

T.C.
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

İMAR PLANLARININ HAZIRLANMASI VE UYGULANMASI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

BİLGE SERİN NAMLI

TEZ DANIŞMANI

Yrd. Doç. Dr. MEHMET EMİN AKGÜL

ANKARA -2017

T.C.
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

İMAR PLANLARININ HAZIRLANMASI VE UYGULANMASI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN

BİLGE SERİN NAMLI

TEZ DANIŞMANI

Yrd. Doç. Dr. MEHMET EMİN AKGÜL

ANKARA -2017



BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

Tarih: 21 / 07 / 2017

Öğrencinin Adı, Soyadı : Bilge Serin NAMLI

Öğrencinin Numarası : 21220242

Anabilim Dalı : Hukuk

Programı : Kamu Hukuku Yüksek Lisans Programı

Danışmanın Unvanı/Adı, Soyadı : Yrd.Doç.Dr. Mehmet Emin AKGÜL

Tez Başlığı : İMAR PLANLARININ HAZIRLANMASI VE UYGULANMASI

Yukarıda başlığı belirtilen Yüksek Lisans/Doktora tez çalışmamın; Giriş, Ana Bölümler ve Sonuç Bölümünden oluşan, toplam 83 sayfalık kısmına ilişkin, 13 / 07 / 2017 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Tümer adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 11'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç
2. Alıntılar hariç
3. Beş (5) kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

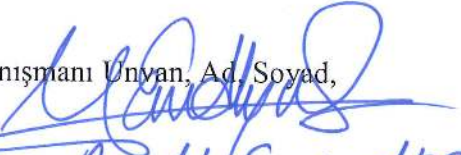
"Başkent Üniversitesi Enstitüleri Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Usul ve Esaslarını" inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Öğrenci İmzası: 

Onay

21 / 07 / 2017

Öğrenci Danışmanı Unvan, Ad, Soyad,


Yrd. Doç. Dr. M. Emin Akgül

KABUL VE ONAY SAYFASI

.....Rilee Sam NAMCI..... tarafından hazırlanan
.....İmarat Planlarının Hazırlanması ve Uygulanması.....
.....adlı bu çalışma jürimizce Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Kabul (sınav) Tarihi:.....21.7.2017.....

(Jüri Üyesinin Unvanı, Adı-Soyadı ve Kurumu):

Jüri Üyesi :.....Prof. Dr. Ender Ethem ATAY.....

Jüri Üyesi :.....Prof. Dr. Ali AKYILDIZ.....

Jüri Üyesi :.....Yrd. Doç. Dr. M. Emin AKGÜÇ.....

İmzası



Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../20....

Prof. Dr. Doğan TUNCER

Enstitü Müdürü

ÖZET

Planlama kanunlar tarafından tanınan yetkiye dayanarak idarenin belli kademelerince yürütülen işlerdendir. Küreselleşme ile birlikte artan sanayileşme ve buna bağlı olarak nüfus yoğunluğunun kırsal kesimden kentlere kayması sonucunda planlamanın doğru ve işlevsel olarak yapılması daha da önem arz eder hale gelmiştir. Öyle ki büyük kentlerin oluşması ve haliyle ortaya çıkan dağınık kentleşme, gecekondu ve yetersiz kalan alt ve üst yapıların revize edilmesi, nüfusun artmasıyla birlikte eğitim kurumları ile dini, sosyal ve kültürel donatıların gerekliliği bu hizmetlerin planlı ve sistemli bir şekilde yürütülmesini gerekli kılmaktadır. Kalkınma planları başta olmak üzere devlet yapılanmasında birçok plan türüne rastlanır. İmar planları bu planlar arasında belki de en önemli yeri kaplamaktadır. İmar planları, kapsadıkları yer ve konu bakımından ilgili bölgenin ve bölge halkının belli bir dönem aralığındaki müşterek ihtiyaçları ile hedeflenen tarihe dek oluşabilecek yeni ihtiyaçları giderebilecek ve eski planlardan dolayı doğabilecek olumsuzlukları bertaraf edebilecek nitelikte, etkili olduğu bölgeye doğrudan etki edebilen planlardır. İmar planlarının hazırlanması konusunda en önemli konu yetkidir. Diğer bir deyişle imar planlarını yapmaya yetkili birçok merci bulunmaktadır. Bunların bir kısmı yetkisini 3194 sayılı İmar Kanunundan almakla birlikte bir kısmı da kendi kuruluş kanunu ile imar planı yapmak ve yahut yaptırmak konusunda yetkilendirilmiştir. Haliyle bu husus akla ilk olarak yetki çatışmalarını getirmektedir. Lakin il belediyeleri ile il özel idareleri arasında bir yetki çatışması olmamakla birlikte, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında çıkabilecek yetki çatışmaları da büyükşehir belediyeleri lehine çözüme kavuşturulmuştur. Farklı bir kurum ile başka bir kurum veya kuruluş arasında doğabilecek çatışmalarda da özel kanunla getirilen yetki kuralı tercih edilecektir. İmar planlarının uygulanması da ayrı bir prosedürdür. Bunun için çok farklı araçlar kullanılabilir. Ancak kullanılacak yöntem her ne olursa olsun yasanın öngördüğü kamu yararı amacından sapılmamalıdır. Planların her ne kadar belli bir dönemi kapsayacak şekilde bölge halkının güncel ve ileriye dönük ihtiyaçlarını rasyonel biçimde karşılayacak nitelikte hazırlanması gerekiyorsa da uygulama safhasında kamu yararından sapılarak düşülebilecek hatalar ya da planların hazırlanması ve uygulanması safhasında görevli personelin kendisinin yahut 3. Kişilerin kişisel çıkarını gözetmesi halinde telafisi güç bir kentleşme profili ortaya çıkacaktır. Böyle sağlıklı ve geleceği göz ardı eden bir yapılaşmanın önüne geçmek için sadece planlama safhasında değil, planların uygulanması safhasında da kamu yararının gözetilmesi ve buna uygun hareket edilmesi gerekir. Çağdaş ve verimli bir kent hayatı ancak bu şekilde oluşturulabilecektir.

ABSTRACT

Planning is one the works conducted by certain ranks of the administration basing on the authority granted by laws. Proper and functional planning has been more significant as a result of population shift from rural to urban areas due to industrialization increasing by globalization. Such that formation of large cities and consequently arising dispersed urbanization requires revising shanty houses and their infrastructure and superstructure, building educational, regional, social and cultural reinforcements and conducting these services in a planned and systematized way. Many plan types, development plans being in the first place, are seen in the state organization. Zoning plans may be the most significant one among these plans. Zoning plans are plans which can satisfy the common needs of the relevant area and local community within a certain time period and new needs possible to arise till the target date and eliminate the negativities possible to be caused by former plans and directly affect the relevant area. The most significant aspect of zoning plan preparation is authority. In other words, there are many offices authorized to prepare zoning plans. Although some of them obtain this authority from the Zoning Law No. 3194, others are authorized to prepare or make third parties prepare their own zoning plans. Thus, it recalls conflict of authority to mind in the first place. However, although there is no conflict of interest between provincial municipalities and special provincial administrations, conflicts of authority possible to arise between metropolitan municipalities and district municipalities have been ruled out in favor of the metropolitan municipalities. On the other hand, possible conflicts of authority between different organizations and institutions will be resolved by the authority rule suggested by the special law. Implementing zoning plans is also a different procedure. Different tools can be used for this purpose. However, no matter which method is preferred, the public interest purpose suggested by law should not be ignored. Even though it is necessary to prepare plans in a way to satisfy the actual and future needs of the local community rationally within a certain period of time, an irrecoverable urbanization profile shall arise in case mistakes are made by deviating from the public interest in the implementation phase or the personnel assigned during preparation and implementation of the plans look out for themselves or 3rd parties. In order to avoid such an unhealthy housing which ignores the future, it is required to look after the public interest and act accordingly in not only preparation but also implementation phase of the plans. A modern and efficient urban life only can be formed by this approach.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR CETVELİ	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MÜLKİYET HAKKI VE İMAR HUKUKU KAVRAMI

I) MÜLKİYET HAKKI	4
A. AYNİ HAK KAVRAMI VE MÜLKİYET HAKKININ NİTELİĞİ İLE KAPSAMI	4
B) MÜLKİYET HAKKININ İMAR HUKUKU YÖNÜNDEN KISITLANMASI	5
II) İMAR HUKUKU KAVRAMI	7
A) İMAR HUKUKUNUN GELİŞİMİ	7
1) KENTLEŞME POLİTİKALARI	7
2) İMAR HUKUKUNUN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ	9
B) İMAR HUKUKUNUN KAPSAMI	10

İKİNCİ BÖLÜM

İMAR PLANLARI

I) İMAR PLANLARI	13
A) GENEL OLARAK	13
B) TANIM	15
II) İMAR PLANI TÜRLERİ	19

A) ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAR.....	19
1) Ülke (Kalkınma) Planı	19
2) Bölge Planı	20
3) Metropolitan İmar Planı	21
4) Çevre Düzeni Planı	22
B) İMAR ANA PLANLARI.....	23
1) Nazım İmar Planı	23
2) Uygulama İmar Planı	24
C) ANA PLANLARA DESTEK OLAN VEYA ONLARI REVİZE EDEN PLAN TÜRLERİ	24
1) İlave İmar Planı.....	25
2) Mevzi İmar Planı.....	25
3) Revizyon İmar Planı.....	26
4) Plan Değişikliği	26
D) DİĞER İMAR PLANLARI.....	27
E) İMAR PLANI TÜRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	28
III) İMAR PLANLARININ İDARİ İŞLEM KAVRAMI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ.....	29
A) İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI YÖNÜNDEN İNCELEME	31
1) İmar Planlarında Yetki Unsuru	31
a) Belediyeler	33
b) Büyükşehir Belediyeleri ve 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi.....	36
c) İl Özel İdareleri.....	39
d) Özel Yetki Halleri.....	41
aa) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.....	41

bb) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ).....	43
cc) Organize Sanayi Bölgeleri.....	43
dd) Kültür ve Turizm Bakanlığı.....	44
ee) Başbakanlık Özelleştirme İdaresi	45
ff) İller Bankası (İLBANK).....	46
gg) Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)	47
hh) Plan Yapmaya Yetkili Diğer Kurum Ve Kuruluşlar.....	48
2) İmar Planlarında Şekil Unsuru	49
3) İmar Planlarında Sebep Unsuru.....	50
4) İmar Planlarında Konu Unsuru	51
5) İmar Planlarında Amaç Unsuru	51
B) İMAR PLANLARINDA ONAY VE DEĞİŞTİRME.....	52
1) Onay Usulü	52
2) Değişirme Usulü	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR PROGRAMI VE İMAR PLANLARININ UYGULANMASI

I) İMAR PROGRAMI	59
A) İMAR PROGRAMININ TANIMI VE HAZIRLANMASI.....	60
B) İMAR PROGRAMININ GÖRÜŞÜLMESİ	61
C) İMAR PROGRAMININ KESİNLEŞMESİ VE UYGULANMASI	63
II) İMAR PLANI UYGULAMA YÖNTEMLERİ	67
A) İFRAZ VE TEVHİD	68
B) KAMULAŞTIRMA	71

C) 3194 SAYILI İMAR KANUNU 18. MADDE UYGULAMASI (PARSELASYON)	76
D) KENTSEL DÖNÜŞÜM	79
SONUÇ	83
KAYNAKÇA	87



KISALTMALAR CETVELİ

AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
C.	cilt
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
D.x.D.	Danıştay (Sayılı) Dairesi
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
E.	Esas
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İLBANK	İller Bankası
K.	Karar
KGM	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
md.	madde
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MK	Medeni Kanun
MPYY	Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
RG	Resmi Gazete
s.	sayfa
S.	sayı

T.	Tarih
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TODAİE	Türkiye Ortadoęu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
Vb.	ve benzeri
Vd.	Ve devamı
Y.	yıl

GİRİŞ

“İmar Hukukunda İmar Planı, Hazırlanması ve Uygulanması” konusunun hukuki, teknik, sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel boyutlarının hedef kitle üzerinde olumlu ya da olumsuz etkiler bıraktığı inkar edilemez bir gerçektir.

Her plan yapım ve uygulama aşaması aynı zamanda ilgili kitleyi hukuka uygunluk endişesine cevap verip vermediği ile hangi siyasal iradenin böyle bir karara niçin ihtiyaç duyduğu kamuoyu vicdanında karşılık bulmaktadır. Bu nedenle her plan çalışmasının üst hukuki normlara ve üst siyasal tercihlere plan aktörlerini taşıması kesindir. Buradan bir üst kademeye yükselince cumhuriyet ve demokrasi değerleriyle evrensel hukuk değerleri ve Anayasa nihai olarak belirgin hale gelir.

Demokrasinin en önemli ilkeleri çoğunluğun yönetim hakkının olmasının yanında azlığın hukukunun korunması, bağımsız ve tarafsız yargı, bağımsız ve özgür medya, özgür sivil toplum kuruluşları, bireylerin ve kurumların anayasal haklarının teminat altına alınması, girişimcilik özgürlüğü gibi temel belirleyici ilkelerdir. Demokrasinin tam işlediği bir ülkede plan hazırlama ve uygulamasının esasları olan üst siyasal ve hukuki değerlerin sağlamlığı imar planlarına anlam katacak, böylece kent yaşamının kalitesi de artacaktır. Demek ki planlamaya anlam katan en önemli üst etken değer, demokrasidir. Demokrasiyi içselleştiren bir devlet yönetimi sadece imar planlarına anlam ve değer katmayacak, hayatın yönlerine ve tüm siyasal, hukuki ve toplumsal yaşamı pozitif olarak etkileyecektir. Burada belirtmek gerekir ki Anayasal güvencenin plan üzerinde tesiri yüksektir. Bu sebeple kamulaştırma, mülkiyet hakları gibi temel konuların Anayasa ile güvence altına alınması ve bu güvencenin dolanma suretiyle dahi olsa uygulanmaması yahut değişikliğe gidilmesi, imar planlarının inandırıcılığına menfi yönde etki edecektir. O halde Anayasa ve kanunlarda ifadesini bulan temel değerlerin, hiyerarşik bir alt aşama olan plan aşamasına da aynen taşınması bir iyiniyet yönetimidir. Bu durumda kısaca diyebiliriz ki siyasal irade ile temel hukuki normlar, imar planlarına doğrudan etki etmelidir.

İmar planlarının çağdaş bilimsel değerleri de yansıtmaları arzu edilir. Ancak belediye veya planlama amacına hizmet etmek için genel bütçeden ayrılan ödenek, pay veya fonlar ile kısaca kaynak ve ihtiyaçlar arasında objektif bir dengenin kurulması ekonominin temel diktesidir. Plan ihtiyaçları ortaya çıktığında kaynak bulunmalı veya yaratılmalıdır.

Toplumun yaşam kalitesinin artırılması ve çağdaş şehirciliğin evrensel standartlarda gerçekleştirilmesi için bir sağlam bütünlüğünün olması arzu edilir. Kentleşme ve kent politikaları, arsa politikası ve arsa üretimi, parselleme ve kontrol, kaçak yapılaşma ve kentsel dönüşüm, deprem tehlikesi altında olup olmama, konut politikaları, ulaşım politikaları, güvenlik, sağlık, eğitim, sosyal politikalar plan ve uygulanması üzerinde belirleyici etkiler bırakır.

İmar planlarının hazırlanması ve uygulanması aşamasında çıkarları en çok etkilenenlerin plan yapıcı organ ve aktörlerce bir kayırmaya tabi tutulmaları iki büyük başlığı ortaya çıkarmaktadır. Birincisi liberal plan ve sermayenin belirleyiciliği mi yoksa geniş kitlelerin refah ve huzurunu hedefleyen korumacı bir politika benimseyen planlama anlayışı mı? Diğer taraftan her güç ve otoritenin tek elden belirlendiği, dolayısıyla merkezi otoritenin bir şubesi eliyle yürütülen sosyalist planlama faaliyeti mi? Bu tercih planlama hazırlıklarına ve uygulamalarına etki edecek amillerdir. İkincisi ise kentsel klientalizmdir. İmar ve planlama uygulamalarından suiistimal gibi yollarla sağlanan rantın belirli kişiler veya zümrelerin eline geçmesine destek vermek, yaratılan gelirin toplum lehine kullanılmasının önündeki en bariz engeldir. Kentsel klientalizm imar planları bağlamında artık çok incelenen bir kavram olarak bilimsel alanda ağırlığını hissettirmektedir.

İmar hukuku, idare hukuku yanında ondan bağımsız, birçok kez de iç içe geçmiş, geniş bir sahayı kapsayan ve sürekli gelişme gösteren bir hukuk dalıdır. İmar hukukunun temel mülkiyet hakkı ve diğer aynı haklarla kaynak itibarıyla ilişkisinin olması, mülkiyet haklarını incelemeye sevk etmiştir. Devamında kentleşme, planlama, imar planları, imar planlarının bir idari işlem olarak hukuki vasfı, yetki unsuru, yetkili organlar, onay gibi konular sırayla ele alınmıştır. İmar planlarının hayata geçirilmesi için gerekli olan imar programlarının hazırlanması, görüşülmesi ve kabulü, kesinleşmesi ve uygulama alanına taşınması hususları da incelenmiştir. İmar plan ve programlarının ayrılmaz unsurları olan ifraz ve tevhid, kamulaştırma, mülkiyet hakkının yasal yetkileri çerçevesinde düzenlenmesi ile sonuca ulaşılmıştır. Bu nedenle bu tez, imar hukuku, mülkiyet hakkı, imar planı ile uygulama yöntemleri şeklinde ele alınmıştır. Ancak imar ve planlama mevzuatına aykırılıklar ve imar ve yapı denetimi konusu bu çalışmada ele alınmamıştır. Çünkü bu iki husus başlı başına imar hukuku ve planlama süreci konusunun tamamlayıcı unsurlarıdır. Ayrıca Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu da sit alanları ile ilgili hususlarda planlama yetkisini haiz olmakla birlikte sahip olduğu bu yetkiler çok geniş ve spesifik bir

alanı kapsadığından ve başlı başına bir çalışma konusunu oluşturmasından dolayı tezde ele alınmamıştır.

Bu tez, başlangıçtan bugüne dek birçok eserin okunması ve incelenmesi yanında, ilgili yargı kararları, idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin metinler ve birebir muayyen kişi ve kuruluşlarla yapılan görüşmeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Ayrıca tez hazırlama döneminde yayınlanan kanunlar¹, kanun hükmünde kararnameler², yönetmelikler³ ve genelgeler de yeni hukuki ve idari yapıya uygun hale getirilmiş bir şekilde tez konusu içerisinde incelenmiştir.

¹ Örneğin 6360 sayılı yasa

² Örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK

³ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği ile birlikte Plansız Alanlar Tip İmar Yönetmeliği mülga olmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

MÜLKİYET HAKKI VE İMAR HUKUKU KAVRAMI

D) MÜLKİYET HAKKI

A. AYNİ HAK KAVRAMI VE MÜLKİYET HAKKININ NİTELİĞİ İLE KAPSAMI

Ayni hak, sahibine eşya üzerinde doğrudan doğruya hakimiyet kurma yetkisi veren, herkese karşı ileri sürülebilen ve dolayısıyla herkesin uymakla yükümlü olduğu bir malvarlığı hakkıdır.⁴ Mülkiyet hakkı, ayni haklar içerisinde sahibine tanıdığı haklar bakımından en geniş kapsama sahip olan bir haktır. “Mülkiyet hakkı, hukuk düzeninin çizdiği sınırlar içinde kişiyle eşya arasında doğrudan doğruya mevcut olan hakimiyet ilişkisinin diğer kişilere karşı korunmasıdır.”⁵ Mülkiyet hakkı sahibine Medeni Kanun’un 683/I hükmü gereği o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisi tanır.⁶ Bu anlamda mülkiyet hakkı kişiye ayni haklar⁷ içerisinde kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma bakımından tam yetki⁸ vermektedir. Kişiye tanınan bu yetki Medeni Kanun’a dayanarak aktif ve koruyucu olmak üzere ikiye ayrılmıştır.⁹ Aktif yetki, kullanma, tasarrufta bulunma ve yararlanma hakkını içermekle birlikte koruyucu yetki, MK 683/II hükmüne dayanarak malikin, malını haksız olarak elinde bulunduran kimseye karşı istihkak davası açabileceği gibi, her türlü haksız elatmanın önlenmesini de dava edebileceği hususunu içerir.¹⁰ Elbette mülkiyet hakkının malike sağlamış olduğu bu geniş yetkiler sınırsız değildir. Bu bağlamda hem Anayasa hem de özel kanunlarla mülkiyet

⁴ AYAN, Mehmet. **Eşya Hukuku II Mülkiyet**. Konya: Mimoza Basım Yayım ve Dağıtım, 2014, s.3

⁵ EREN, Fikret. **Mülkiyet Hukuku**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011, s.4

⁶ MK 683/I: “Bir şeye malik olan kimse, hukuk düzeninin sınırları içinde, o şey üzerinde dilediği gibi kullanma, yararlanma ve tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir.” <http://www.mevzuat.gov.tr> (Erişim Tarihi:25.02.2016). Ayrıca bkz, OĞUZMAN, M.Kemal – SELİÇİ, Özer – OKTAY ÖZDEMİR, Saibe. **Eşya Hukuku, Filiz Kitabevi**. İstanbul, 2009, s.19

⁷ Ayni haklar mülkiyet hakkı ve sınırlı ayni haklar olmak üzere ikiye ayrılır. Sınırlı ayni hakları ise; irtifak hakkı, rehin hakkı ve taşınmaz yükü oluşturur.

⁸ ÜNAL, Mehmet - BAŞPINAR, Veysel. **Şekli Eşya Hukuku**. Güncellenmiş Ve Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2015, s.53; ESENER, Turhan – GÜVEN, Kudret. **Eşya Hukuku**. Genişletilmiş 6. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2015, s.52

⁹ OĞUZMAN – SELİÇİ - OKTAY-ÖZDEMİR (2009), s.233-240

¹⁰ Koruyucu yetki ile ilgili davalar ve buna bağlı konular çalışma konumuzun dışında kalması sebebiyle değerlendirilmemiştir.

hakkına sınırlamalar getirilmiştir. Malikin eşya üzerinde birtakım sınırlar içerisinde hakkını kullanacağı açıktır.

B) MÜLKİYET HAKKININ İMAR HUKUKU YÖNÜNDEN KISITLANMASI

Kültürümüzün kamucu anlayış temelinde yükselmesi ve sanayileşmemiş bir ülke olmamız bireyselleşmeyi önleyen en önemli etkenlerdir.¹¹ Buna bağlı olarak ortaya çıkan geniş aile kavramının temelini “özellikle toprak mülkiyetinin”¹² oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Üretim faktörlerinin bileşimindeki değişmeye bağlı olarak artan makineleşme ve bunun sonucu olarak kırsal kesimde ortaya çıkan işgücü fazlalığı ile kent ve köy yerleşim birimlerinin sosyal ve kültürel açıdan farklı imkanlar sağlaması kırsaldan kentlere göçü arttırmıştır.¹³ Gelişen ve modernleşen dünya düzeninde aile bireylerinin üretim, toprak temelli bağımlılıktan çıkması ve birbirlerine olan maddi bağılıklarının azalmasıyla birlikte birey olma bilinci ve bunu takiben de özel mülkiyet kavramları önem kazanmıştır. Özel mülkiyetin önem kazanması elbette tamamen serbest ve keyfi yapılaşma anlamına gelmeyecektir. Bu bağlamda toplumun temelinde yatan kamuculuk, kamu yararının ön planda tutulması gibi kavramlar karşımıza çıkmakta, haliyle mülkiyet hakkına bazı sınırlamalar getirilmesi söz konusu olmaktadır. Mülkiyet hakkının kısıtlanmasını imar hukuku yönünden ele aldığımızda karşımıza çok çeşitli mevzuat hükümleri çıkmaktadır.

Mülkiyet hakkının imar hukuku yönünden kısıtlanması hususunda en temel hüküm 1982 Anayasası md.35’te geçmektedir. Bu hüküm “*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir*” diyerek mülkiyet hakkına ve mülkiyet hakkının yalnızca kamu yararı amacıyla sınırlanabileceğine işaret eder. Unutulmamalıdır ki mülkiyet hakkını kısıtlamanın objektif bir iyi niyetinin olması gerekir. Bu hükümden hareketle kanunlarda da mülkiyet hakkının kısıtlanması hususunda düzenlemeye gidilmiştir. İlk olarak değinebileceğimiz 3194 sayılı İmar Kanunu kamulaştırma yapmadan da taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisine olanak

¹¹ AKBULUT, Örsan. “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”. **Amme İdaresi Dergisi**. C.35, S.1, Mart, 2002, s.42-43; Burada kamucu anlayıştan kasıt toplumumuzun bireyci yapıdan uzak, kolektivist ve bulunduğu topluluğa bağlılık hisseden yapıdır. Buna göre bu tür topluluklarda yaşayan bireyler, belli gruplar halinde yaşamakta bu da genelde karşımıza geniş aileler olarak çıkmaktadır. Söz konusu geniş yapıya bağlılık, onun için çalışma, mülkiyet kavramının olmayışı ve haliyle sanayileşmenin sağlanamaması kamucu anlayışı açıklar niteliktedir.

¹² TİMUR, Serim. **Türkiye’de Aile Yapısı**. Ankara: Hacettepe Yayını, 1972, s.53

¹³ TOPRAK, Zerrin. **Kent Yönetimi Ve Politikası**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2001, s.15-18

sağlamaktadır.¹⁴ Elbette bu irtifak hakkının kurulması kamu yararı¹⁵ şartına bağlıdır. İdare tarafından açıkça ve kötü niyetle mülkiyet hakkına saldırı öncelikle 1982 Anayasası md. 5'e daha sonra da kamu yararının bahsedildiği 3194 sayılı İmar Kanunu md.14,17 ve 27 ile Medeni Kanun md.731, 754 ve 756'ya aykırılık teşkil edecektir. Bu hususta AYM ve Danıştay'ın mülkiyetin sınırlandırılması konusunda istikrarlı bir görüş beyan ettiklerini söylemek zordur. Öyle ki AYM kararlarında¹⁶ kamu yararının bulunup bulunmadığı yahut hangi durumlarda ortadan kalktığı hususu ile kanuni dayanağı bulunan ve hukuka uygun olan müdahalelerde dahi malikin menfaatini dengeleyici uygulamaların yapılması gerektiğine değinmiştir. Danıştay'ın kararlarında¹⁷ ise mülkiyet hakkının sınırlanması hususunda kimi zaman dar bir yorum benimsemiş olup müdahalenin varlığından söz

¹⁴ 3194 sayılı Yasa md.14: *"Belediye veya valilikler, imar planlarının uygulanması sırasında, bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan o yerin muayyen saha, yükseklikte ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebilir."*

¹⁵ TEZCAN, Ayhan Melih - POYRAZ Ufuk. *"Kamu Yararı Kavramının ve Türkiye'deki Yasal Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından Değerlendirilmesi"*. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.22, S.1, Ocak, 2013, s.8-11

¹⁶ Söz konusu olayda yol şartıyla belediyeye terk edildikten sonra imar planı değişikliği ile konut alanına dönüştürülen taşınmaz ile ilgili olarak iade talebinde bulunan önceki maliklere iade edilmemiştir. İade etmemek şeklindeki pasif davranışı da fiil sayan AYM kararında *"Anayasanın 35. Maddesi uyarınca mülkiyet hakkı ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilir. Toplum yararı, ortak çıkar, genel yarar gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla ifade edilen ve bireysel çıkardan farklı ve onun üstünde ortak bir yarar olan kamu yararı Anayasanın 35.maddesinin mülkiyet hakkı açısından öngördüğü özel sınırlandırma sebebi olup genel yarar ve toplumsal yarar gibi ifadeleri de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaktadır"* diyerek kamu yararının ortadan kalktığını belirterek mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. Bkz. Süleyman Oktay Uras-Sevtap Uras Kararı E. 2014/11994

[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170328-](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170328-7.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1NTA1NDI0NgIA&jobid=363f1964-3789-4bbe-857e-04b7a3be4f7a)

[7.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1NTA1NDI0NgIA&jobid=363f1964-3789-4bbe-857e-04b7a3be4f7a](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170328-7.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1NTA1NDI0NgIA&jobid=363f1964-3789-4bbe-857e-04b7a3be4f7a) (Erişim Tarihi: 15.04.2017). Ayrıca AYM'nin bir diğer kararında da Anayasanın 35.maddesine değinilerek *"mülkiyet hakkının, mevcut mal, mülk ve varlıkları koruyan bir güvence"* olduğu belirtilmiştir. Başvuru sahiplerinin maliki bulunduğu işyerinin önündeki sokağın yabancı bir devlet büyükelçiliğinin güvenliğinin sağlanması amacıyla trafiğe kapatılması olayında AYM, ilk derece mahkemesi ve Danıştay'ın söz konusu işlemi hizmet kusuru bağlamında değerlendirmesini ve başvuru sahiplerinin kira bedelinde düşme sebebiyle uğradığı zarar ile yapılan işlem arasındaki illiyet bağına kanıtlamalarına fırsat verilmemesini eleştirerek orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiğine ve bu sebeple mülkiyet hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir. *"Devlet mülkiyet hakkına ancak kamu yararı amacıyla ve kanuna uygun olarak müdahale edebilir"* Bkz. Recep Tarhan-Afife Tarhan Kararı E.2014/1546; AYM, E. 2011/23, K. 2012/3, T. 12/01/2012,

[http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170323-](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170323-32.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1sTQ3sDQ2NAMA&jobid=09c3d7f1-78ae-4af8-97ae-e45e0a412378)

[32.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1sTQ3sDQ2NAMA&jobid=09c3d7f1-78ae-4af8-97ae-e45e0a412378](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/03/20170323-32.pdf?utm_medium=email&sslid=MzlwMTS1sDQyMjc1AwA&sseid=MzQ1sTQ3sDQ2NAMA&jobid=09c3d7f1-78ae-4af8-97ae-e45e0a412378) (Erişim Tarihi:18.04.2017)

¹⁷ Danıştay 6. Daire E.2013/3623 K.2015/3467 sayılı kararında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi İçme Suyu Yönetmeliği kapsamında yer alan ve bu yönetmeliğe göre üzerinde hiçbir yapının yapılmasına izin verilmeyen "kısa mesafeli koruma alanı" içinde yer alan tarım arazisinde malikler kamulaştırma yapılması talebinde bulunmuş lakin bu talepleri reddedilmiştir. Danıştay 6. Dairesi *"İmara kapalı olan bir taşınmazda yapılaşmaya gidilmesi mümkün değildir. Bu bakımdan taşınmazın imara kapalı olması cihetiyle bir belirsizlik görülmemektedir. Dolayısıyla imara açılmamış bir arazi üzerinde davacının inşaat yapma imkanı olmasa da, sözü edilen mevzuat hükümlerine göre, arazide şartlara uyulmak şartıyla tarım yapma imkanı bulunmaktadır. Bu çerçevede mülkiyet hakkının engellendiğinden söz edilemez"* diyerek idare mahkemesinin işlemin iptali yönündeki kararının bozulmasına karar vermiştir. <http://www.danistay.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 18.07.2016)

edebilmek için malikin tüm istifadesinin ortadan kalkması gerektiğine ve taşınmazın eğer satılacaksa mevcut kısıtlamalar içindeki ederi üzerinden satılabileceğine vurgu yapılmıştır. Bazı kararlarında¹⁸ ise mülkiyetin belirsiz süreli olarak kısıtlanmasının mülkiyet hakkının özüne dokunulması anlamı taşıyacağı belirtilmiştir. Unutulmamalıdır ki hem anayasa hem de ilgili yasa hükümleri ile idareye verilen mülkiyeti kısıtlama yetkisi kamu yararı amacıyla gerçekleştirilebilir lakin kamu yararı kavramı idarenin menfaatine olanın uygulanması anlamına gelmemektedir. Aksine imar hukuku bağlamında kamu yararı “kişiye ilişkin değil, kişilerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çıkar”¹⁹ olup hem yetkili olan idarelerin hem de yargı organlarının bu kavramı geniş yorumlaması önemlidir. Öyle ki mülkiyet hakkı ile demokratik toplumlar arasında doğru orantı bulunduğu göz önüne alındığında mülkiyet hakkının kısıtlanması gereken durumlarda kamu yararı kavramının kesin bir şekilde varlığı ile bu varlığın devam etmesi ve kısıtlama yapıldıktan sonra malikler nezdinde oluşabilecek külfetlerin giderilmesi gerektiği açıktır.

