine ihtiyaç devam etmektedir.

⁴⁴ 5302 Sayılı Kanunun m 6.

⁴⁵ 5216 Sayılı kanunun m 6.

Büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan belediye sınırları içerisinde, çevre düzeni planının hazırlanmasına ilişkin yetkinin hangi idari kuruma ait olduğu konusunda, mevcut mevzuat çerçevesinde tam bir netlik sağlanamadığı görülmektedir. Bu konuda uygulamada farklı görüş ve yorumların benimsendiği, dolayısıyla hukuki anlamda bir belirsizliğin sürdüğü anlaşılmaktadır.⁴⁶

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. maddesinin üçüncü fıkrası, büyükşehir statüsünde olmayan illerde çevre düzeni planlarının ÇŞİDB tarafından hazırlanacağını düzenlemektedir. Bu düzenleme doğrultusunda, doktrinde ve yargı içtihatlarında, merkezi yönetimin yetkili olduğu yönünde görüşlere rastlanmaktadır.⁴⁷

Ancak bu konuda Danıştay kararlarında farklı bir yaklaşım benimsendiği, özellikle belediye sınırlarının büyükşehir sınırıyla çakışmadığı yerlerde, çevre düzeni planı yapma yetkisinin İl Özel İdareleri tarafından kullanılması gerektiğine işaret edildiği görülmektedir. Bu görüş, yetki kullanımının dayanağı olan normların anayasal hiyerarşiye uygunluğu çerçevesinde değerlendirilmektedir.⁴⁸

Nitekim, bu görüşe göre, (mülga) 644 sayılı KHK ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yetki devrine ilişkin hükümler içeriyor olsa da, Anayasa uyarınca idarenin kuruluş ve görev esaslarının kanunla düzenlenmesi gerektiği ilkesi gereğince, söz konusu düzenlemelerin kanunlarla çelişmemesi zorunludur. Bu çerçevede, 5302 sayılı İÖİK esas alınarak, büyükşehir kapsamı dışında kalan belediyelerin sınırları içindeki çevre düzeni planı yapma yetkisinin İl Özel İdarelerine ait olması gerektiği yönünde güçlü bir doktrinel ve yargısal görüş bulunmaktadır.

Sonuç olarak, şehirleşme hukukunda planlama yetkisinin açık ve net şekilde sınırlandırılması gerektiği yönündeki genel ilkeye karşın, büyükşehir olmayan belediyelerde çevre düzeni planı yapma yetkisi bağlamında idari uygulama ile yargı kararları arasında süreklilik arz eden bir görüş farklılığı mevcuttur. Bu durum,

⁴⁶ Atıf yapılan doğrultuda doktrin için bkz. Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 77., Hakverdi, a. g. e. s, 38.,

⁴⁷ Danıştay 6. Dairesi 22/12/2022 Tarih, 2019/15772 Esas, 2022/11804 Karar <https://karararama.danistay.gov.tr/> E.T: 9 Şubat 2025, Anayasa Mahkemesinin 2011/100 Esas, 202/191 Karar numaralı kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/02/20130222-11.htm> E.T: 9 Şubat 2025

⁴⁸ Atıf yapılan doğrultuda doktrin için bkz. Muratoğlu, a. g. e., s. 176-179., Kalabalık a. g. e., s. 88-90., İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 182-183.

mevzuatın yeniden ele alınmasını ve yetki paylaşımının açık, çelişkisiz biçimde düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Yapılan mevzuat analizleri, yargı kararları ve akademik literatür ışığında, çevre düzeni planlamasında yetki paylaşımına ilişkin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki hukuki ilişkinin büyük ölçüde açıklık kazandığı söylenebilir. Ancak, büyükşehir belediyesi statüsünde olmayan belediye sınırları içerisinde çevre düzeni planlarının hazırlanmasına yönelik yetkinin belirlenmesinde, halen normatif düzeyde bir uyumsuzluk göze çarpmaktadır.

Bu çerçevede, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 5302 sayılı İÖİK arasında oluşan yetki çatışmasının giderilmesi ve bu iki düzenlemenin uyumlaştırılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yasal çerçevenin açık ve çelişkisiz şekilde yeniden yapılandırılması, hem idari uygulamalarda bütünlüğün sağlanması hem de şehirleşme hukuku açısından hukuki güvenliğin temini açısından önem arz etmektedir.

2.1.2. İmar Planları

3194 sayılı İmar Kanunu ile ilgili yönetmeliklerin incelenmesi sonucunda, mevzuatta “imar planı” kavramına ilişkin sınırları kesin olarak çizilmiş bir tanıma yer verilmediği görülmektedir. Mevzuat, tanımsal bir açıklamadan ziyade, imar planlarını iki kategoriye ayırmak suretiyle, yalnızca nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere sınıflandırmakta; bu planların taşınması gereken teknik ve içeriksel özellikleri belirlemektedir.

İmar planı kavramına ilişkin bu yaklaşım, çevre düzeni planları gibi üst ölçekli mekânsal planların, doğrudan imar planı statüsünde değerlendirilmemesine yol açmaktadır. Nitekim çevre düzeni planları, mekânsal planlama hiyerarşisinin bir parçası olarak kabul edilmekle birlikte, İmar Kanunu ve ikincil mevzuatta doğrudan “imar planı” tanımı içerisinde sayılmamaktadır.⁴⁹

Ancak Danıştay’ın çeşitli kararlarında, bu sınırlayıcı yaklaşımın dışına çıkıldığı ve nazım ile uygulama imar planlarının yanı sıra, çevre düzeni planlarının ve

⁴⁹ S. Kara, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin, Ankara, 2016, s.44.

hatta bölge planlarının da imar planı niteliği taşıyabileceği yönünde yorumlara yer verildiği görülmektedir. Bu içtihatlar, planlama bütünlüğünü ve üst ölçekli planların alt ölçekli planlara yön verici rolünü esas alarak, imar planı kavramını daha geniş bir perspektiften değerlendirme eğilimi taşımaktadır.⁵⁰

Dolayısıyla, şehirleşme hukukunda "imar planı" kavramı, yalnızca teknik bir tanım değil; idari yetki paylaşımı, planlama hiyerarşisi ve uygulama bütünlüğü açısından çok boyutlu bir anlam ifade etmektedir.

Doktrinde imar planı, yalnızca fiziksel yapılaşma kararlarını içeren teknik bir belge olmanın ötesinde, mekânsal gelişim politikalarının somutlaşmış bir aracı olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, İlgezdi ve çalışma arkadaşları, imar planını; belirli bir coğrafi alanda yaşayan nüfusun sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlıklı ve güvenli yaşam çevreleri oluşturmayı ve yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen; yerleşim yerinin fiziki, tarihî ve demografik niteliklerine dayalı analizler ışığında hazırlanan; kentin gelecekte karşılaşılabileceği durumlara yönelik alternatif çözümler içeren; arsa ve arazi kullanımı, uygulama esasları, plan paftaları, açıklayıcı raporlar ve plan notlarından oluşan kapsamlı bir belge olarak tanımlamaktadır.⁵¹

Diğer yandan, Muratoğlu ise imar planını; yerleşim alanlarını alt coğrafi birimlerle birlikte bütüncül biçimde ele alan ve bu alanlarda bulunan arazilerin kullanım şekilleri ile yapılaşmaya elverişli alanlara ilişkin genel esasları belirleyen bir belge olarak ifade etmektedir.⁵²

Her iki tanım da, imar planının yalnızca teknik bir planlama aracı değil, aynı zamanda şehirleşme politikalarını yönlendiren stratejik bir belge olduğunu ve mekânsal planlama sürecinin merkezinde yer aldığını ortaya koymaktadır.

- İmar planlarının taşınması gereken nitelikler, MPYY’de ayrıntılı şekilde düzenlenmiş olup, bu planların hazırlanmasında hem bilimsel hem de teknik gerekliliklerin karşılanması esastır. İlgili düzenleme çerçevesinde öne çıkan temel özellikler aşağıda özetlenmiştir:

⁵⁰ Danıştay 6. Dairesi, E:2021/9927, K:2022/2421 — *Balıkesir-Çanakkale 1/100.000 Çevre Düzeni Planı*

⁵¹ İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 23.

⁵² Muratoğlu, a. g. e., s. 192.

- İmar planları, mevcut kadastral durumu da içerecek biçimde, en güncel ve onaylı haritalar üzerine işlenmelidir.
- Gerekğinde, nazım ve uygulama imar planları birlikte hazırlanabilmekte; bu durum planlama süreçlerinde eşgüdümün sağlanmasına katkı sunmaktadır.
- Planların, yalnızca gerekli mesleki yeterliliğe sahip kişilerce ve hazırlanacağı alana özgü araştırma, analiz, etüt çalışmaları gibi bilimsel temellere dayalı olarak düzenlenmesi zorunludur. Jeolojik-jeoteknik ya da mikro bölgeleme etüt raporlarının bulunmadığı alanlarda planlama faaliyetine izin verilmemektedir.
- Planlama alanının özelliklerine göre, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde tanımlanmış işaret ve sembollerin plana işlenmesi gereklidir.
- Mevcut veya ilave sosyal ve teknik altyapı alanları, çevresel etkiler dikkate alınarak ve mümkünse bu hizmetleri sağlayan kurumların mülkiyetindeki veya tasarrufundaki alanlar üzerinde planlanmalıdır.
- İnsan sağlığı ve güvenliği açısından doğrudan ya da dolaylı risk oluşturan durumlar varsa, alınacak tedbirler plan kararlarına, notlarına ve açıklayıcı raporlara açıkça yansıtılmalıdır.
- Planlama sürecinde konut ve karma kullanımlı alanlar net olarak belirlenmeli, konut kullanım oranları açıklanmalı ve bu kullanımın gerektirdiği sosyal-teknik altyapı alanları ayrılmalıdır.
- Ulaşım açısından, araç trafiğini azaltan, yaya ve toplu taşıma öncelikli sistemlerin geliştirilmesi hedeflenmeli; aynı zamanda afet ve acil durumlar için gerekli olabilecek açık alan, yol ve diğer mekânsal ihtiyaçlar da planlarda öngörülmelidir.

Bu ilkeler, imar planlarının yalnızca mekânsal düzenleme aracı olmanın ötesinde, yaşanabilir çevrelerin oluşturulması ve kamu yararının korunması açısından temel rol üstlendiğini göstermektedir.

2.1.2.1. Nazım İmar Planı

Nazım imar planı, şehirleşme ve mekânsal gelişim süreçlerinin yönlendirilmesinde temel rol oynayan, stratejik nitelikteki üst ölçekli planlardan biridir. İlgili mevzuatta tanımı farklı ifadelerle yer almakla birlikte, genel çerçevesi itibarıyla bu plan türü; çevre düzeni planı ya da varsa bölge planlarının temel ilke ve hedeflerine uygun biçimde, belirli bir yerleşim alanındaki arsa ve arazilerin genel kullanım kararlarını, nüfus yoğunluğu öngörülerini, kentsel gelişme yönlerini ve ulaşım sistemlerini ortaya koyan bir düzenleme aracı olarak tanımlanmaktadır.⁵³

Nazım planlar, onaylı halihazır haritalar üzerine, mevcutsa kadastral durumlar işlenmiş biçimde, 1/5000 ya da büyükşehir belediyesi uygulamalarında 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki ölçeklerde hazırlanır. Söz konusu planlar, yalnızca grafik düzenlemelerden ibaret olmayıp, aynı zamanda plan notları ve açıklayıcı plan raporları ile birlikte bütüncül bir belge olarak değerlendirilir.

Bu planlarda, yerleşim alanlarının gelişim yönü ve büyüklüğü, bölgesel kullanım kararları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarının dağılımı ve ulaşım sisteminin genel yapısı gibi unsurlar belirlenmekte olup, bu veriler uygulama imar planlarının hazırlanmasında yol gösterici nitelik taşır.

Nazım imar planı, hukuki ve teknik içeriği itibarıyla mekânsal planlama hiyerarşisinde çevre düzeni planından sonra gelen, ancak uygulama düzeyinde yönlendirici işlev gören kilit bir planlama aracıdır. Bu nedenle, planın hazırlanması yalnızca teknik bir faaliyet değil; aynı zamanda kamu yararının gözetildiği, çok disiplinli verilerle desteklenmiş hukuki bir süreç olarak değerlendirilmelidir.

Nazım imar planı, planlama sistematığında çevre düzeni planı ile uygulama imar planı arasında yer alan, daha düşük ölçekli fakat daha detaylı kararlar içeren bir plan türü olup, plan hiyerarşisine bağlı olarak hazırlanır. Bu planlar, varsa çevre düzeni planında öngörülen temel strateji, ilke ve hedeflere uygun biçimde düzenlenmekte ve uygulama imar planlarının hazırlanmasında yönlendirici işlev üstlenmektedir.⁵⁴

⁵³ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesi ve Mekansal Yapım Yönetmeliği'nin 4. maddesinde tanımlanmıştır.

⁵⁴ Hakverdi, a. g. e., s. 28.

Nazım imar planı; bir yerleşim alanında arazi kullanım biçimlerini, nüfus yoğunluklarını, altyapı ihtiyacını, sosyal donatı alanlarını, ulaşım sistemlerini ve kamusal alan organizasyonunu genel hatlarıyla belirleyen, stratejik nitelikli bir üst kademe planlama belgesidir. Bu bağlamda, planlama sürecinde kamusal kullanıma ayrılan alanlarla, halkın sosyal, kültürel ve fiziksel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik alanlar arasında dengeli bir dağılım gözetilmesi büyük önem taşır.

Nazım planın amacı, uygulama imar planının hazırlanmasına rehberlik etmekle sınırlı değildir; aynı zamanda kentsel bütünlük, yaşanabilirlik ve fonksiyonel ulaşım sistemlerinin kurulmasını sağlayacak yönlendirici kararları içermelidir. Bu çerçevede, toplu taşıma olanakları ile bireysel ulaşım sistemlerinin kısa mesafeli erişimi önceleyen şekilde kurgulanması, kent içi ulaşımında sürdürülebilirlik ilkesini destekleyecektir.

Ayrıca, park, meydan, açık alan gibi kamusal mekânların, yalnızca fiziksel boşluklar değil, aynı zamanda toplumsal etkileşimin mekânsal zeminleri olarak tasarlanması gerekir. Bu tür alanların planlanmasında, küçük ölçekli yerleşim birimleri (örneğin mahalle veya köy) ile büyük ölçekli idari yapılar (örneğin ilçe ve il düzeyi) arasında işlevsel ve bütüncül bir ilişki kurulması, planın başarısı açısından zorunludur.⁵⁵

Sonuç olarak, nazım imar planı, sadece arazi kullanım kararlarını belirlemekle kalmaz; mekânsal gelişmenin yönünü tayin eden, kentsel yaşam kalitesini doğrudan etkileyen ve uygulama planlarını yönlendiren temel bir planlama aracıdır.

Nazım imar planlarının temel amacı, bir alt kademe olan uygulama imar planlarına yön vererek, bu planlara hukuki ve teknik bir zemin oluşturmak suretiyle şehircilik uygulamalarında rehberlik etmektir. Nazım planlar, yalnızca mevcut yapısal ihtiyaçları değil, aynı zamanda gelecekte ortaya çıkabilecek mekânsal gelişim gereksinimlerini de dikkate alan stratejik planlama araçlarıdır. Bu planlar, uygulamaya dönük işlemlerde—örneğin AAD, kamulaştırma kararları gibi imar uygulamalarında—ilgili kamu idarelerine önceden belirlenmiş ilkeler doğrultusunda hareket etme imkânı sunar. Aynı zamanda bu planlar, idari birim yöneticilerine

⁵⁵ S. Karabulut, A. Er ve R. Abdioğlu, *Şehir Planlama Hukuku*, On İki Levha, İstanbul, 2023, s. 29.

planlama kararlarında yol gösterirken, bölgede yaşayan bireyler için de mülkiyet, yapılaşma ve çevresel düzenlemelere ilişkin öngörülebilirlik sağlar.⁵⁶

Bu yönüyle nazım imar planı, yalnızca teknik bir belge değil; kamusal düzenin sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçlayan, normatif değeri yüksek bir planlama enstrümanıdır.

Nazım planlarda yer alan haritalar, her bir yapı parselinin sınırlarını hassasiyetle belirleme amacı taşımasa da, şehrin genel mekânsal kurgusunu ve işlevsel dağılımını yansıttığı için planlamada kritik öneme sahiptir. Bu planlar, ulaşım sistemlerinden sosyal donatı alanlarına, yerleşim yoğunluklarından gelişme yönlerine kadar pek çok temel kararı bünyesinde barındırır.

Nazım imar planları, kural olarak daha üst ölçekte bir plana dayanılarak hazırlanmakla birlikte, planlama hiyerarşisinde üst ölçekli bir plan bulunmaması durumunda doğrudan hazırlanabilmeleri de mümkündür. Bu özellikleriyle nazım planlar, hem bağımsız olarak hem de üst planlara bağlı biçimde üretilebilen esnek planlama belgeleridir.

Buna göre, eğer bir plan, hazırlandığı bölgenin mevcut kullanım koşullarını, nüfus projeksiyonlarını, gelecekteki kentsel gelişim senaryolarını ve temel alan kullanım ilkelerini içerecek nitelikte düzenlenmişse, bu plan teknik olarak "nazım imar planı" işlevini yerine getiriyor sayılır. Planın resmi adı ne olursa olsun, taşıdığı içerik ve fonksiyon, onu nazım imar planı olarak nitelendirmeye yeterlidir.⁵⁷

Kanun, yönetmelik ve akademik literatürde yer alan tanımlar birlikte değerlendirildiğinde, nazım imar planlarının hazırlanmasında mutlaka bir üst planın varlığı zorunlu değildir. Bu planlar, hazırlandıkları bölgenin mekânsal gelişim eğilimlerini, nüfus yoğunluklarını, genel kullanım kararlarını ve ana ulaşım sistemlerini ortaya koyan, idari işlem niteliği taşıyan düzenleyici planlar olarak tanımlanabilir.⁵⁸

⁵⁶ A. R. İlgezdi, E. Sönmez ve C. Güçlü, a.g.e., s. 187.

⁵⁷ Kara, a. g. e., s. 45-46.

⁵⁸ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği 23. Maddesi

Nazım imar planları, yerleşim alanlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasını ve alt ölçekli uygulama planlarına yön verilmesini sağladığından, şehirleşme politikalarının teknik zemini olma işlevi görmektedir.

Mevzuat düzeyinde incelendiğinde, İmar Kanunu ve MPYY arasındaki tanım farklılıkları dikkat çekmektedir. Her iki düzenlemede nazım imar planlarının içerik ve işlevi büyük ölçüde örtüşmekle birlikte, MPYY’de bu planlara ilişkin ölçek aralıklarının açıkça belirtilmiş olması, İmar Kanunu’ndan farklılaşan önemli bir yönü oluşturmaktadır. Bu durum, nazım planların planlama kademesi içindeki teknik konumunun daha net şekilde tanımlanmasına katkı sağlamaktadır.