II) İMAR HUKUKU KAVRAMI

A) İMAR HUKUKUNUN GELİŞİMİ

1) KENTLEŞME POLİTİKALARI

Nüfus artışı ve sosyo-ekonomik sebeplerin de etkisiyle küçük yerleşim birimlerinde yaşam kalitesi düşmüş, söz konusu bölgelerde yaşayan insanların ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Bu durum, büyük kentlere göçleri de beraberinde getirmiştir. Elbette unutulmamalıdır ki büyük kentlerde de durum bundan farklı değildir. İnsanlar daha

¹⁸ Danıştay 6. Dairesi, E. 2009/10109, K. 2011/3784 sayılı kararında: “Uyumsuzluk konusu olayda ise davacılar ait taşınmazın 09.10.1985 tarihinde Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanan imar planında ilkokul alanında kaldığı, söz konusu taşınmaza ilkokul alanı olarak ihtiyaç bulunduğu, ihtiyaç olmasına ve planın yürürlüğe girmesinin üzerinden yıllar geçmesine rağmen davalı belediye başkanlığınca taşınmazın imar programına alınmadığı ve bunun sonucu olarak kamulaştırılmadığı anlaşılmakta olup, imar programına alınmaması nedeniyle, davacıların mülkiyet hakkının süresi belirsiz bir zaman diliminde kısıtlandığı da açıktır” denilerek imar programına alınmadığı için kamulaştırılamayan araziden istifade imkanı belirsiz süreli olarak ortadan kalktığı ve bunun da mülkiyet hakkının özüne dokunan bir haksız bir durum olduğundan bahisle idare mahkemesinin vermiş olduğu red kararını bozmuştur. ALTINTAŞ, Hüseyin. **3194 Sayılı İmar Kanunu Çerçevesinde İmar Hukuku İle İlgili Emsal Yüksek Yargı Kararları**. 2015: Ankara Yayınevi, s.194-196; Ayrıca bkz. D.6.D. E. 2014/2387, K. 2014/4122, T. 27.05.2014

¹⁹ KURUCU Barçın. “3194 Sayılı İmar Kanunu İle Planlama Ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağının Kamu Yararı Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”. **Ekonomik Sorunlar Dergisi**. Ağustos, 2008, S.30
<http://www.mfa.gov.tr/data/Kutuphane/yayinlar/EkonomikSorunlarDergisi/sayi30/sehirplanlama.pdf>
(Erişim Tarihi: 30.09.2016)

iyi bir hayat yaşamak için kendi yerleşim yerlerini terk etmek zorunda kalmıştır. Bu husus kentlerde yığılmalara yol açmıştır.

Sanayi Devriminden itibaren süregelen hızlı şehirleşme süreci, küreselleşme ile birlikte ayrı bir anlam kazanmış; artan para, sermaye ve işgücü akımlarının yanında giderek daha kolay hale gelen ulaşım, iletişim ve bilgi transferi bireylerin ve firmaların mekânsal yer seçim kararlarını esnekletmiştir.²⁰ Özelleştirmenin yaygınlaşması ile kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler birbiri ile bağlantılı olup kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özelleştirmeye daha çok yer vererek özel sektöre ağırlık kazandırılmış olması devletin görevli olduğu en temel alanlardan çekilmesi sonucunu doğurmuştur. Bunun sonucunda da kar odaklı, toplumsal yararı önemsemeyen ve planlama olgusuna küçültücü gözle bakan bir anlayış ortaya çıkmıştır. Keleş'in de dediği gibi "oysa sağlıklı ve düzenli bir kentleşmeye en büyük zararı, planı önemsemeyen, plan karşısı anlayışlar verir".²¹ Kalkınma Bakanlığının 2014-2018 yılları için hazırlamış olduğu 10. Kalkınma Planı'nda da bu husus şu şekilde dile getirilmiştir: "Batıdan doğuya ve gelişmekte olan ülkelere kayan üretim yoğunluğu ile uluslar üstü boyut kazanan yer seçimi tercihleri şehirleri ve şehirlerin rekabetçiliğini öne çıkaran yeni bir bölgesel gelişme ve şehirleşme olgusunu da beraberinde getirmektedir".²² Ortaya çıkan dengesiz kentleşmenin giderilebilmesi, sadece kent sınırları içindeki bölgenin değil, kentin yakın çevresindeki arazi ve kaynakların da verimli ve planlı kullanılabilmesine bağlıdır. Zira kentleşmenin verim alınacak şekilde gerçekleştirilmemesi halinde yüksek maliyetli kentsel servislerin (hizmetlerin) yöre kentlerden (banliyö) daha fakir olanları tarafından ödenmesine, banliyölerdeki problemlerin kentin potansiyelinin gelişmesinin engellenmesine ve tüketilen kaynakların kente çevre kirliliği olarak dönmesine yol açmaktadır.²³

²⁰ GÖKYURT, Fatih – KINDAP, Ahmet – SARI, Volkan İdris. "Türkiye İçin Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli Mi?". **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. C.24, S.1, Ocak, 2015, s.9; DEMİR, Kemal - ÇUBUK, Suat. "Türkiye'de Metropoliten Kentlerin Nüfus Gelişimi". **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. S.28, Y.2010/1, s.193-215

²¹ KELEŞ, Ruşen. **Kentleşme Politikası**. İmge Kitabevi, 2002, s.54

²² 10. Kalkınma Planı, s.117, [http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=8661bcf7-9da5-4ecb-a190-](http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=8661bcf7-9da5-4ecb-a190-fd4aadbacc02&ID=12&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FKalkinmaPlanlari%2Easpx&ContentTypeId=0x0100B6043AD55C311E41A48571E65B9E1AD1)

[fd4aadbacc02&ID=12&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FKalkinmaPlanlari%2Easpx&ContentTypeId=0x0100B6043AD55C311E41A48571E65B9E1AD1](http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?List=8661bcf7-9da5-4ecb-a190-fd4aadbacc02&ID=12&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Ekalkinma%2Egov%2Etr%2FPages%2FKalkinmaPlanlari%2Easpx&ContentTypeId=0x0100B6043AD55C311E41A48571E65B9E1AD1) (Erişim Tarihi: 07.11.2015)

²³ YENER, Zerrin - ARAPKIRLIOĞLU Kumru. **Avrupa Kentsel Şartı**. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996, s.5

<http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/AVRUPA-KONSEYI/KentSart-1.pdf> (Erişim Tarihi: 07.11.2015)

Devletin halkına sağlamak zorunda olduğu temel ödevlerinden olan barınma, sağlık, ibadethane, eğitim gibi hizmetlerde aksama olamaması için kentlerin belli hedefler doğrultusunda, teknik ve ekonomik imkanların en iyi şekilde kullanılarak yapılandırılması, hatta istatistiki bilgilerden yararlanılarak geleceğe ilişkin planların da yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Küreselleşme ile birlikte ekonomik piyasaların ön plana çıkması, kar elde etmenin her tür gelecek planının önüne geçmesinin bir sonucu olarak plansız ve aşırı kentleşmeler çoğalmıştır. Küçük kentlerdeki ekonomik zorluklar insanları, mal ve hizmetin daha kolay ve ucuza sağlanabildiği büyük kentlere gitmeye zorlamıştır. Bu durum da büyük kentlerde yığılmaya sebep olmuştur. Bu noktada belirtelim ki büyük kent kavramı ülkemizde maalesef nüfusu yoğun olan şehirler bakımından kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle Bir şehirde yaşayan insan sayısının çokluğu, onu büyük kent kategorisine sokmaktadır. Oysa Avrupa Kentsel Şartına göre ideal kent niteliğinin kazanılması için kentin sadece büyüklüğü ve nüfusunun çokluğu değil aynı zamanda hem bu ikisi ile toplumsal ihtiyaçlar arasında, hem de modern gelişme ile kentsel tarihi doku arasında bir denge bulunmalıdır.²⁴ Mevcut 30 büyükşehirimizden bazılarını kıyasladığımızda bunları aynı kategoriye koymanın mümkün olmadığı görülmektedir. Örneğin İstanbul gibi metropol düzeyindeki bir kent ile başka bir kentin nüfus, kültürel ve tarihi yapı ölçütleri bakımından kıyaslanması halinde aynı tanım altında değerlendirilmelerinin yanlışlığı göze çarpmaktadır. Bu durumda şehir-büyükşehir ayrımı için çok kapsamlı değerlendirmeler yapmak gerekir. Sadece nüfusa yahut sadece siyasi amaçlara yönelik sınıflandırmalar kamu hizmetlerinin dağılımı bakımından orantısız bir durum oluşturacaktır.

2) İMAR HUKUKUNUN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Uygarlık tarihinin bütün safhalarında çevre, insan, yerleşim ve yapılaşmanın bir ahenk içinde olduğu, mekanın optimal kullanımının gözetildiği anlaşılmaktadır. Mimari kent dokusunun israftan kaçınılarak gerçekleştirildiği vurgulanmaktadır. Geleneksel dönemden pre-kapitalizmin ülkemizde yasallık kazandığı, Osmanlı İmparatorluğu ile İngiltere arasında

²⁴ ÇALI, Hasan Hüseyin. “Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent Ve Yerel Yönetimler”. **Türk İdare Dergisi**. S.475, Aralık, 2012, s.17

akdedilen 1938 tarihli Baltalimanı Ticaret Antlaşması ile imar ve planlama faaliyetleri de yeni bir boyut kazanmıştır.

1856 Islahat Fermanı, 1858 İstanbul Şehremanetinin ve 6. Daire-i Belediyenin (Beyoğlu Belediyesi) kuruluşu, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı ülkesinde Fransız Usulü “İl Sistemine” geçiş ve illerin kurulması gerçekleşmiştir. Aynı nizamname ile ilk defa bir yerel yönetim birimi olarak İl Özel İdaresi teşkil edilmiştir.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu md.15’te “beldenin harita, kadastro ve müstakbel şehir planlarını yaptırmak, yanında en az beşer yıllık mesai imar programı hazırlayıp uygulamak” hükmü yer almıştır. Söz konusu genel ve yerel yönetim organları tarafından imar ve planlama faaliyetleri ihtiyaca göre idari düzenlemelerle 1933 yılına kadar sürdürülmüştür. 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 Sayılı Yapı ve Yollar Kanunu, özel kanun olarak ilk imar ve planlama mevzuatıdır. 6785 Sayılı İmar Kanunu ile bu kanunda 1605 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ve 3194 Sayılı yeni İmar Kanunu ile 644 ve 648 Sayılı KHK’ler ile yapılan düzenlemeler, imar hukukunun temellerini oluşturur. Son olarak 2014 yılında Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir ve bu yönetmelikle birlikte 02.11.1985 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik yürürlükten kalkmıştır. Bugün yaklaşık 19 kamu kurum ve kuruluşu hem imar yasalarından hem de kendi kuruluş kanunları ile ilgili KHK’lardan aldıkları yetkiyle farklı amaç, kapsam, tür ve boyutlarda 61 plan yapmaktadır.

B) İMAR HUKUKUNUN KAPSAMI

Temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgili olan İmar Hukuku, mülkiyet hakkı, yaşama hakkı ve yerleşme özgürlüğü gibi toplumu yakından ilgilendiren alanlarda düzenlemeler getirir. Geniş açıdan bakacak olursak imar hukuku, bazı temel hak ve özgürlükleri kısıtlamakla beraber uygulamada kapsamı daha fazla uzmanlık gerektiren hususları içermektedir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, imar hukukunun düzenlemiş olduğu alanlar içine resmi ve özel tüm bayındırlık hareketleri girmektedir.²⁵ Bunların başında imar hukukunun uygulanacağı arazilerin niteliği, bu arazilerle ilgili kullanılacak imar yöntemleri,²⁶ bu yöntemlerin kullanılmasından sonra ilgili arazide yapılacak olan yapıların

²⁵ ERCAN ASLANTAŞ, Gül Filiz – ŞİMŞEK, Özlem – BERBEROĞLU, Ahmet. **İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2006, s.17

²⁶ Bu yöntemler; ifraz ve tevhid, kamulaştırma, parselasyon ve kentsel dönüşümdür.

önceden tespit edilmiş kent ve çevre politikalarına uygun olması ve toplumsal yaşamın amaçlanan kalite düzeyine erişmesinin sağlanması için belirlenecek izin ve ruhsatlar, yapıların hem yapım aşamasında hem de bittikten sonra denetimi ile epey geniş olan imar mevzuatı düzenlemeleri gelmektedir.

Yerleşme özgürlüğü ve mülkiyet hakkı imar hukukunun etkilediği en temel alanlar olarak karşımıza çıkar. Yerleşme özgürlüğü 1982 Anayasası md.23'te²⁷ karşımıza çıkmakla beraber imar uygulamaları yoluyla düzenli ve sağlıklı kentleşmenin sağlanması amacıyla birtakım kısıtlamalara tabi tutulmuştur.²⁸ İmar hukuku kapsamına giren konuların düzenlenmesinde, temel hak ve hürriyetlerin kullanımı açısından sorunlar ortaya çıkabilecektir. Bu sebeple idareye tanınan planlama yetkisinin bütün ayrıntılarıyla kanun koyucu tarafından düzenlenmesi ve hakların idarenin takdirine bağlı olarak kısıtlanmasına engel olunması gerekliliği imar hukukunun kapsamının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.²⁹

İmar hukukunun kapsamına giren mevzuata bakıldığında çok çeşitli yasaların varlığı ile karşılaşılmaktadır. Bunlardan ilki 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. İmar Kanunu md.2'de kanunun kapsamına değinilmiş olup buna göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında yapılacak olan tüm yapıların bu kanuna tabi olduğu belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu md.1 ve md.2'ye göre belediyeleri kapsamakla birlikte bunların çalışma usul ve esaslarını, görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Aynı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da büyükşehir belediyelerini kapsar ve büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsünü düzenleyerek hizmetlerin planlı ve verimli yürütülmesi amacını taşır. 5403 sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu md.2 ile arazi ve toprak kaynaklarının bilimsel esaslara uygun düzenlenmesi arazinin korunmasına yönelik tedbirlerin belirlenmesi hususlarını kapsamaktadır. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun

²⁷ 1982 Anayasasının "Yerleşme ve seyahat hürriyeti" başlıklı 23. maddesi: "Herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak... Amaçlarıyla kanunla sınırlanabilir." <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm> (Erişim Tarihi: 10.06.2017)

²⁸ İmar hukukunun kapsamına giren ve doğrudan veya dolaylı olarak etkilediği birtakım hususlar da söz konusudur. Bunlardan ilki seyahat özgürlüğüne getirilen sınırlamalardır. Öyle ki imar uygulamasıyla getirilen düzenlemeyle bazı bölgelerden geçiş yahut bu bölgelere giriş sınırlanmıştır (örneğin askeri tesisler). Bunun dışında özel teşebbüsler de faaliyet gösterecekleri binaları söz konusu bölgedeki imar uygulamalarını dikkate alarak yapmak durumundadır. Bunların dışında imar uygulamalarının etki ettiği alanlar içinde konut hakkı, yaşama hakkı, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı, eğitim hakkı gibi konular da yer almaktadır. Bu husus için ayrıca bkz; ÇOLAK, Nusret İlker. *İmar Hukuku*. İstanbul: XII Levha Yayınları, 2014, s.34-43

²⁹ ÇOLAK (2014), s.34

md.3'te İller Bankası'nın mahalli idarelere finansman sağlayarak bu idarelerin sınırlarındaki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını giderecek projeler üretmek ve kentsel projeler ile bölgenin alt üstyapı işlerinin yapılmasında idarelere yardımcı olmakla görevli olduğu belirtilmiştir. 775 sayılı Gecekondula Kanunu, gecekonduların ıslahı ve tasfiyesi ile yeni gecekondula yapımının önlenmesi amacıyla hazırlanmıştır. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile konut yapımı ve konut yapımı sırasında uyulması gereken usul ve esaslar düzenlenmiş bulunmaktadır. Ayrıca 3621 sayılı Kıyı Kanunu ile deniz ve göller ile akarsuların ve bunların etkisinde kalan yerlerin doğal ve kültürel özelliklerinin gözetilerek korunması amacı güdülmüştür. 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu da özel kanun hükmünde olup Boğaziçi alanının doğal, tarihi ve kültürel değerlerini korumak ve bu bölgede yapılacak yapı ve tadilatların bölgenin nüfusunu artırmasını sınırlamak amacını taşır. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu da turizm bölgelerinin tespiti ile bu bölgelerde faaliyet gösteren yahut gösterecek olan işletmelerin desteklenmesi amacını taşımaktadır. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu md.2'ye göre bu kanunun imar hukuku bakımından kapsamı taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili hususlar ile ve bunlarla ilgili gerçek ve tüzelkişilerin görev ve sorumluluklarını kapsar. Son olarak 2872 sayılı Çevre Kanunu da adından anlaşılacağı üzere kalkınma ilkeleri esas alınarak çevrenin korunması amacını taşır. Bu örneklerden de anlaşılacağı üzere imar çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Sadece plan yapımı değil aynı zamanda bu planların uygulanması ve denetimi de imar hukuku kapsamında değerlendirilmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

İMAR PLANLARI

D) İMAR PLANLARI

A) GENEL OLARAK

İmar planları, diğer bir deyişle imara ilişkin planlama ağırlıklı olarak kentleşmenin ve kırsaldan kentlere doğru giderek artan göçlerin bir sonucu olarak günümüzde ağırlığını daha da hissettirmektedir. Artan nüfus ve kaliteli yaşam arzusu kentlerin absorbe edilebilir dinamiklerini zorlayarak bozmakta ve bu sürecin bir sonucu olarak plan yapma görevini elinde tutan mercileri yeni yöntemler bulmaya, ön almaya itmektedir.

Dinamik bir süreç olan şehirleşmenin geldiği boyut, şehirlerin üstlendiği rollerin ve karşılaştığı sorunların farklılaşmasına yol açmıştır.³⁰ Nüfus artışının ve göçlerin yanında sanayileşme, ekonomik etkinlik alanının büyük kent merkezlerinde toplanması, eğitim kalitesi vb. nedenler kentlerde yığılmalara yol açmaktadır. Altyapı ve üstyapı tesisleri, ulaşım yatırımları, sağlık, eğitim, kültür, turizm alanında icraatlar hep planlamanın ana konusunu teşkil etmektedir. Buna ilaveten günümüzde gittikçe önem arz eden çevre, görüntü ve doğal kaynakların korunması, bitki örtüsünün doğallığına müdahalenin engellenmesi de yine planlama olgusunun bir başka yüzüdür. Öyle ki medeni insanın en temel gereksinimi olan barınma ve diğer sosyal tesislerin oluşturulabilmesi için yaşanabilir mekanları barındıran düzenli bir kentleşmeye ve planlı bir şekilde yeni üretilecek arsalarla ihtiyaç bulunmaktadır.³¹

Geleceğe doğru bilgi toplumu olmanın bir sonucu olarak iletişim, bilişim, internet, finans hareketleri, bankacılık ve sigortacılıktaki akışkanlık, medyanın ve reklamcılığın biçim değiştirmesi yeni bir kentsoylu toplumsal yaşamın izlerine gidiş söz konusudur. Bu gidişatın kentlere dayattığı en önemli değişim yeni standartlara uygun planlama ve yatırım zorunluluğudur. Planlamanın doğru ve etkin yapılması uzun vadede kentler üzerindeki baskıyı azaltacak, halkın refah içinde yaşamasını sağlayarak elverişli yaşam koşulları

³⁰ GÖKYURT - KINDALP – SARI (2015), s. 9

³¹ KOÇAK, Hüseyin – BEYAZ, Metin. **3194 Sayılı Kanunun 18'inci Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları**. Ankara, 2015, s.17; BAŞÖZ, Lütfü - ÇAKMAKÇI, Ramazan. **İmar Kanunları Mevzuatı**. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2014, s.7

oluşturacaktır. Planlama yapmadaki temel amaç yaşanabilir kentler ve dolayısıyla kamu yararı olmakla birlikte, yapılacak düzenlemeler sadece bu düzenlemeyi yapmaya yetkili kurumlar açısından değil, aynı zamanda bireyler açısından da bazı yükümlülükler ve zorunluluklar doğurmaktadır.³² Danıştay 6. Dairesi'nin bir kararıyla bu durum şu şekilde açıklanabilir: *“İmar planı dâhilindeki taşınmazlar imar planına aykırı olarak kullanılamayacağından ayırık nizamda tabi olan bir taşınmazda blok nizamda yapılaşmaya gidilmesi mümkün değildir. Yapılaşma imar planına uygun olmak zorundadır. Dava konusu olayda herhangi bir imar planı değişikliği de söz konusu olmadığına göre imar planında ayırık nizam koşullu yerde kalan taşınmaz için davacıların blok nizam imar durumu isteminin reddine ilişkin dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığından, aksi yöndeki idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”*³³ Bu karardan da anlaşılacağı üzere imar planları hem ilgili planları hazırlayan idareyi hem de bu planların kapsadığı alan içinde kalan bölgelerdeki hak sahibi kişileri bazı yükümlülükler altına sokmaktadır. Öyle ki herkesin yasalara ve bunlara bağlı olarak çıkarılmış yönetmeliklere ve diğer düzenleyici işlemlere uyması gerekliliği, kamu düzeninin gereği haline gelmiştir.

İmar planlarının ileride değerinin azalacağı yönünde hiçbir işaret yoktur. Tam tersine kentleşme olgusu arttıkça³⁴ imar planı yapma ve yeni yaşam formuna uygun olarak güncelleme daha baskın konuma gelmektedir. Daha önce imar hukukuna aykırı yapılan yerlerin de ıslahı ve gerekirse yeniden düzenlenmesi hususu da yeni bölgelerin imara açılırken sistemli bir yol izlenerek toplumsal faydanın en üst oranda sağlanması gerekliliği kadar önemlidir.

³² ONAR, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II.** İstanbul, 1966, s.1346; GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku.** Ankara: İmaj Yayınevi, 2011, s.492,493; AKYILMAZ, Bahtiyar – SEZGİNER, Murat – KAYA, Cemil. **Türk İdare Hukuku.** Seçkin Yayınları, 2014, s.321

³³ D.6.D. E. 2000/2186, K. 2001/2341, T. 07.05.2001; Ayrıca bkz, Y.3.H.D. E. 2012/12160, K. 2012/16687, T. 03.07.2012 sayılı kararında: *“Bir yapının imar hukukuna uygun meydana getirilmesi için tarafların bazı emredici hükümlere uyması zorunludur. Başka bir deyişle, yapının bağlı olduğu imar düzeni kurallarına uygun yapılması gerektiğinden, bu kurallar nedeniyle taraflar dileseler bile sözleşmelerinde bunun aksini kararlaştıramaz”* diyerek yapıların imara ilişkin hazırlanan işlemlere uygun yapılması gerektiği belirtilmiştir.

³⁴ Üç büyük kent olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de, 2013-2014 yılları için sırasıyla nüfus artış hızları yüzdesi şu şekildedir: 15,2 - 20,6 - 12,7. Bu yüksek oranlar, söz konusu illerin nüfuslarının milyonları geçmesi sebebiyle çok büyük bir kentleşme sıkıntısını da beraberinde getirmektedir. Bu sebeple kentleşme politikalarının ve izlenecek yolların iyi belirlenmesi, planlama ve imar planları süreçlerinin çok dikkatli ele alınması gerekmektedir. Diğer iller için ayrıca bkz. www.tuik.gov.tr/PrelstatistikTablo.do?istab_id=1591, (Erişim Tarihi: 06.11.2015)

Danıştay 6. Dairesi de vermiş olduğu bir kararda³⁵ Kitlelerin ulaşımının sağlanmasında demiryolu, havayolu ve karayolu yatırımlarıyla metro yapımının gerekliliği sebebiyle yeni planlama yöntemleri ve uygulamalarının gerekli olduğunu belirtmiştir.

Tüm bu bilgiler ışığında imar planlarının insan odaklı ve geleceğe yönelik bir mahiyet arz etmesi önemlidir. Çünkü imar planlamasının geleceğe yönelik hedefler belirlenerek ve toplum refahını arttırmayı amaçlayarak hazırlanması sürdürülebilir kalkınma ile verimli konut, eğitim ve çalışma alanlarının oluşmasında kaliteyi artırıcı bir rol oynar.

B) TANIM

Planlama; bireyin, devletin, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerinin hedefe ulaşmada imkan, fırsat ve katkıların değerlendirilerek ulaşılmak istenen hedef doğrultusunu tespit ile o yolda ilerlemek olarak açıklanabilir. Rastgele, bilinçsiz ve boş her hareket, planlı olmanın planlamanın karşıt özelliğini yansıtır. Bu sebeple planlama bireyin ve kamunun bütün yaşamını kuşatır. Bu bakış açısıyla planlama olmadan hayat olmaz denilebilir.

Planlama, kavram olarak, belli bir andan daha ileriye doğru düşünülen, tasarlanan bir düşünce şeklidir; olabilirlikleri, olasılıkları irdeleme, karşılaştırma faaliyeti, birey ve toplulukları ile çevreleri arasında düzenli ilişkiler kurulmasını sağlamaya yönelik çalışmaların toplamıdır.³⁶ Ayrıca planlama; toplumsal, çevresel ve ekonomik gelişmeye yönelik olanak ve kullanışlar arasında eşgüdümü ve eldeki kaynakların verimli kullanımını sağlayan bir yönetim aracı³⁷ olarak da tanımlanabilir. Planlama faaliyeti kurumsal bir faaliyet olup sayısal olarak saptanmış hedefler içeren, belli bir süre için hazırlanmış, belirli bir bölgeyi yahut tüm ülkeyi kapsayan rasyonel çalışmaları ihtiva etmektedir.³⁸ Öyle ki 1961

³⁵ "Demiryolu güzergahı etrafında bulunan koruma bandında yer alan taşınmaz üzerinde, planda ayrıldığı amaçla bağdaşmayacak şekilde yapılaşmaya izin verilemeyeceği ve bu nedenle inşaat ruhsatı düzenlenemeyeceği gibi; burada yapılan bina ve eklentilere de işyeri açma ve çalışma ruhsatı adı altında izin verilebilmesi mümkün bulunmadığından aksi yöndeki idare mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır." D.8.D. E. 1997/1115, K. 1998/2244, T. 15.06.1998

³⁶ KALABALIK, Halil. **İmar Hukuku Dersleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014, s.43

³⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Nisan, 2000 <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>

³⁸ AKAY, Aslı – AKDOĞAN, Argun – TAMER, Mustafa – KILINÇ, Nejla. **Türkiye’de Ulusal Ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği**. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2013, s.7; SOYAK, Alkan. **Ulusal’dan Uluslarüstü’ne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**. İstanbul: Der Yayınları, 2006, s.51-53; Ayrıca bkz. "Belediye hizmet alanı kesin kullanım türünün belirlenmemesi nedeniyle, planlama ilkeleri yönünden önerildikleri konumlara uygun olup olmadıklarının denetimini engellediği gibi eksik ve yetersiz bir anlatım getirdiğinden planlama esaslarına aykırı bir düzenleme olmaktadır. Ancak, plan notlarında lejantı belediye hizmet alanı olarak belirlenen bir alanda, hangi tür kullanımlara yer verildiğinin belirtilmesi

Anayasası md.41’de³⁹ planlama faaliyetinin bir devlet ödevi olduğu hususu belirtilmiştir. 1982 Anayasası’na gelindiğinde planlama ödevinin yine devlete verildiğini görürüz. Ancak 1982 Anayasası’nda planlama faaliyeti, “Mali Ve Ekonomik Hükümler” bölümünde yer almaktadır.⁴⁰ Bu madde incelendiğinde planlama faaliyetinin yine devlete verildiğini anlamakla beraber, planlama faaliyetinin “temel ödev” statüsünden çıkarıldığını görürüz.

Devlet, vatandaşının rahat ve huzur içerisinde ve mutlu yaşayabilmesi için sahip olduğu birçok kaynağı optimal bir biçimde kullanarak azami faydayı sağlamaya çalışır. Rasyonel davranışlar doğru politikaları öne çıkarır. Ama genel sosyo-ekonomik ve politik karar mekanizmalarının her zaman matematiksel netliği gösterdiği söylenemez. Hangi imkan ve fırsatlarla ne kadar verime ulaşılacağı çoğu zaman tartışmalıdır. Bu yüzden karar mekanizmalarında rasyonalite-irrasyonalite ikilemi temel anlaşmazlık alanları olarak belirginleşir. Lakin herkesin uzlaştığı konu ise elde bulunan imkan, kaynak ve fırsatların büyüklüğüdür. Bu kaynaklarla amaçlanan sonuca, zaman faktörü dikkate alınarak ulaşılabilmelidir. Yapılan planlar toplumsal ilerleme ile nüfus ve ayrıca idarelerin çevrenin korunması konusundaki tutumlarının olumlu olmaması durumlarında kısa sürede yetersiz kalmaktadır.⁴¹

Planlama bir devlet politikası olarak geniş alanlara nüfuz edebilen, etkileri sürekli ve kalıcı olabilen, hatta yurtdışını bile etkileyebilen büyük bir çalışma ve faaliyetin adıdır.

durumunda belirsizlik ortadan kalkmaktadır. Uyuşmazlıkta, dava konusu nazım imar planının plan notlarının 2.maddesinde “tasdik sınırı içindeki belediye hizmet alanında belediye hizmet binası, kültür merkezi, tiyatro, kreş, nikah salonu yapılabilir” hükmü yer almaktadır. Bu durumda belirtilen plan notuyla belediye hizmet alanında yer alabilecek kullanımlar belirlendiğinden, idare mahkemesince, söz konusu kullanımın; yer seçimi, konum ve büyüklük açısından, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve konu yararına uygunluğu belirlendikten sonra bir karar verilmesi gerekmektedir.” D.6.D. E. 2011/3846, K. 2011/4581, T. 21.11.2011

³⁹ 1961 Anayasası “İktisadi ve Sosyal Hayatın Düzeni” başlıklı md.41/2: “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği öncelikleri yöneltmek ve kalkınma plânlarını yapmak Devletin ödevidir.” <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (Erişim Tarihi: 10/06/2017)

⁴⁰ 1982 Anayasası “Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey” başlıklı md.166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

⁴¹ KELEŞ, Ruşen - HAMAMCI, Can. **Çevre Politikası**. İmge Kitabevi, 2005, s. 379

Dolayısıyla planlama kurumsal, genel, kapsayıcı, soyut, sürekli, rasyonel özellikler taşır. Ancak uygulama evrelerinde somut, irrasyonel, mevzii (lokal) sonuçlar verebilir.

Bir devlet planlama politikası olarak planlama, bütünüyle Kalkınma Bakanlığı'nın yürüttüğü işlerdendir. Kalkınma Bakanlığı'nın 2014-2018 Stratejik Planında bakanlığın misyonu: *“Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasının hızlandırılması, dengeli ve sürdürülebilir kılınması için kalkınma sürecini katılımcı bir yaklaşımla planlayarak hükümete müşavirlik yapmak”* olarak belirlenmiştir.⁴² 540 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır. Mülga Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Kalkınma Bakanlığı'nı teşkil etmiştir. Böylece DPT, tüm araç, gereç, teşkilat ve personeliyle Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir.⁴³

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 5.maddesinde nazım imar planı, uygulama imar planı, yerleşme alanı, imar adası, imar parseli, kadastro adası, kadastro parseli, yapı, bina, ilgili idare, bakanlık, mücavir alan ve çevre düzeni planı başlıklarına değinilmiş ancak “imar planı” tanımı yapılmamıştır. İlgili yasanın diğer maddeleri incelendiğinde de bir “imar planı” tanımına rastlanılmamaktadır. Örneğin 6.maddede “imar planlarının nazım imar planları ve uygulama imar planları şeklinde hazırlanacağı” belirtilmiş olup imar planından ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmamıştır.⁴⁴ İmar planının tanımı, Mülga “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte şu şekilde yapılmıştır: *“Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir”*.⁴⁵

⁴²T.C. Kalkınma Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planı, (Erişim Tarihi: 07.11.2015) <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/StratejikPlan/Attachments/2/2014-2018%20Stratejik%20Plan.pdf>

⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz. 641 Sayılı KHK md.43 ve Geçici md.2-3 (Erişim Tarihi: 07.11.2015) <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf>

⁴⁴ BAŞÖZ – ÇAKMAKÇI (2014), s.2-3

⁴⁵ KOÇAK – BEYAZ (2015), s.17; Ayrıca bkz, BAŞÖZ - ÇAKMAKÇI (2014), s.85

İmar planı ise; insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanır.⁴⁶ Görüldüğü gibi imar planları bir ülke ve yerelde oluşturulmuş idari yapılanmalar için vazgeçilemez ve en çok önem arz eden konuların başında gelmektedir. Öyle ki hem sağlıklı ve elverişli şehirler kurulması hem de bunların oluşturulması sırasında tarımsal araziler arasındaki dengelerin gözetilmesi, bölgede yaşayan halkın çeşitli ihtiyaçlarının⁴⁷ dikkate alınarak planlamanın yapılması son derece ciddiye alınması gereken hususlardır. Bu sebeptendir ki hukuka aykırı yapılaşmanın önüne geçmek için yasa koyucu, 3194 Sayılı İmar Kanunu md.2’de şu hükmü getirmiştir: “Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir.” Buna göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında kalan yerler için hazırlanacak planlar ile bütün resmi ve özel yapılar İmar Kanunu’na tabi olmakla birlikte bu kanunda belirtilen ruhsat, izin ve denetim konularının belirtildiği hükümlere de tabi olacaktır. Ancak 2. madde hükmünün istisnalarına 4. maddede değinilmiştir. Bu maddeye göre özel kanunlarla belirlenen yerlerde, İmar Kanunu’nun özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.⁴⁸ Ayrıca kanunun 44. maddesinde de bazı yapılarla ilgili ruhsat alınmasına gerek olmayacağı, ibadethane, park yeri vb. tesisler için alan ayrılmasının ne şekilde olacağı, imar planı yapımı ve değişiklikleri ile ilgili ölçütlerin belirlenmesi gibi teknik konuların düzenlenmesinin bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle yapılacağı belirtilmiştir.⁴⁹

⁴⁶ TAMER, Mustafa. **Yerel Yönetimlerde İmar**. İzmir: MTSAY Yayınları, 2010, s.45

⁴⁷ Kültürel olanaklar, pazar yerleri, ibadethaneler, mezarlıklar vb. yapılar buna örnek gösterilebilir.

⁴⁸ 3194 Sayılı İmar Kanunu md.4: “2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için, bu Kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.”

⁴⁹ 3194 s. İmar Kanunu 44. Madde: “Enerji, sulama, tabii kaynaklar, ulaştırma ve benzeri hizmetlerle ilgili tesisler ve müstemilatından hangileri için ruhsat alınmayacağı, imar planlarında okul, ibadet yeri, sağlık, spor, sosyal ve kültürel tesisler ile kamu kuruluşlarının yapıları için ayrılacak yerler ve bu konu ile ilgili diğer hususlar, arazi ve arsa düzenlemesinin uygulanma şekil ve şartları, ruhsata tabi olmayan yapılarda uyulacak esaslar, her türlü inşaat ve tesisat dahil yapım işlerine dair yapı müteahhitlerinin yetki belgelendirilmesi işlemlerine; yapı müteahhitlerinin iş gruplarına, ihtisaslaşmalarına ve yüklenilecek işin büyüklüğüne göre sınıflandırılmasına ve bunların sahip olmaları gereken asgari eğitim, iş tecrübesi, teknik donanımı ve kapasitesi, mali durumu, idari yapısı ve personel şartları ile niteliklerine; yapı müteahhitlerinin faaliyetlerinin denetlenmesine, kayıtlarının tutulmasına ve değerlendirilmesine; mimar ve mühendis unvanlı şantiye şefi çalıştırılması mecburi ve yapı müteahhidi olmaksızın da yapılması mümkün olan yapılara; şantiye şeflerine,

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi güçlü bir vizyon yaklaşımı ile hazırlanan planlar sağlıklı bir kent yaşamını beraberinde getirmektedir. Kentin sağlıklı ve planlı gelişmesi; yerel hizmetlerin düzenli ve kaliteli olarak sağlanması, bugünün gereksinim ve beklentilerinin, geleceğin gereksinim ve beklentilerinden ödün vermeksizin karşılanması amacıyla kalkınma planlarının, mekânsal planların ve gelişme stratejilerinin bütünleştirilmesine yönelik ve geleceğe dönük uzun süreli bir yaklaşıma dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir.⁵⁰

II) İMAR PLANI TÜRLERİ

İmar planı türlerini; yetki, şekil, sebep, konu, amaç ve bunun dışında kapsam gibi yönlerden bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür. Ancak esastan ayrılmamak adına plan türüne değinilecektir. Bahsettiğimiz sınıflandırma türleri idari işlem kavramı yönünden imar planlarının değerlendirilmesi konusunda yerel yönetimler açısından ayrıntılı bir biçimde ele alınacaktır.

A) ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAR

Genel olarak bu tür planlar daha kapsayıcı, uygulamaya dönük ilke kural ve hedefleri ve ana esasları belirleyen planlardır. Üst ölçekli planlar ülke boyutunda olabileceği gibi bölgesel kriterleri de içerebilir. Bu iki kriteri de birlikte içermesi mümkündür.

1) Ülke (Kalkınma) Planı

Temelde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, tarım ve sanayinin gelişmesini, ülke kaynaklarının verimli kullanımını, tasarrufu geliştirerek üretimi arttırmayı, fiyat istikrarını ve dış ödemeler dengesini sağlamayı, yatırım ve istihdamı geliştirmeyi kalkınma girişimlerini belirli prensiplere bağlamayı hedef alan planlardır.⁵¹

yapım ve denetim işlerinde istihdam edilecek fen adamlarına ve yetki belgeli ustalara ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar, vb. diğer hususlar, Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

⁵⁰ EMREALP, Sadun - YILDIRIM, Selahattin. **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**. Ankara: T.C. Başbakanlık ve TOKİ Yayınları, 1993, s.44

⁵¹ T.C. Anayasası md. 166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve

Kalkınma planları beş yıllık olarak hazırlanır ve TBMM’de kabulünden sonra yürürlüğe girer. Kalkınma planı devletin tüm planlama faaliyetlerinin dayanağı olan ana düzenleyici hukuki metindir. Dolayısıyla geri kalan tüm planlama faaliyetleri, her aşamada kalkınma planı ile uyumlu olmak zorundadır. Türkiye’de halihazırda “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı” yürürlükte dir.⁵²

2) Bölge Planı

Bölgesel planlamanın tarihi 60’lı yıllara dayanmakla beraber⁵³ uzun vadeye yayılmış olup dönemler içerisindeki değişikliklere bağlı olarak ilerleme kaydetmiştir. Bölge Planı kavramı mevzuat olarak 3194 sayılı İmar Kanunu’nda geçmektedir. Buna göre Kalkınma Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı adına ilgili bölgedeki gelişmeleri ve bunların belli dönemlerde nasıl ilerleyeceğini, bu bölgede yapılacak olan faaliyetleri ve bunlara ilişkin hedefleri tespit eder ve uygular.⁵⁴ Ancak Kalkınma Bakanlığı tarafından yerinden planlama ilkesi benimsenip 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun da dikkate alınarak kendi bölgelerinde bölge planlarını yapmak yetkisi Kalkınma Ajanslarına devredilmiştir.⁵⁵ 5449 sayılı kanun md.4’te Kalkınma Bakanlığı’nın

istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir”

⁵² Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2014-2018 tarih aralığını kapsamaktadır. [http://www.kalkinma.gov.tr/Documents/OD%C3%96P-06112014-Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1%20\(2014-2018\)%20%C3%96ncelikli%20D%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCm%20Programlar%C4%B1%201%20Grup%20Eylem%20Planlar%C4%B1%20Bilgi%20Notu.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Documents/OD%C3%96P-06112014-Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1%20(2014-2018)%20%C3%96ncelikli%20D%C3%B6n%C3%BC%C5%9F%C3%BCm%20Programlar%C4%B1%201%20Grup%20Eylem%20Planlar%C4%B1%20Bilgi%20Notu.pdf) (Erişim Tarihi: 21/06/2017)

⁵³ Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Keban Projesi örnek gösterilebilir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. YILDIZ, Reyhan - GÜLBAZ, Hale. “Türkiye’de Bölgesel Ölçekte Planlama Çalışmalarına Başarılı Bir Örnek: Doğu Marmara Bölgesi Planlama Süreci”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.24, S. 1, Ocak, 2015, s.43

⁵⁴ DPT’nin tüm araç, gereç ve personeli ile 641 sayılı KHK uyarınca Kalkınma Bakanlığı’na devredildiğinden bahsetmiştik. Ayrıca bkz. 3194 Sayılı Kanun md. 8/1,a: “Bölge planları; sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.”, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch==> (Erişim tarihi: 09.11.2015)

⁵⁵ AB uyum süreci ve Helsinki Zirvesi (1999) ile başlayan süreçte öncelikli olarak ülkemizde bulunan illerin AB ile belirlenen Düzey-2 bölgelerine uymaması sebebiyle önce komşu iller bir araya getirilerek bölgeler oluşturulmuş sonra da 5449 sayılı yasa yürürlüğe sokularak Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bu tür oluşturulan birimlere İstatistiksel Bölge Birimleri (İBB) denilmektedir. Her ne kadar bu şekilde oluşturulan bölgeler bütüncül bir yapıdan uzak olsa da Kalkınma Ajansları ile gelen katılımcı yapı (STK’lar, üniversiteler, anketler ile yönetim kurullarının valiler, belediye başkanları, Ticaret ve Sanayi Odaları Başkanlarından oluşması) sayesinde bölgesel ihtiyaçların belirlenmesinde verimli sonuçlar elde edileceği öngörülmektedir. 2002 yılında Devlet Planlama Teşkilatınca İstatistiksel Bölge Birimlerinin oluşturulmasında iller Düzey-3 olarak belirlenmiş olup bunlara ekonomik ve sosyal yönden benzeyen komşu iller de Düzey-1 ve Düzey-2 olarak tanımlanmış ve böylece İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) tamamlanmıştır. YILDIZ – GÜLBAZ (2015), s.44-49.

ajanslar arasında genel koordinasyonu sağlayıcı ve bölgesel farklılıkları azaltıcı tedbirler olarak bölge planlarının hazırlanmasında ajanslara rehberlik edeceği hususuna vurgu yapılmıştır.⁵⁶ Aynı kanunun takip eden 5.maddesinde de bölge planlarına ilişkin olarak ajansların görev ve yetkileri belirlenmiştir.⁵⁷

Bölge planı, yerel ve mülki sınırları aşan ancak planlama aracına uygun bir bütünlük arz eden; insan, doğa, imkân ve değerlerin planlanmasıdır. Zamanla kronikleşen bölgelerarası dengesizlikten, bunlara devlet müdahaleleri, stratejiler, kalkınma ilkeleri, az gelişmiş yörelere kaynak aktarma ve teşvik uygulamaları bölge planlarının esasını teşkil etmektedir. Ne var ki bölge planlarının amaca ulaşmada yasal ve idari birçok eksiğinin olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de bölge planları yapılan birçok uygulamanın tam anlamıyla sonuca ulaştırıldığı söylenemez. En azından bir bölge planlama yasasına ihtiyaç olduğu ortadadır.

3) Metropoliten İmar Planı

Metropoliten imar planının Türk hukuk mevzuatında net bir tanımı bulunmamaktadır.⁵⁸ Ancak tanık olunan hukuki uyumsuzluklarda söz konusu planın Çevre

Ayrıca bkz.<http://www.planlama.org/index.php/tuerkiyede-boelgesel-kalknma-ajanslar/tuerkiyedeki-statistiksel-boelge-birimleri-bb> (Erişim Tarihi: 21.06.2017)

⁵⁶ 5449 s. Kn. md.4: “Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Devlet Planlama Teşkilatı; a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir. b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.”

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=1.5.5449&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim Tarihi: 17.06.2017)

⁵⁷ 5449 s. Kn. md.5: “Ajansın görev ve yetkileri şunlardır: a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak. b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek. c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak. d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek. e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek. f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak”

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=1.5.5449&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim Tarihi: 17.06.2017)

⁵⁸ “Metropoller, bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan ilişkilerinin de sağlandığı, büyük kentlerdir” TEKEK, Ayşe. “Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C. II, S. 1, Ocak, 2002, s.43 Bu tanımdan yola çıkarak metropollerin çevre kentleri etkileme potansiyeli dikkate alındığında bu

ve Şehircilik Bakanlığı'nın uhdesinde olduğu sonucu çıkmaktadır. Birden çok belediyenin nazım imar planlarına yön verecek mahiyette 1/50000 ölçeğinde hazırlanması söz konusudur. Metropoliten imar planları kısaca; birden çok belediyeyi kapsayan, çevre düzeni planları ile ilişkili ancak farklı nazım ve uygulama imar planlarını etkileyen, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bir idari işlemidir.⁵⁹

4) Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı; sanayi ve tarım alanlarını, doğal kaynakları (akarsular, göller, ormanlar, yaylalar), enerji, altyapı, limanlar, kara, deniz ve hava ulaşımı ile bunların altyapısını gözetken kentsel ve kırsal dengeyi kuran ve düzenleyen planlardır. Nitekim 3194 sayılı yasanın md.5/13 ile Mekansal Planlama İmar Yönetmeliği md.4/1,c hükmünde de Çevre Planı; *“Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen planlar”* olarak tanımlanmıştır.

Çevre planı olarak da belirtebileceğimiz çevre düzeni planını, 5302 sayılı kanunun md.6/2 ve md.10/1,c hükümleri ile elli bir ilde il özel idareleri, il belediyeleri ile yapmaya yetkili ve görevlidir.⁶⁰ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.18 ile md.21'de ise plan yapımındaki ilkelere ve çevre düzeni planının yapımındaki usul ve esaslara değinilmiştir. Çevre düzeni planları il genel meclislerinin onayı ile yürürlüğe girerler. Büyükşehir belediyelerinde ise çevre düzeni planlarını büyükşehir belediyeleri yapacaktır.

Çevre düzeni planı, 1/50000- 1/100000 ölçekli olarak düzenlendikten ve onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da hem bölgesel bazda hem de il bazında çevre düzeni planı hazırlamaya 644 sayılı KHK m.2/1,ç uyarınca

büyük kentlerin hangi kısıtlara göre tespit edileceği diğer bir deyişle büyük kent sıfatını alacak olan kentlerin belirlenmesi ve bunlara dair imar planlarının yapımı da büyük önem arz etmektedir. Öyle ki ülkemizde nüfus yoğunluğu, ekonomi, sosyal ve kültürel donatılar bakımından kolaylıkla yetersiz denilebilecek illerin bu kapsama alındığını söylemek yanlış olmaz.

⁵⁹ Bkz. 3194 Sayılı İmar Kanunu md.9/1: *“– Bakanlık gerekli görülen hallerde, ... birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının... yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir”*, BAŞÖZ -ÇAKMAKÇI (2014), s.7

⁶⁰ Temel Belediye Mevzuatı. Türkiye Belediyeler Birliği. Ankara, 2015, s.179

yetkilidir.⁶¹ 2005-2015 yılları arasında 19 bölge ve Amasya İline ait 1/100000 ölçekli çevre düzeni planları onaylanmıştır.⁶²

B) İMAR ANA PLANLARI

Ana planlar temelde imar planlarıdır. Türk idari yapısı plan denilince en deneyimli olduğu saha olan imar planlarını öncelikle akla getirir.

1) Nazım İmar Planı

Nazım imar planı, İmar Kanunu md.5/1'e göre; *“varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır.”*⁶³

Yine başka bir tanım da nazım imar planı: *“Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte*⁶⁴, *onaylı halihazır*

⁶¹ 644 s. KHK md. 2: *“(1) Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri şunlardır: her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak”* <https://www.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/644%20sayili%20KHK.pdf> (Erişim Tarihi: 22.04.2017); Ayrıca bkz. ÇELİK, Lamih – ALTIPARMAK, Cüneyd. **Hukuki Açidan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**. Seçkin Yayınları, 2013, s.67-68

⁶² Söz konusu 19 bölge, toplamda 61 ili kapsamaktadır. Muş-Bitlis-Van Planlama Bölgesi, Mersin –Adana Planlama Bölgesi örnek verilebilir. <http://www.csb.gov.tr/gm/mpgm/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=banner&Id=37> (Erişim Tarihi:22.04.2017)

⁶³ BAŞÖZ – ÇAKMAKÇI (2014), s.2

⁶⁴ Nazım imar planlarının ölçek aralığı 1/5000 ile 1/25000 olarak belirlenmiş olup bu ölçek sınırı dışında yapılan bazı planlar da nazım imar planı statüsünde sayılmıştır. Sadece planlama tekniğinin farklı olduğundan bahisle Danıştay bunların da nazım imar planı olduğunu kabul etmiştir. D.6.D. E. 2013/6522, K. 2013/8455, T. 12.12.2013; D.6.D. E. 2014/3020, K. 2014/8836, T. 16.12.2014; Ayrıntılı bilgi için bkz. KÖROĞLU, Ömer. **İmar Hukukunda Planlama Süreci Ve Arazi Ve Arsa Düzenlemeleri (Parselasyon)**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 60

haritalar üzerine, plan notları⁶⁵ ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı”⁶⁶ şeklinde belirtilmiştir.

Nazım imar planları, uygulama imar planlarının adeta anayasası gibidir. Yol göstericidir ve bir ilin gelişme perspektifini içerir. Nazım plan ana kararlarının değiştirilmesi için planın yeniden yapılması gerekir.⁶⁷ Nazım imar planına uygun hazırlanmayan bir uygulama imar planının iptali gerekir.

2) Uygulama İmar Planı

Uygulama imar planları, bire bir, sürekli ve karma özellikli planlar olup ayrıntılı imar hükümleri içerir. Bu sebeple tartışmalara oldukça açık ve uygulamada zorlukları da barındırır. Uygulama imar planları genel nitelikli hükümler de içerir. Bu hukuki metinler tek tek veya genel nitelikli olmasıyla birlikte kendini sürekli canlı tutarak kentleşmenin en önemli fonksiyonu olarak varlığını sürdürür.

Uygulama imar planları, İmar Kanunu md.5/2’de; *“tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan”* olarak tanımlanmıştır.

C) ANA PLANLARA DESTEK OLAN VEYA ONLARI REVİZE EDEN PLAN TİRLERİ

Üst ölçekli planlar ile nazım ve uygulama imar planları, imar planlarının temelini oluşturur ve planlar arası hiyerarşi de buna göre gerçekleşmiş olur. Ancak bazı durumlarda halihazırda yapılmış olan planlar ihtiyaçların giderilmesinde yetersiz kalabilir yahut planın

⁶⁵ Plan notu, imar yönetmeliklerinin planlardan kopuk olması ve planları tamamlayamaması ile planlarla eş zamanlı olarak tasdik edilememesinden dolayı bunları önlemek için önemli bir araç görevi görür. 1972 yılında İmar Kanunu’nda yapılan değişiklikle birlikte; mahalli özellikler ile kat adetleri, yükseklik, bina derinliği ve komşu mesafeleri, ulaşım hatlarına olan mesafelere, kanalizasyon tesisleri, bahçelerin tanzimi gibi hususlar plan notu içinde yer alabilecektir. 63 sayfalık plan notuna sahip olan Boğaziçi planı buna örnek gösterilebilir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz; DUYGULUER, Feridun. **İmar Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Mimarlığına Ve Şehir Planlamasına Etkileri**. TBMM Kültür Sanat Ve Yayın Kurulu Yayınları, No:38, 1989, s.48-51

⁶⁶ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.4/1,i

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140614-2.htm> (Erişim Tarihi: 09.11.2015)

⁶⁷ D.1.D. E. 1996/111, K. 1996/131, T. 20.06.1996; ERGEN, Cafer. **Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku**. Seçkin Yayınları, 2012, s. 55

yapılmasından sonra ilerleyen dönemlerde planda değişiklik yapılması ve hatta yeni yerleşim yerlerinin belirlenmesi dahi gerekebilir. Bu gibi durumlarda kimi zaman ana planı değiştirmeyen ama ona destek olan planlar ile ana plan üzerinde değişiklik yapan ya da onu revize eden planların yapılması söz konusu olabilir. Bu planları⁶⁸ ilave imar planı, mevzi imar planı, revizyon imar planı ve plan değişikliği olarak ele alabiliriz.

1) İlave İmar Planı

Mevcut plana ek olarak oluşan ihtiyaçları karşılamak üzere yapılan plandır. Mevcut planın hedef ve ilkelerini bozmadan ana plana uyum sağlamak, böylece kentsel ve toplumsal bir ihtiyacı karşılamak amaçlanır.

2) Mevzi İmar Planı

Bu plan İlave İmar Planı'ndan farklı olarak mevcut plandan apayrı, tamamen bağımsız olarak belirlenmiş bir mekanda gerçekleştirilen plandır.

Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik md.3/5 hükmü mevzi imar planlarını şu şekilde tanımlamaktadır: *“Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan plandır”*.⁶⁹

⁶⁸ Belirtilmelidir ki bu imar planları içerisinde parselasyon planlarını saymak mümkün olsa da 3194 sayılı İmar Kanunu md.18 uygulaması neticesinde ortaya çıkmaları sebebiyle tasnif içinde yer verilmemiştir. Parselasyon planları, imar paftası üzerinde arazi ve arsanın ifraz ve tevhid işlemlerinden sonra parselleme işleminin yapılarak aplike edilmesinin adıdır. Dolayısıyla mülkiyet şartlarını da belge üzerinde görmek mümkündür. Uygulama imar planının en önemli destek planı olarak görülür. Parselasyon konusuna imar uygulamaları başlığı altında ayrıca yer verilmiştir.

⁶⁹ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin çıkarılması ile birlikte yürürlükten kalkmıştır. Mevzi imar planlarına dair tanım sebebiyle burada yer verilmiştir. <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR,14618/plan-yapimina-ait-esaslara-dair-yonetmelik.html> (Erişim Tarihi: 11.02.2017)

3) Revizyon İmar Planı

Kentsel alanların her ölçek ve mahiyette olan planlarının gerçekte bozulması plan prensipleri harici yeni hususların ortaya çıkması, kaçak yapılaşmalar, fazlaca plan değişikliğinden dolayı plan bütünlüğünde bozulmalar, planda öngörülen nüfus projeksiyonuna erişilmesi ve hatta aşılması bu sebeple kentsel yerleşmede büyük değişiklikler istenmesi; ayrıca jeolojik nedenlerle bazı yerleşim alanlarında olumsuzlukların ortaya çıkması hallerinde revizyon imar planı yapma ihtiyacı ortaya çıkar.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.25/1 ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik md.3/3'e göre; imar planlarının ihtiyaca cevap vermemesi halinde "planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının" revize edilmesiyle ortaya revizyon imar planı çıkar.⁷⁰ Revizyon imar planı imar planlarının ihtiyaca cevap vermemesi durumunun varlığı halinde gündeme geldiğine göre ve imar planının tamamını yahut plan ana kararlarını etkileyecek düzeyde olduklarına göre imar planında yapılacak bu revizyon yetkisi yine imar planlarını yapmaya yetkili merciye ait olacaktır. 3194 sayılı İmar Kanunu md.8'e göre imar planlarında yapılacak olan değişiklikler de plan yapımına ilişkin usul ve esaslara tabidir. Öyle ki Danıştay kararında⁷¹ da bu husus irdelenmiştir ve ilçe belediyesinin yapmış imar planı büyükşehir belediyesinin onayı ile yürürlüğe girse dahi bu plana ilişkin olarak yapılacak olan revizyon imar planını yapma yetkisi büyükşehir belediyesine ait olmayacaktır. Diğer bir deyişle büyükşehir belediyesinin onay yetkisi planı bizzat yapmaya yetkili olan ilçe belediyesinin yetkisini kapsamaz.

4) Plan Değişikliği

Planlarda aslolan planların değiştirilemez oluşudur. Planların katı uygulanması halinde kentsel yaşamın gittikçe zorlaşacağı dikkate alındığında merkezi idare belirli

⁷⁰ KALABALIK (2014), s.198; ORTA, Elif. **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2006, s.55

⁷¹ "İmar planına ilişkin ilçe belediye meclisi kararlarının büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği, ancak büyükşehir belediye meclisince 1/1000 ölçekli imar planı revizyonu veya değişikliğinin yapılamayacağı sonucuna varılmıştır. Bu durumda, olayda büyükşehir belediye meclisince kabul edilen 1/1000 ölçekli revizyon imar planında hukuka uyarlık bulunmadığından dava konusu işlemin iptaline ilişkin mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir" D.6.D. E. 2003/1846, K. 2004/5318, T. 4.11.2004

konularda esneklik getirerek plan ana kararlarına müdahale etmeden rahatlatıcı birtakım düzenlemeler yapabilmeyi öngörmektedir.