Yönetmelikte yer alan tanım çerçevesinde, nazım imar planlarına ilişkin belirli bir ölçek aralığı öngörülmüş olmakla birlikte, idareye bu planları mutlaka belirli bir ölçek üzerinden hazırlama zorunluluğu getirilmemiştir. Bu durum, planlama otoritelerine belirli ölçüde takdir yetkisi tanımakla birlikte, herhangi bir ölçekte serbestçe plan yapılabileceği anlamına da gelmemektedir.⁵⁹

Nazım imar planlarının, ait olduğu coğrafi alandaki mevcut durumu yansıtan göstergeler ile geleceğe ilişkin mekânsal öngörülerini birlikte ve tutarlı bir biçimde ifade edebilmesi için, belirli bir detay düzeyine sahip, plan bütünlüğünü sağlayan bir ölçekle hazırlanması gerekmektedir. Bu ölçekte, hem fiziksel gelişim kararlarının hem de altyapı, ulaşım, sosyal donatı gibi kentsel öğelerin bir arada ve ilişkisel biçimde gösterilmesi esastır.

Bu bağlamda yapılan akademik incelemelerde, nazım imar planlarında sıklıkla 1/50.000, 1/25.000, 1/10.000, 1/5.000 ve 1/2.000 ölçeklerin kullanıldığı; en fazla tercih edilenin ise 1/2.000 ölçekli planlar olduğu tespit edilmiştir. Ölçek seçimi, planlama alanının büyüklüğü, karmaşıklığı ve ihtiyaç duyulan detay düzeyi gibi faktörlere bağlı olarak belirlenmektedir.⁶⁰

Bununla birlikte, aynı coğrafi alan için farklı ölçeklerde birden fazla nazım imar planının mevcut olması hâlinde, plan hiyerarşisi ilkesi gereği, daha ayrıntılı olan büyük ölçekli planların, daha genel nitelikli küçük ölçekli planlara uygunluk taşıması

⁵⁹ Kalabalık, a. g. e., s.143.,

⁶⁰ Kara, a. g. e., s. 46., Aynı konuda Danıştay 6. Dairesinin 13.09.2012 tarih E. 2009/9000, K. 2012/4147 sayılı karar aktaran Muratoğlu a. g. e. s.194.

zorunludur. Bu ilke, hem planlar arasında tutarlılık sağlamayı hem de karar alma süreçlerinde belirsizliği ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

2.1.2.1.1. Nazım İmar Planında Yetkili İdareler

Belediye Kanunu ve İmar Kanunu hükümleri uyarınca, nüfusu 10.000'i aşan belediyeler, ayrıca nüfusu bu sınırın altında kalmakla birlikte il merkezi statüsüne sahip olan ya da ÇŞİDB tarafından planlama ihtiyacı tespit edilen yerleşim birimleri, nazım imar planı hazırlamakla yükümlüdür. Bu yükümlülük, yerel idarelerin takdirine bırakılmış bir uygulama alanı değil; yasal düzenlemeler çerçevesinde idareye açıkça yüklenmiş bir görev ve sorumluluktur.⁶¹

Dolayısıyla nazım imar planlarının hazırlanması, idari takdir yetkisi kapsamında değerlendirilemez. Aksine, mevzuattan doğan bağlayıcı bir zorunluluk niteliği taşımakta olup, ilgili idarelerin bu planları hazırlamaması ya da erteleme, şehirleşme hukukunun temel ilkeleri ve kamu yararı ile bağdaşmamaktadır. Bu bağlamda, nazım plan hazırlama görevi, yerel yönetimlerin mekânsal düzenleme ve kentsel gelişimi yönlendirme sorumluluğunun bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır.

Nazım imar planlarının hangi idari makam tarafından hazırlanması gerektiği hususunda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi esas alınmalıdır. Söz konusu hükümde, imar planlarının nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere iki kategoriden oluştuğu belirtilmiş; ayrıca bu planların hazırlanmasında mevcutsa bölge ve çevre düzeni planlarıyla uyum sağlanmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

İlgili madde kapsamında, belediye sınırları içerisinde kalan alanlara ilişkin nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanması veya hazırlatılması yetkisinin doğrudan ilgili belediyelere ait olduğu açıkça düzenlenmiştir. Bu hüküm, nazım plan yapımında yetkili idari merciin belirlenmesi açısından belirleyici niteliktedir.

Dolayısıyla, yasal çerçeve uyarınca belediye mücavir alanı içinde kalan yerlerde nazım imar planlarını hazırlama sorumluluğu belediyelere aittir. Bu durum, planlama yetkisinin yerel yönetim düzeyinde kullanılmasının, idari işleyişteki temel ilkelerden biri olduğunu ortaya koymaktadır.

⁶¹ İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 23.

İmar Kanunu'nun 8. maddesi, belediye ve mücavir alan dışında kalan bölgelerde plan yapma yetkisini valilik veya ilgisine bırakırken, İÖİK'ün 10. maddesi, aynı alanlarda il özel idarelerini yetkili kılmaktadır. Bu iki düzenleme arasında, özellikle belediye sınırları dışındaki planlama yetkisi bakımından açık bir uyumsuzluk mevcuttur.⁶²

Bu çelişki, uygulamada idari yetkinin hangi kuruma ait olduğuna dair tereddütlere neden olmakta ve planlama süreçlerinde normatif karmaşa yaratmaktadır. Bu nedenle, yetki paylaşımına ilişkin hükümlerin mevzuat bütünlüğü içerisinde uyumlaştırılması gereklidir. İÖİK'ün 70. maddesi, il özel idaresine verilen görevlerle İmar Kanunu hükümleri arasında bir çatışma doğması halinde, öncelikli olarak İÖİK'ün uygulanacağını hükme bağlamaktadır. Bu durum, imar planlama yetkisinin paylaşımı konusunda önemli bir öncelik kuralı ortaya koymaktadır.

İmar Kanunu ve İÖİK birlikte değerlendirildiğinde; nazım imar planı yapma yetkisinin, belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında—mücavir alanlar dahil—il özel idaresine ait olduğu anlaşılmaktadır.

Bu noktada, mücavir alan kavramının hukuki niteliği, yetki paylaşımının anlaşılmasında önemlidir. İmar Kanunu'na göre mücavir alan, imar uygulamaları bakımından belediyelerin sorumluluk alanı olarak tanımlanmakta, ancak sınırlarının belirlenmesi ve onay süreci, belediye meclisi, il idare kurulu ve valilik aracılığıyla ÇŞİDB'nin takdirine bırakılmaktadır. Bakanlık, mücavir alan tekliflerini aynen veya değiştirerek onaylama ya da iade etme yetkisine sahiptir.⁶³

Bir alanın açık biçimde mücavir alan statüsüne alınması, söz konusu bölgenin artık merkezi idarenin taşra teşkilatları ya da il mülki idaresi tarafından değil, yerel yönetimin bir organı olan belediyenin kontrol ve sorumluluğu altında değerlendirileceği anlamına gelir. Bu durum, imar uygulamaları açısından yetkinin yerel yönetim lehine devredildiğini ortaya koyar.

Önceki paragrafta değinildiği üzere ÇŞİDB mücavir alan tekliflerini aynen kabul etme, değişiklikle onaylama veya iade etme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetki, teklifin bütününe ilişkin değerlendirme yapma yetkisini ifade eder; Bakanlığın,

⁶² Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 80.

⁶³ Kalabalık, a. g. e., s.147, 3194 Sayılı Kanunun 2. Maddesi

belediye meclisi ve il idare kurulu tarafından birlikte belirlenmiş sınırları tek taraflı olarak değiştirme yetkisi bulunmamaktadır. Bu sınırlar, m¼cavir alan teklifinin temel parçasını oluşturur ve idari işlemlerde yetki sınırının dışına ¼ıkılamaz.

Nazım imar planı hazırlama yetkisinin belirlenmesinde, dikkate alınması gereken bir diğer önemli ölç¼¼t, planlamaya konu alanın büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alıp almadığıdır. Bu bağlamda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi, büyükşehir belediyelerine nazım imar planı yapımında özel bir yetki tanımaktadır.

İlgili hük¼¼m uyarınca, çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan alanlarda 1/5.000 ile 1/25.000 ölçekleri arasında nazım imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Kanunun lafzından hareketle, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan tüm alanlarda nazım imar planı yapma yetkisinin m¼nhasıran büyükşehir belediyelerine ait olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Bu durum, planlama yetkisinin büyükşehirlerde daha merkezî ve kurumsallaşmış bir yapı içerisinde kullanılmasını amaçlamakta, aynı zamanda idari b¼t¼nl¼ę¼n sağlanması katkı sunmaktadır.

B¼¼y¼¼řehir belediyesi sınırları içinde yer alan m¼cavir alanlara ilişkin yetki d¼¼zenlemelerinde, ilçe belediyelerinin ayrı bir m¼cavir alan yetkisine sahip olmadığı, yalnızca büyükşehir belediyesinin bu alanlar üzerinde yetkili olduğu açıkça ortaya ¼ıkmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na g¼¼re, m¼cavir alan uygulamaları büyükşehir belediyesinin yetki alanında kalmakta; ilçe belediyelerinin bu konuda bağımsız bir tasarruf yetkisi bulunmamaktadır.

Bu kapsamda, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki m¼cavir alanlarda ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı veya bir ilçenin belirli bir alan üzerindeki planlama yetkisi, Büyükşehir Belediye Kanun'un 27. maddesinin üç¼¼nc¼¼ fıkrası uyarınca, büyükşehir belediye meclisinin kararıyla belirlenmektedir. B¼¼ylece, ilçe belediyeleri arasındaki iş b¼¼l¼¼m¼¼ ve yetki sınırları, büyükşehir belediyesinin koordinasyonunda, hukuki zemine dayalı olarak şekillendirilmektedir.⁶⁴

⁶⁴ şimşek, Hazar, a. g. e. s., 85.

2.1.2.2. Uygulama İmar Planı

Uygulama imar planı, hem İmar Kanunu'nun hem de MPYY'nin 4. maddesinde tanımladığı çerçevede, nazım imar planına uygun olarak hazırlanan, ayrıntılı ve teknik düzeyi yüksek bir plan türüdür. Bu plan, yapılaşmaya ilişkin temel kararların uygulamaya dönüştürülmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

İmar Kanunu'nun 5. maddesine göre, uygulama imar planı; onaylı halihazır haritalar üzerine, mümkünse kadastral veriler işlenmiş olarak, nazım plan kararlarına uygun biçimde çizilir. Planda, yapı adaları, yoğunluk, yapı düzeni, yollar, uygulama etapları ve imar uygulama programlarına ilişkin veriler detaylı biçimde gösterilir.

MPYY'nin 4. maddesinde ise tanım daha kapsamlı olarak ele alınmıştır. Buna göre uygulama imar planı; nazım plan ilke ve hedeflerine uygun şekilde, planlama alanının fiziki özellikleri, yapı kullanım amaçları, çevresel etkiler, ulaşılabilirlik ve sürdürülebilirlik ilkeleri gözetilerek hazırlanır. Plan; yapı adalarının kullanım şekilleri, yapı nizamı, bina yüksekliği, emsal değerleri, yapı yaklaşma mesafeleri, ulaşım ilişkileri, yeşil alanlar, sosyal ve teknik altyapı alanları gibi ayrıntılı fiziksel ve yapısal verileri içerir.

Ayrıca, gerektiğinde parsel boyutları, cephe uzunluğu, derinliği, yol kotuna göre kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi detaylar da bu planlarda yer alır. 1/1.000 ölçekli olarak hazırlanan uygulama imar planları, yalnızca grafik verilerle değil, aynı zamanda plan notları ve açıklayıcı raporlarla bir bütün olarak değerlendirilir.

Bu kapsamda uygulama imar planı, imar uygulamalarının sahada gerçekleştirilmesi için zorunlu teknik ve hukuki altyapıyı sağlayan, uygulamaya doğrudan yön veren nihai planlama belgesidir.

Mevzuatta yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, uygulama imar planı, hazırlandığı bölgenin farklı kesimlerini daha küçük ölçekli ve ayrıntılı biçimde ele alan, teknik ve normatif bir plan türüdür. Bu plan, ilgili coğrafi alandaki yapı adalarını, mahalleleri, caddeleri, sokak ve köy yollarını, bu yolların birimler arası bağlantılarını, ayrıca yapı ve yol yoğunluklarını ve bu yapıların birbirleriyle olan mekânsal ilişkilerini detaylı şekilde ortaya koyar.⁶⁵

⁶⁵ Kalabalık, a. g. e., s.120.

Aynı zamanda, planın hangi aşamalarla ve hangi sıra ile uygulanacağına dair evrelere, yani uygulama etaplarına yer verilerek, planın fiilen hayata geçirilmesine yönelik hukuki ve teknik altyapı da sağlanmaktadır. Bu yönüyle uygulama imar planı, sadece fiziksel düzenlemeleri değil, aynı zamanda kentsel dönüşüm ve gelişim sürecinin uygulanabilirliğini esas alan bütüncül bir planlama belgesidir.⁶⁶

Çalışmanın planlama kademeleri bölümünde de ifade edildiği üzere, alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygunluğu, şehircilik ve planlama hukukunun temel ilkelerinden biridir. Bu ilke doğrultusunda, uygulama imar planları, imar uygulama yöntemlerine zemin hazırlayan en alt düzey planlama belgesi olarak, kendisinden daha üst kademede yer alan planlarla uyum içinde olmak zorundadır.⁶⁷

Nazım imar planı gibi üst ölçekli planlarla çelişen veya bunlara aykırı düzenlemelerin uygulama imar planlarında yer alması hukuken mümkün değildir. Bu zorunluluk, sadece teknik bir gereklilik değil, aynı zamanda planlama bütünlüğünü ve normatif tutarlılığı sağlamaya yönelik bağlayıcı bir kuraldır.⁶⁸

Dolayısıyla, uygulama planlarının hazırlanmasında üst plan kararlarının esas alınması ve bunlara sadık kalınması, idarenin planlama yetkisinin meşru ve hukuka uygun şekilde kullanılabilmesi açısından zorunludur.

Uygulama imar planları, yalnızca grafik çizimlerden ibaret olmayıp, ilgili plan notları ve açıklayıcı raporlarla birlikte bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu planlar, fiziki mekânın yapılaşmaya konu olacak tüm unsurlarını ayrıntılı şekilde tanımlayan düzenlemelerdir.

Plan ve raporlar birlikte ele alındığında, sadece yapı adaları ve parsel sınırları değil; aynı zamanda bu yapıların yer aldığı alanlardaki yoğunluk değerleri, yapılaşma düzeni, kat adedi, yapı yüksekliği gibi temel fiziksel ölçütler ile altyapı hizmetlerine ve teknik donatılara ilişkin gereklilikler de açıkça gösterilmelidir.

Bu yönüyle uygulama imar planı, yalnızca yapılaşmaya izin veren bir belge değil; aynı zamanda şehirselle alanların teknik, hukuki ve fiziksel boyutlarını bir arada değerlendiren bütüncül bir planlama aracıdır.

⁶⁶ İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 208.

⁶⁷ Kara, a. g. e., s. 49-50.

⁶⁸ Keleş, Mengi, a. g. e., s. 150.

Önceki paragrafta ifade edildiği üzere, uygulama imar planlarının nazım imar planlarına uygun şekilde hazırlanması zorunludur. Bu zorunluluk, planlama hukukunda yer alan temel ilkelerden biri olan, “üst ölçekli plan olmadan alt ölçekli plan yapılamaz” kuralının doğal bir sonucudur.⁶⁹

Başka bir ifadeyle, nazım imar planı olmaksızın doğrudan uygulama imar planı yapılması, planlama hiyerarşisini ihlal eder ve hukuken geçerli bir imar düzenlemesi oluşturulmasına imkân vermez. Bu ilke, sadece teknik değil; aynı zamanda idari ve hukuki düzenin bütünlüğünü korumayı amaçlayan bağlayıcı bir kural niteliğindedir.

Şehirlerin bayındır hâle getirilmesi amacıyla yürütülen imar faaliyetleri, yalnızca fiziksel düzenlemeyi değil, aynı zamanda detaylı analiz, değerlendirme ve mekânsal karar üretme süreçlerini de içermektedir. Bu kapsamda, uygulama imar planları, nazım imar planlarının genel ilke ve hedeflerini, özellikle bireysel yapılaşma ve parsel bazında uygulanabilir hâle getiren, ayrıntılı ve yönlendirici planlama belgeleri olarak öne çıkmaktadır.⁷⁰

Uygulama planları, sadece planlama kararlarının teknik izdüşümünü değil, aynı zamanda imar uygulama sürecine yön veren bağlayıcı düzenlemeleri de içermekte olup, nazım imar planının sahaya yansıyan en somut ve işlevsel parçası niteliğindedir.

Uygulama imar planları, adından da anlaşılacağı üzere, imar hukukunda fiili uygulamaların gerçekleştirilmesine doğrudan temel oluşturan ve bağlayıcılığı yüksek olan planlardır. Bu planlar, genel ve objektif nitelikli düzenleyici işlemler kapsamında yer almakla birlikte, çalışmanın devamında ele alınacak olan arsa ve arazi düzenlemesi, kamulaştırma, sınır düzeltmesi gibi subjektif bireysel işlemlerin uygulanmasında da yönlendirici bir rol üstlenmektedir.

Bu bağlamda uygulama imar planları, düzenleyici normlar ile bireysel idari işlemler arasında bir köprü işlevi görmektedir, sadece planlama açısından değil, aynı zamanda yıkım kararı, idari para cezası gibi yaptırım içeren idari süreçlerde de hukuki dayanak teşkil etmektedir.⁷¹

⁶⁹ İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 208.

⁷⁰ İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 208.

⁷¹ Kara, a. g. e., s. 52.

Dolayısıyla, uygulama imar planları hem bireysel hak ve yükümlülüklerin belirlenmesinde, hem de idarenin düzenleme ve denetim faaliyetlerinin hukuka uygun yürütülmesinde merkezi bir rol üstlenmektedir.

Mevzuat ve doktrinde yer alan tanımlar birlikte değerlendirildiğinde, uygulama imar planları, mekânsal planlama sisteminin en alt kademesini oluşturan düzenleyici idari işlemler olarak tanımlanabilir. Bu planlar, imar hukukuna özgü olan yapı ruhsatı, parselasyon, arazi düzenlemesi gibi bireysel işlemlerin hukuki altyapısını oluşturarak, düzenleyici normların bireysel işlemlere dönüşmesine aracılık eden kritik bir ara kademeyi temsil eder.

Nazım imar planı gibi üst planlara bağımlılık ilkesi doğrultusunda hazırlanmak zorunda olan uygulama imar planı, aynı zamanda bireysel yapılaşma kararlarını yönlendirme ve somutlaştırma işlevi görür. Bu nedenle, şehircilik uygulamalarında en çok başvurulan ve doğrudan uygulamaya temel teşkil eden planlama türüdür.

Her ne kadar mevzuatta uygulama imar planlarının 1/1.000 ölçekli olarak hazırlanması öngörülmüş olsa da, uygulamada 1/500, 1/2.000 hatta 1/5.000 ölçekli planlara da uygulama planı adı verildiği görülmektedir. Bu durumun gerekçesi olarak ise, özellikle yoğun yapılaşmanın bulunduğu şehir merkezlerinde daha ayrıntılı planlama ihtiyacı gösterilmektedir.

Ancak burada ortaya çıkan sorun şudur: Eğer bir plan uygulama imar planı amacıyla hazırlanmış, fakat ölçeği nazım plan ölçeklerine (örneğin 1/2.000 veya 1/5.000) karşılık geliyorsa, bu planın hukuki niteliği nedir? Yani bu plan uygulama imar planı mı, yoksa nazım imar planı mı olarak kabul edilmelidir?