İşte bu özellik plan değişikliğinin revizyon planından farkını da ifade etmektedir. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik md.3/6 revizyon imar planını, plan ana kararlarının genel olarak niteliğini bozmayacak şekilde yapılan plan düzenlemeleri⁷² şeklinde tarif etmiştir. Bu türden değişiklikler ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kuruluşunu düzenleyen 644 ve 648 sayılı KHK'larda⁷³ re'sen değişiklik içermektedir. Bu genelde devletin yerel yönetimlere plan talimatı niteliğindedir.⁷⁴

D) DİĞER İMAR PLANLARI

Özel amaçlı planları sadece belirli, tanımlanmış bir amaca veya alana hitap eden planlardır. Bu planlardan en belirgin olanı ıslah imar planlarıdır. Bu planlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun md.7/1,b hükmüne göre "büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek" hükmünü getirmektedir. Nitekim

⁷² Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik md.3/6: "Plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçelere dayanan, kamu yararının zorunlu kılması halinde yapılan plan düzenlemeleridir." <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR,14618/plan-yapimina-ait-esaslara-dair-yonetmelik.html> (Erişim Tarihi: 17.06.2017)

⁷³ 644 s. KHK md.2/ç: "Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek." 648 s. KHK ile 644 s. KHK'da değişiklik yapılmıştır. Söz konusu maddedeki "harita, plan, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek" ibaresi "harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek" şeklinde değiştirilmiştir. Buna göre her tür plan yapımı ve değişikliğinde Bakanlık da yetkili kılınmış olmakta ve bu durum yerel yönetimlerin yetkili olduğu alanlara da müdahale niteliği taşımaktadır. Öyle ki uygulama imar planlarının bile Bakanlıkça yapılabilen olması imar düzenlemesinin yapılacağı bölge halkının ihtiyaçlarına ne derece cevap vereceği muammadır. Ayrıca bu değişiklikte birlikte yetkili idarelerin başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde ruhsatlandırma yapması gerektiğine dair olan hüküm üç ay olarak yeniden düzenlenmiştir. Buna göre yetkili idare başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde ruhsatlandırma yapmak zorundadır, değilse bu yetki de Bakanlığa geçmektedir. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1-1.htm> (Erişim Tarihi: 21.06.2017)

⁷⁴ KALABALIK (2014), s.185; ORTA (2006), s.56

Danıştay kararında da ıslah imar planlarının amacının sağlıklı ve düzensiz yapılaşmayı mevcut durum dikkate alınarak ıslah etmek olduğundan bahsetmiş, bundan başka bir amaçla ıslah imar planının yapılması ve kapsama alınması gereken yapılaşmaların olduğu bölgelerle bütünleştirilmesi amacıyla ıslah imar planının genişletilmesine ve hesaplamalarda yapılan hataların düzeltilmesine ilişkin değişiklik dışında bu planların imar planı tadilatı başlığı altında değişikliğe konu edilmesinin mümkün olmadığından bahsetmiştir.⁷⁵ Bundan bahisle idarenin ıslah imar planı yaparken konu bakımından kısıtlandığını ve takdir yetkisinin mutlak olmadığını, çevresel şartları gözetmekle yükümlü olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Buradan hareketle imar ıslah planları gecekondulaşmanın ortadan kaldırılması⁷⁶, hisseli arsa ve arazilerle imar mevzuatına aykırı yapılaşmaların olduğu yerleşme alanlarının düzenlenmesi⁷⁷ hedefini benimsemektedir.

Bir diğer özel amaçlı plânlardan olan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu md.7'ye göre: "Bakanlık; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir" denilmektedir". Buna göre Bakanlık hukuk çerçevesinde bu planları yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir. Diğer taraftan sit alanlarında, kıyılarda ve sahil şeritlerinde, milli parklarda, özel çevre koruma bölgelerinde, GAP kapsamındaki alanlarda vs. özel amaçlı planlar yapılabilmektedir.⁷⁸

E) İMAR PLANI TÜRLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İdare hukukunun temel argümanlarından biri olan ast-üst ilişkisi; diğer bir deyişle yönetimde kademelenme, hiyerarşi, üstün astını denetlemesi, emretmesi ve çalıştırmasıdır. Hukuksal kurum olarak hiyerarşi bir örgüt içindeki görevliler arasında söz konusu olan astlık ve üstlük durumunu ifade eder.⁷⁹

⁷⁵ D.6.D. E.2005/6129, K. 2007/6788, T. 23.11.2007

⁷⁶ Bkz. 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun

⁷⁷ 3290 sayılı İmar Affı Kanunu ve 3366 sayılı Kanunlar ve bunlara ilişkin İmar Affı Yönetmeliği (18.08.1987 gün ve 19548 sayılı RG)

⁷⁸ 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, Kıyı Kanunu, Kıyı Kanunu Uygulama Yönetmeliği (03.08.1990 gün ve 20594 sayılı RG), 2873 Sayılı Milli Parkları Koruma Kanunu, Özel Çevre Koruma Bölgelerine Ait Çevre Ve Şehircilik Bakanlığınca Yapılacak Planlamalar, 5449 Sayılı GAP İdaresi Kanunu

⁷⁹ ÖZAY, İl Han. **Günüşiğinde Yönetim**. İstanbul: ALFA Yayınları, 2002, s.153.

Konuyla bağlantılı olarak plan türlerinin de kendi aralarında benzer bir hiyerarşinin olduğundan bahsetmek mümkündür. Üst ölçekli planlardan başlayarak mevzi imar planına ve revizyon imar planına kadar bir kademelenme olduğu gerçektir. Yerel yönetimler bakımından belediyeleri ele aldığımızda, imar planını yapmakla yetkili olan belediye meclisi, üst ölçekli planların olması halinde bunlara uygun planlar yapmak zorundadır. Aksi takdirde plan bütünlüğü sağlanamaz ve uygulanabilir planlar oluşturulamaz.⁸⁰

III) İMAR PLANLARININ İDARİ İŞLEM KAVRAMI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ

En az bir ili kapsayan ve üst ölçekli planlar olan ülke (kalkınma) planı, bölge planı, metropoliten imar planı ve son olarak çevre planı planlar hiyerarşisinin en üst basamağını oluşturur ve genel mahiyette kapsayıcı kural koyar. Ana planlardan nazım imar planı ve bunu esas alarak hazırlanan uygulama imar planı alt ölçekte daha somut sonuçlar veren plan türleridir. İlave imar planı, mevzi imar planı, revizyon imar planı ve plan değişiklikleri ise değişen koşullar sebebiyle hazırlanan ve nazım imar planı ile uygulama imar planını destekleyen yahut kısmen değiştiren özellikte planlardır. Plan hiyerarşisinin kurulmasındaki amaç planlamanın bir bütün halinde oluşturulup kentin fiziki ve sosyal alt ve üstyapısının kurulmasıdır. Bu sebeptir ki imar planı imar hukukunun en önemli kavramıdır. Planlama yoluyla yerleşime uygun olan alanların insan kullanımına açılması ve düzenlenmesi, alt yapı ve üst yapıların tamamlanması imar hukukunun konusudur. Dolayısıyla imar planları olmadan topluca bir kentleşmeden bahsetmek mümkün değildir.⁸¹

İmar planları idarenin yürürlüğe soktuğu genel düzenleyici işlemlerdendir. Bu sebeptir ki idari işlem kavramı içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Yayla'ya göre imar planları, düzenleyici işlemi aşan bir yapıdadır.⁸² Öyle ki imar planları soyut değildir ancak geneldir. Belli bir araziye yöneliktir. Bu anlamda karma niteliklidir. İmar planlarının belli sınırlar içindeki bir kara parçasına yönelik yapıyor olması, onun soyut değil somut olduğunu gösterir. Bu sebeple düzenleyici işlem statüsünü aşan bir yapısı olduğu düşünülebilir. Ancak içerikleri bakımından karma işlem özelliği gösterebilir de genel ve

⁸⁰ SANCAKDAR, Oğuz. **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi Ve İptal Davası**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s. 61

⁸¹ KALABALIK (2014), s.35-36

⁸² YAYLA, Yıldızhan. **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri Ve İstanbul Örneği**. İstanbul: İÜHF Yayınları, 1975, s.106-107

kural işlem olma özelliği daha ağır bastığı için düzenleyici işlem statüsünde değerlendirilmeleri gerektiği de savunulan bir görüştür.⁸³ Bu haliyle imar planları, soyut nitelik göstermese de hem genel ve kural işlem olması hem de ilanının zorunlu olması ve uygulama işlemleri ile birlikte imar planının da dava konusu yapılabilmesi onu düzenleyici işlem kavramına daha yakın kılmaktadır.⁸⁴ Danıştay'ın imar planlarının düzenleyici işlem olduğunu belirttiği kararları da bu hususu desteklemektedir.⁸⁵

Ancak normlar hiyerarşisi içinde yeri tartışmalı olmakla birlikte yönetmelik düzeyinde ele alınmaktadır. Plan ve yönetmeliğin birbirine aykırı hükümler içermesi durumunda, planın tercih edilmesi gerektiği çoğunluğun görüşüdür.⁸⁶ 6785 sayılı İmar Kanunu'nda (kabul tarihi 1956) belirtildiği gibi imar planları ile imar yönetmeliği arasında kalınması durumunda imar planı esas alınır. Ancak 3194 sayılı İmar Kanunu'nda bu hususa değinilmemiştir. Yine de 3194 sayılı kanun md.20'de ve planlara ilişkin kararlarda⁸⁷ sıralama “imar planı, imar yönetmeliği, raporlar vs.” şeklinde yapılmıştır. Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği md.2/2'de “kamu yatırımlarında öncelikle imar planlarına, imar planlarında hüküm bulunmadığı hallerde bu Yönetmelik hükümlerine uyulur” denilerek imar planları ile imar yönetmeliği arasındaki hiyerarşi belirlenmiştir. Bu durumda imar planının düzenleyici işlem statüsünde olması kanısı güçlenmektedir. Öyle ki Danıştay'ın bir

⁸³ ÖZAY, İl Han. **Günişğinde Yönetim**. Filiz Kitabevi, 2004, s. 429

⁸⁴ TEKİNSOY, Ayhan. “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak, Verilmiş Ruhsatlar Üzerine Etkisi”. **Ankara Barosu Dergisi**. Y.66, S.2, Bahar, 2008, s.56

⁸⁵ D.6.D. E. 2010/9414, K. 2013/1524, T. 11.03.2013; D.6.D. E. 1991/532, K. 1992/447, T. 4.2.1992; D.6.D. E. 2012/7625, K. 2014/3403, T. 28.4.2014; Bu kararda “İmar planları düzenleyici işlemler olup, plan kapsamındaki herhangi bir taşınmaza dair imar planı değişikliği istemi üzerine tesis edilmiş olan işlem ise, ilgili parsel için bireysel, sübjektif nitelikte bir işlemdir” denilerek imar planlarının düzenleyici idari işlem olma özelliğine değinilmiş ancak yapılması talep edilen plan değişikliklerine ilişkin işlemlerin bireysel, sübjektif işlem niteliğinde olduğu vurgulanmıştır. Bu husus elbette dava açma sürelerinin belirlenmesinde önem arz etmektedir. Düzenleyici işlem olan imar planına karşı ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde dava açılacağı gibi aynı zamanda imar planına karşı dava açma süresi kaçırılmış dahi olsa bu plana dayalı olarak yapılacak olan uygulama işlemleri ile birlikte planın kendisine de uygulama işleminin yapıldığı tarihten itibaren işleyen dava açma süresi içinde tekrar dava açma imkânı olacaktır. Bu durum imar planının düzenleyici işlem olma niteliğinden ileri gelmektedir. Ancak Danıştay, idareden imar planı değişikliği talep edilmesi halinde söz konusu talebin belli bir ada/parcele ilişkin olması sebebiyle bu talebe ilişkin yapılacak işlemin bireysel, sübjektif nitelikte olacağını belirtmiş, bu talebe ilişkin yapılacak işleme karşı dava açma süresinin işlemin ilgiliye tebliği tarihinden itibaren işlemeye başlayacağını belirtmiştir.

⁸⁶ KALABALIK (2014), s. 41; TAMER (2010), s. 45-46

⁸⁷ 3194 sayılı İmar Kanunu md.20'de “Yapı İmar planı, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılabilir” denilmiştir. Yukarıda da değindiğimiz gibi imar planı, imar yönetmeliği ve diğer imar çalışmaları ile ilgili bir öncelik sıralaması yasa özel olarak belirtilmemiştir ancak yapıya ilişkin bu maddede sıralama yapılarak imar planlarının imar yönetmeliklerinden önce uygulanması gerektiği ortaya konmuştur. Bir Danıştay kararını örnek verecek olursak: “Anılan yasa ve yönetmelik hükümlerinin değerlendirilmesinden parsellasyon işlemiyle amaçlanan imar planı, plan raporu ve imar yönetmeliği hükümlerine göre imar parseli oluşturmak olduğu açıktır”; D.6.D. E. 1998/426, K. 1999/479, T. 28.1.1999; D.6.D. E. 1988/1496, K. 1989/408, T. 22.2.1989

kararında⁸⁸ da bu husus irdelenmiş olup imar planının hem imar yönetmeliğinden önce uygulanması gerektiği hem de bir düzenleyici işlem olduğu belirtilmiştir.

A) İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI YÖNÜNDEN İNCELEME

1) İmar Planlarında Yetki Unsuru

İdare, Anayasa ve yasalarla kendisine yetki verilen hususlarda planlama yapmak suretiyle idari işlem yapabileceği gibi yetkisiz olduğu hususlarda da işlem tesis edebilir. Düzenleyici nitelikli bu idari işlemler bir temel hukuk normu olarak geçerliliğini korur. Yürütmenin ve idarenin genel, objektif, bireysel nitelikte olmayan, kural işlem yapma yetkisi, düzenleme yetkisi olarak ve yapılan işlemler ise düzenleyici işlemler olarak adlandırılır.⁸⁹

Yetki hukuki bir terim olarak ancak Anayasa ve kanunlarla belirlenmiş makam ve merciler tarafından kullanılma imkanının adıdır. Yetkinin kullanılmasında kişi ve organlar önemli olduğu kadar hangi konuda, hangi mekanda, ne kadar sürede kullanılacağı da önem arz eder. Bu sebeple yetki; kişi bakımından yetki, yer bakımından yetki, zaman bakımından yetki ve konu bakımından yetki olarak ayrılır.⁹⁰ Kişi yönünden yetkili olunmadığı halde; diğer bir deyişle idare adına irade açıklama yetkisini haiz olmayan bir merci yahut kamu görevlisi tarafından imar planının yapılması halinde plan yok hükmünde, eğer idare adına bir irade açıklama yetkisine sahip olmasına rağmen başka bir merci yahut kamu görevlisi tarafından gerçekleşmişse yetki tecavüzü söz konusu olacaktır.⁹¹ Yetki sakatlıkları, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu md.2/1’de ifade edildiği üzere idari yargıda iptal davasına konu edilebilir. Dolayısıyla yetki unsuru bir idari işlemde mutlaka bulunmalıdır.

Planlama Türk Hukuk disiplininde bir düzenleyici idari işlem olarak değerlendirilmektedir. Nitekim Danıştay içtihatları⁹² da bunu teyit etmektedir. O halde

⁸⁸ Danıştay 6. Dairesi, E. 1993/1302, K. 1994/97, T. 18.01.1994 sayılı kararında “Nazım İmar Planı ile... uygulama imar planları imar yönetmeliklerinden önce uygulanması gereken genel düzenleyici işlem niteliğindedir” denilmektedir. Bkz. TEKİNSOY (2008), s. 50-51

⁸⁹ TAN, Turgut. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2011, s.64-65

⁹⁰ GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku**. C. 1., 2009, s.793-809

⁹¹ YAŞAR, Hasan Nuri. **İmar Hukuku**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008, s.129-133

⁹² İDDK E. 2003/521, K. 2003/609, T. 18.9.2003 sayılı kararında imar planlarının nazım imar planları ile uygulama imar planlarından oluştuğunu ve onay tarihinden itibaren bir ay süreyle ilan edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Söz konusu uyuşmazlıkta Bayındırlık ve İskan Bakanlığının onaylamış olduğu ancak ilan etmediği bir imar planı vardır. Bu sebeple İDDK, D.6.D’nin 11.11.2002 günlü, E:2001/29, K:2002/4941 sayılı “ortada kesin ve davacı yönünden uygulanabilir nitelikte bir imar planının bulunmadığı anlaşıldığından, dava konusu

düzenleyici bir idari işlem olarak planlama sürecinde yetki kimler veya hangi yasal organlar tarafından kullanılacaktır?

İdari işlemlerin geçerliliği için Anayasa'ya ve kanunlara uygunluğu gözetilir. Ancak idari işlem kapsamının oldukça geniş ölçekte olması, belirlenmiş olan Anayasal düzenin temel unsurlarının dikkate alınması şartıyla toplum hayatının kalitesinin arttırılması amacıyla istisnai olarak düzenleyici idari işlemler yapabilir. Planlama çalışmalarını bu çerçevede değerlendirmek gerekir.⁹³ Plan süreci karmaşık bir süreç olduğu kadar farklı sahalarda uzman kişilerin ve kurumların bir arada ya da değişik süreçlerde birbirlerine zincirleme bağlı çalışmalarıyla gerçekleştirilir. Özellikle diğer plan süreçlerinden farklı olarak imar planlaması uzun ve yorucu çalışmalar bütünüünün bir ürünü olarak ortaya çıkar.

İmar planı yapma yetkisi temelde belediyelere ve özel idarelere aittir. Spesifik olarak başka kurum ve kuruluşların da plan yapma ve uygulama yetkisinin olduğuna işaret etmek gerekir. Genel yetki özel yetki ayrımında Danıştay 1.Daire istişare görüşünde genel yetki, özel yetki hallerine değinilerek imar işlemlerini yapmaya yetkili organların genel olarak belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, bu sınırların dışında il özel idareleri olduğu belirtilmişse de özel kanunlarla yetkilendirilmiş olan idarelerin belediye sınırları içinde yahut dışında olması fark etmeksizin imar işlemlerini yapmaya yetkili olduklarına değinilmiş, “Özel Kanunlarda yer alan plan yapma yetkisine ilişkin hükümler bir kanun hükmü ile yürürlükten kaldırılmadığı sürece özel kanunlarla yetkili kılınan kurum ve kuruluşların bu yetkilerinin devam ettiği”⁹⁴ belirtilmiştir..

İmar planlarına ilişkin “kentleşme ve çevre” üzerinde hazırlanacak beş yıllık kalkınma planları içeriğinde ilkeler koymak, 1982 Anayasası md.166 uyarınca Devletin asli görevlerinden olup bu yetki Devlet Planlama Teşkilatı'na (Kalkınma Bakanlığı) verilmiştir. İmar planlarının kentleşmeye katkısının önemi inkar edilemez. Kalkınma planında belirtilen

işlemin idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddi” kararını onamıştır. Görüldüğü gibi imar planları Danıştay kararlarında idari işlem olarak nitelendirilip oluşan uyuşmazlıklarda bir işlemin idari işlem sayılması için gereken şartlar göz önüne alınarak değerlendirilmektedir. Ayrıca bkz. İDDK E. 1993/721, K. 1994/618, T. 4.11.1994; D.6.D. E. 2010/9414, K. 2013/1524; D.6.D. E. 2007/8653, K. 2009/9641, T. 13.10.2009

⁹³ TAN (2011), s. 68-69

⁹⁴ D.1.D. E. 2005/845, K. 2005/1534, T. 23.12.2005; ÖZKAYA ÖZLÜER, Ilgın. “Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu”. **AÜHFD**. 64 (2), 2015, s.443-444

hedeflerden sapma olmadan imar planı yapmak, uygulamak, sonuçlandırmak büyük oranda belediyelerce gerçekleştirilir. İmar planı yapmaya yetkili merciler şu şekilde sıralanabilir.

a) Belediyeler

Belediyeler en önemli plan mercidir. Gerek nazım imar planı ve gerekse uygulama imar planı belediyelerin en önemli çalışma konusunu teşkil eder. 5393 sayılı Belediye Kanunu md.14/1,a gereği belediyeler imar planını yapmak veya yaptırmak yetki ve sorumluluğu⁹⁵ altındadır. Aynı kanun md.18/1,c’de imara ilişkin olarak imar planlarının görüşülmesi ve onaylanması görev ve yetkisi⁹⁶ belediye meclisine verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md.7/1,b’de imar hukukuna ilişkin belediyelerin görevleri ile ilgili olarak bir düzenleme getirilmiş olup bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin çevre düzeni planını esas alarak büyükşehir sınırları içinde çeşitli kademelerdeki planların bir kısmını bizzat yapmak veya yaptırmak, bir kısmını da diğer belediyelerce yapıldıktan sonra onaylamak yetkisine sahiptir.⁹⁷ Bu hükme göre temelde büyükşehir belediyesinin uygulama imar planlarını yapma yetkisi olmamakla birlikte nazım imar planları yürürlüğe girdikten sonra bir yıl içinde alt kademe belediyelerin uygulama imar planlarını yapmamış olması halinde büyükşehir belediyesi bu planları yapmak hususunda da yetkili olacaktır.⁹⁸ Özellikle 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun üstteki fıkrası

⁹⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu md.14/1,a: “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor... sosyal hizmet ve yardım, ... ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır” Temel Belediye Mevzuatı (2015), s. 16-17

⁹⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu md.18/1,c: “belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek” Temel Belediye Mevzuatı, s. 25

⁹⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md.7/1,b: “çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekteki nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını ve imar ıslah imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak”

⁹⁸ “Uyuşmazlık konusu parsel ile ilişkin nazım imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 18.01.2008 günlü, 226 sayılı kararı ile kabul edilerek yürürlüğe girmesinden sonra 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen bir yıllık süre dolmadan dava konusu uygulama imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 12.05.2008 günlü, 1282 sayılı kararı ile kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen süre dolmadan büyükşehir belediyesinin uygulama imar planı yapmak veya yaptırmak görevinin bulunmaması karşısında, yetki yönünden hukuka aykırı olan dava konusu işlemin iptali yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir” D.6.D. E.2009/12094, K. 2012/1191, T. 21.3.2012

belediyeler arası imar planı yapma, onaylama, uygulama yetkilerinin ilişkisini de açıklıkla ifade etmektedir.

Belediyeler bünyesinde organ olarak belediye meclislerinin imar ve planlama faaliyetleri⁹⁹ üzerinde yetkili olduğu¹⁰⁰ yukarıda belirtilen maddelerden de anlaşılmaktadır. Belediye meclisleri olağan toplantılarında belediye başkanının hazırladığı gündemde toplanarak kararlar alır. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin de başıdır.

Belediye meclisi her yılbaşı toplantılarında kendi içinden belediye ihtisas komisyonları kurar. Bu komisyonların çalışma esas ve usulleri ayrıca yönetmelikle belirlendiğinden yönetmelik hükümlerine göre hareket edilir.¹⁰¹ Belediye ihtisas komisyonları 5393 sayılı Kanun md.24'te düzenlenmiş olup bu hükümde belediye meclisinin kendi üyeleri içinden en az üç en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabileceği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyeleri için bu sayı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md.15 ile birlikte en az 5, en çok 9 olarak belirlenmiştir.¹⁰² Bu hükme göre imar ve planlama yetkisi kurulacak olan İmar ihtisas komisyonunca kullanılıp nihayetinde meclisçe karara bağlanacaktır. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir.

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Meclis toplantılarını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır.

⁹⁹ GÜNGÖR, Hayrettin. **Belediyenin Organları Meclis Encümen Başkan.** 2013, s.10-11

¹⁰⁰ "Söz konusu taşınmazı devlet hastanesi, park ve yol alanında bırakan imar planı değişikliklerinin düzeltilerek eski hale getirilmesi istemiyle yapılan başvuruların reddine ilişkin ... Çanakkale Belediye Başkanlığı işlemlerinin ve bu işlemlerin dayanağı olan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemi" ile idare mahkemesinde açılmıştır. İdare mahkemesi, başvuruların belediye başkanlığınca reddedilmesi kararının yetkide paralellik ilkesi sebebiyle yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, imar planlarının da gerekli uygun görüşün alınmaması sebebiyle iptaline karar vermiştir. Ancak Danıştay 6. Dairesi bu hususta belediye başkanlığınca verilen red kararının iptali kararını onarken imar planlarına ilişkin kısmı "davacı başvurusunun yetkili organ olan belediye meclisince incelenmesi sırasında dava konusu imar planları ve bu planlarda değişiklik yapılması isteminin birlikte değerlendirilmesi suretiyle karar verileceğinden, planlar hakkında bu aşamada karar verilmesine yer olmadığına" karar vermiştir. D.6.D. E. 2010/10876, K. 2011/868, T. 18.4.2011

¹⁰¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Belediye Meclislerinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, RG T. 09/10/2015

¹⁰² GÜNGÖR (2013), s.72

Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını¹⁰³ bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır.¹⁰⁴

İmara ilişkin belediye yasalarındaki¹⁰⁵ hükümler, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre özel hüküm niteliğindedir. Bu nedenle belediye yasalarının öncelikli olarak uygulanacağı açıktır. 9.10.2005 tarihli Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, imar ve bayındırlık komisyonunun nasıl çalışacağını da açıklamaktadır. Burada belirtmek gerekir ki büyükşehir belediyelerinde kurulması zorunlu olan komisyonlar¹⁰⁶ en az beş adettir. Bunlar: Plan ve Bütçe Komisyonu, İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Ulaşım Komisyonudur. Nüfusu 10000'i geçen belediyelerde en azından ilk iki komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonu ile İmar ve Bayındırlık Komisyonu kurulmalıdır.

Yönetmeliğin 17. maddesi: *“Büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır”* hükmünü getirmiştir. Bu yönetmelik hükmü büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki temel

¹⁰³ Bu sürece ilişkin örnek olarak Kırşehir Belediyesi'nin 04.08.2016 tarihli ve 95 karar numaralı kararına değinecek olursak kararın önce teklif özeti daha sonra da karar ve imza bölümlerinden oluştuğunu görürüz. İlgili kararda teklif özetinde *“Belediye Meclisinin 14/07/2016 tarih ve 90 nolu Kararında görüşülerek İmar Komisyonuna havale olunan ‘İlimiz Merkez Kuşdilli Mahallesi Yeni 1. Çarşı ile Uzun Çarşıda yapılacak yapıların estetiği, rengi, çatı ve cephe kaplamasının yapılması durumunda yapım usul ve şekillerinin belirlenmesi’ hususunu görüşmek üzere İmar Komisyonu 21/07/2016 tarihinde saat 16.00’da toplanmıştır. Erdal GÜRSOY, Fazıl KUŞÇU, Nihat BULUT ve Sahir YAĞMUR’un katılımıyla, Erdal GÜRSOY Başkanlığında İmar Komisyon Toplantısı 2. Oturumu yapılmış ve Komiyon Raporu Bildirilmiştir. Komisyon Raporu ile ilgili teklif görüşüldü”* denilmektedir. Bunu takip eden karar kısmında da *“İlimiz Merkez Kuşdilli Mahallesi Yeni 1. Çarşı ve Uzun Çarşıda yapılacak yapıların estetiği, rengi, çatı ve kaplamasının yapılması durumunda Etüd Proje Müdürlüğü tarafından hazırlatılan Kale Çevresi (Uzun Çarşı Sokak, Yeni 1. Çarşı Sokak) Çevre Düzenleme ve Sokak Sağıklaştırma Projeleri uygun görülmüştür. Hazırlanan projelere uygun olarak cephe düzenlemesi yapılması, Oy Birliği ile Kabul Edildi”* ibaresi görülmektedir.

[http://www.kirsehir.bel.tr/User_Files/agustos\(1\).pdf](http://www.kirsehir.bel.tr/User_Files/agustos(1).pdf) (Erişim Tarihi: 22.06.2017)

¹⁰⁴ Mahalle muhtarları, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar, sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın toplantılara katılabilir ve görüş bildirebilir.

¹⁰⁵ 5393, 5216 ve 6360 sayılı yasalar

¹⁰⁶ GÜNGÖR (2013), s.79

yetki ihtilaflarından bir tanesidir. Ancak madde çözüm olarak süresinde onaylanmayan imar kararlarının onaylanmış sayılacağını öngörmektedir.

Belediyelerin imar faaliyetlerinde en zor safha imar planlarının aplikasyonu yani tatbikatıdır. İlçe ve belde belediyelerinin uygulama imar planları üzerinde yetkili olması, gerekli donanımına sahip olmayan belediyeler bakımından zorlukları da beraberinde getirmektedir. Mahalli idarelerin yeni yasal düzenlemelerle¹⁰⁷ genişleyen hizmet alanları ile artan görev ve sorumlulukları da dikkate alınarak idari, mali ve teknik kapasitelerinin oluşturulması ihtiyacı devam etmektedir.¹⁰⁸

1985 tarihli 3194 Sayılı İmar Kanunu; gerek 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 6360 sayılı Kanun'un düzenlediği imar ve planlama hükümlerinden başka doğrudan belediyeleri yetkilendiren bir hüküm¹⁰⁹ içermektedir.

Kalkınma planlarına, il çevre düzeni planlarına ve nazım imar planlarına uyumlu olması şart olan uygulama imar planları parselasyon planları ile tam bir örtüşme halindedir. Burada iki önemli sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Bunlardan ilki mülkiyet hakkının dokunulmazlığı ve ikincisi kamulaştırmadır. İmar ve parselasyon işlerinin yürütülmesinde bu iki hususun objektif kriterlere uygun olarak yürütülmesi hukuk devleti ilkesinin ve Anayasanın amir hükmüdür.

b) Büyükşehir Belediyeleri ve 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi

Türk yerel yönetim tarihinde büyükşehir olarak adlandırılabilen ilk kuruluş 1854 tarihli İstanbul Şehremaneti'dir. Fermanla kurulan bu belediyenin ilk şehremini bir paşadır. Islahat Fermanı'na da tarihlenen bu yıldan sonra İstanbul merkezli bir belediyeçilik komisyonu kurulmuştur. Üyelerinin Fransız olduğu bu komisyon (La Comission

¹⁰⁷ 6360 Sayılı Kanun ise belediyeler ve özel idarelere yeni bir yön ve şekil vermektedir. Türkiye'de mevcut on altı büyükşehir belediyesi varken bu sayıyı otuza çıkararak il özel idarelerini kaldırmıştır. Ayrıca bu belediyeler kapsamındaki 1022 belediye de lağvedilmiştir. Böylece günümüzde 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 919 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi tüzel kişiliğini sürdürmektedir. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 18.06.2017)

¹⁰⁸ ACAR, Fatih - AYDIN, Fazıl. **Tüm Yönleri İle Belediye Gelirleri**. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği, 2015, s. 27

¹⁰⁹ 3194 Sayılı İmar Kanunu md.5: "... ilgili idare; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye, dışında valiliktir". Burada belediye ve mücavir alan sınırları dışında yetkilendirilmiş olan valilik derken, taşra teşkilatından il idaresinin başı olan vali yerine, il özel idaresinin başı olan valinin kastedildiğini unutmamak gerekir.

Municipale) İstanbul'u altı belediye dairesine ayırarak çalışmasını tamamlamıştır. Bugünkü Beyoğlu Belediyesi'ne karşılık gelen bu kuruluş Türk idare tarihindeki belediye ismini taşıyan ilk yerel yönetim birimidir. Ardından 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile bugüne kadar devam edecek olan Türk merkezi ve yerel idaresinin kuruluşu tamamlanmıştır.¹¹⁰

Söz konusu merkezi ve yerel yönetim sistemi ana omurgasını bugüne kadar muhafaza ederken ihtiyaçlar ve/veya dış zorlamalarla birçok değişikliklere maruz kalmıştır. 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu erken Cumhuriyet Dönemi'nin veciz bir kanunudur. Ancak içeriğinde büyükşehir belediyesi mevcut değildir. İlk büyükşehir belediyesi önce KHK yoluyla, sonra ise 3030 Sayılı Yasa ile üç ilde belediye sınırları dahilinde İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. Daha sonra büyükşehirler arttırılarak sayıları on altıya kadar çıkarılmış olup 5216 sayılı Kanun ile de sınır düzenlemeleri yapılmıştır. 5216 sayılı Kanun geçici md.2 ile nüfus ölçütüne göre 20, 30 ve 50 km yarıçaplı belediye sınırı benimsenmiştir. İstisnai olarak İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırı aynı zamanda belediye sınırı olarak kabul edilmiştir.¹¹¹

6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması İle Bu Kanunun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yeni on dört¹¹² ilde büyükşehir belediyeleri kurulurken mevcut büyükşehir belediyeleri dahilindeki alt kademe ve ilçe olmayan kasaba belediyeleri ya değiştirilerek ilçe yapılmış ya da lağvedilmiştir. Ayrıca toplam 30 ilde köyler mahalle haline getirilirken 1022 belediye kapatılmıştır. Kapatılan belediyelerin bir bölümü 51 ilin dahilinde olup nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerden oluşmaktadır.

Uygulama imar planları ile ilgili uyuşmazlıkların belediyeler, büyükşehir belediyesi ve diğer kurum ve kuruluşlar arasında gerçekleştiği aşıkardır. Büyükşehir ve diğer belediyeler arasındaki ilişkiyi büyükşehir lehine düzenleyen 6360 Sayılı Kanun, belediyeleri hiyerarşik olarak iki kademeli yaptığından ilçe belediyelerinin haklı dahi olsa taleplerini gözetmemiştir. 6360 Sayılı Kanun imar yönünden büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında vuku bulabilecek ihtilaf ve sorunları büyükşehir belediyeleri lehine çözüme kavuşturmuştur.

¹¹⁰ ORTAYLI, İlber. **Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi**. Birinci Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat, 2007, s.430-438

¹¹¹ ADIGÜZEL, Şenol – TEK, Murat. "6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim: Hatay Örneği". **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.23, S.3, 2014, s.77

¹¹² Daha sonra Ordu İli de 6360 sayılı kanuna dahil edildi.

Ancak bu hükme değinmeden önce 6360 sayılı Kanun'un yararlı ve sakıncalı yönlerini ele almak uygun olacaktır. Genelde bir kent mekânsal planlaması olan büyükşehir belediyesi imar faaliyetleri 6360 sayılı Kanunla birlikte doğrudan bir alan planlamasına dönüşmüştür. Alan planlaması yani bir ilin bütününün çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları tek bir mercide, büyükşehir belediyelerinde toplanmış bulunmaktadır. Geniş bir coğrafi mekanın tek bir ele teslim edilmesi illerde zorlukları da gündeme getirecektir.

Büyükşehir belediyelerine yetki veren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu md.7'de büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarından ayrıntılı olarak bahsedilmiştir.¹¹³ Söz konusu kanun md.7/1,b'ye göre büyükşehir belediyesinin imara ilişkin görev ve yetkileri üç ana başlık altında incelenebilir:

-1/5000 ila 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapar, yaptırır ve onaylayarak uygular.

-Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını ve imar ıslah imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylar ve uygulanmasını denetler.

-Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapar veya yaptırır.

Fiilen 30.03.2014 tarihli mahalli idareler seçimleri ile oluşan yeni organlar eliyle hayata geçirilen yukarıdaki hüküm belediyeler arası olan çatışmayı büyükşehir belediyeleri lehine çözüme kavuşturmuştur. İdari olarak ilçe belediyelerinin direnme hakkı söz konusu değildir. İl içinde yer alan yerel yönetimlerin birbirinden farklı ve çelişen planlar hazırlamasındansa planlama faaliyetinin tek elde toplanmasının daha sağlıklı ve elverişli olduğu fikri¹¹⁴ yabana atılmamalıdır. Ancak bu yeni durum da 6360 Sayılı Kanun'un getirdiği rejim belediyeler arasında kimi zaman vesayet ilişkisi, kimi zaman da hiyerarşik bir düzenin kurulmasına sebep olmaktadır. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin

¹¹³ İlgili maddede büyükşehir belediyesinin bütünlüğüne hizmet ettiği vurgusu yapılarak park bahçe yapımından, mabet, hastane, eğitim ve kültür hizmetleri için gerekli binaların inşasına, hatta kanalizasyon ve katı atık toplanmasından imar planlarına bizzat değinmeye kadar ayrıntılı bir görev ve yetki tanımlaması yapılmıştır. bkz. 5216 Sayılı Kanun md.7/1,b,c,g,i,n,r,v,z

¹¹⁴ ÇALCALI, Önder. "6360 Sayılı Kanunun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler". **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.23, S.4, Ekim, 2014, s.61

yaptığı uygulama imar planlarını ve imar ıslah planlarını aynen ve değiştirerek onaylaması ve denetleme yetkisi vesayeti, bir yıl içinde planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin planlarını kendisinin yapması veya yaptırması ise hiyerarşiyi ortaya çıkarır ki bu durum büyükşehir belediyelerini fazlasıyla güçlü kılmaktadır. Bu itibarla ilçe belediyelerinin tüzel kişiliklerine, idari ve mali özerkliklerine doğrudan bir müdahalenin olduğu açıktır.¹¹⁵ Öyle ki büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında imar, bütçe ve stratejik plan konusunda bir denetim ve koordinasyon mekanizması bulunmakta ve ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında oluşacak ihtilafları gidermek için büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi bulunmaktadır.¹¹⁶

Çevre düzeni planı ilk yürürlüğe girdikten sonra 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyeleri açısından farklı bir uygulamayı getirmiştir. Buna göre eğer bir çevre düzeni planı bir ili aşıyorsa, birden fazla ili içine alıyorsa Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na hazırlanıp onaylanmaktadır. Büyükşehir belediyesi olan il düzeyinde ise çevre düzeni planı büyükşehir belediye meclisi tarafından hazırlatılarak onaylanır ve kabul edilir. Plan valinin gözetiminde yapılır. Dolayısıyla çevre düzeni planında yetki doğrudan büyükşehir belediye meclisinin uhdesindedir.

c) İl Özel İdareleri

İl özel idareleri belediyelerle birlikte tüzel kişiliğini sürdüren bir yerel yönetim kuruluşudur. Türk idari mevzuatında yer aldığı 1864 yılından bu yana farklı evreler geçirerek bugünkü yasal konumuna ulaşmıştır.

Bugün Türkiye'de 81 il bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa ile 81 ilin 30 adedi büyükşehir belediyesine dönüştürülerek sınırları il mülki sınırlarına kadar gelmiştir. 30 büyükşehir belediyesinde var olan il özel idareleri lağvedilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine, onların bağlı ve ilgili

¹¹⁵ ERSOY, Melih. "6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları". **GAP Belediyeler Birliği Dergisi**. 2013, s. 9-13

¹¹⁶ GÜNGÖR, Hayrettin. "Yeni Büyükşehir Yönetimi Ve Geçiş Nedenleri". **İller Ve Belediyeler Dergisi**. S.774-775, Ekim-Kasım, 2012, s.22 Bu duruma 5216 s. Büyükşehir Kanunu md.7/1,b hükmünde değinilmiş olup, daha önce bahsedilmiştir.

kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir.¹¹⁷ Kalan 51 ilin il özel idaresi organlarıyla varlığını sürdürmektedir.

İl özel idarelerine verilen imar ve planlama yetkisi doğal olarak 51 il için söz konusudur. Bu illerde il özel idarelerinin imar ve planlama yetki alanı belediyelerin sınırları ve mücavir alan sınırlarının dışından başlar. Genel yetki sınırı ise il mülki hudutlarıdır. Belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinde de 3.5.1985 tarihli 3194 Sayılı İmar Kanunu md.5 ile imar planları üzerinde il özel idarelerini de ilgili idare olarak kabul etmiştir. Belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki alanlarda il özel idarelerinin yetkili olduğu belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ise md.70'te bu kanun hükmüyle verilen imar görev ve yetkileri karşısında İmar Kanunu'nun farklı uygulama hükümleri içermesi durumunda yani iki kanun arasındaki ihtilaf vukuunda özel kanun olan 5302 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı emredilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.6/a,b'de¹¹⁸ çevre düzeni planı ile imar, yol ve kanalizasyon gibi hizmetlerin yürütülmesinde il özel idarelerinin yetkili olacağı belirtilmiştir. Ayrıca md.10'da¹¹⁹ da il özel idarelerinin stratejik plan ve yatırım programları ile yine çevre düzeni planı ve belediye sınırları dışındaki imar planlarını yapmakta yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

¹¹⁷ ADIGÜZEL - TEK (2014), s.80

¹¹⁸5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.6: "İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde, b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...) (1); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, Yapmakla görevli ve yetkilidir."

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>
(Erişim Tarihi: 18.06.2017)

¹¹⁹5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.10: "İl genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır: a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak. b) Bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak. c) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak."

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>
(Erişim Tarihi: 18.06.2017)

Hali hazırda 51 ilin il özel idaresi tüzel kişiliğini sürdürdüğüne göre bu illerde belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışında 5302 sayılı kanun md.10 uyarınca il çevre düzeni planı ile imar planlarını yapmak veya yaptırmak il özel idaresinin görev ve yetkisindedir. Belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışındaki alanlarda ifraz, tevhid, irtifak hakkı tesisi veya söz konusu hakların terkinine ilişkin işlemler il encümenince yürütülür.¹²⁰

Büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerde çevre düzeni planı il özel idaresi ile il belediyesince müştereken hazırlanır. Hazırlanmasından sonra aynı zamanda il genel meclisine ve belediye meclisine sunulur. Kabul edilen çevre düzeni planı yürürlüğe girer. Aynı şekilde il özel idarelerinin varlığını sürdürdüğü 51 ilde, belediye ve mücavir alan sınırları dışında diğer imar planlarını yapmaya il özel idareleri yetkilidir.

d) Özel Yetki Halleri

Planlama yetki ve görevi olan kamu kurum ve kuruluşlarından belediye ve özel idare hariç olmak üzere kendilerine özel kanunlarıyla yetki verilmiş olanlar bu başlığın konusunu oluşturmaktadır. İmar ve çevre düzeni planından başka, planları yapma, onaylama, yürürlüğe koyma ve uygulama safhaları muhtelif kurum ve kuruluşlara verilmiş bulunmaktadır. İmar planları üzerinde de özel yetki verilmiş kurum ve kuruluşlar mevcuttur. Türkiye’de ülke planlamasında etkili olacak olan yerel yönetimler dışı imar planlamasını göz ardı etmek, etkisini hiçe saymak olur. Bu sebeple kendi özel kanunları doğrultusunda yetkilendirilmiş yahut görevlendirilmiş kurum ve kuruluşları ele almak gerekir.

aa) Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

Eski adı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olan ve 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak idari sistemde yer alan bakanlık en üst imar ve planlama yetkisine sahiptir. Bakanlığın 1985 yılına kadar yürürlükte olan 6785 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde imar planı yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak ve denetlemek şeklinde doğrudan kullanabileceği gücü 1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile azalmıştır. Bu azalma istisnai boyuta kadar düşürülmüş ve yerel yönetimlerin imar faaliyetlerine merkezi idarenin müdahalesinden büyük oranda vazgeçilmiştir. Ancak zamanla 3194 sayılı

¹²⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 24.4.2007 tarih ve 10523 sayılı Genelgesi, <http://www.migm.gov.tr/2007genelge> (Erişim Tarihi: 20.11.2015)

kanunda yapılan değişikliklerle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na istisnai görev ve yetkiler tanınmıştır.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehirlerdeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, belediyeler arasında sınır ihtilafları, özel idare ile belediye ihtilafları ve farklı siyasal çekincelerin plan yapma ve uygulamada büyük emek ve zaman kayıpları ile rant olgusuna dayalı çıkar çalışmalarına zemin hazırladığı görülmüştür. Faaliyetlerin hızlı ve yerinde ilerlemesi için imar faaliyetlerinde gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ve gerekse Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat Kanunu'nda¹²¹ belediyeler yanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na görev ve yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerin yukarıda ifade edilen amaçların ve gerekçelerin gerçekleşmesine ne ölçüde hizmet ettiği ise ayrı bir tartışma konusudur.

Türkiye'de plan deyince Devlet Planlama Teşkilatı veya yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı akla geliyorsa, imar planlaması denilince de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gelmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın imara ilişkin tüm görev ve yetkileri kendi kuruluş kanunu olan 644 sayılı KHK'da ve 3194 sayılı İmar Kanunu md.9'da belirtilmiştir. "İmar planlarında Bakanlığın yetkisi" başlığı altında düzenlenen bu madde birçok kez değişikliğe uğramış, bir kez de Anayasa Mahkemesi'nin 5.1.2006 tarih ve E.2005/98, K.2006/3 sayılı kararı ile iptal edilerek bugünkü konumuna gelmiştir.¹²² Bu madde uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hükümde belirtilen hususların varlığı halinde imar planlarını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye veya re'sen onaylamaya yetkilidir. Ayrıca kamu hizmetleri için yapılacak bina ve tesislerin imar planında yerini gerekirse re'sen onaylar. Belediyeler arası ihtilafları çözer. Özelleştirmeyi ilgilendiren planları re'sen onaylanır.

¹²¹ 644 s.KHK ve değişiklikleri

¹²² "Madde 9 – Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar. Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar"

Bakanlığın belediyeler üzerindeki bu gücü kamu hizmetlerinin homojenliğinin sağlanması ve ülke planları ile uyumunun temini açısından rasyonel kullanılması halinde faydalar temin edilecektir.

bb) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı kamu ortaklığını da bünyesinde bulundurarak 2.3.1984 tarih ve 2985 sayılı Kanun’la kurulmuştur. Kentlerde sağlıklı konut üretimi için yoğun çaba sarf eden Başkanlık, orta ve dar gelirliler, alt-yoksul gelir grubu, gecekondü dönüşüm, afet konutu uygulaması, tarım köy uygulaması şeklinde konut üretmiştir. TOKİ’nin bugüne kadar 48,4 milyar lira hakediş ödediği dikkate alındığında ne kadar büyük bir işin sahibi olduğu ortaya çıkmaktadır.

TOKİ tüm hizmet ve yatırımlarını gerçekleştirirken karşısına çıkan imar planı ve buna bağlı mülkiyet, parselasyon gibi taşınmaz üzerinde arsa üretimini kendisinin çözmesi görüşü öne çıkmıştır. Bu cümleyle 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu md.4’te yetkiye ilişkin husus şu şekilde belirtilmiştir: “Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir.”¹²³

cc) Organize Sanayi Bölgeleri¹²⁴

15.04.2000 tarih ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ve bu kanuna dayanarak çıkarılan “Organize Sanayi Bölgeleri Yer Seçimi Yönetmeliği” ve “Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği” OSB’nin temel yasal dayanaklarıdır. OSB Müteşebbis Teşekkülünün almış olduğu imar planı yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ilişkin kararları il genel meclisinin kararı ve Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın onayı

¹²³ 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, söz konusu yetkinin nasıl kullanılacağı, onaylanacağı ve yürürlüğe nasıl gireceği hususuna maddenin devam eden hükmünde şu şekilde belirtilmiştir: “Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re’sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; aski, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re’sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.”

¹²⁴ Bu bölümden itibaren Organize Sanayi Bölgeleri için “OSB” kısaltması kullanılacaktır.

ile yürürlüğe girer. Ancak 6360 sayılı Kanun ile otuz büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olarak tespit edilip özel idarelerinin kaldırılması nedeniyle OSB imar kararlarının görüşüleceği meclisin büyükşehir belediye meclisi olması gerekir. Kesinleşmesi için ise Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın onayı zorunludur.

4737 Sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu¹²⁵, 4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu¹²⁶ tıpkı OSB gibi imar planları, parselasyon planları hazırlama, değiştirme ve kaldırma işlemlerini yürütülmesine değinmiştir. Böylece Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onay makamı olduğu bir plan süreci işletilir.

dd) Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı Turizmi Teşvik Kanunu'nun verdiği yetki doğrultusunda her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu md.7/1 uyarınca "kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir."¹²⁷ Özel kişiler de bu bakanlığa plan teklifinde bulunabilirler. Buna göre söz konusu Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kendi uğraş alanı içindeki imar planları üzerinde yetkili olduğu görülmektedir.¹²⁸

Sahillerdeki turizme dönük yapı ve tesisler de kendi imar planına uygun olarak Bakanlık tarafından onaylanarak yasallaştırılmaktadır. Bu yerler turizm bölgeleri alanları ve merkezleridir.

¹²⁵4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu md.4/A'da imar planlarına şu şekilde değinilmiştir: "Endüstri bölgeleri sınırları içerisinde yapılacak ve hazırlama usul ve esasları Bakanlık tarafından belirlenecek 1/5000 ölçekli nazım imar plânı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar plânı ve parselasyon plânları ve değişiklikleri ile alt yapı ile ilgili etüd, harita, plân ve projeler ihale yoluyla hazırlattırılır ve Bakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girer."

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.4737&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=4737> (Erişim Tarihi: 20.11.2015)

¹²⁶4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu md.4'te imar planlarının yapılmasında yetki ve plan yapım sürecine değinilerek şu hüküm getirilmiştir: "Bölgelerdeki planlama sürecinde imar planları ve değişiklikleri, parselasyon planları ve değişiklikleri, çıkacak yönetmeliğe uygun olarak Bölgenin yönetici şirketince hazırlanır ve Bakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Kesinleşen imar planları, bilgi için ilgili kurumlara gönderilir."

¹²⁷ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2634.pdf>, (Erişim Tarihi:20.11.2015)

¹²⁸ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu md.8

ee) Başbakanlık Özelleştirme İdaresi

Devletin ekonomi içinde tedavül eden ekonomik büyüklüğünün sıfırlanması veya asgariye indirilmesi yoluyla piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, etkinliğin artırılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi hazine kaynaklarının döviz bazında güçlendirilmesi özelleştirme olarak tanımlanmaktadır. 24.11.1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun özelleştirme işlerini yürütecek yeni bir teşkilat kurmuştur; Özelleştirme İdaresi. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Başbakan'a bağlı özel bütçeli bir idare olarak görevlerini yerine getirmek üzere oluşturulmuştur.¹²⁹ Özelleştirme uygulamalarının kanunda bahsi geçen ilkeler ve amaçlar doğrultusunda¹³⁰ nasıl yönetileceğine ilişkin kararlar almak üzere 4046 sayılı Kanun md.3 ile Özelleştirme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Özelleştirme Yüksek Kurulu Başbakan'ın başkanlığında, Başbakan'ın belirleyeceği dört bakandan oluşur.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların emvalindeki arsa ve arazilerin imar durumları hakkında 3194 Sayılı İmar Kanunu md.9'da bir fıkra olarak yer almış olan hükümler geçerlidir. Aynı maddenin 2. fıkrası "Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan (Belediye) gerekli görüş, alınarak Çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. İlgili belediyeler görüşlerini on beş gün içinde bildirir" hükmünü getirmiştir. Bu hükme göre özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerde, belediyeden görüş alındıktan sonra çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak nitelikteki tadilatların ve mevzi imar planlarının Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayının alınmasıyla yapılabileceği belirtilmiştir.

Özelleştirme İdaresi'nin bu imar yetkisi¹³¹ başka bir kurum veya kuruluşun imar yetkisi ile çatışması durumunda özel kanunun önceliği dikkate alınır. 2634 Sayılı Turizmi

¹²⁹ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun md.4: "Başbakana bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (İdare) kurulmuştur"

¹³⁰ Örneğin özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi, çalışanların tazminatları gibi hususlar

¹³¹ Boğaziçi gerigörünüm ve etkilenme bölgesinde yer alan taşınmazın Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca özelleştirme kapsamına alınması ve buna bağlı olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu söz konusu alanda ticaret merkezi, ofis ve konutlardan oluşan bir imar planı değişikliğine gitmiştir. Bu değişikliğin iptali ve yürütmenin

Teşvik Kanunu çerçevesinde kullanılacak bir yetkinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın imar fonksiyonlarının önünde olduğu ortadadır.

ff) İller Bankası (İLBANK)

İlbank, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyaçlarını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarına ilişkin hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek; bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmek amacıyla kurulmuştur.¹³²

6107 Sayılı Kanun md.13/3; “nüfusu 200000’in altında olan belediyelerin harita, imar planı, içme suyu, atık su, katı atık, kent bilgi sistemi ve benzeri kentsel altyapı projelerinin finansmanı ile nüfusu 25000’in altında olan belediyelerin anılan projelerinin ayrıca yapımının finansmanında hibe olarak kullanılır” hükmüyle İlbank belediyelerinin ve özel idarelerin harita, imar planı yapımı gibi işlerine finans desteği yanında onların adına doğrudan imar planı yapar ve yaptırır.¹³³ Bunların uygulama imkanları ancak ilgili idarenin İlbank’ın işlemi tamamlanıp teslim edildikten sonra yetkili organlarında alınacak kararlar ile prosedürün tamamlanmasından sonra olur.

durdurulması talep edilmiş ve mahkemece yürütmenin durdurulmasına talebi yerinde bulunmuştur. Bu sebeple davalı idare yürütmenin durdurulması kararını temyiz etmiştir. 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu md.10’a göre gerigörünüm bölgesinde Taban Alan Kat Sayısı (TAKS) %15’i ve 4 katı, etkilenme bölgesinde ise geçmemek üzere TAKS %15’i ve 5 katı geçmemek üzere konut yapılabilir. Ancak dava konusu olayda bunun aşılmış olduğu görülmektedir. Danıştay 6. Dairesi yaptığı incelemede “Boğaziçi etkilenme bölgesinin, metropoliten kentsel gelişmeden, Boğaziçi alanına geçiş bölgesi olarak sayılan Ortaköy vadisinin, metropoliten kentsel alan ile bulunduğu taç noktasında ki tampon bölgede yer alan, Boğaziçi alanına ait özellikleri taşıması ve vadi yeşil alanlar bütünselliğinin ve coğrafi ve doğal yapı sürekliliğinin korunması gereken bir alanda, yukarıda belirtilen nitelikte ve yoğunlukta yapılaşma koşulları öngörülmesinde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına da uygunluk bulunmamaktadır” diyerek yürütmenin durdurulması talebini kabul etmiştir. D.6.D. E.2007/4056, T.25.04.2008; Özelleştirme İdaresinin imar yetkisi için ayrıca bkz. D.6.D. E. 1999/106, K. 2000/1020, T. 23.2.2000

¹³² 8.2.2011 gün ve 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun md.3

¹³³ İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi md.6/j: “Yerel yönetimlerin talepleri halinde; her türlü harita, imar planı, etüt, kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerini yapabilir veya yaptırabilir, her türlü teknik bilgi ve eleman desteği sağlayabilir; bankaca kısmen veya tamamen kredilendirilerek yapılan işlerin kontrol ve denetimini yerel yönetimlerle müştereken veya tek başına yaptırabilir. Denetim ve kontrollük işlerini hizmet veya danışmanlık alımı yoluyla da yaptırabilir.”

<http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=iceriksayfa&icld=285> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

gg) Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)

GAP Bölge Kalkınma İdaresi veya GAP İdaresi, GAP kapsamına giren bölgelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin yürütülmesi, halkın eğitim düzeyinin yükseltilmesi, koordinasyonun sağlanması için kurulmuştur.

Başlangıçta GAP kapsamında her türlü kararı almaya GAP Yüksek Kurulu yetkilidir. GAP Yüksek Kurulu, Başbakan başkanlığında GAP'tan sorumlu bakan, Kalkınma Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı'ndan oluşmaktadır. Ancak 643 Sayılı KHK md.19/A hükmü uyarınca GAP Yüksek Kurulu kaldırılarak bunun yerine oluşturulan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu yetkilendirilmiştir.

6.11.1989 tarih ve 388 Sayılı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname idarenin yasal dayanağıdır. 388 sayılı KHK md.1'de söz konusu KHK'nın amacı belirtilerek bu hüküm ile bölge planlama yetkisi GAP İdaresine verilmiştir.¹³⁴

Yine 388 Sayılı KHK md.2/1,d'ye göre; "Bölgede sektörlerarası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek" derken f bendinde; "Nazım ve uygulama imar plânlarını yapmak veya yaptırmak" hükmü getirilerek planlama konusunda GAP İdaresi'ne yetki verilmiş olduğu açıktır. Bu yetkiye dayanarak 2002 yılında bir Bölge Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Bu planın uygulanması halen sürdürülmektedir.¹³⁵

¹³⁴ 388 Sayılı KHK md.1: "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı; Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbiri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip ve 23 yıl süreli Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir." <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.11.2015)

¹³⁵ GAP İdaresi 2002-2010 Bölge Kalkınma Planının "GAP Master Planı" başlıklı bölümünde konut ve kentsel altyapı ihtiyaçlarının makro düzeyde belirlenmiş olduğu, "Konut Sektörüne İlişkin Olarak Öngörülen Politikalar" başlıklı bölümünde de konut üretiminin iyileştirilmesi için "kentsel gelişme planlaması ve yönetimi" programı içinde ele alınması gerektiği belirtilmiştir. http://www.gap.gov.tr/dosya_ekleri/pdf/GAP_BKP_Ana_Rapor_Cilt2.pdf, (Erişim Tarihi: 21.11.2015)

hh)Plan Yapmaya Yetkili Diğer Kurum Ve Kuruluşlar

Bakanlar Kurulunca ilan edilen korunması gerekli özel koruma bölgeleri üzerinde 1976 tarihli Barcelona Akdeniz'in Kirlilikten Korunmasına İlişkin Sözleşme'ye dayanarak kurulan Özel Çevre Koruma Kurumu, 1989 tarihli 383 Sayılı KHK uyarınca iş yapıyordu. Kurum daha sonra 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK md.15 gereği lağvedilerek görev ve yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili birimlerine dağıtılmıştır.

Diğer bir yetki sahibi kuruluş ise Boğaziçi İmar Teşkilatlanmasıdır. Ancak 2960 sayılı kanunla kurulan bu yapı 3194 Sayılı İmar Kanunu md. 46 ile kaldırılmıştır. Kanunda “öngörünüm, geri görünüm ve etkilenme bölgesi olarak sayılan üçlü tasnif korunmuştur. Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgeleri İstanbul Büyükşehir Belediyesine geri görünüm ve etkilenme bölgeleri ilgili ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Danıştay'ın bir kararında davaya konu planlama sahasının Boğaziçi etkilenme bölgesinde kalması nedeniyle hangi idareye ait olduğu hususunun tespitine yer verilmiştir. Bu davada Danıştay “Boğaziçi alanında kalan alanlarda yapılacak plan ve plan tadilatlarında 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği açık olup, uyuşmazlık konusu taşınmazın da yer aldığı Geriöngörünüm/Etkilenme Bölgesinde plan yapma yetkisinin nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na, uygulama imar planı açısından ise ilgili ilçe belediye başkanlıklarına ait olmasına karşın, davalı Bakanlıkça yapılan dava konusu planların idari işlemde yetki unsuru yönünden açıkça hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır” şeklinde karar¹³⁶ vermiştir. Boğaziçi'nin imar planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak, imar programlarını da aynı şekilde hazırlayarak onaylamak belediyelerin yetkisindedir.