Bu sorunun yanıtı, yalnızca planın ölçeğine bakılarak değil, aynı zamanda içeriği dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Zira bir plan sadece genel arazi kullanım kararlarını, yerleşme alanlarının yönünü ve nüfus yoğunluklarını gösteriyorsa, ölçeği ne olursa olsun nazım imar planı niteliği taşır. Ancak plan, buna ek olarak yapı yoğunlukları, yapı adaları, kat yükseklikleri, parsel büyüklükleri ve diğer yapılaşma kriterlerini ayrıntılı şekilde içeriyorsa, bu durumda uygulama imar planı olarak değerlendirilmelidir.

Dolayısıyla, plan türünün belirlenmesinde ölçek tek başına belirleyici olmayıp, planın içerdiği teknik ve hukuki düzenleme düzeyi esas alınmalıdır. Bu yaklaşım, planlama sisteminde hem işlevsellik hem de normatif bütünlük açısından gereklidir.⁷²

2.1.2.2.1. Uygulama İmar Planlarının Hazırlanmasında Yetkili İdareler

Uygulama imar planları, dar kapsamlı ve yerel düzeydeki alanları konu edinen planlar olduğundan, bu planların hazırlanması sürecinde yetki genellikle ilçe belediyelerine aittir.⁷³ Nitekim, İmar Kanunu'nun 8. maddesi, nazım ve uygulama imar planlarının, mevcutsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak belediye sınırları içinde ilgili belediyelerce hazırlanacağını düzenlemiştir. Bu hüküm doğrultusunda, uygulama imar planlarının belediye sınırları içinde ilçe belediyeleri tarafından hazırlanması gerektiği açıktır.

Nazım imar planlarına ilişkin yetki paylaşımı, daha önce İmar Kanunu ile İÖİK çerçevesinde açıklanmış ve bu kapsamda il özel idareleri ile belediyeler arasında yetki ayrımı yapılmıştır. İmar Kanunu'nda, uygulama ve nazım imar planlarına ilişkin hükümler birlikte düzenlenmiş; İÖİK ise imar planları arasında ayrıma gidilmeksizin yalnızca genel “imar planı” kavramı kullanılmıştır.

Bu bağlamda, belediye sınırları dışında kalan alanlarda, mücavir alan statüsünde olsa dahi, uygulama imar planlarını hazırlama yetkisi il özel idarelerine aittir. Dolayısıyla, yetki paylaşımına ilişkin genel ilke şu şekilde özetlenebilir: Uygulama imar planları belediye sınırları içinde ilçe belediyeleri, belediye sınırları dışında ise il özel idareleri tarafından yapılmakta ya da yaptırılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde hem nazım hem de uygulama imar planlarının hazırlanmasının zorunlu olduğu bir alan söz konusu olduğunda, planlama yetkilerinin farklı düzeydeki idari organlar arasında nasıl paylaşıldığı ayrı bir önem kazanmaktadır.

⁷² Söz konusu paragraftaki bilgiler için bkz. Kalabalık a. g. e., s.120., Kara a. g. e., s. 55-56., İlgezdi, Sönmez, Güçlü, a. g. e., s. 208.

⁷³ Köktürk, Köktürk, a. g. e. s. 445.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi, 1/5.000 ile 1/25.000 ölçekleri arasındaki nazım imar planlarının, çevre düzeni planlarına uygun olarak büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanacağını hüküm altına almıştır. Bu düzenleme doğrultusunda, büyükşehir sınırları içinde yer alan alanlarda nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesine aittir.

Öte yandan, İmar Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca, aynı sınırlar içerisinde uygulama imar planı hazırlama yetkisi ilçe belediyelerine aittir. Ancak uygulama imar planlarının hazırlanmasıyla sınırlı olmayan bu süreçte, hazırlanan planın yürürlüğe girebilmesi için büyükşehir belediyesinin onayı gereklidir.⁷⁴

Nitekim, 5216 sayılı Kanun'un aynı maddesinde, büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin hazırlayacakları uygulama imar planlarının, nazım plana uygunluk esasına göre büyükşehir belediye meclisince aynen ya da değişiklikle onaylanacağı, bu planlara ilişkin denetim yetkisinin de büyükşehir belediyesine ait olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Dolayısıyla büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde:

- Nazım imar planı hazırlama yetkisi büyükşehir belediyesindedir.
- Uygulama imar planı hazırlama yetkisi ilçe belediyesine aittir.
- Ancak uygulama imar planının yürürlüğe girmesi, büyükşehir belediyesinin onayına bağlıdır.

Bu durum, büyükşehir belediyesi sisteminde planlama yetkisinin iki kademeli bir idari iş birliği çerçevesinde yürütüldüğünü göstermektedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki imar planı yetki ilişkisini somutlaştırmak amacıyla, Ankara ili örnek olarak ele alınabilir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan Yenimahalle ilçesindeki bir mahallede planlama çalışması yapılacaksa, bu durumda 1/5.000 ölçekli nazım imar planı hazırlama yetkisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca Ankara Büyükşehir Belediyesine aittir.

⁷⁴ Söz konusu paragrafta faydalanılan bilgiler için bkz. Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 83.

Aynı mahallede hazırlanacak uygulama imar planı ise, bu nazım plana uygun biçimde, Yenimahalle İlçe Belediyesi tarafından düzenlenmek durumundadır. Ancak burada planın hazırlanması, yürürlüğe girmesi için yeterli değildir. 5216 sayılı Kanun'un 7 . maddesi gereği, ilçe belediyesi tarafından hazırlanan uygulama imar planının, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından onaylanması gerekmektedir.

Dolayısıyla bu örnekte:

- Nazım imar planı yetkisi Ankara Büyükşehir Belediyesindedir.
- Uygulama imar planı Yenimahalle Belediyesi tarafından hazırlanır.
- Ancak uygulama planının yürürlüğe girmesi, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin onayına bağlıdır.

Bu yapı, büyükşehir sisteminde planlama sürecinin çok aktörlü ve kademeli bir idari işleyişle yürütüldüğünü açık biçimde ortaya koymaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda, gerek nazım imar planlarının gerekse uygulama imar planlarının hazırlanmasına ilişkin olarak plan yapmaya yetkili idarelere belirli bir süre sınırı öngörülmemiştir. Mevzuatta bu yönde açık bir zaman kısıtı bulunmaması, ilgili idarelerin plan hazırlama yükümlülüğünü yerine getirme konusunda idari takdir yetkisini geniş biçimde kullanabilmesine imkân tanımaktadır.

Bu durumun doğal sonucu olarak, yetkili idarelerin plan yapmaya başlamaya veya mevcut planlara bağlı olarak parselasyon gibi uygulama işlemlerini gerçekleştirmeye zorlanması hukuken mümkün değildir. Dolayısıyla, planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması, çoğu durumda idarenin inisiyatifi ve planlama politikalarına bağlı olarak gelişmektedir..⁷⁵

Her ne kadar İmar Kanunu'nda imar planlarının hazırlanmasına ilişkin olarak doğrudan bir süre sınırlaması öngörülmemiş olsa da, bu konuda istisnai bir düzenleme içermektedir. İlgili hükme göre, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde ilgili ilçe belediyesinin uygulama imar planlarını ve parselasyon

⁷⁵ S. Şimşek ve İ. Hazar, a. g. e. s., 84-87.

planlarını hazırlamaması durumunda, bu görev büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilebilecektir.⁷⁶

Bu düzenleme, ilçe belediyelerine tanınan plan hazırlama yetkisinin süreye bağlı bir sorumlulukla sınırlandırıldığını ve bu sürenin aşılması halinde yetkinin büyükşehir belediyesine geçici olarak devredileceğini ortaya koymaktadır. Böylece, planlama sürecinde gecikmelerin önlenmesi ve şehircilik hizmetlerinin sürekliliği amaçlanmaktadır.

Belirtilen bir yıllık süre, ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesi tarafından onaylanarak yürürlüğe giren nazım imar planına uygun olarak uygulama imar planlarını hazırlamaları için tanınmış yasal bir süredir. Bu sürenin aşılması durumunda, uygulama imar planı hazırlama yetkisi büyükşehir belediyesine geçmektedir.

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesi, ilçe belediyelerinin imara ilişkin almış oldukları kararların, büyükşehir belediyesince değerlendirilme sürecini düzenlemektedir. İlgili hükme göre, ilçe belediye meclisi tarafından alınan imar kararları, büyükşehir belediye meclisine ulaştıktan sonra, üç ay içinde nazım imar planına uygunluk yönünden incelenerek ya aynen kabul edilir, ya da değişiklik yapılarak onaylanır.

Eğer söz konusu karar, üç ay içerisinde büyükşehir belediye meclisince görüşülmezse, hukuken kendiliğinden onaylanmış sayılmaktadır. Bu hüküm, ilçe belediyelerinin plan yapma ve karar alma süreçlerinde hukuki belirlilik ve işlem güvenliği sağlanmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda, büyükşehir belediyelerinin denetim yetkisinin belirli bir süreyle sınırlandırıldığını ve pasif onay mekanizması yoluyla işlem güvenliğinin tesis edildiğini göstermektedir.

Söz konusu düzenleme ile, büyükşehir belediye meclislerinin, ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararlarını nazım imar planına uygunluk yönünden denetleme yetkisi, belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Bu çerçevede, üç aylık sürede değerlendirilip karara bağlanmayan ilçe belediyesi plan kararlarının, hukuken

⁷⁶ 5216 sayılı BBK'nin 7. maddesi

kendiliğinden onaylanmış sayılması, planlama sürecinde idari gecikmelerin önlenmesini ve işlem güvenliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bu husus, Çolak tarafından da vurgulanmış; söz konusu sürenin, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının bir an önce yürürlüğe girmesini teşvik eden bir mekanizma olduğu ifade edilmiştir. Aynı zamanda bu düzenlemenin, imar planlarında hukuki belirliliği ve öngörülebilirliği artıran olumlu bir gelişme olduğu belirtilmiştir.⁷⁷

2.1.2.2.2. Uygulama İmar Planlarının Hazırlanmasında Yerel Yönetimler Arasında ve Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim Arasındaki İlişki

Uygulama imar planlarının anlatıldığı bu bölümde, çalışmanın ana teması bakımından önem arz eden bir husus olarak, plan yapım usullerine ilişkin esaslara da değinilmesi yerinde olacaktır. Özellikle uygulamaya yönelik planların hazırlanmasında, yetkinin hangi koşullarda kullanılabileceği konusu, imar hukukunun temel tartışma alanlarından biridir.

Bu bağlamda, kamu idareleri, kendilerine kanunla verilmiş olan uygulama imar planı hazırlama yetkisini ve görevini, başka bir kamu idaresine serbestçe devredemezler. Yetki devri, ancak kanuni bir düzenlemeye açıkça dayanıyorsa mümkündür. Aksi hâlde, idarenin takdir yetkisi sınırlarını aşarak görev ve yetki gaspı gündeme gelir. Bu ilke, idare hukukunun temel esaslarından biri olan “yetki kanuniliği” ilkesine dayanmakta olup, imar planlarının hukuka uygun şekilde hazırlanabilmesi açısından bağlayıcı niteliktedir.⁷⁸

Yetki konusu incelendiğinde örnek verilmesi gerekirse “riskli yapı alanlarına ilişkin imar planları hazırlanma ve onaylanma sürecinde” Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkisini Büyükşehir Belediyesi'ne devrettiği yönündeki karar incelenmiştir.

⁷⁷ N. İ. Çolak ve G. Öngören, *İmar Planları, İmar Uygulamaları, İptal Davaları*, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2014, s. 6467.

⁷⁸ S. Şimşek ve İ. Hazar, a. g. e. s., 84-87.

- Danıştay, 6306 sayılı Kanun kapsamında, bakanlığın yetkisinin kanunen devredilebilir olduğunu ve plan yapım yetkisinin geçici olarak Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmesinin hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.⁷⁹

İlçe belediyelerinin uygulama imar planı hazırlama yetkisini büyükşehir belediyesine devretmesinin hukuki dayanağı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili hükme göre:

“İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.”

Bu hüküm doğrultusunda, gerekli koşulların gerçekleşmesi halinde, ilçe belediyesine ait olan uygulama imar planı hazırlama yetkisi, büyükşehir belediyesi tarafından da kullanılabilir. Ancak bu durum, bir yetki devri değil, kanunda öngörülen istisnai bir görev üstlenme hali olarak değerlendirilmelidir.

Büyükşehir belediyesinin uygulama imar planı hazırlayabilmesi için aşağıdaki şartların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir:

- İlçe belediyesinin yazılı talepte bulunması,
- İlgili hizmetin maliyetinin ilçe belediyesi tarafından karşılanacağını kabul edilmesi,
- Büyükşehir belediye meclisinin, söz konusu talebi karara bağlayarak onaylaması.⁸⁰

Bu şartlar sağlandığında, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi adına ortaklaşa ya da doğrudan uygulama imar planı hazırlayabilecektir. Bu düzenleme, özellikle teknik kapasitesi sınırlı olan ilçe belediyelerinin planlama süreçlerinde destek alabilmelerine olanak tanımakta, ancak aynı zamanda idari sınırların ve yetki hiyerarşisinin korunmasına da özen göstermektedir:

⁷⁹ Danıştay 6. Daire 2021/98 Esas 2022/2503 Karar Sayılı İlamı

⁸⁰ Şimşek, Hazar, a. g. e. s., 86.

Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesi yerine uygulama imar planı hazırlayabilmesi için aşağıda belirtilen üç temel koşulun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir:

- Mali Yükümlülüğün Üstlenilmesi: Uygulama imar planının hazırlanmasına ilişkin maddi giderlerin tamamı ilçe belediyesi tarafından karşılanmalıdır. Bu, hizmetin finansal sorumluluğunun talepte bulunan idarede kalacağını ifade eder.
- Talep Yetkisinin İlçe Belediyesine Ait Olması: Plan hazırlama sürecine ilişkin istek, bizzat ilçe belediyesi tarafından ve yetkili organların kararıyla yapılmalıdır. Büyükşehir belediyesi, bu konuda kendiliğinden harekete geçemez.
- Büyükşehir Belediye Meclisi Kararıyla Uygun Bulunması: İlçe belediyesi tarafından usulüne uygun biçimde hazırlanarak büyükşehir belediyesine iletilen talep, büyükşehir belediye meclisince değerlendirilip uygun bulunmalı ve karara bağlanmalıdır.
- Uygulama imar planlarının hazırlanmasında, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki paylaşımı, yukarıda açıklanan yasal çerçeve doğrultusunda mümkündür. Bunun yanı sıra, plan yapım sürecinde yerel yönetimlerin, merkezi idarenin bir parçası olan ÇŞİDB'ine bağlı İller Bankası ile iş birliği yapmaları da mümkündür. Bu tür iş birlikleri, özellikle teknik kapasitesi sınırlı olan idareler için uygulama kolaylığı sağlamaktadır.
- Uygulama imar planları, aşağıdaki yöntemlerden biriyle hazırlanabilir:
- Doğrudan Plan Yapımı: Plan yapma yetkisine sahip idare, uygulama imar planını kendi bünyesinde doğrudan hazırlayabilir.
- İhale Yoluyla Plan Yaptırma: Plan yapım süreci, ihale usulüyle özel sektöre veya yetkin planlama bürolarına devredilerek gerçekleştirilebilir.
- İller Bankası Aracılığıyla Plan Yaptırma: Yetkili idare, plan yapım yetkisini kullanarak, İller Bankası'na yetki vermek suretiyle uygulama imar planını bu

kuruluş aracılığıyla hazırlatabilir. Bu yöntem, teknik destek ve finansman açısından birçok belediye tarafından tercih edilmektedir.⁸¹

- Bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı, idarenin kurumsal kapasitesi, mali gücü ve teknik yeterliliğine bağlı olarak belirlenir. Ancak her durumda, planlama sürecinin hukuka uygunluk, şeffaflık ve kamu yararı ilkeleri doğrultusunda yürütülmesi esastır.
- Uygulama imar planlarının hazırlanmasında uyulması gereken teknik ve mesleki yeterlilik kuralları, esas olarak Plan Yapımını Yüklenecek Müellifler Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir. Anılan yönetmelikte, plan yapım sürecini üstlenecek kişilerin veya tüzel kişiliklerin taşıması gereken mesleki yeterlilikler, uzmanlık alanları ve tecrübe düzeyleri, farklı gruplar altında ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.
- Bu kapsamda, uygulama imar planlarının hazırlanmasında görev alacak müelliflerin, ilgili mevzuatta belirtilen teknik bilgi ve yeterliliğe sahip olması zorunludur. Özellikle, personel yapısı sınırlı ve planlama birimi zayıf olan küçük ve orta ölçekli belediyeler açısından, plan yapım sürecinin usulüne uygun ve teknik açıdan eksiksiz yürütülmesi önemli bir sorundur.
- Bu çerçevede, Kalabalık tarafından da ifade edildiği üzere, teknik donanımı sınırlı olan bazı belediyelerin, uygulama imar planlarını daha tecrübeli ve kurumsal bir yapıya sahip olan İller Bankası aracılığıyla hazırlatmaları, uygulamada daha sağlıklı sonuçlar doğuracaktır. Böylece, hem mevzuata uygunluk hem de planlama kalitesi açısından kamu yararı gözetilmiş olacaktır.⁸²

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun uyarınca faaliyet gösteren İller Bankası'nın temel amacı; il özel idareleri, belediyeler, bağlı kuruluşlar ve bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyaçlarını karşılamak, bu idarelerin hizmet alanlarında yaşayan nüfusa yönelik olarak mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık ve teknik

⁸¹ C. Karavelioğlu, E.C. Karavelioğlu, 1000 Soru ve Cevabı ile İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2011, Ankara, s. 111.

⁸² H. Kalabalık, a. g. e., s.100.

destek sağlamak, ayrıca alt ve üstyapı projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında destek sunmak şeklinde düzenlenmiştir.⁸³

Bu bağlamda, uygulama imar planlarını hazırlamakla yükümlü ancak teknik veya mali kapasitesi sınırlı olan yerel yönetimlerin, İller Bankası ile iş birliği yaparak plan hazırlık sürecini bu kuruluşa devretmeleri mümkündür. Bu durum, mevzuata uygunluk bakımından olduğu kadar, planlama süreçlerinin teknik doğruluğu ve kamu yararı yönünden etkinliği açısından da önem taşımaktadır.

Sağlıklı, sürdürülebilir ve planlı kentleşmenin sağlanabilmesi, özellikle teknik donanımı yetersiz ilçe belediyelerinin, İller Bankası gibi kurumsal ve uzmanlaşmış yapılarla iş birliği içerisinde hareket etmesine bağlıdır. Bu kapsamda, çalışmamız açısından da değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin imar planı üretiminde İller Bankası ile kuracakları yapıcı ve hukuka uygun iş birliği mekanizmaları, imar hukukunda bütüncül bir gelişimin sağlanması bakımından kritik bir rol üstlenmektedir.⁸⁴

2.2. İmar Planı Uygulama Yöntemi Olarak Arazi ve Arsa Düzenlemesi

İmar planlarının uygulamaya geçirilmesinde farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemler genel olarak; ifraz ve tevhit işlemleri, sınır düzeltmesi, kamuya terk, kamulaştırma ve arazi ve arsa düzenlemesi gibi teknik ve hukuki işlemleri kapsamaktadır. Her bir yöntem, imar planının öngördüğü düzenlemelerin sahada hayata geçirilmesine hizmet etmekte, farklı hukuki sonuçlar ve idari sorumluluklar doğurmaktadır.

Ancak, bu tez çalışmasının kapsam ve sınırlılıkları dikkate alındığında, söz konusu yöntemlerin tamamının detaylı biçimde ele alınması mümkün olmamıştır. Özellikle arazi ve arsa düzenlemesi (AAD), hem yerel yönetimler ile merkezi idare arasında yetki kesişiminin en yoğun şekilde yaşandığı alanlardan biri olması, hem de Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Yönetmeliği'nin 5. maddesinde yer alan:

⁸³ 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 3. Maddesi

⁸⁴ H. Kalabalık, a. g. e., s.100.- 103.

“İmar planları ile umumi hizmet veya kamu hizmetleri kullanımı getirilen alanların öncelikle 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesine göre uygulama yapılarak DOP’tan oluşturulması esastır.”

hükmü gereğince öncelikli uygulama yöntemi olarak tanımlanması, çalışmanın odak noktasını bu yönetime yöneltmiştir.

Bu nedenle, imar uygulama yöntemleri arasında yalnızca arazi ve arsa düzenlemesi yöntemi ele alınmış; diğer yöntemler, çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu tercih, hem uygulamada karşılaşılan yetki sorunlarını daha derinlemesine irdeleyebilmek hem de hukuki tartışmayı belirli bir alanda yoğunlaştırarak bilimsel derinlik sağlamak amacıyla yapılmıştır.

2.2.1. İmar Planı Uygulama Yöntemlerine Genel Bir Bakış

Aslantaş ve çalışma arkadaşlarının da ortaya koyduğu üzere, 3194 sayılı İmar Kanunu ile ilgili diğer imar mevzuatı hükümleri doğrultusunda, imar planlarının uygulamaya geçirilmesinin belirli bir sistematik içerisinde yürütülmesi zorunludur.⁸⁵ Bu bağlamda, planların hayata geçirilmesi, beşer yıllık dönemleri kapsayan imar programları çerçevesinde ve kademeli biçimde gerçekleştirilmelidir.

Bu uygulama yaklaşımı hem idarenin kaynaklarını etkin kullanabilmesi hem de planların sahada sürdürülebilir ve kontrollü bir şekilde uygulanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Beş yıllık imar programları, planlamaya yön verirken öncelikli alanların belirlenmesi, kamusal yatırımların zamanlamasının planlanması ve uygulama önceliklerinin rasyonel biçimde sıralanması gibi işlevleri de yerine getirmektedir. Bu çerçevede, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 10. maddesi de belediyelerin imar planlarını uygulama sorumluluğunu belirli bir takvime bağlayarak netleştirmiştir. Anılan maddeye göre, imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içerisinde, ilgili belediyelerin, bu planları uygulamaya yönelik beş yıllık imar programlarını hazırlamaları zorunludur.

⁸⁵ Aslantaş, Şimşek, Berberoğlu, a. g. e. s.25.

Bu düzenleme, planların yalnızca kâğıt üzerinde kalmaması, uygulanabilirliğinin ve takibinin sağlanması amacıyla getirilen önemli bir yükümlülüktür. Böylece, imar planlarının zamana yayılan, aşamalı ve planlı bir şekilde tatbik edilmesi, mevzuatla güvence altına alınmaktadır.

Anılan hükümden hareketle, her ne kadar bu yükümlülük doğrudan belediyelere ait bir görev olarak düzenlenmiş görünse de 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca plan yapma ve uygulama yetkisine sahip tüm idarelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içerisinde beş yıllık imar programlarını hazırlamaları gerekmektedir.⁸⁶

Bu yükümlülüğün temelinde, bir yerleşim alanına ilişkin imar planlarının fiilen uygulanabilir hâle gelmesinin, yalnızca plan kararlarının varlığıyla değil, aynı zamanda bu kararların düzenleyici bir idari işlem niteliği taşıyan imar programları aracılığıyla somutlaştırılması ve nihayetinde subjektif bireysel idari işlemler olan uygulama yöntemlerine dönüştürülerek uygulanmasıyla mümkün olması yatmaktadır.⁸⁷

Dolayısıyla, imar programlarının hazırlanması, yalnızca teknik bir planlama aracı değil; aynı zamanda planların uygulanabilirliğini sağlayan hukuki bir süreçtir. Bu süreç, plan kararlarının idare tarafından hayata geçirilmesini temin ederken, bireylerin hak ve yükümlülüklerinin de belirginleşmesine olanak tanır.

İmar planı uygulaması ifadesiyle, bir imar planının hazırlandığı ve karar altına alındığı taşınmazların, planın öngördüğü kullanım amaçlarına uygun şekilde fiilen kullanılabilir hâle getirilmesi süreci anlaşılmaktadır. Bu süreç, plan kararlarının sahada karşılık bulmasını sağlayan, teknik olduğu kadar hukuki boyutları da bulunan bir uygulama alanıdır.

Türkiye'de, gerek mülga imar kanunları döneminde gerekse 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girdikten sonra, imar planlarının uygulanmasına yönelik üç temel yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemler ya taşınmaz maliklerinin başvurusu üzerine

⁸⁶ Karabulut, Er, Abdioğlu, a. g. e., s. 177.

⁸⁷ Karavelioğlu, Karavelioğlu, a. g. e., s. 195.

ya da idarenin re'sen işlemiyle hayata geçirilebilmektedir. Aslantaş ve arkadaşlarının çalışmasında da belirtildiği üzere, bu yöntemler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamulaştırma,
- İfraz ve tevhit,
- Arazi ve arsa düzenlemesi.

Öte yandan, Karavelioğlu tarafından yapılan bir başka sınıflandırmada, imar planı uygulama yöntemleri, arazi maliklerinin rızası ile yapılan işlemler ve idarenin re'sen gerçekleştirdiği işlemler şeklinde iki ana gruba ayrılmaktadır.⁸⁸ Bu yaklaşıma göre:

- Rızaya dayalı uygulamalar:
 - ✓ Sınır düzeltmesi,
 - ✓ İfraz ve tevhit,
 - ✓ Terk işlemleridir.
- Re'sen uygulanan yöntemler:
 - ✓ Kamulaştırma,
 - ✓ Arazi ve arsa düzenlemesidir.

Bu farklı sınıflandırmalar, imar planlarının sahada hayata geçirilme biçimlerinin hem malikin iradesine hem de idarenin kamusal yetkilerine bağlı olarak şekillenebileceğini göstermektedir. Dolayısıyla, uygulama yönteminin niteliği, planın içeriği kadar, idari tasarrufun şekline ve mülkiyet ilişkilerine bağlı olarak da değişkenlik göstermektedir.⁸⁹

⁸⁸ Karavelioğlu, Karavelioğlu, a. g. e., s. 195-198.

⁸⁹ C. Karavelioğlu, *İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması*, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2007, s. 23-24.

2.2.2. Arazi ve Arsa Düzenlemesi

Her ne kadar arazi ve arsa düzenlemesi, imar mevzuatında önemli bir uygulama yöntemi olarak yer alsa da ilgili düzenlemelerde bu kavramlara dair açık ve doğrudan tanımlara yer verilmemiştir. Bununla birlikte, düzenleyici metinlerde “arsa”, imar planına uygun şekilde oluşmuş parsel; “parselasyon planı” ise imar planı doğrultusunda düzenlenen ve tescile esas olan teknik belgeler bütünü olarak ifade edilmektedir.

Bu tanımlar, arazi ve arsa düzenlemelerinin esas olarak ham arazilerin yapılaşmaya uygun hale getirilmesi ve imar planında öngörülen kullanım kararlarının sahaya uygulanması sürecine hizmet ettiğini göstermektedir.

Karavelioğlu’na göre, arazi ve arsa düzenlemesi; taşınmazların, imar sınırları içinde ya da dışında bulunmaları ve üzerlerinde yapı olup olmaması fark etmeksizin, malik veya hak sahiplerinin rızası aranmaksızın idareye ait alanlar ve yol fazlalarıyla birlikte birleştirilmesi, ardından bu alanların imar planına uygun şekilde ada ve parsel bazında yeniden düzenlenmesi ve nihayetinde oluşan taşınmazların maliklere veya diğer hak sahiplerine müstakil, hisseli ya da kat mülkiyeti esasına göre dağıtılarak tapuya tescil edilmesi sürecini kapsamaktadır.⁹⁰

Bu yaklaşım, söz konusu düzenlemeyi yalnızca teknik bir işlem değil, aynı zamanda kamu yararı çerçevesinde mülkiyetin yeniden yapılandırılmasını sağlayan idari bir tasarruf olarak tanımlamaktadır.

Şimşek’in yaklaşımına göre, arazi ve arsa düzenlemesi; bir imar planının uygulanabilmesi için, plan sınırları içinde yer alan tüm taşınmazların mülkiyet yapısına veya malikler arası rızaya bakılmaksızın önce birleştirilmesi, ardından da plan hükümlerine uygun şekilde gerekli kesinti ve düzenlemeler yapılarak yeniden dağıtılması sürecidir.⁹¹

Bu yönüyle söz konusu işlem, mevcut haliyle yapılaşmaya elverişli olmayan taşınmazların, plan kararları doğrultusunda yapılaşmaya uygun hâle getirilmesini

⁹⁰ C. Karavelioğlu ve E. C. Karavelioğlu, a.g.e., s. 264-266.

⁹¹ S. Şimşek, İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları (Arazi ve Arsa Düzenlemeleri) İtiraz ve Dava Yolları, Seçkin, 2021, Ankara, s. 43.

sağlayan önemli bir imar uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir. Arazi ve arsa düzenlemesi işlemleri günlük işleyişte *18 uygulaması* olarak isimlendirilmektedir.

Günlük kullanımda "18 uygulaması" olarak bilinen arazi ve arsa düzenlemesi, uygulamada en çok dikkat çeken özelliğini, taşınmaz maliklerinin rızasına ihtiyaç duyulmaksızın gerçekleştirilebilmesinden almaktadır. Bu yönüyle, ifraz, tevhit veya sınır düzeltmesi gibi isteğe bağlı ve daha sınırlı etki alanına sahip bireysel uygulamalardan ayrılmaktadır.

Arazi ve arsa düzenlemesinde ise idare, kanundan doğan düzenleme yetkisini kullanarak, ilgili taşınmaz sahiplerinin muvafakatini aramaksızın, görevli olduğu alanda planlama esaslarına uygun biçimde düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu yetki, kamu yararı ilkesiyle doğrudan bağlantılıdır ve idareye, bütüncül bir imar uygulaması gerçekleştirme imkânı tanır.

Bu nedenle, Karaca'nın da belirttiği üzere, sağlıklı ve planlı kentleşmenin sağlanmasında, imar hukukunun en işlevsel ve merkezi araçlarından biri olarak arazi ve arsa düzenlemesi öne çıkmaktadır. Bu uygulama, yalnızca fiziksel mekânın dönüştürülmesini değil, aynı zamanda kamu hizmet alanlarının oluşturulmasını ve toplumsal yaşamın düzenlenmesini mümkün kılmaktadır.⁹²

Bu çerçevede, arazi ve arsa düzenlemesi; imar planlarının uygulanabilir hâle gelmesini sağlamak ve yapılaşmaya uygun parseller üretmek amacıyla, ilgili taşınmazların yetkili idare tarafından bir araya getirilmesi, ardından kamu yararına ayrılması gereken alanların düşülmesi ve son olarak yeniden dağıtım yapılarak maliklerin mülkiyet haklarına uygun şekilde düzenlenmesi süreci olarak tanımlanabilir.

Bu işlem, her ne kadar plan kararlarının uygulanmasını hedeflese de taşınmaz maliklerinin doğrudan mülkiyet haklarına etki ettiği için bireysel idari işlem niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla hem düzenleyici planlama esaslarına hem de bireysel haklar açısından yargısal denetime açık bir idari işlem olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

⁹² E. Karaca, 'İmar Planı Uygulama Yöntemlerinden Arazi ve Arsa Düzenlenmesinin İlgili Mevzuat Çerçevesinde İncelenmesi', *Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi*, yıl: 6, sayı: 11, Haziran 2018, s. 218.

Arazi ve arsa düzenlemesinin en temel gerekçesi, imar planında öngörülen kullanım kararlarının, taşınmazların mevcut fiziksel durumu ve mülkiyet yapısıyla örtüşmemesidir. Örneğin, planlarda yol, okul veya ibadethane gibi kamu hizmetlerine ayrılan alanların özel mülkiyete konu olması yahut özel kullanıma tahsis edilen bir taşınmazın plan kararlarına uygun yapılaşmaya elverişli olmaması, düzenleme ihtiyacını doğurmaktadır.⁹³

Diğer imar uygulama yöntemleri olan sınır düzeltmesi, ifraz, tevhit ve terk işlemleri, genellikle malik rızasına bağlı ve daha dar kapsamlı düzenlemeler olup, kapsam itibarıyla arazi ve arsa düzenlemesine göre oldukça sınırlıdır. Kamulaştırma yöntemi ise, her ne kadar kamu yararı amacını taşısa da idare açısından yüksek maliyetli bir yükümlülük doğurur.

Bu nedenlerle, geniş alanlarda re'sen uygulanabilen, malik rızasına bağlı olmayan ve idareye ek bir maddi külfet getirmeyen arazi ve arsa düzenlemesi hem etkinliği hem de uygulama kolaylığı açısından en yaygın ve tercih edilen imar uygulama yöntemi hâline gelmiştir⁹⁴. Arazi ve arsa düzenlemesinin sağladığı başlıca avantajlar şu şekilde sıralanabilir:

- Plan bütünlüğünü sağlama imkânı sunar: Düzenleme işlemi, belirli bir bölgeye ait imar planının sınırlı parseller üzerinden değil, bütüncül bir yaklaşımla tüm coğrafi alanı kapsayacak şekilde uygulanmasını mümkün kılar.
- Mülkiyet sorunlarının giderilmesine katkı sağlar: Mülkiyeti ihtilafı, hisseli veya tapusal açıdan dağınık olan taşınmazlarda, düzenleme süreciyle birlikte mülkiyet yapısı sadeleştirilir ve düzenli bir kadastro yapısı oluşturulabilir.
- Kamulaştırma maliyetinden kaçınma avantajı sunar: İdarenin doğrudan taşınmaz edinmesine gerek kalmaksızın, plan kararlarında öngörülen kamu hizmet alanları Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) kapsamında oluşturulur. Bu da kamuya ek bir mali yük getirmez.

⁹³ Muratoğlu, a. g. e., s. 242.

⁹⁴ Karavelioğlu, Karavelioğlu, a. g. e., s. 264.

- Rıza şartı aranmadan hızlı uygulanabilir: Maliklerin veya diğer hak sahiplerinin onayı gerekmeksizin yapılabilmesi, işlemin daha kısa sürede sonuçlanmasına olanak tanır.
- Yasal dayanağa sahip mülkiyet sınırlaması içerir: Anayasa uyarınca, mülkiyet hakkına yapılacak sınırlamaların yalnızca kanunla öngörülebileceği dikkate alındığında, bu uygulama hukuki güvenliğe dayalı meşru bir sınırlandırma aracı olarak kabul edilir.
- Eşitlik ilkesine uygunluk taşır: DOP kesintisi oranlarının bütün maliklere eşit şekilde uygulanması, eşitlik ilkesine uygunluğu sağlar ve keyfi işlem riskini azaltır.
- Kamu hizmet alanlarının artırılmasına olanak tanır: Bu yöntem sayesinde, eğitim, sağlık, ulaşım ve yeşil alan gibi kamu hizmetlerine ayrılacak alanların daha etkin planlanması ve artırılması mümkündür⁹⁵
- İmar planlarının 18. madde kapsamında uygulanması hem belediyeler hem de toplum açısından önemli faydalar sağlamaktadır. Bu uygulamanın en dikkat çekici yönlerinden biri, imar sürecinden doğan hak ve yükümlülüklerin tüm taşınmaz sahiplerine adil şekilde dağıtılmasıdır. Böylece planlama kararlarının etkileri sadece belirli kesimlere yüklenmemekte, toplumsal eşitlik ilkesi gözetilmektedir.
- Ayrıca, konut ihtiyacına dönük arsa üretimi bu yöntem sayesinde daha planlı ve yeterli düzeyde sağlanarak, gecekondulaşma gibi düzensiz yapılaşma sorunlarının önlenmesine katkı sunmaktadır. Kamu hizmetlerine ayrılacak alanlar, DOP kapsamında arsa sahiplerinden kesilen paylarla karşılandığı için, idarenin maddi kaynak yaratma yükü azalmakta, bu da kamu maliyesi açısından avantaj oluşturmaktadır.
- Düzenleme sonucunda malikler, yapılaşmaya elverişli ve plan kararlarına uygun arsalar elde ederken, planlanan yeni yerleşim alanlarında ortaya çıkabilecek itirazların da önüne geçilmesi mümkün hâle gelmektedir. Bu sayede imar planlarının parsel bazında değil, bütüncül şekilde hayata

⁹⁵ S. Şimşek ve İ. Hazar, a.g.e., s. 51-56.

geçirilmesi sağlanarak, düzenli ve sürdürülebilir şehirleşme hedeflenmektedir.⁹⁶

2.2.3. Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Yetki

Önceki bölümde, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10. maddesi uyarınca imar programı hazırlama yükümlülüğünün belediyelere ait olduğu belirtilmiş olsa da, mevzuatın genel sistematigi incelendiğinde, bu sorumluluğun yalnızca belediyelerle sınırlı kalmadığı, il özel idareleri gibi diğer idari birimlerin de belirli koşullarda aynı yükümlülük altında bulunduğu görülmektedir.

Bu bölümde ise, imar planlarının uygulanması sürecinde yalnızca belediyelerin değil, aynı zamanda yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet gösteren diğer mahalli idarelerin ve merkezi idarenin taşra teşkilatlarının, arazi ve arsa düzenlemesi kapsamındaki yetkileri ile bu kurumlar arasındaki görev paylaşımı ve koordinasyon ilişkisi incelenmiştir. Amaç, farklı düzeydeki kamu kurumlarının plan uygulama sürecindeki rolünü açıklığa kavuşturarak, yetki sınırlarının pratikte nasıl şekillendiğini değerlendirmektir.

Arazi ve arsa düzenlemesi işleminin hukuka uygun biçimde gerçekleştirilebilmesi için, öncelikle düzenleme yapılacak alana ilişkin imar planının yürürlüğe girmiş olması gerekmektedir. İmar planının kesinleşmesinin ardından, plan kararlarına uygun şekilde parselasyon planlarının hazırlanması ve bu kapsamda taşınmazların imar düzenine uygun biçimde yeniden düzenlenmesi mümkün hâle gelir.

Bu süreçte, parselasyon planları imar planlarının uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla yapılan teknik düzenlemeler olup, düzenlemeye konu alanda arazi ve arsa düzenleme işlemlerinin fiilen başlatılmasının da temelini oluşturur.⁹⁷

Arazi ve arsa düzenlemeleri, imar planlarının hayata geçirilmesinde en etkili araçlardan biri olmakla birlikte, yetki meselesi hem düzenlemeyi gerçekleştiren idare hem de bu işlemde etkilenen hak sahipleri açısından kritik bir önem taşımaktadır. Bu

⁹⁶ H. İnce, *Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Uygulama Örnekleri ve Sorunlar)*, Trakya Üniversitesi Yayınları, Edirne, 2016, s. 10.

⁹⁷ S. Sezer, A. Kalkan ve T. Şahin, a.g.e., s. 112.

tür işlemlerin belediye, il özel idaresi veya başka bir idare tarafından gerçekleştirilmesi, yalnızca idari sürecin işleyişine değil, aynı zamanda yargı yolunun belirlenmesi ve işlem süresinin farklılaşmasına da doğrudan etki etmektedir.