¹³⁶ D.6.D. E. 2014/1757, K. 2014/8975, T.18.12.2014, Danıştay Dergisi, S.138, 2015, s.283-289; Söz konusu uyuşmazlıkta Danıştay'ın yapmış olduğu yetki çözümlemesi doğru olmakla beraber kararda “...plan yapma yetkisinin tamamen davalı Bakanlığa ait olduğunun kabulü halinde, Boğaziçi alanının öngörünüm bölgesinde yine belediye tarafından yapılacak planı nihai onaylama yetkisi olan ve davalı idarenin de üyesi bulunduğu Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulunun 2960 sayılı Yasadan kaynaklı yetkisinin gaspı anlamına gelir ki bu durum özel kanun niteliğinde olan 2960 sayılı Kanunun 10. Maddesine de açık aykırılık teşkil edecektir” denilerek temel bir hataya düşülmüştür. Çünkü 3194 sayılı Yasanın 46. maddesinin “Bu Kanunla 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 6 ncı maddesine göre kurulan organlar kaldırılmıştır. Bu kuruluşların görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilen çerçeve dahilinde İstanbul Büyük Şehir ve ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yürütülür” hükmü gereğince Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu kaldırılmıştır. Buna göre kararda söz konusu kurulun yetkili olduğunun belirtilmesi ancak lağvedilmesinden dolayı md.46 uyarınca bu yetkilerin ilgili belediyelerce kullanılacağına belirtilmesi kanımızca daha doğru olacaktır.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 6200 Sayılı Kanun uyarınca yetki alanlarına mahsus olmak üzere 1/5000 ölçekli nazım imar planı yapabilmektedir.¹³⁷ Diğer taraftan TCDD kendi arazi ve arsaları üzerinde Karayolları Genel Müdürlüğünde, Atatürk Orman Çiftliğinde, Yalova Termal Kaplıcalarında imar yetkilerini kullanmaktadır.

Ulusal güvenliği ilgilendiren sahalarla 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu çerçevesinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin imar ve planlama yetkileri saklıdır.¹³⁸

Köy yerleşme planı kurumsal olmayıp fonksiyonel bir tasnifte ayrı bir başlık altında ele alınabilir. Köy yerleşme planı ilk defa 18.3.1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu'na 3367 sayılı Kanun'la getirilen ek maddeler 10-15 ile ortaya çıkmıştır. Daha önceden köy haritaları ve şerhleri mevcuttu. Ek madde 7'ye göre çıkarılan "Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği" uyarınca bir tespit komisyonu öngörülmektedir. Bu komisyon, köy yerleşme planını hazırlayarak özel idare sekreterliğine teslim eder. Genel Sekreterlik, valinin onayını alarak planı kesinleştirir. İşlemin yürütülmesi için kesinleşen plan Kadastro Müdürlüğü'nün incelemesinden sonra parselasyon ve köy tüzel kişiliğine tescillerin yapılması amacıyla Tapu Sicil Müdürlüğü'ne tevdi edilir.

2) İmar Planlarında Şekil Unsuru

Şekil şartı, bir işlemin nasıl yapılacağına ilişkin hazırlama aşamalarını ve son halini ifade eder. Kural olarak idari işlemler yazılı şekil şartına tabidirler ancak gerekçeli olarak yazılma şartı yoktur.

2577 Sayılı İdari Yargılama Usul Kanununun değişik 2/1 maddesi;" İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları" söylemiyle aslında idari işlemin unsurlarını saymış olmaktadır. Bu hükümde belirtilen şekil unsuru planlamada nasıl uygulanacaktır? Diğer bir deyişle planlamada şekil unsuru neleri içermelidir? Haritalar, paftalar, krokiler, tablolar, istatistiki bilgiler gibi teknik bilgi ve belgeler yanında bir plan açıklaması olmalıdır. Bunlar birlikte bir anlam ifade eder. Plan literatürünün olmaması o planın uygulanabilirliğinde büyük bir şekil noksanlığı oluşturur.

¹³⁷ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun md.2

¹³⁸ Askeri Yasak Bölgeler Ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu md.27 ve 27/A

Aynı şekilde planların yapılmasında toplanma ve karar alma usulleri ile onaylanması¹³⁹ konularında oluşabilecek bir eksiklik de şekil şartı bakımından planın iptalini gerektirir.

3) İmar Planlarında Sebep Unsuru

İdari işlem yapmaya yetkili olanların, idari işlem yapmaya sevk edilmesine yol açan saiktir. İdari işlemi yapan merciler doğrudan 3. kişileri etkileyen işlemler yapmış olmakla birlikte bundan kendileri etkilenmez yahut bir yarar görmezler.¹⁴⁰ Bu sebeptir ki idari işlemde olumlu ya da olumsuz olarak etkilenecek olanlar, işlemin gerekçesinin hukuki dayanağını bilmek isteyeceklerdir. İdari işlemde önce gelen ve idareyi belirli bir işlem yapmaya sevk eden etkenler idari işlemin sebebi olarak gösterilebilir. İdari işlemin sebep unsurunun bir gerekçeye dayalı olması gerekir. İdari işlemin birden çok sebebe dayandırılması halinde sebepler arasında rasyonel bir ilişkinin olması şartı aranır.

İdari işlemin her halükârda hukuka ve genel idari düzenlemelere uygun olarak bir sebebe dayanmış olması idari yargı mercilerince gözetilir.¹⁴¹ Danıştay’ın bir kararında¹⁴² Adalet Bakanlığı, hakim ve savcılar ile diğer personelin kullanımı için konut yapımı amacıyla bir alanı kamulaştırmıştır. Ancak Maliye Bakanlığı imar planında değişiklik olmamasına ve planda söz konusu alanın “Adalet Bakanlığı Sosyal Tesis Ve Lojman Alanı” olarak belirtilmesine rağmen bu yapıların kendi idarelerine tahsisini sağlamak istemiştir. Danıştay 10. Dairesi de “*idari işlem ve eylemlerin önceden tespit olunan hukuk kurallarına uygun olmasının hukuk devleti anlayışının ve hukuka uygunluk ilkesinin gereği olduğu, bu ilkenin doğal bir sonucu olarak bütün idari işlemlerin hukuken geçerli bir sebebe dayanması ve yasalarda belirlenen esaslara uygun suretle tesis edilmesi gerektiği*” savıyla idare mahkemesinin işlemin iptali yönündeki kararını yerinde görerek onamıştır.

¹³⁹ Danıştay’ın imar planlarının ilan edilmemiş olmasının planların yürürlüğünü etkilememekle birlikte sadece dava açma tarihini saptamaya yarayacağına dair görüşü, son zamanlarda değişmiş ve bunun düzenleyici işlemler için bir geçerlilik koşulu olduğunu benimsemiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TAN (2011), s.263-265; 3194 sayılı İmar Kanunu md.8’de usulüne göre yapıp onaylanan imar planlarının 30 gün süreyle ilan edileceğinden bahsedilmiş, bu süre içinde ilgililerin planlara itiraz edebilecekleri hususu düzenlenmiştir. Bu hüküm karşısında imar planlarının ilan edilmeden yürürlüğe gireceğini söylemek yasa hükmüyle çelişir nitelikte olacaktır. İDDK, E. 2003/521, K. 2003/609, T. 18.9.2003

¹⁴⁰ ATAY, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016, s. 505; AKYILMAZ - SEZGİNER – KAYA (2014), s.418-419

¹⁴¹ <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der29m5.pdf> (Erişim Tarihi: 25.11.2015)

¹⁴² D.10.D. E. 1997/3314, K. 1997/225, T. 9.6.1997

İdari işlemler hem özellik hem de öğeleri yönünden özel hukuk ilişkilerinden farklılık arz eder. Çünkü idari işlemler tek yanlıdır, kamusal iradenin üstünlüğü esastır. İdari işlemler ancak kamu yararı için yapılır. İdari işlemin yapılış gerekçesi ve içeriği önceden düzenlenmiş kurallara dayanır ve bir yasal dayanağı bulunur. Uygulanabilir ve doğrudan icra edilebilir işlemlerdir. İdari işlemin öğelerinden biri olan sebep unsuru, bir işlemin yapılmasını gerektiren neden gerçekleşmiş midir? Buna dikkat edilir.¹⁴³

4) İmar Planlarında Konu Unsuru

İdari işlemlerin doğurduğu hukuki sonuç o idari işlemin konusunu teşkil eder. Özel hukukun asıl temeli akit serbestisi olduğu halde idari işlemlerde bir statü hukukuna işaret edilmektedir. Önceden belirlenmiş olan idari düzenlemelere herkesin uyması beklenir. Anayasaya ve kanunlara uygun olarak çıkarılan hukuki idari düzenlemeler ışığında idare, işlem ve eylemlerini gerçekleştirir. Anayasa ve kanunlardan sonra bir hiyerarşi içinde tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemeler (genelge, tamim, tebliğ, sirküler vs.) idarenin uğraş alanlarının sınırlarını belirtir. İmar planları, mevzuat hiyerarşisinin içinde yönetmelikler sırasında değerlendirilmektedir. Ancak özellikli bir konumunun olduğu da bir gerçektir. Bulunduğu bu konumdan hareketle imar planlarının konusunu genel olarak başlıca bölge tipleri, nüfus yoğunlukları, yapı adaları, yollar gibi hususlar oluşturur.¹⁴⁴

İdari işlem tesis olunurken hukuka aykırı olarak karar verilmesi; örneğin dayanağın mevzuata aykırı olması, mevzuata aykırı karar alınması veya karar alınamaması, alınmaması gereken bir kararın alınması, kanunda açık hüküm olmamasına rağmen hak ve özgürlüklerin kısıtlanması veya kişilere yükümlülükler getirmesi, mevzuatın yanlış yorumlanması, takdir yetkisinin bilerek veya bilmeyerek istismarı, verilen bir yetki düzenlemesinin ilgisi olmayan başka bir husus için kullanılması dikkat çeken hususlardır. İdari yargı idarenin buna benzer uygulamalarına iptal kararı ile cevap vermektedir.¹⁴⁵

5) İmar Planlarında Amaç Unsuru

İdari işlemin yapılış sürecine baktığımızda yetki ve şekil unsuru dışsal, sebep, konu ve amaç unsurları ise içsel yani işlemin esasına, özüne ilişkin unsurlardır. İdari işlemin

¹⁴³ TAN (2011), s.227-228

¹⁴⁴ SANCAKDAR (1996) s.203

¹⁴⁵ <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der29m5.pdf> (Erişim Tarihi: 25.11.2015)

amacının “kamu yararı” olduğu açıktır. Aslında kamu yararı yasama organının nihai hedefleri arasında gösterilir ancak, bu varsayımdan idare de yararlanır ve idarenin her türlü faaliyeti aksi kanıtlanmadıkça kamu yararına kabul edilir.¹⁴⁶ Kamu yararı değişken olmakla birlikte bir planın diğer plana göre daha iyi olması halinde daha iyi olan planın tercih edilmesi gereklidir. Şartların ve amaç unsurunun değişmesi, idarenin tercihlerini de etkiler.

Amaç genel veya özel olsun, aranan ilk şart idari işlemin kamu yararını¹⁴⁷ gözetmesidir. İdareye tanınmış olan yetkinin kamu yararı dışında başka bir amaçla kullanılmış olması yani kişisel veya siyasal amaçla kullanılmış olması işlemin idari yargı tarafından iptaline yol açabileceği düşünülmelidir.

B) İMAR PLANLARINDA ONAY VE DEĞİŞTİRME

Buraya kadar imar planının tanımı, plan türleri, imar planlarının hazırlanması¹⁴⁸ ve planın hukuki yönü ele alınmıştır. İmar planı yapmaya yetkili merciler de bu kapsamda değerlendirilmiştir. Belediyeler, özel idareler ve özel yetki hallerinde imar planı yapma yetkisini haiz diğer kurum ve kuruluşlar bu yetkisini kullanmaktadır.

O halde gelinen aşamada imar planının onayı veya onaylanmış olan imar planının değiştirme usulü asıl konu olmaktadır. Konu iki başlık altında değerlendirilecektir.

1) Onay Usulü

İmar planının (nazım imar planı veya uygulama imar planı) üst ölçekli planlarla ve bu plan kararlarıyla uyumluluğu gözetilerek belediye sınırları ve belediye mücavir alan sınırları dahilinde yetkili belediye organı olan belediye meclisince onaylanır. Yetkili belediyede mevcut olan imar komisyonu¹⁴⁹ yapmış olduğu plan çalışmasını belediye

¹⁴⁶ SARAÇ, Osman. “Kamu Yararı Kavramı”. **Maliye Dergisi**. S.139, Ocak-Nisan, 2002, s.16-26; Aktaran TEZCAN – POYRAZ (2013), s. 3

¹⁴⁷ “Kamu alanında kalan ve kamu yararı amacıyla kamu gücü kullanılarak davacıdan alınan taşınmazın daha sonra davalı idarece yapılan imar planı değişikliği ile imar adasına dahil edilmek suretiyle kullanım amacının değişmesi sonucunda davacıya bedelsiz iade edilmesi gerektiğinden aksi yönde verilen mahkeme kararında isabet bulunmamaktadır” D.6.D. E. 2012/5723, K. 2015/5912, T. 13.10.2015; D.6.D. E. 2012/1191, K. 2015/2381, T. 16.4.2015

¹⁴⁸ Halihazır harita, jeolojik rapor, DSİ rapor ve projeleri, sit alanları, enerji nakil hatları, Devlet karayolu geçişleri, kıyı kenarı, TCDD güzergahları, liman, havaalanı, orman sınırı gibi bilgiler toplanarak amaç; analizler, bilgilerin yorumu ve sentezi sonucunda plan hazır hale getirilir.

¹⁴⁹ İmar komisyonuna ilişkin düzenleyici hüküm 5393 sayılı Belediye Kanunu md.24’te “ihtisas komisyonları” başlığı altında yer alır. Bu hükmün 3. fıkrasına göre: “Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar

başkanına tevdi eder. Belediye başkanı bekletmeksizin Belediye Meclisine havale ederek onaylanmasını temin eder. Nitekim 3194 sayılı İmar Kanunu md.8/b¹⁵⁰ bu hususa vurgu yapmaktadır.

Demek ki onay mercii belediyeler ve mücavir alan sınırları dahilinde belediye meclisi, mücavir alan sınırları dışında valilikler olmaktadır. Burada onay mercii açısından iki hususa değinmekte yarar vardır. Birincisi 12/11/2012 tarih 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanunun yeni düzenlemesidir. Bu kanunun yürürlüğe girinceye kadarki büyükşehir sayısı 16 idi. Bunlardan ikisi (İstanbul ve Kocaeli) il sınırlarının tamamında yetkiliydi. Yani il mülki sınırları aynı zamanda belediye yetki sınırlarını da ifade ediyordu. 14 adedi ise halk dilinde Pergel Yasası¹⁵¹ olarak adlandırılan 2008 tarihli 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile sınırları yeniden belirlenmişti. Ancak 16 büyükşehir belediyesinin tümünde bir alan yerel yönetim birimi olan il özel idaresi tüzel

kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.” Ayrıca aynı maddenin devam eden fıkralarında ihtisas komisyonlarında görüşülen hususların daha sonra belediye meclisince karara bağlanacağı ve bu komisyonların raporlarının aleni olduğu, halka duyurulması gerektiği gibi hususlara da yer verilmiştir. Bunun dışında söz konusu komisyona konuyla ve söz konusu çalışmayla ilgisi olan idari birimlerin temsilcileri ile üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının da oy hakkı olmadan katılabileceği hususu da düzenlenmiştir.

¹⁵⁰ 3194 sayılı İmar Kanunu md.8: “...belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer... Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. (Yeniden düzenleme üçüncü cümle: 12/7/2013-6495/73 md.) Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları on beş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.

Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.

Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlığa gönderilir.

İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.”

¹⁵¹ Valilik binası merkez alınmak üzere nüfusu 1000000’a kadar olan iller için 20km, nüfusu 1000001-2000000 arasında olan iller için 30km, nüfusu 2000000’dan fazla olan iller için 50km olarak belirlenen büyükşehir belediye sınırı dairesel bir alanı kapsadığı için “Pergel Yasası” adını almıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZÇELİK, Yusuf. “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”. **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**. S. 19, Y.5, Ekim, 2014, s.601

<http://www.taa.gov.tr/dosya/dergiler/taad19/files/assets/basic-html/page601.html> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

kişiliğini sürdürmekteydi. İşte 6360 sayılı Kanun 16 büyükşehir belediyesine ilaveten 14 adet daha kurarak 30 adet büyükşehir belediyesi oluşturmuş ve bu illerin özel idarelerini lağvetmiştir. İkincisi ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun md.8/b ile valiliklere verilen imar planı yapma, onaylama ve uygulama yetkisi, 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idaresine verildiğinden kaldırılmıştır.¹⁵² Bu kanunun yürürlüğüne kadar valilikler taşra teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiri olarak kendi uhdesinde bulunan Bayındırlık ve İskân İl Müdürlüğü bünyesindeki imar şube müdürlükleri kanalıyla söz konusu işleri yürütmekteydi. Ancak bu değişiklikle il genel meclisleri imar planını onaylama yetkisini haiz bulunmaktadır. Söz konusu İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte valiler il özel idaresi bünyesindeki Bayındırlık Ve İskân Şube Müdürlüğü kanalıyla imar planlarının yaptırılmasında rol oynamaktadır. Ancak 6360 sayılı Yasa ile birlikte 30 ilde İl Özel İdarelerinin bu yetkisi de kalmamış olup kalan 51 ilde de adı değişmiş İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü¹⁵³ kanalıyla imar faaliyetlerini devam ettirmektedir.

İl çevre düzeni planı ise farklı bir mahiyet arz etmektedir. Bu plan valinin koordinasyonunda 30 büyükşehir belediyesinde, büyükşehir belediye meclisince görüşülerek onaylanır. 51 ilde ise yine valinin koordinasyonunda il genel meclisi ve il belediye meclisince birlikte hazırlanarak onaylanır.¹⁵⁴

Belediyelerde nüfusu 10.000'i aşmayan beldelerin imar planı yapma zorunluluğu olmayıp ancak belediye meclisince imar planı yapma kararı alınırsa yapılabilir. İmar planlarının hazırlanması ve onaylanması için belediye ve özel idareler dışında yetkili kılınan kurum ve kuruluşlar ile bunların organları da söz konusudur. Özel imar yetkisi verilmiş olan

¹⁵² 5302 s. İl Özel İdaresi Kanunu md.6'da İl Özel İdarelerinin görevlerinden bahsedilmiştir. Bu maddenin b fıkrası hükmü imara ilişkindir ve şu şekildedir: "İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...)(1); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, Yapmakla görevli ve yetkilidir. Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır." <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim Tarihi: 27.11.2016)

¹⁵³ Bayındırlık Ve İskân Şube Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının adının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değişmesi sebebiyle İmar ve Kentsel İyileştirme Müdürlüğü adını almıştır.

¹⁵⁴ 5302 s. İl Özel İdaresi Kanunu md.6'da İl Özel İdarelerinin görevlerinden bahsedilmiştir. Bu maddenin b fıkrası hükmü il çevre düzeni planları ile ilgili olarak şu şekilde devam etmektedir: "İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. (Ek cümle: 1/7/2006-5538/26 md.) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır." <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (Erişim Tarihi: 27.11.2016)

her bir kurum ve kuruluş, kendi mevzuatında, İmar Kanunu'nda ve yönetmeliklerde belirtilen esas ve usullere uymak zorundadır. Tıpkı belediyeler ve il özel idarelerinin uyma zorunluluğu gibi. Usul ve esasta meydana gelecek noksanlıklar veya mevzuatın tersine hükümler içeren planların geçersiz olacağı açıktır. Ancak eksiklikler giderilerek onaya sunulmak kaydıyla yürürlük kazanabilecektir.

Belediyelerde imara ilişkin her türlü plan meclise gelmeden imar komisyonuna belediye başkanı tarafından havale edilir. Komisyon 10 iş günü içerisinde görüşmeleri tamamlar. Alınan karar doğrultusunda belediye meclisine gönderilir.¹⁵⁵ Belediye meclisince onaylanan imar planları belediye başkanına gereği yapılmak üzere gönderilir. Belediye başkanı da karara bağlanmış imar planını içeren belediye meclisi kararını en geç 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki amirine gönderir. Böylece prosedür tamamlanmış, plan yürürlüğe girmiş olur.

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu md.7/b uyarınca nazım imar planı yapmakla yetkilendirilmiştir. Büyükşehir belediyeleri de diğer belediyeler gibi planı komisyonda görüşüp büyükşehir belediye meclisinde onaylatır. En son bu planı valiye sunarak yürürlüğe girmesini¹⁵⁶ sağlar, gönderilmezse karar yürürlüğe girmez.

Büyükşehir belediyelerinin nazım imar planını yürürlüğe koymasından itibaren bir yıl içinde ilçe belediyeleri uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapabilirler. Yapmamaları halinde büyükşehir belediyeleri bu planları da re'sen yapma yetkisine sahip olur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu md.7/b hükmünden daha önce de bahsettiğimiz gibi büyükşehir belediyelerinin nazım imar planlarını yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama yetkisi vardır. Bunun dışında ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesinin hazırlamış olduğu nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama

¹⁵⁵ 5393 s. Yasa md.24'te geçen ihtisas komisyonlarına ilişkin hükme ek olarak 9.10.2005 tarih 25961 s. Resmî Gazete'de yayınlanan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md.21'e de değinmekte fayda vardır. Bu hükümde komisyonların en az 3 en çok 5 üyeden oluşabileceği belirtilmiş, il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ayrımı yapılarak kurulması zorunlu olan komisyonlara değinilmiştir. Bu halde plan, bütçe ve imar komisyonları bu ayrım dışında kalarak nüfusu ne olursa olsun her belediyede kurulması zorunlu komisyonlar olarak yer almıştır. Ayrıca imar ve bütçeye ilişkin hususlarda imar ve bütçe komisyonlarında görüşülmeden doğrudan belediye meclislerince karar verilmesi yasaklanmıştır. Diğer bir deyişle belediye meclisi imar ve bütçeye ilişkin bir konuda karar almadan önce bu hususun imar ve bütçe komisyonlarında görüşülüp söz konusu komisyonlarca rapor hazırlanması gerekmektedir.

¹⁵⁶ 5216 s. Kanun md.14/3: *"Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez."*

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

imar planlarını, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını büyükşehir belediyesinin aynen ya da değiştirerek onaylama ve uygulanmasını denetleme yetkisi vardır. Ayrıca büyükşehir belediyelerine, bir yıl içinde söz konusu planları yapmayan ilçe belediyelerinin yerine geçerek planları bizzat yapma yetkisi verilmiştir. Görüldüğü gibi büyükşehir belediyelerinin hem sınırları hem de yetkileri oldukça genişlemiştir. Bu yetkilerin hem yer hem de konu bakımından arttırılması, planlamanın tek odaklı hale getirilmesi, planlamanın bir bütün halinde işlemlerini sağlamak amaçlı yapılmıştır. Ancak uygulamada bu husus ilçe belediyelerini, büyükşehir belediyeleri karşısında hem vesayet hem de bir nevi hiyerarşi ilişkisi içinde bırakmış olup kamu tüzel kişiliğine sahip bu kuruluşları adeta birer şube müdürlüğü statüsüne indirgemıştır.

Plan görüşme ve onay aşamalarında ortaya çıkabilecek birtakım uyuşmazlıklara değinmek yerinde olacaktır. Bu uyuşmazlıkların meclis, başkan ve mülki amir arasında çıkması muhtemeldir. Meclisten geçen “plan onay kararı” belediye başkanı tarafından 5 gün içinde meclise iade edilebilir. Mecliste yeniden görüşülmesi halinde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen planlar kesinleşir. Kesinleşen planlar aleyhine belediye başkanı 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir. Burada idari yargıya genel başvuru süresi olan 60 günlük süre terkedilmiştir.

Kesinleşen kararların yürürlüğe girmesi için kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi gerekir. Valilik veya kaymakamlıkça plana karar tarihi, teslim tarihi, tarih ve kayıt numarası düşülerek kararı alan belediyeye tevdi edilir. Yürürlük bu şekilde sağlanır.¹⁵⁷ Mülki amire idari yargıya başvurma yetkisini içeren hüküm Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin nazım ve uygulama imar planları ile il özel idaresi imar ve bayındırlık komisyonunda kararlaştırılan imar planları hemen hemen aynı süre, şekil ve esasları içermektedir.

Böylece onay aşaması ve yürürlük aşaması tamamlanmış olur. İmar planı teklifinin belediye meclisince görüşülüp onaylanmaması durumunu ise Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.32¹⁵⁸ düzenlemiştir. Buna göre onaylanmayan imar planı teklifleri 30 gün

¹⁵⁷ 5393 s. Belediye Kanunu m.23 vd.

¹⁵⁸ MPYY md.32/4: “Plan onaylamaya yetkili idarelerin karar mercilerince uygun görülmeyen imar planı teklifleri gerekçeleri belirtilmek suretiyle idarelerce otuz gün içinde ilgisine yazı ile bildirilir”

içinde ilgisine bildirilir. Ancak planların ilanı ile kesinleşmesi ve vatandaşlarca yapılan itirazlar nihai aşamayı oluşturmaktadır. Bu ana kadar ilerleyen plan sürecinin vatandaşlar açısından ilan ve ihtiyari olarak itiraz yolunun tüketilmesi gerekmektedir. İmar planlarının ilgili belediyenin, kurum veya kuruluşun, özel idarenin ilan panosunda, ilgili kurum ve kuruluşların internet sitelerinde bir ay müddetle askıya çıkarılması gerekir. İmar planlarının askı süresinin bir aydan az olması mümkün değildir.¹⁵⁹ Askıya çıkarılan planlara yapılan itiraz, 30 gün içinde karar merciine gider ve 30 gün içinde karara bağlanır. Bu karar sonucunda itiraz reddedilirse plan kesinleşir. İtiraz kabul edilir ve planda değişikliğe gidilirse yapılan değişikliklere ilişkin süreç tıpkı planın ilk yapılışındaki gibi işler. Ancak bu kısımda dikkat edilmesi gereken husus, itiraz edilen kısım dışında kalan plan hükümlerinin kesinleşmiş olduğudur. İtirazın kabul edildiği kısım ile ilgili olarak süreç yeniden aynı şartlarla işler. İtiraza ilişkin karar açıklandıktan sonra yahut süresinde cevap verilmemek suretiyle zımnen reddedildiğinde dava açma süresi işlemeye başlar.¹⁶⁰

2) Değişirme Usulü

İmar planı revizyonu, imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya bir kısmının yenilenmesi amacıyla yapılabilir. Revizyon ile planın işlevselliği arttırılmış olur. Eğer mevcut plan ihtiyaca yeterli gelmiyorsa planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde ilave imar planı yapılabilir.¹⁶¹

İmar planı değişiklikleri ise plan ana kararlarına uyumlu, plan sürekliliğini gözetken, bütünlüğünü bozmayan, sosyal ve teknik altyapı dengesini koruyarak kamu yararını dikkate

¹⁵⁹ Aynı düzenleme Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.33/1'de de ifade edilmekle birlikte "... en geç 15 işgünü içinde 30 gün süreyle... ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve... internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edilir" hükmünü içerir. "1ay" ya da "30 gün" tabiri çelişki doğurduğu takdirde İmar Kanunu hükmünün esas alınacağı tartışmasızdır. KALABALIK (2014), s. 220-221; 3194 s. İmar Kanunu md.8/b: "Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir." <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

¹⁶⁰ Burada dikkat edilmesi gereken husus, imar planlarına karşı yargı yoluna başvurulması için farklı yollar olduğudur. Buna göre ilgililerin 30 günlük askı süresi içinde karara itiraz edebileceklerinden bahsedilmiş olmakla birlikte bu hüküm bir zorunluluk anlamı taşımamaktadır. Diğer bir deyişle ilgililer 30 günlük askı süresinde plan kararı alan idareye itirazda bulunabileceği gibi kararın 30 günlük ilan süresinin bitiminden itibaren 60 gün içinde idari yargıya da başvurabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. CANBAZOĞLU, Kerem- AYAYDIN, Dilhun. "İmar Planlarının Yargısal Denetimi – I". **TBB Dergisi**. (93), 2011, s.257-275

¹⁶¹ MPYY md.25

alan ve teknik ve nesnel gerekçelere dayalı olarak yapılabilir.¹⁶² Plan değişikliği sadece idarenin başlatabileceği bir süreç olmayıp ilgililer de plan değişikliği talebinde bulunabilir. Danıştay içtihadında¹⁶³; *“ilgililerin imar planı tadilatı istemlerinin, idarelerce çevredeki nüfus, yoğunluk, sosyal donatı dengesi ve kamu yararı yönünden irdelenmesi gerektiği; planlamanın genel ilkelerinin dikkate alınarak uyumsuzluk konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varılması durumunda plan değişikliğine gidilmesi mümkündür”* denilerek imar planı değişikliğinin yapılabilmesi için gözetilmesi gereken koşullar belirtilmiştir. Buna göre plan değişikliği konusunda idarenin her ne kadar takdir yetkisi olsa da bu yetki sınırsız değildir. İdare imar planı değişiklik yetkisini kullanırken MPYY md.26’da sayılan kıstaslarla¹⁶⁴ bağlıdır. Bu sebeple imar planları konusunda idarelerin imar planlarını her daim değiştirme yetkileri bulunmamaktadır.¹⁶⁵

Gerek plan revizyonu ve ilaveleri ve gerekse imar planı değişiklikleri, imar planı yapımının geçirdiği sürecin aynısını geçirecektir. Bu süreç tamamlanmadan revizyon, ilave ve değişiklikler onaylanmış ve yürürlüğe girmiş olmaz.¹⁶⁶

İmar planları dışında farklı tür ve amaçta olan planlarda yapılan değişiklik ve revizyonlar da tıpkı nazım ve uygulama imar planlarında olduğu gibi aynı sürece tabidir. Onaylanması ve yürürlüğü ana planın prosedürüne benzer. Kıyılar, sit alanları, milli parklar, özelleştirme alanları, OSB, GAP İdaresi, turizm alan ve bölgeleri, toplu konut alanları, tarımsal alanlar, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, Boğaziçi öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri, TCDD ve KGM yetki güzergahları, TSK alanları bunlara başlıca örnek teşkil eder.