Her ne kadar mülkiyet hakkı Anayasa ile güvence altına alınmış olsa da bu hakkın imar düzenlemeleri çerçevesinde sınırlanabilmesi, İmar Kanunu gibi kanuni dayanaklara dayanması koşuluyla mümkündür. Ancak, düzenleme yetkisinin belirlilik, ölçülülük ve kamu yararı ilkeleri çerçevesinde kullanılmaması hâlinde, yapılan işlem hukuka uygun bir imar faaliyeti olmaktan çıkarak, mülkiyet hakkına ölçüsüz bir müdahale niteliği kazanabilir.

Bu nedenle, yetki kullanımında dikkatli olunması, yalnızca işlemin geçerliliği açısından değil, idarenin hukuki sorumluluğu ve bireylerin temel haklarının korunması açısından da belirleyici rol oynamaktadır.⁹⁸

Arazi ve arsa düzenlemelerinin hangi idare tarafından yürütüleceği hususu, genel çerçevede imar mevzuatında açık şekilde tanımlanmıştır. İmar Kanunu'nun ilgili hükmü uyarınca, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan taşınmazlarda düzenleme yetkisi belediyelere aitken, bu sınırların dışında kalan alanlarda söz konusu yetki valilikler aracılığıyla kullanılmaktadır.⁹⁹

Ancak, imar planlarına ilişkin görev ve sorumlulukların dağılımına dair İÖİK'de yer alan düzenlemeler dikkate alındığında, belediye ve mücavir alan dışında kalan bölgelerde imar faaliyetlerinin yürütülmesinde il özel idareleri yetkili kılınmıştır. Mevzuat hükümleri arasında bir çatışma yaşanması durumunda, İK yerine İÖİK hükümlerinin uygulanması gerektiği genel kabul görmektedir.

Bu bağlamda, belediye ve mücavir alan sınırlarının dışında gerçekleştirilecek arazi ve arsa düzenleme işlemlerinde yetkinin il özel idarelerine ait olduğu söylenebilir. Bu yorum hem mevzuatın sistematik bütünlüğü hem de idari görev paylaşımında açıklık ilkesi açısından önem arz etmektedir.

1985 tarihli İmar Kanunu ile arazi ve arsa düzenleme yetkisi belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerler için valiliklere bırakılmıştır. Ancak, 2005 yılında

⁹⁸ E. Karaca, a.g.e., s. 219.

⁹⁹ 3194 Sayılı Kanun'un 2. Maddesi

yürürlüğe giren İÖİK ile birlikte bu yetki il özel idarelerine devredilmiş, aynı Kanun'un 70. maddesiyle, İmar Kanunu gibi önceki düzenlemelerle çelişen durumlarda İÖİK hükümlerinin esas alınacağı açıkça hüküm altına alınmıştır.

Bu gelişme sonrasında gerek doktrindeki yorumlar, gerekse yargı kararları, İmar Kanunu'nda geçen "valilik" ifadesini il özel idaresi; "il idare kurulu" ibaresini ise il encümeni olarak yeniden yorumlamıştır. Bu yaklaşım, mevzuatın güncellenmesiyle birlikte idari yapının yeni kurumsal sistematığına uyarlanması ihtiyacından doğmuş ve uygulamada da bu yönde yerleşik hale gelmiştir.¹⁰⁰

Bu çerçevede, belediye sınırları dışında arazi ve arsa düzenlemesi yetkisinin hangi idareye ait olduğunun belirlenmesi açısından, İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yer alan "valilik" ifadesinin, güncel idari yapıya uygun olarak "il özel idaresi" şeklinde yorumlanması gerektiği kanaatine varılmıştır. Bu yaklaşım, 2005 yılında yürürlüğe giren İÖİK ile getirilen düzenlemelerle ve ilgili doktrin ile yargı kararlarında benimsenen yorumlarla da örtüşmektedir.

Bununla birlikte, 2020 yılında yürürlüğe giren AADY'nin 9. maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında düzenleme yapma yetkisinin yeniden "valilik" ve "il idare kurulu" olarak belirtilmiş olması, dikkat çekici bir durumdur. Bu düzenlemenin, İÖİK'ü esas almak yerine, İmar Kanunu'nun 1985 tarihli yapısına dayandığı görülmektedir. Dolayısıyla, normlar hiyerarşisi gereği bir yönetmelik hükmünün, kanunla belirlenen idari yetki düzenlemesini değiştirmesi mümkün olmadığından, çalışmada yetki konusu değerlendirilirken İÖİK esas alınmış, belediye sınırları dışında arazi ve arsa düzenleme yetkisinin il özel idarelerinde olduğu kabul edilmiştir.

Bu durum, hem idari yetki paylaşımı açısından tutarlılığı sağlamak, hem de yargı kararları ile doktrindeki yerleşik görüşlerle uyumu korumak bakımından önem arz etmektedir.

Genel kural çerçevesinde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan alanlarda arazi ve arsa düzenleme işlemleri yapma yetkisi esas itibarıyla ilçe

¹⁰⁰ C. Karavelioğlu ve E. C. Karavelioğlu, a.g.e., s. 7; S. Şimşek, a.g.e., s. 95-98.

belediyelerine aittir.¹⁰¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde, büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planları, parselasyon planları ve imar ıslah planlarını denetleme ve onaylama yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu yetki, arazi ve arsa düzenleme işlemleri için de geçerlidir.

Genel kural gereği, büyükşehir belediyesi sınırları içinde arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisi ilçe belediyelerine aittir. Ancak Büyükşehir Belediye Kanunu'nun aynı maddesinde, büyükşehir belediyesine doğrudan verilen görev ve projelere ilişkin imar uygulamalarının tüm ölçekte planlarını ve parselasyon işlemlerini bizzat yapma yetkisi de bulunmaktadır. Ayrıca, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde ilçe belediyesi uygulama imar planını hazırlamazsa, büyükşehir belediyesi bu planla birlikte parselasyon işlemlerini de gerçekleştirebilir.

Öte yandan, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. maddesi gereğince ÇŞİDB; idareler arası uyumsuzluklarda koordinasyonu sağlamak, ihtilafları çözmek ve gerektiğinde düzenlemeyi re'sen yapmakla yetkilendirilmiştir.

İdareler arası ihtilafların dışında, belirli dönemlerde çıkarılan bazı kanunlarla ÇŞİDB, doğal afetlere bağlı olarak arsa ve arazi düzenleme işlemleri yapma yetkisiyle donatılmıştır. Bu kapsamda, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 4123 sayılı Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun öne çıkan yasal düzenlemeler arasında yer almaktadır.¹⁰² Ayrıca çeşitli yasal düzenlemelerle, merkezi idareye bağlı bazı kurumlara da arsa ve arazi düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu kurumlar arasında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yer almaktadır.¹⁰³

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen arazi ve arsa düzenleme işlemlerinde yetkili organ, İmar Kanunu'nun 19. maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde belediye encümeni, bu sınırların dışında ise il encümeni olarak belirlenmiştir. Bu

¹⁰¹ S. Şimşek, a.g.e., s. 89.

¹⁰² S. Şimşek, a.g.e., s. 112-113.

¹⁰³ S. Sezer, A. Kalkan ve T. Şahin, a. g. e., s. 115.

kapsamda, İmar Kanunu ile İÖİK hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye ve mücavir alan dışındaki düzenlemelerde yetki, il özel idaresine bağlı il encümenine aittir. Bu nedenle, belediye meclisi, belediye başkanı ya da vali gibi diğer idari organların bu alanda doğrudan düzenleme yetkisi bulunmamaktadır.

Danıştay'ın yerleşik içtihatlarında da bu husus açıkça ortaya konmuştur. Nitekim, yüksek mahkeme tarafından verilen bir kararda, düzenleme sınırlarının belirlenmesi işlemlerinin yalnızca belediye encümeni tarafından yapılabileceği, belediye meclisince tesis edilen benzer bir işlemin ise yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olduğu vurgulanmıştır.

Ayrıca, arazi ve arsa düzenleme işlemleri bireylerin mülkiyet haklarına doğrudan etki eden sübjektif idari işlemler niteliğinde olduğundan, bu işlemlere karşı yapılacak itirazların da yine ilgili idarenin encümen organına yöneltilmesi gerekmektedir.¹⁰⁴ Danıştay'ın bir başka kararında, parselasyon işlemine yapılan itirazın belediye başkanı tarafından reddedilmesiyle kurulan idari işlemin yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırı olduğu belirtilmiş ve bu nedenle verilen iptal kararı onanmıştır.¹⁰⁵

Bu bağlamda, düzenleme işlemlerinde hem karar alma hem de itirazların değerlendirilmesi aşamasında yalnızca encümen organlarının yetkili olduğu, idare hukukunun temel ilkeleri ve yargı kararları ışığında açıkça ortaya konmuştur.¹⁰⁶

2.3. Yapı Ruhsatı ve Yapı Kullanım İzni

Bu çalışmada, imar hukukuna ilişkin kavramlar, hazırlanma sırası ve normatif kapsamı dikkate alınarak, genel düzenleyici nitelik taşıyanlardan başlayıp daha özel uygulamalara doğru sistematik biçimde ele alınmıştır. Bu çerçevede, imar planları ve bunlara ilişkin uygulama yöntemlerinin incelenmesinin ardından, son bölümde yapı, yapı ruhsatı ve yapı kullanım izni kavramları değerlendirilmiştir.

¹⁰⁴ Şimşek, a. g. e., s. 122.

¹⁰⁵ Danıştay 6. Dairesi 28/11/2008 Tarih, 2007/5904 Esas, 2008/8404 Karar

¹⁰⁶ Karavelioğlu, Karavelioğlu, a. g. e., s. 272.

2.3.1. Yapı

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde "yapı" kavramı, karada ya da suda, daimi veya geçici nitelikteki resmî ya da özel, yeraltı ve yerüstü inşaatları ile bunların ilave, değişiklik ve onarımlarını kapsayan sabit veya hareketli tesisler olarak tanımlanmıştır. Aynı maddede "bina" ise, kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların barınma, çalışma, dinlenme, eğlenme veya ibadet gibi ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte olan; ayrıca hayvanların ve eşyaların korunmasına da hizmet edebilen yapılar olarak ifade edilmiştir. Bu tanımlardan hareketle, "yapı" kavramının, "bina"yı da içine alan daha geniş bir üst kavram olduğu anlaşılmaktadır.

Disiplinler arası farklılıklar nedeniyle yapı kavramı çeşitli alanlarda farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Örneğin Kentbilimleri Sözlüğü, yapıyı “duvar ya da sütunlar üzerine oturtulmuş çatılı, insan, hayvan ya da mal barınması ve diğer ihtiyaçların karşılanması amacıyla inşa edilen bir mimarlık ürünü” olarak tanımlar. Ancak imar hukuku açısından bakıldığında, yalnızca ana yapı değil, bu yapıya bağlı ek yapılar, ana yapıda yapılan tadilat, ilave veya onarımlar da yapı kapsamında değerlendirilmektedir. Bu yönüyle imar hukuku, yapıyı oldukça geniş bir perspektiften ele almaktadır.¹⁰⁷

Yukarıda yer verilen tanımlardan hareketle, yapı kavramı, bina ve tesis gibi fiziki eserlerin yanı sıra bu eserlere yönelik ilave, değişiklik ve onarım işlemlerini de kapsayan kapsamlı bir mimari ürün olarak nitelendirilebilir.

2.3.2. Yapı Ruhsatı

Yapı ruhsatı, her ne kadar İmar Kanunu'nun 21. maddesinde düzenlenmiş olsa da, kanunda bu kavrama ilişkin açık bir tanıma yer verilmemiştir. Tanıma ulaşmak için Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin 4. maddesi esas alınmaktadır. İlgili hükme göre yapı ruhsatı, bir parselde yapılması planlanan yapıya ilişkin projelerin ve gerekli belgelerin onaylanmasının ardından, ilgili idare tarafından düzenlenen resmî izin belgesidir.

¹⁰⁷ Kalabalık, a. g. e., s. 425.

Mülkiyet hakkı, kişilere taşınmazları üzerinde hukuki sınırlamalara uygun olmak kaydıyla diledikleri şekilde tasarrufta bulunma yetkisi tanımaktadır. Bu çerçevede, bireylerin taşınmazları üzerinde yapı inşa etme hakkı da bu yetkinin doğal bir sonucudur. İmar hukukunda, yapılaşma faaliyetleri kural olarak serbestlik ilkesine tabi olsa da, kamu düzeni, kamu yararı veya çevresel gerekçelerle bu hak izin prosedürlerine bağlanarak sınırlandırılabilir.¹⁰⁸ Düzenli ve planlı kentleşmenin sağlanması amacıyla, kanun koyucu yapı inşa faaliyetlerini yetkili idarelerden alınacak izne tabi kılmıştır. Bu doğrultuda, kişiler taşınmazları üzerinde ancak idarenin vereceği izne bağlı olarak yapılaşma faaliyetinde bulunabilirler. İdarenin, kamu düzeni ve güvenliği çerçevesinde yürüttüğü kolluk fonksiyonu kapsamında verdiği bu izin, literatürde “yapı ruhsatı” veya “yapı yapma izni” olarak adlandırılmaktadır. Sezer ve çalışma arkadaşları da bu kavramı, yapı faaliyetlerinin meşruiyet kazanması için gerekli idari onay olarak tanımlamaktadır.¹⁰⁹

Yukarıda aktarılan tanımlar ışığında, yapı ruhsatı; ilgili kanun ve yönetmeliklerde öngörülen koşulların sağlanması durumunda, belirli bir yapının inşasına başlanmasına veya mevcut yapıda değişiklik yapılmasına izin veren, bireysel nitelikte bir idari işlem olarak tanımlanabilir.

Belediye veya mücavir alan sınırında yer alıp almadığına bakılmaksızın, tüm planlama faaliyetleri ile resmî veya özel nitelikteki yapıların inşası, İmar Kanunu hükümlerine tabidir. Bu kapsamda, İmar Kanunu’na tâbi tüm yapılar için, yetkili idari merciler olan belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması yasal bir zorunluluktur.¹¹⁰

İmar Kanunu, yapı kavramını oldukça geniş bir çerçevede ele almakta ve bu kapsam dahilinde yapı ruhsatı alma zorunluluğunu da aynı geniş perspektifle ilişkilendirmektedir. Bu durum, kanun koyucunun gerek kent ve kasabalarda, gerekse belediye sınırları dışındaki alanlarda gerçekleştirilecek yapı faaliyetlerini, belediyeler gibi yerel idarelerin veya valilikler gibi merkezi idarenin denetimi altında tutmayı amaçladığını göstermektedir.

¹⁰⁸ H. Günel, *İmar Hukuku ve Yerel Yönetimlerin İdari Yaptırım Teknikleri*, Yüksek Lisans Tezi, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin, 2007, s. 10-13.

¹⁰⁹ S. Sezer, A. Kalkan ve T. Şahin, a.g.e., s. 153-154.

¹¹⁰ İ. H. Duman, *100 Soruda Yapı Ruhsatı*, Seçkin, Ankara, 2020, s. 27.

Yapı ruhsatı hem mevcut yapıların hem de yeni yapılaşmaların imar planlarına ve ilgili mevzuata uygunluğunu denetlemeye imkân sağlayan bir araçtır. Bu bağlamda, idareye tanınan yetkinin, “hakkın kötüye kullanılmaması” ilkesine uygun şekilde yorumlanması gerektiğinden, bir takdir yetkisi değil, kanuni şartları taşıyan başvurular karşısında yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük olarak değerlendirilmesi gerekir.¹¹¹

Bu çerçevede, İmar Kanunu ve ilgili mevzuatta belirtilen koşulları taşıyan tüm yapı başvurularında, idarenin ayırım gözetmeksizin ruhsat vermesi hukuki bir zorunluluktur.¹¹²

İmar Kanunu ve Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bu düzenlemelerin kapsamına giren tüm yapılar — esaslı onarımlar da dahil olmak üzere — için belediyeler veya il özel idarelerinden yapı ruhsatı alınmasının zorunlu kılındığı görülmektedir. Ancak, ilgili mevzuatta bu genel ilkenin bazı istisnalarına da yer verilmiştir. Bu çerçevede, yapı ruhsatı alma zorunluluğunun dışında tutulan haller aşağıda maddeler hâlinde sıralanabilir:¹¹³

Mevzuatta öngörülen yapı ruhsatı alma yükümlülüğünün istisnaları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Yapı tanımı kapsamında değerlendirilmeyen inşai faaliyetler, yapı ruhsatı gerektirmemektedir. Bu tür yapılar, imar mevzuatının kapsamı dışında bırakılmıştır.
- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilecek enerji, ulaşım ve benzeri altyapı tesisleri, özel düzenlemelere tabi olup yapı ruhsatı alma yükümlülüğünden istisna tutulmuştur.
- Erişme kontrolü uygulanan karayolu güzergâhları içinde kalan yapı ve tesisler, güvenlik ve planlama gerekçeleriyle yapı ruhsatı zorunluluğuna tabi değildir.
- Basit onarım ve tamirat niteliğindeki işlemler, yapının statik yapısını değiştirmemek kaydıyla ruhsata tabi değildir.

¹¹¹ Kalabalık, a. g. e., s. 426.

¹¹² Güven, a. g. e., s. 10.

¹¹³ S. Şimşek, a.g.e., s. 775-789.

- Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy yerleşik alanlarında bulunan yapılar, yerel ihtiyaçlara özgü koşullar dikkate alınarak ruhsat alma yükümlülüğünden muaf tutulmuştur.

2.3.2.1. Yapı Ruhsatında Yetkili İdareler

İmar Kanunu'nun 21. maddesi uyarınca, bu Kanunun kapsamına giren tüm yapılar için 26. maddede belirtilen istisnalar haricinde belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması zorunludur.

Daha önce değinilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İÖİK'ün ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapı ruhsatı verme yetkisinin; belediye sınırları içinde ilgili belediyeye, bu sınırların dışında kalan alanlarda ise il özel idarelerine ait olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi bulunan illerde, yapı ruhsatı verme yetkisi kural olarak ilçe belediyelerine aittir. Daha önce mücavir alan kavramının ele alındığı bölümde belirtildiği üzere, büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyelerine ait mücavir alan bulunmamakta, yalnızca büyükşehir belediyesine ait mücavir alanlar mevcuttur.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca, büyükşehir belediyesinin mücavir alanlarının hangi ilçe belediyesine tahsis edileceği hususu, büyükşehir belediye meclisinin kararıyla belirlenmektedir. Bu doğrultuda, büyükşehir belediyesine ait bir mücavir alan içerisinde yapı ruhsatı verme yetkisi, büyükşehir belediye meclisince yetkilendirilen ilçe belediyesine aittir.¹¹⁴

İmar Kanunu'nda, belediye sınırları içerisinde yapı ruhsatı düzenleme yetkisinin hangi belediye organına ait olduğu açıkça belirtilmemiştir. Ancak, Danıştay içtihatları doğrultusunda, bu yetkinin belediye başkanı tarafından kullanılması gerektiği kabul edilmektedir. Yargı kararları, belediye tüzel kişiliği adına tesis edilen yapı ruhsatı işlemlerinde, yetkili makamın doğrudan belediye başkanı olduğunu ortaya koymaktadır.¹¹⁵

¹¹⁴ S. Şimşek, a.g.e., s. 762.

¹¹⁵ İ. H. Duman, a.g.e., s. 59-60; S. Şimşek ve İ. Hazar, a.g.e., s. 764.

Yapı ruhsatı verilmesinde merkezi yönetimin yetki sınırları ile yerel yönetimlerle olan ilişkileri değerlendirildiğinde, yalnızca yapı ruhsatı değil; bu çalışmada ele alınan çevre düzeni planı, nazım imar planı, uygulama imar planı ile arazi ve arsa düzenlemeleri gibi birçok temel kavramın da bu yetki ilişkileriyle doğrudan bağlantılı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin konuya dair verdiği bir kararın incelenmesi, mevzuatın bütüncül anlaşılabilmesi açısından önem arz etmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı, çalışmanın temelini oluşturan merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı tartışmalarına doğrudan ışık tutmaktadır. Kararda, yapı ruhsatı gibi temel hakları etkileyen idari işlemlerin yalnızca kanunla düzenlenebileceği belirtilmiş, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ruhsat ve planlama yetkisi verilmesi anayasal ilkelere aykırı bulunmuştur.

Bu karar, yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmekte; hukuki belirlilik, yasallık ve mülkiyet hakkının korunması ilkelerine vurgu yapmaktadır. Aynı zamanda, imar hukukunda merkezi idarenin sınırsız yetki kullanmasının önüne geçilmesi açısından da önemli bir emsal niteliğindedir.¹¹⁶

İlgili Anayasa Mahkemesi kararında, yapı ruhsatı ile birlikte çevre düzeni planı, nazım ve uygulama imar planları ile arsa ve arazi düzenlemesi gibi işlemlerin, belediye ve mücavir alanlarda belediyelerin, dışında ise il özel idarelerinin yetkisi dahilinde olduğu belirtilmiş; buna karşın ÇŞİDB'ye sınırsız ve belirsiz yetkiler tanınmasının hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir. Yetkinin kapsamı, amacı ve sınırlarının ortaya konulmaması, hukuki belirlilik ilkesine aykırı bulunmuş; ayrıca bu tür düzenlemelerin ancak kanunla yapılabileceği, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle hüküm iptal edilmiştir.¹¹⁷

Anayasa Mahkemesi, çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları, parselasyon planları ile yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni gibi işlemlerin, planlı ve düzenli yapılaşmayı sağlama amacı taşıyan idari faaliyetler olduğunu tespit etmiştir. Bu işlemlerin, Anayasa'nın 35. maddesiyle güvence altına alınan mülkiyet hakkını

¹¹⁶ Anayasa Mahkemesi, 26/10/2023 tarihli ve E.: 2018/118; K.: 2023/180 sayılı Karar, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/180>, E.T: 24 Şubat 2025.

¹¹⁷ Anayasa Mahkemesi, 26/10/2023 tarihli ve E.: 2018/118; K.: 2023/180 sayılı Karar, Bölüm 204.

doğrudan etkilediği vurgulanmıştır. Bu bağlamda mülkiyet hakkı, Anayasa'nın 104. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenemeyecek alanlar arasında yer aldığından, söz konusu düzenleme yetki aşımı ve anayasal ilkelere aykırılık gerekçesiyle iptal edilmiştir.¹¹⁸

Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararında, merkezi yönetimin doğrudan çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile yapı ruhsatı verme yetkisi iptal edilmiştir. Ancak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 100. maddesi uyarınca, merkezi idarenin yerel yönetimlerce hazırlanan plan ve ruhsatlara ilişkin usul ve esasları belirleme yetkisi korunmuştur. Bu değerlendirmeler, yapı ruhsatı düzenlemeye yetkili kamu idarelerinin hukuki statülerine ilişkindir. Ayrıca, 1985 tarihli İmar Kanunu hazırlanırken, yapı ruhsatı verme yetkisinin sadece belediye ve valiliklere değil, aynı zamanda özel hukuk tüzel kişisi niteliğindeki yeminli mimar ve mühendis bürolarına da tanındığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, 11 Aralık 1986 tarihli ve E.:1985/11, K.:1986/29 sayılı kararında, yapı ruhsatı düzenleme yetkisinin idari kolluk yetkisi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini, dolayısıyla bu yetkinin asli ve sürekli bir kamu hizmeti niteliği taşıdığını ifade etmiştir. Mahkeme, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca bu tür hizmetlerin yalnızca devlet memurları eliyle yerine getirilebileceğini vurgulayarak, yeminli mimar ve mühendislerden oluşan özel bürolara ruhsat verme yetkisi tanıyan düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.¹¹⁹

2.3.3. Yapı Kullanım İzni (İskân)

Kamuoyunda genellikle *iskân raporu* olarak bilinen yapı kullanma izni, bir yapının inşa sürecinin tamamlandığını ve yasal olarak kullanılabilir hale geldiğini gösteren resmî belgedir. Başka bir ifadeyle, mevzuat açısından bir yapının inşaat sürecinin sona erdiği tarih, yapı kullanma izninin verildiği tarih olarak kabul edilmektedir.¹²⁰

¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi, 26/10/2023 tarihli ve E.: 2018/118; K.: 2023/180 sayılı Karar, Bölüm 204, 207, 208, 209, 210.

¹¹⁹ S. Şimşek ve İ. Hazar, a.g.e., s. 762.

¹²⁰ Kalabalık, a. g. e., s. 507.

Bu izin, imar mevzuatına tabi yapıların, ruhsat ve eklerinde öngörülen kurallara uygun şekilde tamamlanmasının ardından verilir. İlgili yapı sahibi tarafından başvuru yapılmasını takiben; proje müellifi, yapı müteahhidi, şantiye şefi ve yapı denetim kuruluşu yetkililerinin, inşa edilen yapının teknik standartlara ve yürürlükteki mevzuata uygun olarak tamamlandığını beyan eden imzaları alınarak, yetkili idare tarafından düzenlenir.

Özetle, yapı kullanma izni, ruhsatlı bir yapının projeye ve teknik düzenlemelere uygun biçimde tamamlandığını teyit eden, hukuki geçerliliğe sahip resmi bir belgedir.¹²¹

Yapı kullanma izninin düzenlenebilmesi için, yapı ruhsatı alınarak inşasına başlanmış yapıların, imar planlarına, ilgili kanun hükümlerine ve bağlı yönetmeliklere uygun olarak, ruhsat ve eklerinde belirtilen esaslar çerçevesinde belirli süreler içerisinde tamamlanmış olması gerekmektedir.¹²² İmar Kanunu'nun 29. maddesine göre, yapı ruhsatının alınmasından itibaren iki yıl içinde inşaata başlanması zorunludur. Eğer bu süre içerisinde inşa faaliyetine başlanmamışsa ya da inşaata başlanmış olsa dahi beş yıl içerisinde yapı tamamlanmamışsa, verilen ruhsat geçerliliğini yitirir. Bu bağlamda, yapı kullanma izninin geçerli sayılabilmesi için, ruhsatın yürürlükte olduğu beş yıllık süre zarfında yapının tamamlanarak kullanıma hazır hale getirilmiş ve izin belgesinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Ruhsat süresinin kanuni yollarla uzatılması durumunda ise, uzatılan süre içerisinde yapı kullanma izninin alınması zorunluluğu devam etmektedir.¹²³

Yapı kullanım izninin yapı ruhsatı sürecinin bir çıktısı olması sebebiyle yapı kullanım izninde yetkili idare yapı ruhsatını düzenleyen idaredir. Tekrara düşmemek adına yapı kullanım izninde yetki ayrı bir başlık altında tartışılmamıştır.

¹²¹ İ. H. Duman, 40 Soruda Yapı Kullanım İzin Belgesi (İskân), Seçkin, Ankara, 2021, s. 15.

¹²² İ. H. Duman, a. g. e., s. 11-17.

¹²³ İ. H. Duman, a.g.e., s. 40.

3. İMAR HUKUKUNDA MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Kentsel alanlara yönelik görev, hizmet ve yetkilerin paylaşımını konu edinen imar hukuku, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki idari ve hukuki ilişkilerin düzenlenmesi açısından stratejik bir öneme sahiptir. Bu kapsamda, imar hukukunun temel inceleme alanlarından biri de bu alanda görev yapan idari yapı ve organizasyonların yetki ve sorumluluklarıdır. İmar faaliyetlerinin yürütülmesinde görev alan özel hukuk tüzel kişileri bulunsada, bu alanın uygulayıcı teşkilatını esas olarak kamu tüzel kişiliğine sahip idari yapılanmaların oluşturduğu kabul edilmektedir.¹²⁴ Nitekim yapı ruhsatının anlatıldığı bölümde imar kanunun ilk halinde yeminli mimar ve mühendislerden oluşan bürolara yapı ruhsatı verme yetkisinin Anayasa Mahkemesince ruhsat verme yetkisinin idari kolluk faaliyeti olması ve bu yetkinin yalnızca kamu görevlileri eliyle yürütülebileceği gerekçeleriyle iptal edildiği belirtilmişti. Bununla birlikte devlet, kamu tüzel kişiliğine sahip bir örgütlenme olsa da ülkedeki tek kamu tüzel kişisi devlet değildir. Devlet tarafından tevdi edilen görev ve yetkileri yerine getirmek üzere yine devlet tarafından kurulmuş ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kişiliğe sahip olan başka kamu tüzel kişilerine de rastlanmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine haiz olmanın ayırıcı özelliği belli konularla sınırlı olsa da devletin egemenlik gücünü bizzat kullanabilmeleri, bu güçten faydalanabilmeleri ve kamu gücü kullanımının yükümlülüklerine tabi olmalarıdır.¹²⁵

Akbay'ın analizine göre, Türkiye'deki kamu yönetiminde temelde iki kademeli bir idari yapı benimsenmiştir. Bu yapının birinci düzeyi merkezi yönetimi, ikinci düzeyi ise yerel yönetimleri kapsamaktadır. Her iki yönetim birimi de kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sunulmasında temel aktörler olarak kabul edilmektedir. Ancak, bu idari yapılar arasındaki yetki sınırlarının aynı düzlemde olmadığı, hizmetin niteliğine ve kapsamına göre değişiklik arz ettiği görülmektedir. Bu durum, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımını kaçınılmaz bir ihtiyaç haline getirmektedir.¹²⁶

¹²⁴ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 45.

¹²⁵ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 45.

¹²⁶ M. Akbay, *Türkiye'de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kırıkkale, 2020, s. 1.

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yapısı, kamu yönetiminin temelini oluşturan kurumsal düzenlemeler açısından büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de bu iki yönetim düzeyi arasındaki iş birliğini ve koordinasyonu artırmaya yönelik reform çalışmaları ve kurumsal iyileştirmeler gün geçtikçe daha da önem kazanmakta ve sürekli olarak geliştirilmektedir.¹²⁷

Türkiye Cumhuriyeti’nin idari yapılanması, Anayasa’nın 126’ncı maddesinde öngörüldüğü üzere merkezi yönetim ile yerinden yönetim esasına dayanan kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Merkezi yönetim yapısı, Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan oluşan merkez teşkilatı ile iller ve ilçeler düzeyinde örgütlenmiş taşra teşkilatını kapsamaktadır. Yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler olup, bunlar coğrafi (yer) ve fonksiyonel (hizmet) temelli iki ayrı kategoriye ayrılmaktadır.

3.1. İmar Hukukunda Faaliyette Bulunan Merkezi İdare Organları ve Yetkileri

3.1.1. Tarihsel Gelişim Süreci ve Yetki Dağılımındaki Dönüşümler

İmar hukukunda merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının şekillenmesinde tarihsel gelişmeler ve yasal değişiklikler belirleyici rol oynamıştır. 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ile yerel yönetimlere planlama ve uygulama konusunda önemli görevler verilmiştir. Ancak 2014 yılında yürürlüğe giren MPYY ile planlama sistemi yeniden düzenlenmiş, üst ölçekli planlamada merkezi idareye daha fazla yetki tanınmıştır. 2018 yılında kabul edilen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ÇŞİDB, çevre düzeni ve stratejik planlarda tek yetkili kurum haline gelmiş; bu gelişme, yerel özerkliği sınırlandırdığı gerekçesiyle kamuoyunda eleştirilere neden olmuştur.

¹²⁷ A. Mahmutoglu, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, sayı: 471-472, Eylül 2011, s. 149.

3.1.2. Plan Türleri Arasındaki Hiyerarşi ve Etkileşim

Çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı arasında kademeli bir hiyerarşi bulunmaktadır. Bu yapıda, alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması temel kuraldır. Uygulamada yaşanan uyumsuzluklar çoğu zaman yargıya taşınmakta ve Danıştay, planlar arası teknik gerekçelerin açıklığa kavuşturulması gerektiğini vurgulayarak karar vermektedir.

Mevzuattaki Dağınıklık ve Uygulama Aksaklıkları

İmar hukukunun farklı kanun ve düzenleyici işlemlerle şekillendirilmiş olması, uygulayıcılar açısından yorum farklılıklarına yol açmaktadır. Aynı konuda hem belediyelerin hem de Bakanlığın yetki kullanması, uygulamada çatışma doğurmakta ve çözüm yargı kararlarıyla sağlanmaktadır. Zaman zaman Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle düzenlenen yetkiler, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş, bu kararlarla birlikte yerel yönetimlerin özerklik alanlarının korunması gerektiği vurgulanmıştır.

Bakanlığın Rolü ve Artan Yetkileri

ÇŞİDB, çevre düzeni planları, mekânsal stratejiler ve mücavir alan sınırlarının belirlenmesi gibi üst düzey planlamalarda yetkili konumda yer almaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Bakanlığa verilen geniş yetkiler, yerel yönetimlerin karar alma özgürlüklerini sınırladığı gerekçesiyle eleştirilmekte ve bu durum yerinden yönetim ilkesi açısından değerlendirilmektedir.

3.1.3. Danıştay İçtihatları ve Yetki Anlaşmazlıkları

Danıştay'ın çeşitli kararlarında, özellikle parselasyon işlemleri gibi düzenleyici işlemlerde yetkinin belediye encümenine ait olduğu, belediye meclisinin bu tür işlemler üzerinde doğrudan yetkisi bulunmadığı açıkça belirtilmiştir. Aynı şekilde çevre düzeni planlarına ilişkin olarak, bakanlık ve belediyeler arasındaki yetki çatışmalarında, idarelerin görev alanlarını aşmaması gerektiği yönünde kararlar verilmiştir. Bu içtihatlar, planlamada hukuki güvenlik ve yönetsel denetimin önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Anayasal düzlemde “merkezi idare” olarak tanımlanan merkezi yönetim teşkilatı, kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapı olarak örgütlenmiş olup, organizasyonel olarak merkez (başkent) teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere iki temel bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte, merkezi yönetim yapısı yalnızca bu iki düzeyden ibaret değildir. Yurt içinde idari yetki ve görevleri bulunan yüksek denetim organları olan Danıştay ve Sayıştay gibi kurumlar ile bakanlıkların yurt dışı teşkilatları da bu sistemin birer parçası olarak merkezi idare kapsamında değerlendirilmektedir.¹²⁸ Merkezi idarenin görev alanındaki kamu hizmetlerinin planlama ve koordinasyon merkezi, Türkiye’nin başkenti olan Ankara’dır. Bu nedenle, literatürde söz konusu idari yapı “başkent teşkilatı” olarak adlandırılmaktadır.¹²⁹ Gözler, devlet idaresinin bu bölümünü, kamu hizmetlerinin planlandığı ve yönlendirildiği yer olması bakımından “başkent teşkilatı” olarak tanımlamaktadır. Bu yapı zaman zaman “merkez teşkilatı” gibi farklı ifadelerle de anılmaktadır. Ancak başkent teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, ülke genelindeki tüm illerde hizmetleri doğrudan ve şahsen yürütmeleri fiilen mümkün değildir. Bu nedenle, merkezi idarenin sunduğu kamu hizmetlerinin ülke sathında uygulanabilmesi için illere yayılmış bir örgütlenme modeline ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu amaçla oluşturulan ve ülke genelinde faaliyet gösteren yapılanma “taşra teşkilatı” olarak tanımlanmaktadır.¹³⁰

Anayasa hükümleri ve doktrinsel değerlendirmeler ışığında, Türkiye’deki merkezi yönetim yapısının; Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve bunlara bağlı başkent düzeyindeki yardımcı kuruluşlardan oluşan merkez teşkilatı ile, iller ve ilçeler düzeyinde yapılandırılmış taşra teşkilatının birleşiminden meydana geldiği anlaşılmaktadır. Bu çift katmanlı yapı, kamu hizmetlerinin hem merkezde planlanmasını hem de yerel düzeyde uygulanmasını sağlayan bir sistem oluşturmaktadır.

İmar hukukuna ilişkin mevzuat incelendiğinde, özellikle 3194 sayılı İmar Kanunu ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 97 ila 127. maddeleri arasında yer alan düzenlemeler kapsamında, merkezi idare içerisinde en geniş görev ve yetki alanına sahip kurumun ÇŞİDB olduğu açıkça görülmektedir.

¹²⁸ B. Akyılmaz, M. Sezginer, C. Kaya, Türk İdare Hukuku, Savaş, Ankara, 2019, s. 201.

¹²⁹ B. Akyılmaz, M. Sezginer, C. Kaya, Türk İdare Hukuku, Savaş, Ankara, 2019, s. 201.

¹³⁰ Gözler, Kaplan a. g. e., s.134-135.

Literatürde yapılan incelemelerde, ÇŞİDB'nin imar hukuku kapsamındaki görev ve sorumluluklarının; düzenleme, planlama, uygulama, destekleme ve koordinasyon, denetim ile idari vesayet ve yaptırım olmak üzere temel başlıklar altında sınıflandırıldığı görülmektedir.¹³¹

ÇŞİDB'nin imar hukukuna ilişkin düzenleme yetkisi kapsamında, ikincil mevzuat niteliğinde yönetmelikler çıkarma ve mücavir alan sınırlarını belirleyerek onaylama gibi görevleri yerine getirdiği görülmektedir. Bu yetkiler, Bakanlığın imar alanındaki normatif düzen kurma fonksiyonunun somut yansımalarıdır.¹³² Ancak söz konusu yönetmelik çıkarma ve mücavir alan tespiti yetkilerinin yalnızca merkezi yönetim organı olan ÇŞİDB'ye ait olduğu yönünde mutlak bir değerlendirme yapılamaz. Zira Anayasa'nın ilgili hükümleri çerçevesinde, kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleri de görev alanlarına ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Benzer şekilde, mücavir alanların sınırlarının belirlenmesine ilişkin nihai yetki her ne kadar Bakanlıkta olsa da bu yetkinin kullanımı, yerel yönetimlerin — özellikle belediye meclisleri ve il idare kurulları — aldığı kararlara dayandırılmaktadır. Bu kapsamda, imar hukukuna ilişkin düzenleyici işlem yetkisinin yalnızca merkezi yönetime ait olmadığı; yerel idarelerle eşgüdüm ve iş birliği içerisinde kullanılmakta olduğu anlaşılmaktadır. Çalışma bağlamında dikkat edilmesi gereken husus, düzenleme yetkisinin paylaşılabılır nitelikte olması ve merkezi yönetimin, belirli alanlarda yerel yönetimlerin katkılarını gözeterek hareket etmesidir.