¹⁶² MPYY md.26

¹⁶³ D.6.D. E.2009/14173, K.2011/2660, T.06.07.2011

¹⁶⁴ MPYY md 26’ya göre yapılacak olan plan değişikliklerinin plan ana kararlarının yapısı ve bütünlüğü ile sosyal ve teknik altyapısını bozmayacak nitelikte olması gerekir. Sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren bir plan değişikliği yapılamaz. Kat adedinde (emsal) bir değişiklik yapılacaksa bölgenin özellikleri dikkate alınarak, dengenin bozulmaması gözetilerek yapılmalıdır. Devamlılığı olan yolların şerit sayısının azaltılması söz konusu olamayacağı gibi belli genişlikten az yaya ve trafik yolları da açamaz. Son olarak Karayolları Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğunda olan yollar için bu kurumdan görüş alınmalıdır.

¹⁶⁵ KARA, Seyfettin. **Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 25

¹⁶⁶ 3194 İmar Kanunu m.8/1,b

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR PROGRAMI VE İMAR PLANLARININ UYGULANMASI

D) İMAR PROGRAMI

İmar planı olmadan imar programı düşünülemez. O halde belediyelerde ve 51 ilin belediye mücavir alan sınırları haricinde özel idarelerde imar programı gerçekleştirilip yürürlüğe sokularak plana uygun işler yapmak mümkündür. Özellikle nazım imar planına uygun olarak onaylanıp hayata geçirilmiş olan uygulama imar planının hangi safhalarının gerçekleştirileceği imar programında gösterilmektedir. İmar programında yer almayan bir imar faaliyeti idari ve hukuki anlamda sakatlıklar içerir. O sebeple programsız herhangi bir işlem veya faaliyet düşünülemez. İmar programı tüm aşamalardan geçip sonunda itiraz yolu tamamlanarak askıdan inmiş ve ilanı ile kesinleşmiş olan imar planının hayata geçirilmesi için hazırlanan 5 yıllık bir çalışma metnidir.¹⁶⁷

İmar, yapı, kamulaştırma, yol, meydan, park, yapılar ve tesisler gibi işlerin belediye ve özel idarelerin mali imkanları oranında gerçekleştirilmesi için bir programa bağlanması mevzuatın emridir.¹⁶⁸

5393 sayılı Kanun md.18/u, “imar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek” şeklinde düzenlemiştir. Görülüyor ki açık bir şekilde belediyelere imar programı yapma yetkisi ve görevinin, bu kanunda olduğu gibi diğer bir yerel yönetim kanunu olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da nasıl kullanılacağı ifade edilmemiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun yürürlük tarihine kadar bu yetki Valiliklere verilmişti.¹⁶⁹ Ancak 5302 sayılı kanunun valiliklere tanınan imar yetkisinin özel idarelere devredilmesini içeren hükmü olmakla birlikte bu yetkinin yeni şartlarda nasıl uygulanacağı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın icrai ve TBMM’nin yasama çalışmasına kalmıştır.¹⁷⁰

¹⁶⁷ 3194 s. İmar Kanunu md.10: “Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar”
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>
(Erişim Tarihi: 29.11.2016)

¹⁶⁸ 3194 s. İmar Kanunu md.10, 5393 s. Belediye Kanunu md.18/u
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi:29.11.2016)

¹⁶⁹ 3194 s. İmar Kanunu m.8

¹⁷⁰ KALABALIK (2014), s.257-258

A) İMAR PROGRAMININ TANIMI VE HAZIRLANMASI

İmar programı, içeriği dikkate alındığında 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ana konusunu oluşturur. Belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç üç ay içinde bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar.¹⁷¹

İmar programı hazırlanmasına ilişkin en önemli idari metin 12 Haziran 1990 tarihli 1650 sayılı "5 Yıllık İmar Programı Yapımı" konulu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) genelgesidir. Bu genelgeye göre belediyelerin yetkisi ve sorumluluğunda olan imar planı yapımı ve imar planının kesinleşmesinin ardından 3 ayı geçmeden 5 yıllık bir imar programına vurgu yapılarak belediyelerin imar programı yapımında dikkat edecekleri hususları sekiz başlık altında toplanmıştır.¹⁷² Buna göre programın belediyece onaylanmasından sonra Bakanlığa gönderilmemesi, programın sadece onaylı imar planı olan belediyelerce yapılması, programın 5 yılı kapsamı, ödenek konmuş olması, yapılacak işlemin önceliklerinin belirtilmesi, bir önceki programda olup da gerçekleştirilemeyen işlerin mevcut programın ilk dilimine konması, programın yürürlüğü

¹⁷¹ 3194 s. İmar Kanunu'nun "İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10.maddesinin devamı: "Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>

(Erişim Tarihi: 02.12.2016)

¹⁷² 1650 sayılı genelgede imar programları bakımından yapılan hatalara da değinilerek programın hazırlanmasında dikkat edilecek hususlar şu şekilde belirlenmiştir:

"1- 5 Yıllık İmar Programları yasa gereği belediyelerce onaylanacağından ayrıca onaylanmak üzere Bakanlığımıza gönderilmemesi,

2- 5 Yıllık İmar Programının sadece onaylı imar planı olan belediyelerce düzenlenmesi,

3- Programın gün, ay ve yıl olarak tam 5 yılı kapsamı,

4- 5 Yıllık İmar Programının başlangıç tarihi olarak belediye meclis karar tarihi veya meclis kararında belirlenebilecek daha sonraki bir tarih olabileceği,

5- Belediye Meclis Kararında;

a- Yıllara göre ayrı ayrı ödenek konulması,

b- Yapılacak işlerin önceliklerinin yıllar itibarıyla belirtilmesi,

6- Bir önceki programda olup da gerçekleştirilmeyen işlerin yeni yapılan programın ilk yılı dilimine alınması, (bu işler programdan çıkarılmamalıdır.)

7- 5 Yıllık imar programları süresi bitimine kadar geçerli olacağından program bitmeden yeni bir program yapılmamalıdır. Ancak önem ve öncelik arz eden bir iş olduğunda ek program yapılmalıdır.

8- Program devam ederken imar planlarında değişiklik yapılırsa, tekrar yeni bir program yapılmasına gerek olmayıp bu durumda ek program yapılması"

<https://www.csb.gov.tr/turkce/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=mevzuat&Id=291>

(Erişim Tarihi: 02.12.2016)

devam ederken yeni bir program yapılmaması ancak öncelik arz eden bir iş olduğunda ek program yapılması başlıcalarıdır.

İmar programı, belediyenin imarla ilgili teknik birimince hazırlanabileceği gibi tıpkı imar planının hazırlanmasında olduğu gibi dışarıda da hazırlatılabilir. İhale yoluyla imar planı yapmaya ehil olan bürolar kanalıyla hazırlatmak mümkündür. Süresinde belediye başkanı tarafından imar komisyonuna veya imar ve bayındırlık komisyonuna havale edilen imar programı metni belediye meclisine görüşülmek üzere gönderilir. Belediye meclisince mevcudun salt çoğunluğu ile kabul edilerek süreç tamamlanmış olur. Komisyon ve meclisteki görüşmeler, toplantı yeter sayısı, belediye başkanının tekrar görüşülmek üzere programı geri göndermesi veya dava hakkı, mülki amire iki suret gönderilmesi, yargı yoluna taşınması halinde bekleme süre ve şartları, askıya çıkma ve ilan esas ve usulleri aynı imar planında olduğu gibidir. İmar programının 5 yılı içermesi, her seçim döneminde seçilen belediye başkanının görev yapacağı 5 yılda plan çerçevesinde hangi icraatlara ağırlık vereceğini göstermesi bakımından önemlidir.

B) İMAR PROGRAMININ GÖRÜŞÜLMESİ

İmar programı taslağı, imar komisyonunda üyelere baştan itibaren okunur. Toplantıya imarla ilgili olan kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri de davet edilebilir. Onlara da söz vererek görüşleri alınır. Belediye başkanı da toplantıya katılarak taslağı takip edebilir. İmar programının okunmasına sunuş bölümü ile başlanır. Burada 3194 sayılı İmar Kanunu'na uygun olarak kesinleşen uygulama imar planının hükümlerinin bir öncelik sıralamasına göre eldeki kısıt imkan ve kaynaklarla hayata nasıl geçirileceği anlatılır. Kamulaştırma işleri, irtifak hakkı tesisi, yeni revize edilen imar faaliyetleri, imara yeni açılan mahalleler, yol güzergahları, plana uygun diğer iş ve işlemler “sunuş” kısmında ifade edilir. Daha sonra 5 yıllık imar programlarının hazırlanmasında ilkeler hatırlatılır. Böylece Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın genelgesine göre programın hazırlanmış olduğuna işaret edilir.

Prensip olarak 5 yıllık imar programında belediyenin yapması gereken işler tamamlanmadan yeni bir program yapılamaz. Ancak program bütünüyle süresinden önce hayata geçirilirse o zaman ek program yapılabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kamulaştırma talepleri ile bizzat belediyenin kamulaştırmaları, yeterli ödenek olduğu takdirde programda yerini alacaktır. İmar planlarına paralel olarak yerel halkın çıkarlarının ve kamu menfaatinin maksimize edilmesi gerekir. Bu hükmün somut olarak nasıl

uygulanacağı belirtilir. Hak sahiplerinin talebi dikkate alınarak uygun parselasyon planları hazırlanır.

İmar planı ve uygulaması tamamlanan gelişme konut alanlarındaki yol kodları belirlenir. Kent içi ulaşım ağının standardının yükseltilmesi, kamulaştırma ve teknik projelerin hazırlanması ve ayrıca park yeşil alan, sosyal tesisler, kültürel alanlar gibi yerlere dönük kamulaştırmalar ve inşaa faaliyetlerinin başlatılması sağlanır. Gerekli görülen yerlerde arazi ve arsa düzenlemelerinin yapılması, ifraz ve tevhid işlemleri, sit alanına giren yerlerin korunması ve çevre düzenlemesi işleri, orman ve koru alanlarının oluşturulması, beden eğitimi ve spor tesisleri için programda öngörülen işlere yönelik çalışmalar yapılır. İmar programları hazırlık aşamasından sonra yukarıda da belirtildiği üzere belediye imar komisyonuna ya da büyükşehir belediyesi imar ve bayındırlık komisyonuna belediye başkanı tarafından havale edilir. Burada görüşme süresi ancak 5 gündür.¹⁷³ İmar programının bu süre zarfında görüşülerek karara bağlanması gerekir.

İmar programının komisyonda görüşülmeden doğrudan belediye meclisine getirilerek gündeme alınması mümkün değildir. O halde önce komisyonda oylanarak katılanların salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekir.¹⁷⁴ Belediye meclisine gelen imar programı madde madde okunarak oylanır. Sonunda programın tamamı bütün olarak oylanır. Belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin başkanı sıfatı ile dilerse meclise başkanlık yapar. Belediye meclisi imar programını belirtilen sürede karara bağlar. Oylamada eşitlik olması durumunda belediye başkanının oy verdiği taraf lehine karar çıkmış sayılır.

¹⁷³ Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md.6/5: “Toplantı süresi bütçenin görüşüldüğü toplantılarda yirmi, diğer toplantılarda beş günü aşamaz. Bu süreler uzatılamayacağı gibi (Ek ibare: RG-27/11/2014-29188), bu maddenin son fıkrasında belirtilen usul dışında olağanüstü toplantı da yapılamaz.” <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9529&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Belediye%20Meclisi%20%C3%87al%C4%B1%C5%9Fma%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi> (Erişim Tarihi: 02.12.2016)

¹⁷⁴ Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md.10/1: “Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Belediye başkanı, meclis üye tam sayısına dâhildir. Oyların eşitliği halinde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılır.” <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9529&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Belediye%20Meclisi%20%C3%87al%C4%B1%C5%9Fma%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi> (Erişim Tarihi: 02.12.2016)

Nüfusu 10.000'den aşağı olan yerlerde imar planı yapma veya yaptıрма zorunluluğu olmadığından doğal olarak imar programı da olmayacaktır.¹⁷⁵

İmar planının belediye meclisinde görüşülme ve kesinleşme usulünün, imar programları açısından da geçerli olduğunu belirtmiştik. Burada büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında, ilçe belediyelerinin almış olduğu imar kararlarının onaylanması hususunda “*sui generis bir durum*”¹⁷⁶ ortaya çıkmaktadır. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md.17/2'ye göre ilçe belediyelerinin imara ilişkin almış oldukları kararlar, büyükşehir belediye meclisince görüşülerek büyükşehir belediyesinin yapmış olduğu nazım imar planına uygun olup olmadığı karara bağlanır yahut değiştirilerek onaylanır.¹⁷⁷ İki farklı yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasında böylece büyükşehir belediyesinin lehine olan sıkı bir bağ, diğer bir deyişle yeni bir vesayet bağı¹⁷⁸ kurulmuş olmaktadır.

C) İMAR PROGRAMININ KESİNLEŞMESİ VE UYGULANMASI

İmar programının kesinleşmesi için ilgili belediye meclisince görüşülmesi, kabul edilerek askıya çıkarılması, 1 aylık askı süresince itiraz olmadığı takdirde kesinleşmesi esastır. İtiraz olduğu takdirde red kararı verilmişse hemen, incelenerek yeniden düzenleme yoluna gidilmişse söz konusu bölümün askı süresini tamamlamasıyla kesinlik kazanır.

İmar programının hazırlanması, görüşülmesi ve kabulü, kesinleşip uygulanması aşamaları, imar planlarının geçirdiği sürecin aynısıdır. İmar programları, imar planlarının hayata geçirilmesinde yol haritası görevi görür. Bu nedenle plana ilişkin süreci inceleyen

¹⁷⁵ 3194 s. İmar Kanunu md.7/1,b: “Son nüfus sayımında, nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırımları mecburidir. Son nüfus sayımında nüfus 10.000'i aşmayan yerleşmelerde, imar planı yapılmasının gerekli olup olmadığına belediye meclisi karar verir. Mevcut imar planları yürürlükte.”

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
(Erişim Tarihi: 02.12.2016)

¹⁷⁶ ALICI, Orhan Veli. **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**. 1. Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2012, s.167

¹⁷⁷ Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md.17/2: “Büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.”
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9529&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Belediye%20Meclisi%20C3%87a1%C4%B1%C5%9Fma%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi>
(Erişim Tarihi: 02.12.2016)

¹⁷⁸ KELEŞ, Ruşen. “Türkiye’de Anakent Yönetimi”. **Amme İdaresi Dergisi**. C.18, S.2, Haziran 1985, s.82; Aktaran; ALICI (2012), s.168

3194 s. İmar Kanunu md.8/1,b hükmü ile Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği md.33/1, 33/4 ve 33/5 hükümlerinden¹⁷⁹ çıkarım yapılabilir.

İmar planlarının onaylanarak kesinlik kazanmasından ve yürürlüğe girmesinden sonra ilgili belediyece en geç 3 ay içinde imar programı hazırlanması zorunludur. Programın belediye meclisinde görüşüleceği zaman ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri de davet olunur. Kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar için gerekli bilgilendirmeler yapılarak kamulaştırma işlemlerine başlanması sağlanır.

İmar programı imar planının bütünüyle ilgili bir idari işlemdir. Dolayısıyla sadece planın ana temasını değil rapor kısmının da hayata geçirilmesini kapsar. İmar programının uygulanması dediğimizde karşımıza imar planının uygulama yöntemleri olan “ıfraz ve tevhid, parselasyon, kamulaştırma ve kentsel dönüşüm” kavramları çıkar. Bu husus ayrı bir başlık altında daha ayrıntılı inceleneceğinden bu kısımda uygulama yöntemlerine genel hatlarıyla değinilecektir.

İmar programlarında en önemli husus kamulaştırmadır. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md.6/3 uyarınca kesinleşmiş imar planı ve buna bağlı imar programında gösterilen kamulaştırma işlemleri için kamu yararı kararı alınmasına gerek yoktur.¹⁸⁰ Burada önemli olan husus, belediyenin ve ilgili yatırımcı kamu kuruluşunun program doğrultusunda kamulaştırma talebinde bulunması ve ödeneğinin hazır olmasının zorunluluk arz etmesidir. Kamulaştırılacak alanlara ilişkin özel mülkiyet durumunda özel mülk sahipleri mevcut statüde yararlanmaya kamulaştırma işlemi tamamlanana kadar devam eder.

¹⁷⁹ MPYY md.33/1: “Çevre düzeni planı ve imar planları onaylandığı tarihten itibaren en geç on beş iş günü içinde otuz gün⁽¹⁾ ⁽²⁾süreyle herkesin görebileceği şekilde idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve idarelerin internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edilir.” MPYY md.33/4: “Planlara itiraz, otuz günlük ilan süresi içinde idareye yapılır ve itirazlar idarece değerlendirilir. İdarenin karar merciince itirazların reddedilmesi halinde, planlar başkaca bir onay işlemine gerek kalmaksızın red kararı tarihinde kesinleşir. İtiraz olmaması halinde planlar askı süresinin sonunda kesinleşir.” MPYY md.33/5: “İtirazlar; askı süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç otuz gün içinde ilgili idare karar merciine gönderilir ve en geç otuz gün içinde karara bağlanarak planlar kesinleşir.”

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.19788&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=MEKAN-> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

¹⁸⁰ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.6/3: “Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur. Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanıldığını gösteren bir karar alınır.” <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2942.pdf> (Erişim Tarihi: 03.12.2016)

Kamulaştırma özel mülkiyete tabi arsa ve araziler için söz konusudur. 3194 sayılı İmar Kanunu md.11'e göre¹⁸¹ Devletin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan yerler için "bedelsiz terkin" yöntemi benimsenmiştir. Bedelsiz terkin yapılamayacak istisnai alanlar bellidir. TSK, Vakıflar, güvenlik bölgeleri bunlara örnektir. Bedelsiz terkin yapılacak yerlerde varsa bina ve tesisler, belirlenecek bir bedel karşılığında devredilebilir. Yeni alanların belediyelere devri söz konusu olsa dahi vasfı değiştirilmeden muhafaza edilmeleri gerekir. Danıştay'ın bir kararında¹⁸² *"Devletin veya bir kamu tüzel kişisinin kamu yararı amacıyla aldığı bir taşınmazı daha sonra imar planı değişikliği ile kamu yararına kullanma amacı dışında kendi özel mülkü olarak tescil ettirmesi temel insan haklarından olan mülkiyet hakkına keyfi bir şekilde el konularak bireylerin sahip oldukları taşınmazları üzerinde özgürce tasarruf etmelerinin engellenmesi, mülkiyet haklarının ellerinden alınması hukuk devleti ilkesine aykırıdır"* denilerek dava konusuna ilişkin parselin belli bir kısmının bedelsiz olarak yol ve otopark yapılması amacıyla devredildiği, daha sonra davalı idarenin yapmış olduğu uygulamalar ile söz konusu kısmın yol ve otopark yapımı amacına aykırı bir şekilde yapı adasına dahil edildiğinden bahsedilmiştir. Kararın devamında ilgililerin arsanın belli bir kısmını bedelsiz terk etmelerinin sebebinin arazinin geri kalan kısmında yapılaşabilme amacı gütmeleri olduğu belirtilmiş ve yapılan imar planı değişikliği ile kullanım amacından sapılması sebebiyle ilgililere bedelsiz iade edilmesi gerektiğinden bahisle idare mahkemesinin kararını bozmuştur.

¹⁸¹ 3194 sayılı İmar Kanunu md.11: *"İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak, bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın halihazır kıymeti için takdir edilecek bedel ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur. (1) Bu suretle maledilen arazi ve arsalar belediye veya özel idare tarafından satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. Bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerh konur. Bu yerlerin kullanılış şekli, yeni bir imar planıyla değiştirilip özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde, bu yerler devir alınan idareye belediye veya özel idareye aynı usulle iade edilir. Buna aykırı davranışı sabit olan ilgililer şahsen sorumludur. Bu terkinler hiçbir şekilde resim, harç ve vergiye tabi değildir. (Değişik : 25/2/1998 - 4342/35 md.) Hazırlanan imar planı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanlar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar. (Ek fıkra: 24/7/2008-5793/14 md.) Hazinesin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve ağaçlandırılmak üzere izin verilen taşınmazlardan projesine uygun olarak ağaçlandırılanlar, imar planı kararıyla başka amaca ayrılamaz."*

¹⁸² D.6.D. E. 2012/5723, K. 2015/5912, T. 13.10.2015

Yine bir diğer kararda¹⁸³ davanın konusu, davacının davalı idareye başvurarak maliki bulunduğu parsel ile birlikte üçüncü bir kişiye ait parselin tevhid edilerek, yola ve yeşil alana rastlayan kısımlarının bedelsiz olarak terkedilmesini istemesi ve bu talebin idarece kabul edilip söz konusu tevhid işleminin gerçekleştirilmesi ancak parselin eski maliki olan davacı tarafından imar yolu ve yeşil alan yapılması için terk edilmiş bulunan taşınmaz üzerinde 5 yıl içinde terk amacına uygun düzenleme yapılmadığı gerekçesiyle taşınmazın iadesi için davacının yaptığı başvurunun reddedilmesi üzerine doğan uyuşmazlıktır. Bu uyuşmazlıkta idare mahkemesi davacının menfaat koşulunu sağlamadığı gerekçesiyle davayı usulden reddetmiştir. Bunun üzerine eski malik davacı temyiz yoluna başvurmuş ve Danıştay 6. Dairesi 5 yıl içinde terk amacına uygun düzenleme yapmadığı gerekçesiyle davacının taşınmazın iadesi yönündeki talebinin reddine ilişkin kararın iptalini talep etmekte menfaatinin bulunduğunu belirterek davanın esasına girilmesi gerekirken usulden reddedilmesini hukuka uygun bulmamış ve idare mahkemesinin kararını bozmuştur.

Kamulaştırma ve kamulaştırmaya dayalı kısıtlamalar yanında imar irtifakları yoluyla mülkiyet hakkının da kısıtlamaları mevcuttur. İdari irtifaklar bir yönüyle maliklerce kabul edilen kısıtlamalar olarak karşımıza çıkar. İnşaatlarda belirli bir yüksekliği aşmamak, güvenlik gerekçesiyle yapılacak bir binanın belirli bir mesafeden daha ileriye yapılmasına mani olmak, düzenleme ortaklık payı yoluyla arsa ve arazinin %40'ına kadarının kamuya terkini sağlamak bunlara örnektir.¹⁸⁴ İfraz ve tevhid işlemleri ile irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkini işlemleri belediye encümenlerince yapılmaktadır.¹⁸⁵

¹⁸³ Bu kararda ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 15.1.2008 tarihli, Karaman - Türkiye Davasında (Başvuru no:6489/03) verdiği karara atıfla; *"taşınmazın idareye bırakılması sırasında öngörülen amaca aykırı olarak, kamu yararına bir tesis yapılarak kısmen kullanılması nedeniyle taşınmazın geriye kalan kısmının iade edilmesine ilişkin talep hakkındaki ret kararını haklı görmemiş"* diyerek Kamulaştırma Kanunu md.35 hükmünün eski maliklerin haklarını arayamayacakları bir şekilde yorumlanmasının kamu yararı ile kişisel haklar arasındaki dengeyi bozacak şekilde olduğunu belirtmiştir. AİHM bu kararında *"Kamulaştırma Kanununun 35. maddesinin uygulamasının 1 No'lu Ek Protokol'ün 1. maddesinin gerekleri ile bağdaşmadığından, sözkonusu hüküm ihlal edildiğini belirtmiştir"* D.6.D. E. 2013/1349, K. 2014/372, T. 24.1.2014; Bedelsiz terkinine ilişkin olarak ayrıca bkz. D.6.D. E. 2015/461, K. 2015/7990, T. 29.12.2015

¹⁸⁴ 3194 s. İmar Kanunu md.14: *"Belediye veya valilikler, imar planlarının uygulanması sırasında, bir gayrimenkulün tamamını kamulaştırmadan o yerin muayyen saha, yükseklikte ve derinliğindeki kısmı üzerinde kamu yararı amacıyla irtifak hakkı tesis edebilir.*

Belediyeler veya valilikler, mümkün olan yer ve hallerde mal sahibinin muvafakatiyle, bedelsiz irtifak hakkı verme karşılığında, bedelsiz irtifak hakkı tesis edebilir"

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
(Erişim Tarihi: 03.12.2016)

¹⁸⁵ 3194 s. İmar Kanunu md.16: *"Belediye ve mücavir alan hudutları içindeki gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhid veya ifrazı, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkini, bu Kanun ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu belediye encümenleri veya il idare kurullarınca onaylanır."*

İmar Kanunu md.18 özel bir uygulama olup arazi ve arsa düzenlemelerini (parselasyon) içerir. Bu noktada parselasyon kavramıyla ilgili söz konusu madde hükmü esas alınarak tanım yapmanın yeterli olacağı kanaatindeyiz. Buna göre imar sınırları içinde bulunan arsa ve arazilerle ilgili olarak belediyeler, maliklerin muvafakati aranmaksızın ayırma, birleştirme, hak sahiplerine dağıtma ve tescil işlemlerini yaptırabilir. Belediye ve mücavir alan dışındaki yerlerde bu yetki valiliğe aittir.¹⁸⁶ 3194 sayılı Kanun md.18 ile belediyeler ile belediye ve mücavir alan sınırı dışındaki yerlerde valiliklere arsa ve arazi düzenlemeleri bakımından ve dolayısıyla mülkiyetin sınırlandırılması bakımından çok geniş yetkiler tanınmış bulunmaktadır. Mülkiyetin sınırlandırılması açısından bu kadar geniş yetkilerin tanınmış olması haliyle büyük mağduriyetleri de beraberinde getirebilir. Bu sebeple belediyelere ve valiliklere tanınan bu yetkinin “hamurlama” adı verilen bu uygulamanın malikler yönünden mağduriyetler yaratmayacak şekilde adaletli olarak kullanılması gerekmektedir. 2981 sayılı Gecekondu Kanunu ile getirilen ıslah imar planları da İmar Kanunu md.18 uygulamasının bir başka biçimidir.¹⁸⁷

Yetkili makamlara bir çalışma takvimi, kaynak ve yetki sunan, öncelikler listesi hazırlamasını sağlayan imar programının bir kentin yaşam kalitesinin arttırılmasında ne denli önem arz ettiği görülmektedir. Öyle ki imar programı imar planlarının somutlaşmış bir biçimi olmakla birlikte imar uygulamaları bakımından yetkili kurum ve kuruluşların yol haritası niteliğindedir.

II) İMAR PLANI UYGULAMA YÖNTEMLERİ

İmar planı uygulama yöntemlerinin, parselasyon planı ile malikler ve ilgililer üzerinde etkisi olmaktadır. Parselasyon çalışması, bir arsanın imar parsellerini hazırlayarak altyapıları tamamlandıktan sonra imar parsellerine dönüştürme uygulamasını ifade eder.¹⁸⁸

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
(Erişim Tarihi: 03.12.2016)

¹⁸⁶ 3194 s. İmar Kanunu md.18/1: “İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re’sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.”

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3194&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
(Erişim Tarihi: 03.12.2016)

¹⁸⁷ Yaşar (20808), s. 188-199

¹⁸⁸ ÇOLAK (2014), s.381

Parselasyonun en bariz vasfı arazi üzerinde ifraz ve tevhid ile uygulanacak yeni imar parselleri sağlamasıdır.

A) İFRAZ VE TEVHİD

Kelime anlamı olarak ifraz, “Arazinin parçalanması, bölünmesi, parsellere ayırma, araziyi imar açısından uygun parçalara bölme”¹⁸⁹ olarak tanımlanmış olup tevhid ise “birleştirme”¹⁹⁰ olarak nitelendirilmiştir. İfraz henüz imara açılmamış veya açılmışsa dahi yeni uygulama imar planı ilkelerine uyarlanması zorunlu görülen arsa ve arazi parçalarının imar parsellerine dönüştürülerek yapılaşmaya uygun hale getirilmesidir.¹⁹¹ Tevhid ise farklı imar parsellerinin imar mevzuatına göre verimli kullanılmasının önündeki engellerin kaldırılması amacıyla iki veya daha fazla imar parselinin birleştirilmesidir.¹⁹²

3194 sayılı İmar Kanunu md.15, ifraz ve tevhid işlerini düzenlemektedir. Bu maddenin 1.fıkrasına göre “İmar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına veya tevhidine izin verilmez”. Bu hükümden de anlaşılabacağı üzere ifraz ve tevhid işlerinin imar planına uygun olması gerekir. Planda parsel cepheleri belirlenmemiş yerlerde ifraz ve tevhid için asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir. İmar planı dışında kalan alanlarda 5000m²’den az ifraz ve tevhid yapılamaz.¹⁹³

İfraz, arazi veya parseller üzerinde plan ve mevzuata uygun olarak inşaat aşamasına geçmek için yapılan bir teknik çalışmadır. Tevhid ise araziye tatbik edilmiş parsellerin birleştirilmesidir. Bu tanım imar planı ve imar hukuku yönünden bir anlam ifade eder. Tapu mevzuatı ise tapu kütüğünde kayıtlı bir parselin teknik yöntem ve harita işlemleriyle birden çok parsel ayrılmasıdır. Böylece yeni haritaya göre tapuya tescil edilen parseller yeni bir hukuki hüviyet kazanmış olur. Keza tevhid de tapu kütüğüne kayıtlı gayrimenkullerin birleştirilerek yeni parseller oluşturulması ve yapılmış olan harita doğrultusunda tescil işlemlerinin tamamlanmasıdır.¹⁹⁴

¹⁸⁹ YILMAZ, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2005, s.298

¹⁹⁰ YILMAZ (2005), s.696

¹⁹¹ ÇOLAK (2014), s.384

¹⁹² ÇOLAK (2014), s.384

¹⁹³ ERGEN, Cafer. **İmar Hukuku**. Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 119

¹⁹⁴ ERCAN ASLANTAŞ - ŞİMŞEK - BERBEROĞLU (2006), s.30-32

Bu bilgiler ışığında imar parselleri üzerinde ifraz ve tevhid yapabilmek için parsellerin dayanağı olan bir uygulama imar planı ve bu plana dayalı imar programına ihtiyaç olduğu kadar kadastral paftalara da gereksinim olduğu muhakkaktır. Aynı özellikleri taşıyan ve birbirine bitişik olan parsellerin oluşturduğu alana ada denir. Daha çağdaş bir kent görünümünü sağlamanın bir diğer çalışması olan her imar adası aynı özellikleri ihtiva eden parsellerden oluşur.