Çalışmanın planlama süreçlerine ilişkin bölümünde de vurgulandığı üzere, imar planlamasında “planlar arası hiyerarşi” ilkesi esas alınmaktadır. Bu ilke çerçevesinde, alt kademe planların — örneğin nazım imar planı ve uygulama imar planı — daha üst ölçekteki çevre düzeni planı ile mekânsal strateji planlarına uygun biçimde hazırlanması zorunludur. Bu bağlamda, ÇŞİDB'ye, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mekânsal strateji planlarını hazırlama; ayrıca çevre düzeni planlarına ilişkin olarak da Çevre Kanunu kapsamında planlama yükümlülüğü verilmiştir. Bakanlığın bu yükümlülüğü, planlama faaliyetlerinin en üst kademesinde yer alan düzenleyici işlemleri üretme sorumluluğunu da içermektedir. Bu nedenle, yerel yönetim birimlerince hazırlanacak olan alt kademe planların, Bakanlık tarafından

¹³¹ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 58-77.

¹³² T. Muratoğlu, a. g. e., s. 58-61.

yürütülen üst ölçekli planlama çalışmalarına uygunluk göstermesi, hukuki bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, ÇŞİDB'nin imar sistemindeki stratejik planlama rolünü açıkça ortaya koymaktadır.

İmar Kanunu'nun 8. ve 28. maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97, 102, 107 ve 109. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, ÇŞİDB yalnızca kendi doğrudan gerçekleştirdiği işlemler açısından değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği bazı faaliyetler üzerinde de karar alma yetkisi tanındığı görülmektedir. Bu hükümler, Bakanlığın yalnızca üst ölçekli planlama yapma görevine değil, aynı zamanda doğrudan uygulama alanında da aktif rol üstlendiğini ve bu rolün hukuki dayanaklarla güçlendirildiğini göstermektedir. Bu kapsamda Bakanlığın uygulama faaliyetlerine katılımı, yalnızca plan hazırlama ve onay süreciyle sınırlı kalmamakta, yerel düzeyde gerçekleştirilen bazı imar uygulamaları üzerinde doğrudan etki ve müdahale yetkisini de içermektedir. Bu yetkiler, Bakanlığın imar sistemindeki merkezi rolünü pekiştiren temel araçlardan biridir.¹³³

ÇŞİDB'nin denetim ve idari vesayet kapsamındaki yetkilerini ele almadan önce, “idari vesayet” kavramının ne anlama geldiğini açıklamak faydalı olacaktır. Bu kavram, yerel yönetimlerin özerkliği ile merkezi idarenin kamu hizmetlerinin bütünlüğünü gözetme görevi arasında kurulan hukuki bir denge mekanizmasıdır.

Bu bağlamda, Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın mahalli idarelere ilişkin temel düzenlemeleri içeren 127. maddesi, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sınırlı ve hukuka bağlı bir vesayet denetimi kurabileceğini öngörmektedir. Bu denetim; kamu hizmetlerinde düzen ve uyumun sağlanması, toplumsal yararın korunması ve mahalli nitelikteki ihtiyaçların etkin biçimde karşılanması gibi amaçlarla, yalnızca kanunla öngörülen esaslar çerçevesinde uygulanabilir. Dolayısıyla merkezi yönetimin, yerel idarelerin karar ve işlemleri üzerinde doğrudan bir hiyerarşik denetim kurması söz konusu olmayıp; denetim, yalnızca kamu yararı, hukuka uygunluk ve hizmet bütünlüğü ilkeleri doğrultusunda sınırlı şekilde yürütülmelidir.

Anayasal çerçeve doğrultusunda, idari vesayet kavramı; merkezi idarenin, yerinden yönetim ilkesi gereğince faaliyet gösteren yerel yönetimler üzerindeki sınırlı

¹³³ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 64-68.

ve hukuka bağılı denetim yetkisini ifade etmektedir. Bu kavram, özellikle kamu hizmetlerinin bütünlük içinde yürütülmesi, kamu görevlerinde standartların sağlanması, kamu yararının korunması ve mahalli hizmetlerin ülke genelindeki yönetsel ilkelere uygun biçimde sürdürülmesi gibi amaçlara hizmet eder.

Bu bağlamda, Akyılmaz ve çalışma arkadaşlarının ortaya koyduğu yaklaşıma göre idari vesayet; merkezi yönetimin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, yerel yönetimlerin kararları, işlemleri ve organizasyon yapıları üzerinde sınırlı bir gözetim yetkisine sahip olmasıdır. Amaç, mahalli hizmetlerin merkezi idare politikalarıyla uyum içinde yürütülmesini sağlamak ve kamu yararına aykırı uygulamaların önüne geçmektir.¹³⁴

Benzer şekilde Gözler de idari vesayeti; merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin kamu yönetiminin bütünlüğü, hizmette birlik ve kamu yararı ilkelerine uygun şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini denetlemesine imkân tanıyan, anayasal ve yasal dayanağa sahip denetim mekanizması olarak tanımlamaktadır. Bu denetim, bir hiyerarşik otorite kurulmasını değil, sadece belirli durumlarda müdahaleyi mümkün kılan dengeleyici bir hukuki araçtır.¹³⁵

İdari vesayet yetkisinin, yerel yönetimlerin işlem, organ ve personelleri üzerinde ancak açık bir yasal düzenlemeye dayalı olarak ve bu yetki açıkça merkezi idareye tanınmışsa kullanılabileceği kabul edilmektedir.¹³⁶ Nitekim 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi incelendiğinde, ÇŞİDB'nin, gerek kamu kurum ve kuruluşları gerekse özel gerçek ve tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilen mekânsal planlama, harita ve parselasyon çalışmaları, etüt ve projelendirme faaliyetleri ile yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni süreçlerine ilişkin olarak idari yaptırım uygulama yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenleme, Bakanlığın merkezi idare organı olarak, idari vesayet yetkisi kapsamında yerel düzeyde gerçekleştirilen faaliyetler üzerindeki denetim fonksiyonuna örnek teşkil etmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi incelendiğinde, ÇŞİDB'nin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planları ile ulaşım altyapısı bulunan –örneğin

¹³⁴ B. Akyılmaz, M. Sezginer ve C. Kaya, a.g.e., s. 174.

¹³⁵ Gözler, Kaplan a. g. e., s.121.

¹³⁶ B. Akyılmaz, M. Sezginer ve C. Kaya, a.g.e., s. 179.

demiryolu, karayolu, havaalanı ya da deniz ulaşımı bağlantısına sahip– alanlardaki imar ve yerleşim planlarını kısmen ya da tamamen hazırlama, hazırlatma, değiştirme ve gerektiğinde re’sen onaylama yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu yetki, Bakanlığın uygulama faaliyeti yürütme, idari vesayet kurumu çerçevesinde denetim yapma ve aynı zamanda planlama sürecinde ilgili idarelerle iş birliği sağlama, yani koordinasyon ve destekleme görevlerini bütüncül olarak yerine getirmesini mümkün kılmaktadır.

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, merkezi idarenin bir parçası olan ÇŞİDB'nin imar hukuku alanında oldukça kapsamlı bir yetki çerçevesine sahip olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Ancak bu geniş yetki alanı, yerel yönetimlerin katkı ve iş birliği olmaksızın tam anlamıyla işlerlik kazanamaz. Dolayısıyla planlama ve uygulama süreçlerinde merkezi ve yerel yönetimler arasında etkin bir koordinasyon ve iş birliğinin sağlanması, imar hukukunun etkinliği açısından zorunlu bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkezi idare içerisinde yalnızca ÇŞİDB değil, aynı zamanda İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı gibi diğer kamu kurumlarının da özellikle imar planlarının hazırlanması sürecinde çeşitli yetki ve sorumluluklara sahip olduğu görülmektedir. Bu bakanlıkların ilgili mevzuat çerçevesinde üstlendikleri görevler, imar hukukunun merkezi yönetim eliyle yürütülen çok aktörlü yapısını ortaya koymaktadır.¹³⁷

3.2. İmar Hukukunda Faaliyette Bulunan Yerel Yönetimler ve Yetkileri

Merkezi idarenin genel yapısı ile imar hukukuna ilişkin görev ve yetkileri değerlendirildikten sonra, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde faaliyet gösteren ve bu ilkenin temel unsurlarından biri olan yerel yönetimlerin, imar hukuku bağlamındaki görev ve yetkileri bu bölümde incelenmektedir.

¹³⁷ M. Kütükde, *İmar Planlamasının Hukuki Rejimi ve Belediyelerin İmar Planlama Yetkisi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul, 2023, s. 144-149.

Yerinden yönetim sistemi, esasen iki temel kategoride değerlendirilir: "coğrafi esaslı yerinden yönetim birimleri" ve "hizmet temelli yerinden yönetim birimleri". Coğrafi temele dayanan birimler, genellikle “mahalli idareler” veya daha yaygın kullanımıyla “yerel yönetimler” olarak adlandırılırken; belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere oluşturulan ve ülke genelinde faaliyet gösteren yapılar ise “hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları” ya da kısa adıyla “kamu kurumları” şeklinde ifade edilmektedir.¹³⁸ İmar hukukuna ilişkin temel yetkilerin önemli bir bölümünün yerel yönetimler eliyle kullanılması nedeniyle bu çalışmada, yerinden yönetim kuruluşları arasında yalnızca yerel yönetimlere odaklanılmıştır. Anayasal düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş ve görev esasları kanunla belirlenen, karar organları ise doğrudan halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda yasal düzenlemelerle belirlenmiştir.

Toplumların sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere paralel olarak değişen ihtiyaçları, kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel düzeyde farklı idari yapılar aracılığıyla yürütülmesini zorunlu kılmıştır. Bu durum, ülke genelinde yürütülen ulusal kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından sağlanmasının yanı sıra, yerel nitelikli hizmetlerin ise daha sınırlı coğrafi alanlarda faaliyet gösteren ve toplumun yapısına göre şekillenen yerel yönetimler eliyle yerine getirilmesini beraberinde getirmiştir.¹³⁹ Yerel yönetimler, en yalın ifadesiyle; devletten bağımsız kamu tüzel kişiliğine sahip, belirli düzeyde yönetsel özerkliği bulunan, karar organları halk tarafından seçilen ve il, ilçe ya da köy gibi sınırlı idari alanlarda yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü kamu kurumlarıdır.¹⁴⁰

Anayasal temeli 127’nci maddeye dayanan ve idari yapılanma içerisinde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak faaliyet gösteren yerel yönetim birimleri, Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve köy idarelerinden oluşmaktadır.

¹³⁸ K. Gözler ve G. Kaplan, a.g.e., s. 179.

¹³⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a. g. e., s. 251.

¹⁴⁰ Gözler, Kaplan a. g. e., s.181.

3.2.1. Belediyeler

İmar hukukuna ilişkin kavramların ele alındığı bölümde de vurgulandığı üzere, yerel yönetimler içinde özellikle belediyeler, planlama ve uygulama süreçlerinde oldukça geniş yetki ve sorumluluklara sahiptir. Uygulama imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasında belediyelerin doğrudan etkili olması, bu kurumların imar hukukundaki rolünü daha da belirgin hale getirmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyesi sistemine dahil olan yerlerde ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında bir denetim ve onay ilişkisi bulunması da belediyelerin yalnızca yerel hizmet sunan idareler olmanın ötesinde, birbiriyle hiyerarşik ilişkiler içinde işleyen kompleks bir yapıya sahip olduklarını göstermektedir. Bu nedenle, belediyelerin genel yapısının ve görev alanlarının değerlendirilmesi, imar hukukundaki yetki dağılımının daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Belediyelere ilişkin hukuki düzenlemeler esas olarak iki temel yasaya dayanmaktadır: 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Belediye Kanunu, genel hüküm niteliği taşıması nedeniyle Türkiye sınırları içindeki tüm belediyeleri kapsayan temel düzenlemeleri içermektedir. Buna karşılık, Büyükşehir Belediyesi Kanunu yalnızca büyükşehir statüsüne sahip illerdeki büyükşehir belediyeleri ile bu belediyelere bağlı ilçe ve ilk kademe belediyeleri açısından uygulanabilir durumdadır. Bu iki kanun arasında kapsam farkı bulunmakla birlikte, uygulamada her iki düzenleme de belediyelerin teşkilat yapısı, görev ve yetkileri ile idari sorumluluk alanlarının belirlenmesinde birlikte değerlendirilmektedir.¹⁴¹ Bu çerçevede, Türkiye'deki belediyelerin hukuki statüleri bakımından iki ana gruba ayrıldığı söylenebilir: genel belediyeler ve büyükşehir belediyeleri. Büyükşehir belediyesi sistemine dahil olan illerde ayrıca bu yapıya bağlı olarak faaliyet gösteren ilçe belediyeleri de yer almaktadır. Büyükşehir sistemi dışında kalan belediyeler ise kendi içinde il, ilçe ve belde belediyeleri olmak üzere üç alt başlıkta sınıflandırılmaktadır. Bu yapı, yerel hizmetlerin yürütülmesinde farklı düzeydeki belediyelere özgü görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesini sağlamaktadır.

¹⁴¹ R. Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet, Ankara, 2023, s. 185.

2025 yılı itibarıyla Türkiye’de yerel yönetim sistemi, farklı idari düzeylerde faaliyet gösteren toplam 1.402 belediyeden oluşmaktadır. Bu kapsamda, 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 399 belde belediyesi bulunmaktadır.¹⁴² Bu sayısal yapı, Türkiye'nin yerel yönetim organizasyonunun kapsamını ve ölçeğini ortaya koymakta olup, her belediye türü kendine özgü mevzuatla belirlenmiş görev, yetki ve sorumluluk alanlarına sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinde belediye; belde halkının yerel ve ortak nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları seçmenler tarafından belirlenen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanları ise anılan Kanun’un 14. ve 15. maddelerinde ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Bu kapsamda belediyeler, kentlerin planlı gelişimini sağlamak amacıyla imar planlarının hazırlanması, revize edilmesi ve uygulanması gibi önemli yetkilere sahiptir. Ayrıca, 18. maddede belediye meclisinin görevleri sıralanmış olup; çevre düzeni planlarını kabul etmek, imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak ile bu planlara uygun belediye imar programlarını onaylamak gibi fonksiyonlar da belediye meclisinin görev alanında yer almaktadır.

Buna ek olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 7. ve 8. maddeleri incelendiğinde de belediyelere, imar planlarının hazırlanması, yürürlüğe konulması ve uygulanmasına yönelik çeşitli görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir. Bu hükümler doğrultusunda belediyeler, yerel düzeyde kentleşme politikalarının hayata geçirilmesinde belirleyici aktör konumundadır.

Her ne kadar belediyelerin imar hukukuna ilişkin görev ve yetkileri ağırlıklı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında belirlenmiş olsa da çeşitli özel kanunlarla belediyelere özgülenmiş ilave yetki ve sorumluluk alanları da mevcuttur.

Örneğin, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca belediyelere, riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında yürütülecek her

¹⁴² <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> E. T: 26 Şubat 2025

türlü imar ve yapılaşma faaliyetlerini geçici olarak durdurma yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, afet riski taşıyan bölgelerde hızlı ve etkin müdahale imkânı sunmak amacıyla öngörölmüştür.

Ayrıca, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair KHK'nın yasalaşmış hâli kapsamında, belediyelere ve mücavir alan sınırları içerisindeki tüm iş yerleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme ve denetleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme, imar planlarına uygun yapı kullanımını denetleme açısından da önem arz etmektedir.

Benzer şekilde, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu çerçevesinde de belediyelere, sınırları içerisinde kalan karayolu güzergâhlarında yer alacak yapı ve tesislere izin verme yetkisi tanınmıştır. Bu yetki hem trafik güvenliği hem de kent estetiği açısından imar hukukuyla doğrudan ilişkili bir düzenleme niteliği taşımaktadır.¹⁴³

Konunun önemi dikkate alındığında, büyükşehir belediyelerinin imar hukukuna ilişkin yetkilerinin ayrı olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. İmar Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi birlikte incelendiğinde, büyükşehir belediyelerine başta çevre düzeni planlarının hazırlanması, nazım imar planlarının düzenlenmesi ve onaylanması ile kentsel dönüşüm uygulamalarının yürütölmesi olmak üzere çeşitli alanlarda geniş kapsamlı görev ve yetkiler verildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyelerini şehir planlamasında ve kentleşme politikalarının uygulanmasında merkezi aktör konumuna getirmektedir.

2014 Yılında 2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye'nin idari yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme kapsamında büyükşehir belediyesi statüsü taşıyan il sayısı otuz olarak belirlenmiş; bu illerde mevcut olan il özel idareleri ile bazı belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları, ilgili ilin mülki sınırlarıyla örtüşecek şekilde yeniden tanımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeyle birlikte, il mülki sınırları içerisinde kalan tüm köyler mahalleye

¹⁴³ T. Muratoğlu, a. g. e. s.105-106.

dönüştürülmüş, belde belediyeleri ise bir mahalle statüsüne geçirilerek bağlı bulundukları ilçe belediyelerine entegre edilmiştir.¹⁴⁴ Bu değişiklik sonucunda söz konusu illerdeki ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi yapısı altında ‘büyükşehir ilçe belediyesi’ sıfatını kazanmıştır.¹⁴⁵ Bu dönüşüm, yerel idarenin teşkilat yapısında bütüncül bir düzenleme amacını taşımakta olup, hizmetlerin daha merkezi bir yapı içerisinde koordine edilmesini hedeflemiştir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyesi teşkilatının kurulu olduğu illerde, il mülki sınırlarının tamamının hem büyükşehir belediyesinin hem de ilgili ilçe belediyelerinin yetki alanı içinde yer alması, idari görev ve yetkilerin paylaşımında zaman zaman belirsizliklerin ve uygulama çelişkilerinin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.¹⁴⁶

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımının belirlenmesinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesi temel kaynak niteliğindedir. Söz konusu maddeyle, münhasıran büyükşehir belediyelerine bırakılan görevler dışında kalan ve aynı maddenin ilk fıkrasında sayılmayan diğer tüm görevlerin, büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki yerleşim alanlarında imar yetkilerinin paylaşımı açısından büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında bir ayrım öngörülmektedir.

İmar hukuku bağlamında, özellikle uygulama imar planı, arazi ve arsa düzenlemeleri ile yapı ruhsatı işlemlerine dair görevlerin, büyük oranda ilçe belediyelerine bırakıldığı görülmektedir. Ancak bu görev paylaşımı, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisini bertaraf etmemektedir. Aynı Kanun’un 7. maddesinde büyükşehir belediyesine, ilçe belediyelerince hazırlanacak uygulama imar planları, parselasyon planları ve imar ıslah planlarını aynen ya da değiştirerek onaylama ve bu planların uygulanmasını denetleme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde ilçe belediyelerince gerekli uygulama imar ve parselasyon planlarının hazırlanmaması halinde, bu görev doğrudan büyükşehir belediyesince yerine getirilebilecektir.

¹⁴⁴ Çağlayan, a. g. e., s. 202.

¹⁴⁵ Gözler-Kaplan, a. g. e., s. 193.

¹⁴⁶ Muratoğlu, a. g. e., s. 119.

Bunun yanında, aynı Kanun'un 11. maddesi, büyükşehir belediyesine ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi vermekte; bu kapsamda ilgili bilgi ve belgeleri talep edebilme, inceleme yapabilme ve gerektiğinde bu belgelerin örneklerini alma imkânı tanımaktadır. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilçe belediyesine en fazla üç ay süre tanınmakta; verilen sürede gerekli düzeltmelerin yapılmaması durumunda ise eksikliklerin bizzat büyükşehir belediyesi tarafından giderilmesine olanak tanınmaktadır.

İlgili kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesine, ilçe belediyesinin yerine geçerek belirli imar işlemlerini doğrudan üstlenme yetkisi tanındığı görülmektedir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyesine tanınan ilk yetki, nazım imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve bu planlara bağlı olarak yapılması gereken parselasyon işlemlerini gerçekleştirmeyen ilçe belediyelerinin yerine geçerek bu işlemleri bizzat yapma veya yaptırma imkânıdır.

İkinci durum ise, ruhsatsız ya da yapı ruhsatı ve eklerine aykırı inşaa faaliyetlerinin tespiti halinde ortaya çıkmaktadır. Söz konusu aykırılıkların, ilgili idareye bildirilmesine rağmen üç ay içinde giderilmemesi durumunda, büyükşehir belediyesi 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42. maddeleri kapsamında doğrudan işlem tesis edebilme yetkisine sahiptir.

Her iki düzenlemede de dikkat çeken husus, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesinin görev alanına giren işlemleri doğrudan yerine getirme yetkisine sahip olmasıdır. Başka bir ifadeyle, büyükşehir belediyesi, idari süreçte kendi iradesini ilçe belediyesinin iradesinin yerine ikame ederek, doğrudan kamu gücü kullanımı yoluyla imar uygulamalarını gerçekleştirme yetkisini haizdir.¹⁴⁷

Büyükşehir belediyelerine tanınan denetim yetkisi, imar hukukunda kimi zaman tartışmalara neden olmaktadır. Bu yetkinin, merkezi yönetim organlarının yerel yönetimler üzerindeki denetim biçimi olan idari vesayet kapsamında değerlendirilemeyeceği; ayrıca bu denetimin kapsamının aşılması halinde hiyerarşik

¹⁴⁷ M. Çevikçelik, 'Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği', *Thinking of Urban Decoding Journal*, cilt: 1, sayı: 1, 2024, s. 112.

bir ilişki doğuracağı ve bu durumun da yerel yönetimlerin anayasal özerklik ilkesiyle çelişeceği yönünde doktrinde eleştiriler yer almaktadır.

Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyeler Kanunu'nda öngörülen denetim yetkilerine ilişkin bazı düzenlemelerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi, söz konusu düzenlemelerin Anayasal ilkelere uygun olduğu kanaatine vararak iptal taleplerini reddetmiştir. Mahkeme kararında, büyükşehir belediyelerinin imar alanındaki yetkilerinin, şehircilik ilkeleri doğrultusunda bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasının zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Bu çerçevede, büyükşehir sınırları dâhilinde imar düzeninin koordineli biçimde sağlanabilmesi amacıyla denetim yetkisinin büyükşehir belediyesine verilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı ifade edilmiştir.¹⁴⁸

3.2.2. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, il sınırları içerisinde yaşayan bireylerin ortak ve sürekli nitelikteki yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve idari özerkliği bulunan bir yerinden yönetim kuruluşudur.¹⁴⁹ Bu idari yapı, merkezi yönetimin taşra teşkilatını oluşturan il genel idaresinden farklılık göstermekte olup, il sınırları dâhilindeki tüm yerleşim alanlarını (şehir, kasaba, köy gibi) ve ayrıca orman, dağ, yol, akarsu gibi doğal ve kamusal alanları kapsayan geniş bir coğrafi alanda faaliyet göstermektedir. Bu yönüyle, il özel idaresi sadece yerleşim birimlerine hizmet sunmakla kalmayıp, tüm il düzeyinde sürdürülen mahalli hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinden sorumlu bölgesel ölçekli bir kamu yönetimi birimidir.¹⁵⁰

İl özel idaresi, 5302 sayılı Kanun'a göre il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Görev alanı il sınırlarıyla sınırlıdır. İl özel idaresi, yalnızca il kurulmasına dair özel bir kanunla oluşturulabilir ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. 2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 2014 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu düzenleme sonucunda

¹⁴⁸ M. Çevikçelik, a.g.e., s. 112.

¹⁴⁹ Çağlayan, a. g. e., s. 170.

¹⁵⁰ Gözler, Kaplan, a. g. e., s. 181.

günümüzde il özel idareleri yalnızca büyükşehir statüsü bulunmayan illerde faaliyet gösteren yerel yönetim birimleri olarak varlıklarını sürdürmektedir.¹⁵¹

İl özel idarelerinin imar hukukundaki yetkileri incelendiğinde, belediye sınırları dışında imar hizmetlerini yürütme, il çevre düzeni planlarının hazırlanmasına katkı sağlama ve merkezi idareye ait yatırımları il genelinde koordine etme gibi önemli görevleri bulunduğu görülmektedir. Bu yetkilerin dayanağını ise 5302 sayılı İÖİK'nin 70. maddesi oluşturmaktadır. Anılan madde, il özel idaresine verilen görev ve hizmetlerde İmar Kanunu ile çelişen hükümler bulunması halinde İÖİK'nin uygulanacağını hüküm altına almıştır. Ayrıca İmar Kanunu'nun 4. maddesinde de bu Kanun'un özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilerek, İÖİK 'e özel kanun niteliği kazandırılmıştır. Bu nedenle nazım imar planı, uygulama imar planı ve arsa-arazi düzenlemeleri gibi alanlarda ortaya çıkan yetki çatışmalarında öncelikle İÖİK esas alınmaktadır.

3.2.3. Köyler

Yerel yönetimlerin en küçük ve en yaygın biçimini köyler oluşturmaktadır.¹⁵² 2025 yılı itibarıyla Türkiye'de toplam 18.246 köy bulunmaktadır.¹⁵³ Ancak, 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulan 30 ilde köylerin tüzel kişiliği sona erdirilmiş ve bu yerleşimler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Bu yasal düzenleme öncesinde, 2011 yılında ülke genelindeki köy sayısı 34.396 idi.¹⁵⁴ Bu değişiklik, köylerin yerel yönetim yapısındaki konumunu önemli ölçüde dönüştürmüştür.

Köylerle ilgili esaslar, 442 sayılı Köy Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu kanuna göre köy; nüfusu iki binin altında olan, cami, okul, otlak, yaylak ve baltalık gibi ortak kullanım alanlarına sahip, toplu ya da dağınık yerleşim biçiminde yaşayan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla oluşturduğu birimdir. Tüzel kişilik açısından ise

¹⁵¹ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 122-123.

¹⁵² Gözler-Kaplan, a. g. e., s. 196.

¹⁵³ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> E. T.: 26 Şubat 2025

¹⁵⁴ Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü açıklaması <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/koyler1> E. T.: 26 Şubat 2025

köy, taşınabilir ya da taşınamaz mallara sahip olan ve kendisine kanunla verilen görevleri yerine getiren, bağımsız bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.¹⁵⁵

Köy idarelerine Köy Kanunu ile bazı imar faaliyetleri konusunda görevler verilmiş olsa da, uygulamada bu görevlerin etkin biçimde yerine getirildiği söylenemez. Özellikle büyükşehir statüsündeki illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırıldığından, bu alanlarda imar yetkisi tamamen belediyelere geçmiştir. Büyükşehir olmayan illerde ise mücavir alan sınırları içinde kalan köylerde belediyeler, dışında kalan köylerde ise il özel idareleri imar faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca, İmar Kanunu'nun 5. maddesi uyarınca yetkili idareler yalnızca belediyeler ve valilikler olarak tanımlandığı için köyler imar uygulamaları bakımından kapsam dışında kalmıştır. Bu nedenle köylerin imar hukuku alanındaki yetkileri oldukça sınırlı düzeydedir.¹⁵⁶

¹⁵⁵ R. Çağlayan, a.g.e., s. 214.

¹⁵⁶ T. Muratoğlu, a. g. e., s. 133-134.

SONUÇ

Bu çalışmada, imar hukukunun temel yapı taşlarından biri olan yetki ilişkileri, özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetim organları arasındaki görev paylaşımı ekseninde ele alınmış ve bu ilişkilerin hem mevzuat hem de uygulama düzleminde nasıl şekillendiği sistematik biçimde incelenmiştir. Türkiye’de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde idari teşkilatlanmanın temelini oluşturan merkezi idare–yerinden yönetim ayrımı, imar hukuku bağlamında çok boyutlu bir yetki karmaşasına yol açmakta; bu da hem planlama sürecinde hem de uygulamada normatif tutarsızlıklara ve idari çekişmelere neden olabilmektedir.

İmar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasına ilişkin süreçte; çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları arasındaki hiyerarşik bütünlük, planlama sisteminin işlerliği açısından büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda ÇŞİDB’nin planlama, düzenleme ve denetim alanındaki görevleri ile belediyeler ve il özel idareleri gibi yerel idarelerin plan yapma ve uygulama yetkileri arasındaki sınırların açık ve net biçimde belirlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Aksi takdirde, planlar arası uyumun sağlanamaması hukuki güvenceleri zedeleyebilmekte ve idari işlem niteliğindeki planlara karşı yargı denetimini zorlaştırabilmektedir.

Çalışmanın önemli bir bölümü, arsa ve arazi düzenlemesi olarak tanımlanan ve halk arasında “18 uygulaması” olarak bilinen imar uygulama yöntemi üzerine inşa edilmiştir. Bu kapsamda, idarenin malik rızası aranmaksızın gerçekleştirdiği bu işlemin mülkiyet hakkı ile olan ilişkisi, ölçülülük, hukuk devleti ve idarenin belirliliği ilkeleri açısından değerlendirilmiş; uygulamanın hukuka uygunluğunun sınırlarının dikkatle çizilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İdari teşkilatlanmadaki dönüşüm sürecinde, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sisteminin yeniden yapılandırılması, il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi ve yetki alanlarının büyükşehir sınırlarına taşınması gibi önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki imar planlaması ve uygulama faaliyetlerinde görev ve yetki ayrımını zorlaştırmış, hatta zaman zaman idari vesayet yetkisiyle hiyerarşik denetim arasında belirsizlikler yaratmıştır. Bu bağlamda Anayasa

Mahkemesi kararları, özellikle idari vesayet yetkisinin sınırlarının kanunla açıkça belirlenmesi gerektiğini vurgulamış ve yerel özerkliğı aşan merkezi müdahaleleri Anayasa'ya aykırı bulmuştur.

Elde edilen bulgular ışığında, Türkiye'de imar hukukuna ilişkin idari sistemin sağlıklı bir işleyişe kavuşması için;

- Yetki paylaşımının açık bir şekilde tanımlanması,
- Planlama süreçlerinde kurumsal eşgüdümün artırılması,
- Merkezi ve yerel idareler arasında dikey ve yatay koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesi,
- Ve planların hazırlanmasında bilimsel, teknik ve sosyal boyutların birlikte değerlendirilerek halkın katılımını sağlayan katılımcı planlama anlayışının esas alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, imar hukukunun yalnızca teknik bir disiplin değil, aynı zamanda idari yapılanmanın meşruiyetini ve etkinliğini etkileyen önemli bir kamu hukuku alanı olduğu ve merkezi–yerel yönetim ilişkilerinin bu alandaki uygulamaların yönünü doğrudan etkilediği sonucuna varılmıştır.

Özetle; hazırlanan çalışmayla imar hukukunun gerek kendi doğasından kaynaklanan iç etkenler gerekse dış etkenlerden kaynaklanan dinamik yapısının devam ettiği bu dinamizme hukuki alanda cevap verebilmek için gerekli düzenlemelerin yapıldığı ve yapılması gerekliliğı güncel mevzuat, yargı kararları ve doktrin aracılığıyla ortaya konulmuştur.

KAYNAKÇA

- 25 Abdulkadir Özdemir, İmar Planlarında Hiyerarşi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, 2011, ss. 11-12.
- Akbay M. *Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2020.
- Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C., *Türk İdare Hukuku*, Savaş, Ankara, 2019
- Aslantaş G. F. Ercan, Şimşek Ö., Berberoğlu A., *İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi*, Yetkin, Ankara, 2006.
- Çağlayan R. *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet, Ankara, 2023.
- Çevikçelik M., *Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği*, Thinking of Urban Decoding Journal, Cilt:1, Sayı:1, 2024, 100-119.
- Duman İ. H., *100 Soruda Yapı Ruhsatı*, Seçkin, Ankara, 2020.
- Duman İ. H., *40 Soruda Yapı Kullanım İzin Belgesi (İskân)*, Seçkin, Ankara, 2021.
- Ercan Tekin, Türk Ceza Kanunu’nda İmar Suçları ve Düzenlenmesi Gereken Yaptırımlar, Yüksek Lisans Tezi, Beykent Üniversitesi, 2022 s.87-88
- Gözler K., Kaplan G., *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin, 2021.
- Güven, H. H. *İmar Hukuku ve İmar Mevzuatından Kaynaklanan Davalar*, Seçkin, Ankara, 2023.
- İlgezdi, A. R., Sönmez E., Güçlü C., *İmar Planları ve Davaları*, Seçkin, Ankara, 2020.
- İnce H., *Arsa ve Arazi Düzenlemesi (Uygulama Örnekleri ve Sorunlar)*, Trakya Üniversitesi Yayınları, Edirne, 2016.
- Kalabalık, H. *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022.
- Kara, S. *Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği*, Yetkin, Ankara, 2016.

- Karaca, E. “İmar Planı Uygulama Yöntemlerinden Arazi ve Arsa Düzenlenmesinin İlgili Mevzuat Çerçevesinde İncelenmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, yıl: 6, sayı: 11, Haziran 2018.
- Karavelioğlu, C. *İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması*, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2007.
- Karavelioğlu, C. ve Karavelioğlu, E. C. *1000 Soru ve Cevabı ile İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi*, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara, 2011.
- Keleş, R. ve Mengi, A. *İmar Hukuku; Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla*, İmge Yayınları, 2024.
- Köktürk, M. E. ve Köktürk, E. *İmar Planları – İmar Hukuku, Şehircilik, İdari Yargı Denetimi*, Seçkin, Ankara, 2022.
- Kütükde, M. *İmar Planlamasının Hukuki Rejimi ve Belediyelerin İmar Planlama Yetkisi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul, 2023.
- Mahmutoğlu A., *Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler- Mülki İdare İlişkisinin Geleceği*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 471-472, Eylül 2011, 143-168.
- Muratoğlu T. *Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku*, Seçkin, Ankara, 2021.
- Orta E., *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2005.
- Öngören, G. ve Çolak, N. İ. *İmar Planları, İmar Uygulamaları, İptal Davaları*, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2014.
- Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, İmge Kitabevi, Ankara, 2014, s. 54.
- Sezer Y., Kalkan R. E., Şahin M. E., *İmar Hukuku Dersleri*, Adalet, Ankara, 2021.
- Şimşek S., Hazar İ., *İmar Davaları Rehberi*, Seçkin, Ankara, 2020.
- Şimşek S., *İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları (Arazi ve Arsa Düzenlemeleri) İtiraz ve Dava Yolları*, Seçkin, 2021.

Tanrıverdi H. O. İmar Planlarının İdari ve Yargısal Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Ankara, 2024.

Teziç E. *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul, 2016.

Ünal Y. *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Legal, İstanbul, 2020.

İnternet Kaynakları

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> “Türkiye Cumhuriyeti Mülki İdari Bölümleri” E. T: 26 Şubat 2025

<https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/koyler1> “Türkiye Cumhuriyeti Köy İdaresi Sayıları” E. T: 26 Şubat 2025

<https://karararama.danistay.gov.tr> “Danıştay Karar Arama” E.T: 9 Şubat 2025

<https://mevzuat.gov.tr/> “Mevzuat Bilgi Sistemi” E. T: 26 Şubat 2025

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/> “Anayasa Mahkemesi Karar Arama” E. T: 25 Şubat 2025

<https://www.resmigazete.gov.tr/> “Resmî Gazete” E.T. 9 Şubat 2025

<https://sozluk.gov.tr> “Türk Dil Kurumu Sözlüğü” E. T: 7 Şubat 2025

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> “Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi” E. T: 4 Mart 2025

<https://www.yargitaykararlari.com.tr> /ictihatdetay-111627-danistay-Danistay-6-Daire-2021-98-Esas-2022-2503-Karar-Sayili-Ilamı

<https://www.adalet.gen.tr> Danıştay 6. Dairesi, E:2021/9927, K:2022/2421

<https://karararama.danistay.gov.tr/> Danıştay 6. Daire, E.1990/456, K.1992/789, T.12.05.1992

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/> Anayasa Mahkemesi, E.1991/25, K.1993/7, T.18.02.1993.

TOPLUMSAL KATKI

Bu tez çalışması, Türkiye’de imar hukukuna ilişkin mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan kurumsal yetki karmaşasını ve bu durumun merkezi ve yerel yönetimler arasında doğurduğu hukuki, idari ve pratik sonuçları derinlemesine inceleyerek, yalnızca akademik bilgi üretmekle kalmamış, aynı zamanda doğrudan kamusal işleyişin rasyonelleşmesine ve toplumsal faydanın artırılmasına yönelik önemli katkılar sağlamayı amaçlamıştır.

Türkiye’de hızla artan kentleşme, nüfus yoğunluğu ve mekânsal dönüşüm süreçleri, imar hukukunun yalnızca planlamaya değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin etkinliğine, çevresel sürdürülebilirliğe ve kent yaşam kalitesine doğrudan etki eden bir araç haline gelmesine yol açmıştır. Ancak bu süreçlerde karşılaşılan en temel sorunlardan biri, merkezi idare ile yerel idareler arasındaki yetki paylaşımının net olmayışı ve idarî koordinasyon eksikliğidir. Bu çalışmada bu sorunun doğurduğu hukuki ihtilaflar, uygulama zorlukları ve kamu hizmetlerinde gecikmeler çok yönlü olarak ele alınmıştır. Bu yönüyle tez, imar uygulamalarında kamusal şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve hukuki öngörülebilirliğin artırılmasına hizmet edecek öneriler üretmektedir.

Tezin ortaya koyduğu analiz ve bulgular, özellikle belediyeler, il özel idareleri ve bakanlık düzeyinde görev yapan kamu görevlileri için rehber niteliğinde hukuki çerçeveler sunmaktadır. Plan hiyerarşisi, yetki devri, imar planlarının iptali ve yargı denetimi gibi konularda getirilen açıklamalar, hem uygulayıcıların doğru idari işlemler tesis etmesine hem de vatandaşların plan kararlarına karşı hak arama yollarını daha bilinçli kullanmalarına katkı sağlayacaktır. Böylece, bireylerin mülkiyet hakları ile kamu yararı arasındaki denge daha sağlıklı şekilde kurulabilecek, bu da hukuk devleti ilkesinin sahada vücut bulmasına yardımcı olacaktır.

Özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları doğrultusunda geliştirilen yorumlar, sadece mevcut uygulamaları yansıtmakla kalmayıp, ileride yapılacak mevzuat değişikliklerine ve kurumsal yeniden yapılanmalara da ışık tutabilecek normatif öneriler ve çözüm modelleri içermektedir. Bu yönüyle tez, hukuki altyapının geliştirilmesine katkıda bulunurken aynı zamanda toplumun farklı kesimlerinin (yerel yöneticiler, yurttaşlar, yatırımcılar, sivil toplum kuruluşları) karar alma süreçlerine

daha etkin katılımını teşvik eden katılımcı bir yönetim anlayışına zemin hazırlamaktadır.

Sonuç olarak, bu tez yalnızca bir akademik çalışma olarak kalmayıp, hukuk devleti ilkesi, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim esasları çerçevesinde, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik ilkelerinin tesis edilmesine yönelik toplumsal bir katkı modeli ortaya koymaktadır. Bu bağlamda çalışma, hem kamu hukuku literatürüne nitelikli bir katkı sağlamakta hem de Türkiye'nin planlama ve imar politikalarının hukuki temellerinin güçlendirilmesine hizmet etmektedir.