İmar mevzuatı ve imar planına aykırı olmamak şartıyla taşınmazın maliki veya maliklerince ifraz ve tevhid talep edilmesi halinde idare uygun görüyorsa bu işlemler yapılır ve tapu kütüğünde yeni bir sayfaya kaydedilir. İmar Kanunu md.18'e göre yapılacak olan ifraz ve tevhid işlemleri ise tek taraflı olarak idarece gerçekleştirilir. Her ne olursa olsun imar planında yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan gibi genel hizmetlere ayrılan yerler muhafaza edilerek parselasyon yapılır. Böylece yapılan ifraz işlemi maliklerin terk edeceği kısımlarla korunur.¹⁹⁵ Bu tür ifraz ve tevhid işleminin genel toplumsal faydayı gözetmesi beklenir. İmar Kanunu md. 18 ile gerçekleştirilen bir arazi ve arsa düzenlemesi idarenin tek taraflı yapmış olduğu bir uygulamadır. Bu uygulama sonucu meydana gelen değer artışları karşılığında¹⁹⁶ hak sahipleri "Düzenleme Ortaklık Payı" (DOP) adı altında mevcut ifrazlı parsellerinden önceki miktarın %40'ını geçmemesi şartıyla arazinin bir kısmını idareye bırakır. DOP sonucu üretilen parseller belirli kamusal hizmetler dışında başka bir amaçla kullanılamaz. İmar Kanunu md.18/2-4¹⁹⁷ bu hususu belediyeler veya valiliklerce yapılan düzenlemeler sonucunda oluşabilecek değer artışlarına istinaden düzenleme ortaklık payı adı altında belli bir kısmın idarenin kullanımına geçebileceğini ifade

¹⁹⁵ ERCAN ASLANTAŞ - ŞİMŞEK - BERBEROĞLU (2006), s.31

¹⁹⁶ AYM bir kararında düzenleme ortaklık payının bir kamu hizmeti nedeniyle artan değer karşılığı olduğunu, taşınmazlarda meydana gelecek değer artışı göz önüne alındığında, bu kuralın öngördüğü oranın demokratik toplum düzenine aykırılık teşkil etmediği, haklı bir amaca yönelik bulunduğundan içeriği bakımından mülkiyet hakkının özüne dokunmadığı görüşüne yer vermiştir. AYM (21.06.1990), E. 1990/7, K. 1990/11

¹⁹⁷ 3194 s. İmar Kanunu md.18/2-4: "Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçemez. (1)

(Değişik üçüncü fıkra: 3/12/2003-5006/1 md.) Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz. (2)

Düzenleme ortaklık paylarının toplamı, yukarıdaki fıkra da sözü geçen umumi hizmetler için, yeniden ayrılması gereken yerlerin alanları toplamından az olduğu takdirde, eksik kalan miktar belediye veya valilikçe kamulaştırma yolu ile tamamlanır."

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

eder ve söz konusu miktarın toplam arazinin %40'ından fazla olamayacağını belirtir. Danıştay kararlarında da düzenleme ortaklık payına ilişkin birçok husus aydınlatılmıştır. Bir kararda¹⁹⁸ yeşil alan için hibe edilen alanın bedelsiz terkten ayrı düşünülmemeyeceği belirtilmiş olup bu miktarın DOP'dan düşülmesi gerektiği belirtilmiştir. Diğer bir kararda ise “Buna göre yapılacak imar düzenlemelerinde öncelikle düzenlemeye girecek alanın boyutlarının daha sonrada bu alanda genel hizmetlere ayrılacak alanların belirleneceği düzenleme ortaklık payının düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeye giren kısımlarının yüzölçümleri ile genel hizmetlere ayrılan alanların oranlanması yoluyla bulunacağı umumi hizmetlere ayrılan alanlar düzenleme ortaklık payı olarak alınan arsa ve arazi parçalarının toplamı yoluyla karşılanamıyorsa bu durum kamulaştırma yönteminin uygulanacağı açıktır”¹⁹⁹ demek suretiyle Danıştay, imar düzenlemesi yapılırken DOP oranının yetmemesi halinde kamulaştırma yapılması gerektiğine değinmiştir. Böylece arsa ve arazinin parselasyonu, ifraz ve tevhid sonucunda kentsel imar düzenlemesi tamamlanmış olur.²⁰⁰

İfraz ve tevhidin bir diğer yönü ise tescil işlemidir. Maliklerce istem üzerine veya doğrudan idarece tapu kütüğüne tescili için önce belediye veya il encümenince en geç 30 gün içinde onaylanır. Onaylanan işlemler 15 gün içinde tapuya tescil için gönderilir. Tapu dairesi ise bir ay içinde tescil işlemini sonuçlandırır. Terkin işlemleri de aynen tescil işlemleri gibi yürütülür.²⁰¹ Müşterek mülkiyet söz konusu ise idare maliklere 6 aylık süre tanır. Bu süre zarfında anlaşamazlarsa ortaklığın giderilmesi için idare hissedar gibi davranarak ortaklığın giderilmesi davasını İmar Kanunu md.16/3'e²⁰² dayanarak açabilir.²⁰³

İfraz ve tevhid işlemi, idarenin imar planı, imar programı ve parselasyon çalışmalarının arsa ve arazi üzerinde kamu yararını esas alan kentsel, idari, hukuki

¹⁹⁸ D.6.D. E.2003/493, K.2004/3580, T.16.06.2004; ERGEN (2012), s.95

¹⁹⁹ D.6.D. E. 1993/3088, K. 1994/2443, T. 13.6.1994; DOP oranı için ayrıca bkz. D.6.D. E.1999/1868, K.2000/3241, T.23.5.2000

²⁰⁰ ÇOLAK (2014), s. 425-426

²⁰¹ ERGEN (2012), s.161

²⁰² 3194 s. İmar Kanunu md.16/3: “Bu Kanun hükümlerine göre şüylendirilen gayrimenkullerin sahipleri ilgili idarenin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde aralarında anlaşamadıkları veya şüyün izalesi için, mahkemeye müracaat edilmediği takdirde ilgili idare hissedarmış gibi, şüyün izalesi davası açabilir.” <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

²⁰³ ERGEN (2012), s.120

işlemlerinden önemli bir uygulama yöntemidir. Bu suretle toplumsal faydanın artacağı ve daha düzenli bir kent yapısının oluşacağı beklenir.

B) KAMULAŞTIRMA

Kamulaştırma ve malikin rızası alınmadan el koyma işlemlerini düzenleyen birçok mevzuat bulunmaktadır. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, 1982 Anayasasının 35 ve 46. maddeleri²⁰⁴, Türk Medeni Kanunu’nun 705/2 ve 716/2 maddeleri²⁰⁵, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 10, 11 ve 18. maddeleri ve kamu kurum ve kuruluşlarının özel kanunlarında yer alan kamulaştırmaya ilişkin hükümleri bunların başlıcalarıdır.

Kamulaştırma, “devlet ve kamu tüzel kişileri tarafından, kamu yararı nedeniyle, yasaya dayanılarak özel kişilere ait taşınmaz ve kaynakların değer karşılığını peşin ödeyerek, mülkiyetinin zorla veya tümüyle ya da kısmen ilgili kamu tüzel kişisine geçirilmesidir.” Demek ki kamulaştırma bir taşınmazın malikinin rızası olmadan elinden alınıp kamu yararına özgülemek suretiyle kamuya mal edilmesidir. Dolayısıyla özel mülkiyete konu olan bir taşınmazın bedelinin idarece peşin ödenmek suretiyle tek taraflı olarak kamu yararı için el konulmasıdır.²⁰⁶

Kamulaştırma, özel hukuk-kamu hukuku ayrımı düşünüldüğünde bütünüyle kamu hukuku alanına giren bir idari işlemdir. Kamulaştırma yapan kamu kurum ve kuruluşları tek taraflı bir irade beyanı ile özel mülkiyete kamu yararını gözeterek el atar ve tapu kaydını

²⁰⁴ 1982 AY md.35’te mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilceği hususuna daha önce değinilmişti. AY md 46’da da kamulaştırma hususundan bahsedilmiş ve şöyle bir düzenleme yapılmıştır: “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir. Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak, tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği bu hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir. Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleyen küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir. İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır.” <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

²⁰⁵ 4721 s. Türk Medeni Kanunu md.705/2: “Miras, mahkeme kararı, cebrî icra, işgal, kamulaştırma hâlleri ile kanunda öngörülen diğer hâllerde, mülkiyet tescilden önce kazanılır. Ancak, bu hâllerde malikin tasarruf işlemleri yapabilmesi, mülkiyetin tapu kütüğüne tescil edilmiş olmasına bağlıdır.” TMK md.716/2: “Bir taşınmazın mülkiyetini işgal, miras, kamulaştırma, cebrî icra veya mahkeme kararına dayanarak kazanan kişi tescili doğrudan doğruya yaptırabilir.” <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4721.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

²⁰⁶ TAMER (2010), s. 469

kendi adına tescil ettirir. Zaten 07.11.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası md.46 hükmü bu hususu düzenlemektedir. Buna göre devlet ve kamu tüzel kişiliklerinin kamulaştırma yapma yetkisinden bahsetmekle birlikte kamulaştırma bedelinin nasıl ödeneceğini de belirlemektedir. Anayasanın bu hükmüne paralel olarak yürürlükte olan 04.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md.1²⁰⁷ kamulaştırma işleminin amaç ve kapsamını düzenlemektedir.

İmar planı ve buna bağlı olarak geçirilmiş imar programında öngörülen kamulaştırma işlemine ilişkin yetki 03.05.1985 gün ve 3194 sayılı İmar Kanunu md.10'da: *"kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar"* diyerek imar programlarına göre kamulaştırma işlemini düzenlemiş, Kamulaştırma Kanunu md.17'de ise kamulaştırmadan arta kalan kısımların bedel takdirlerinin tespit ve mülkiyet durumunun düzenlenmesi hükme bağlanmıştır.

Kamulaştırma yapabilmek için muayyen şartlara ihtiyaç bulunmaktadır. Yukarıdaki anayasa ve yasa hükümleriyle 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu md.3 şu şartlara vurgu yapmaktadır. Buna göre;

- Kamulaştırma işlemi için bir karar alınmalıdır. Bu karar her halükârda yetkili merci tarafından alınmalı ve kamulaştırma işlemine başlanıldığı ortaya konulmalıdır.
- Bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla yönelik olarak kamu yararı kararının alınması gerekir. Kamu hizmetinin verimli bir şekilde yürütülmesi, toplumun ihtiyaçlarının giderilmesine dönük bir kamulaştırma ihtiyacı kamu yararı kapsamında değerlendirilir.
- Özel hukuk tüzel kişilerinin tasarrufunda olan bir gayrimenkul ancak kamulaştırmaya konu olabilir. Bu sebeple kamu hukuku tüzelkişilerinin tasarrufunda bulunan gayrimenkuller için kamulaştırma yapmak mümkün değildir. Ancak bedel takdiri ile veya takasla gayrimenkul tasarrufları üzerinde işlem yapılabilir.

²⁰⁷ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.1: *"Bu kanun kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallarının, Devlet ve kamu tüzel kişilerin kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, kamulaştırma bedelinin hesaplanmasını, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescilini, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınmasını, idareler arasında taşınmaz malların devir işlemlerini, karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler"* <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2942.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

- Kamulaştırmaya yetkili merci dışında herhangi bir kamu tüzel kişisi kamulaştırma yapamaz.
- Kamulaştırma işlemi mevzuata uygun olarak gerçekleştirilmeli ve bedeli nakden veya kanunda gösterilen taksit ve yöntemlerle ödenmiş olmalıdır.

Kamulaştırma sadece mülkiyetin devri ile olmayıp Kamulaştırma Kanunu'nda ifadesini bulan *“Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine, amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli bir kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı tesisi”*²⁰⁸ öngörülmektedir.

Kamu yararı kararını alma yetkisine sahip mercilere değinecek olursak, ilk olarak Bakanlık'tan bahsetmeliyiz. Buna göre Bakanlık Kamulaştırma Kanunu md.3/2'ye göre Bakanlar Kurulunca kabul olunan; büyük enerji ve sulama projeleri, iskan projeleri, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm konularında kamu yararı kararı alabilir. Köy ihtiyar heyeti de köy lehine yapılacak kamulaştırmalarda kamu yararı kararı alabilir. Bunun dışında diğer kamulaştırma kararı alabilecek mercilere değinecek olursak; belediye encümeni, belediye lehine kamulaştırmalarda, il encümeni, il tüzel kişiliği lehine yapılacak kamulaştırmalarda, il idare kurulu, devlet adına yapılacak kamulaştırmalarda ve aynı il dahilinde birden çok ilçeye bağlı köyler ve belediyeler için de yetkilidir. Ayrıca YÖK lehine yapılacak kamulaştırmalarda Yüksek Öğretim Kurulu kamu yararı kararı alabilir. Üniversiteler, TRT, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu gibi kurumlarda kamulaştırma kararı alma yetkisi bu kurumların yönetim kurullarına aittir. İlçe idare kurulu, aynı ilçe sınırları içinde birden çok köy ve belediye yararına yapılacak kamulaştırmada yetkilidir. Bakanlar Kurulu da birden çok ile bağlı birçok kamu tüzel kişilikleri lehine kamulaştırmada yetkilidir. Yine birçok ili kapsayan, Devlet yararına kamulaştırmalarda da yetkilidir. Gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri lehine kamulaştırmalarda yetkili merci, bunların yetkili organlarının alacağı kararın iletilmesi üzerine hizmetin vasfı doğrultusunda köy, belediye, özel idare veya Bakanlıktır.

Yukarıdaki mercilerce alınan kamu yararı kararının kesinleşebilmesi için onaylanması zorunludur.²⁰⁹ Buna göre; köy ihtiyar heyetleri ile belediye encümeni kararları

²⁰⁸ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.4, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2942.pdf> (Erişim Tarihi: 19.06.2017)

²⁰⁹ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.6

ilçelerde kaymakam, il merkezlerinde vali onayı ile, ilçe idare kurulları, il encümenleri, il idare kurulu kararları vali onayı ile, üniversite yönetim kurulu kararları kurul başkanının onayı ile, Yüksek Öğretim Kurulu kararları kurul başkanının onayı ile, TRT Kurumu yönetim kurulu kararları genel müdürün onayı ile, Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Kurumu Yönetim Kurulu kararları, yüksek kurum başkanının onayı ile, kamu kurumlarının kararları ise denetimine tabi oldukları bakanın onayı ile ve son olarak gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişileri yararına köy, belediye veya özel idarece verilen kararlar valinin onayı ile tamamlanır.

Bakanlar Kurulu veya bakanlıklarca verilen kamulaştırma kararları, ayrıca bir onaya tabi değildir. Tekrar belirtmek gerekir ki imar planına uygun yürürlüğe girmiş imar programı veya bakanlıklarca hazırlanmış özel plan ve projelere dayalı kamulaştırmalar için ayrıca bir kamu yararı kararı almaya lüzum yoktur.²¹⁰

İdare kamu yararı kararı aldığı arsa ve araziler hakkında önceden sınırını, yüz ölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planını yapar. Taşınmazın sahiplerini, tapu kaydını veya zilyetlerini ve bunların adreslerini tapu, vergi ve nüfus kayıtları üzerinden veya ayrıca haricen yaptıracığı araştırma ile belgelere bağlamak suretiyle tespit ettirir. İlgili vergi dairesi idarenin taleplerini yerine getirir. irtifaka ilişkin işlemler de aynı şekilde yürütülür.²¹¹

Kamulaştırma aşamasında satın alma usulü idarenin başvurduğu kesin ve pratik bir yoldur. Kamulaştırma işleminin her safhasında kurulacak bir ihale komisyonu yoluyla belirlenecek bedel üzerinden malikten mülkiyeti veya irtifak hakkını ilgili idare satın alabilir. Neticede kanunen böyle bir edinim de kamulaştırma addedilmektedir.²¹²

Kadastro görmemiş alanlarda kamulaştırma yapmak isteyen idarenin başvurusu sonucu mahallin en büyük mülki amiri iki asıl, iki yedek bilirkişi seçerek bunları 8 gün içinde idareye bildirir. Bilirkişiler, ilgili sulh hukuk mahkemesinde yemin ettirilir. Ayrıca 2 bilirkişiye ilaveten ilgili muhtar ile 2 ihtiyar heyeti üyesi de görev yaparlar.²¹³

Kamulaştırmayı ilgili idare adına yapmak için illerde ve ilçelerde değer takdirlerini yapacak “Kıymet Takdir Komisyonu” kurulur. Komisyon 5 asıl ve 5 yedek üyeden oluşur.

²¹⁰ KALABALIK (2014), s. 268

²¹¹ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.7

²¹² 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.8

²¹³ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.9

İl idare kurulu; defterlik çalışanından, tarım teşkilatının çalışanı olan ziraat mühendisinden ve fen elemanından olmak üzere 3 asıl, 3 yedek üye seçer. Belediye encümeni ise taşınmaz mal sahipleri arasından 2 asıl, 2 yedek üye seçerek valiliğe bildirir. Böylece 5 asıl, 5 yedek üye olarak belirlenen il kıymet takdir komisyonu 1 yıl süreyle görev yaparlar. Göreve başlamadan önce sulh hukuk mahkemesinde yemin ederler. İlçe kıymet takdir komisyonları da benzer şekilde teşekkül ederek çalışırlar.²¹⁴

Kamulaştırma, talep eden idarenin vazgeçmesiyle her aşamada durdurulabilir. İdare, kamulaştırmadan vazgeçmenin yanında kısmi kamulaştırma, trampa yoluyla kamulaştırma²¹⁵ ve acele kamulaştırma²¹⁶ da yapabilir.

Acele işlerde el koyma ise *“onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur”*²¹⁷ hükmünce idare adına tescili istenen mal ile ilgili olarak mahkemeye başvurulur. Mahkeme 8 gün içinde mal sahibini davet eder ve 5 gün içinde kıymet takdirini yaptırarak idare adına tesciline karar verir.²¹⁸

İmar kamulaştırmaları, imar planına ve bu planlara uygun olarak hazırlanan imar programları esas alınarak yapılmalıdır. İmar programında bahsi geçen parsellerin kamulaştırılması mümkündür. Bu tür kamulaştırmalarda yukarıda bahsedildiği üzere kamu yararı kararı ile onayına ihtiyaç bulunmamaktadır. Sadece encümenden bir kamulaştırma kararı alınması yeterlidir. Karşılıklı rıza olması halinde belediye İK md.17’ye göre mülk sahipleriyle trampa yapabilir. Kamulaştırma imar planının öngördüğü sınırı aşarak yapılamaz. Dolayısıyla kamulaştırma imar planı sınırlandırılmaktadır. Ancak imar planına bağlı olmaksızın yapılacak kamulaştırmalar ayrıdır. Kanun koyucu Kamulaştırma Kanunu md.11’de *“Taşınmaz malın değerinin tespitinde imar ve hizmet teşebbüsünün sebep olacağı değer artışları dikkate alınmaz”* demek suretiyle bedel takdirinde imar faktörünün dikkate alınmayacağını vurgulamıştır.

²¹⁴ 2942 s. Kamulaştırma Kanunu md.10

²¹⁵ 2942 s. KK md.26

²¹⁶ 2942 s. KK md.27

²¹⁷ 2942 s. KK. md.6/son: *“Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlandığını gösteren bir karar alınır”*

²¹⁸ 2942 s. KK. md.18: *“Söz konusu maddeye göre malın değer tespitinden sonra belirlenen meblağ hemen milli bankalardan birine yatırılır.”*

Kamulaştırma kararı alınarak işlemi tamamlanan taşınmaz, 5 yıl zarfında bedeli yatırılıp tapuya tescili yapılmasına rağmen amaca uygun olarak kullanılmaz veya hiçbir işlem yapılmaz ise maliklerince veya mirasçılarınca idareden 5 yılın dolmasından itibaren 1 yıl zarfında talepte bulunulmazsa geri alma hakkını kaybeder. Kamulaştırmayı yapan idare hiçbir işlem yapmamakla birlikte istekli olan başka bir idareye KK md.30'a göre taşınmazı devredebilir. Yukarıdaki hüküm ve şartlar ikinci idare için de gerçekleştiği takdirde malikler açısından aynen geri alma hakkı doğar.

C) 3194 SAYILI İMAR KANUNU 18. MADDE UYGULAMASI (PARSELASYON)

Bu bölümde ifraz ve tevhid konusunda, ifraz ve tevhide özel olmak üzere 18.madde uygulamasına atıf yapılmıştır. Ancak imar uygulamaları içinde toplumun bütün kesimlerini doğrudan ya da dolaylı olarak derinden etkilemesi nedeniyle bağımsız bir başlık olarak ele almak yerinde olacaktır.

İK m.18'de "arazi ve arsa düzenlemesi" başlığı altında incelenen parselasyon "İmar hududu içindeki arsa ve arazilerin birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirme, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırma, hak sahiplerine dağıtma ve re'sen tescillerini yaptırma yetkisi" olarak belirlenmiştir.²¹⁹

18.madde uygulaması için halk arasında "hamur kuralı"²²⁰ veya "füzyon"²²¹ denmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere idare yetki alanında arsa ve arazileri, binalı veya binasız olarak düzenleme yetkisine sahip olmaktadır. Bu yetki sebebiyle sınırları belirlenmiş bir arsa ve/veya arazinin bir bütün halinde yeniden imar parsellerine bölünmesi yani bir düzenleme yapılması hamurlama yahut füzyon kavramının tam karşılığı olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar planı değişikliği olduğunda bu yeni plana uygunluğun

²¹⁹ İK M.18/1: "İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır."

²²⁰ ERKÜN, Sefa. **Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri**. İstanbul: Yem Yayınları, 1999, s.135; Aktaran YAŞAR (2008), s.200

²²¹ ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, 1952, 1128; Aktaran Yaşar (2008), s. 200

sağlanması için yeniden parselasyon işlemi yapılması mümkündür.²²² Yapılan bu çalışma mülkiyet konusunu dikkate almadan gerçekleştirilir. Ancak kanunla getirilen ilke ve kurallara uyulması gerekir. 3194 sayılı kanunun 18. maddesine uygun olarak çıkarılan “İmar Kanunun 18. Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi Ve Arsa Düzenlemeleri İlgili Esaslar Hakkındaki Yönetmelik” belirlenen arsa ve araziler üzerinde nasıl bir yöntem izlenerek bu maddenin tatbik edileceğini ayrıntılı olarak vermektedir.²²³

Arazi ve arsa düzenlemelerinde yetkili idareler temel olarak belediyeler ve il özel idareleridir. Kendi yetki alanlarında kalmak kaydıyla istisnai olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, Toplu Konut İdaresi, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (OSB, Teknoloji Geliştirme ve Endüstri Bölgeleri, Serbest Bölgeler), Özelleştirme İdaresi de yetkili kurum ve kuruluşlar olarak sayılabilir.²²⁴

Belediyeler, arsa ve arazi düzenleme yetkisini belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dahilinde kullanabilir. Kentin bir bölümünün imara açılması veya imarlı olan bir bölümünün oluşan yeni şartlara uygun hale getirilmesi amacıyla re’sen arazi ve arsa düzenlemesi yapabilir. Belediye bu yetkisini 3194 s. İmar Kanunu md.18/1 ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi Yönetmeliği md.5/1’e uygun olarak belediye encümeni kararı ile kullanır. Belediye encümeni yapmış olduğu düzenlemeyi bir ay süreyle askıya çıkarır ve ayrıca mutad vasıtalarla kamuoyuna ve ilgililere duyurur.²²⁵ Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bu yetki il özel idarelerine verilmiştir.²²⁶

Keza büyükşehir belediyelerinin de ilçe belediyeleri ile işbirliği içinde yetkili olduğu ortadadır. Burada herhangi bir anlaşmazlık olduğu takdirde anlaşmazlığı büyükşehir belediye meclisinin alacağı karar doğrultusunda çözülmesi esastır. Büyükşehir belediye meclisinin kararı bağlayıcıdır.

²²² D.6.D. E.2006/325, K.2008/48, T.18.01.2008

²²³ KOÇAK – BEYAZ (2015), s.13

²²⁴ KALABALIK (2014) s. 404-407

²²⁵ 3194 s. İmar Kanunu md.19/1 hükmü: “İmar planlarına göre parselasyon planları yapıp, belediye ve mücavir alan içinde belediye encümeni, dışında ise il idare kurulunun onayından sonra yürürlüğe girer. Bu planlar bir ay müddetle ilgili idarede asılır. Ayrıca mutad vasıtalarla duyurulur. Bu sürenin sonunda kesinleşir. Tashih edilecek planlar hakkında da bu hüküm uygulanır.”

²²⁶ Her ne kadar kanun ve yönetmelikte “valilik” ibaresi geçiyorsa da 4.3.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6/1,b maddesi belediye ve mücavir alan sınırları dışında imar yetkisini özel idarelere vermiştir. Bu nedenle il özel idarelerinin il encümeni organıyla imar, arsa ve arazi düzenleme yetkisini kullanabileceği açıktır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. KALABALIK (2014), s. 402

Arazi ve arsa düzenleme sahası önceden belirtilir. Belirtilen saha aşılamaz. Bu sahanın sınırı, düzenlenecek imar adalarını da içine alan ve yol, meydan, park, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, ibadet yerleri, ilk ve orta öğretim kurumları ile sağlık birimlerini çevreleyen sınırdır.

6785 sayılı İmar Kanunu md.42’de 3194 sayılı İmar Kanunu md.18 içeriği mevcuttu. 6785 sayılı kanunun ilgili hükmünde mülkiyet hakkına daha fazla müdahale olmasına rağmen düzenleme ortaklık payı (DOP) %25 olarak belirlenmişti. 3194 sayılı kanunun 18. Maddesi ise düzenleme ortaklık payı %40 olarak öngörmektedir.²²⁷ 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunun 1.maddesi ile yapılan değişikliğe kadar 3194 sayılı kanunda DOP %35 olarak belirlenmişti. Ancak söz konusu değişiklikle birlikte bu oran günümüzde %40 olarak uygulanmaktadır.

Arazi ve arsa düzenlemeleri yapılırken dikkat edilmesi gereken esaslara değinecek olursak şu hususlar karşımıza çıkar:

- 18.madde uygulamasının kararlaştırıldığı sahada bir yapılaşma, yoğunlaşma ve gelişme trendinin gözlenmesi
- 18.madde uygulama alanı içinde kamusal yarara ayrılması düşünülen yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan gibi yerlerin toplam alanının %40’a kadar bedelsiz alınması, fark olduğu takdirde kamulaştırma ile temin edilmesi
- Söz konusu genel hizmetlere ayrılmış olan alan %40’ın altında ise bu orana göre işlem yapılması ve %40’a tamamlama yoluna gidilmemesi
- Arazi ve arsa düzenlemesi sonucu parsellasyon yapıldıktan sonra maliklere mümkün olduğunca aynı arsa ve arazi üzerinde veya yakınında hisse veya parsel vermeye, parselin de müstakil olduğuna dikkat edilmesi
- Arsa ve arazi düzenleme işleminden sonra tahsis işlemlerinin tamamlanarak usulüne uygun ilan edilen belediye encümeni veya il encümeni kararı doğrultusunda tapu işlemlerinin tamamlanması²²⁸

²²⁷ TAMER (2010), s. 422

²²⁸ KALABALIK (2014), s.417

- Maliklerin aynı haklarının korunmasında titizlik gösterilmesi gerekir.²²⁹

Bu esaslar doğrultusunda hazırlanan parselasyon cetvelleri ilgili belediye veya özel idare tarafından yetkili olan tapu dairesine işlem yapılmak üzere gönderilir. Tapu dairesi bu uygulamayı tapu kütüğüne bir ay içinde tescil eder.²³⁰

D) KENTSEL DÖNÜŞÜM

Kentsel dönüşüm kavramı kentsel gelişim, kentsel yenileme kavramları ile birlikte veya ayrı ayrı ifade edilebilmektedir. Kentsel dönüşüm plansız veya plana aykırı yerleşim alanlarının daha düzenli, insani, sağlıklı ve estetik yönlerden geliştirilerek imar uygulama mevzuatına dahil edilme faaliyetlerinden ibarettir. Kentsel dönüşüm bir yönüyle önemli bir imar ve kentleşme faaliyeti olan Bölgelemenin (zoning) de aracıdır. Çünkü bölgeleme arsa ve arazinin etkili ve verimli bir şekilde kullanımını sağlayarak yerel planların hedeflerini gerçekleştirmek için kentsel alanların oturma, ticaret, sanayi, sosyal donatı alanları ve tarım alanları gibi alt bölgelere ayırmak yanında yükseklik ve yoğunluk kararı da almak demektir. Zira bunların kentsel dönüşüm ve gelişimde önemli bir unsur olduğu ortadadır.²³¹

3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" başlıklı 73.maddesine göre yeni alanlar yaratmak, eskiyen kent unsurlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak, kenti deprem riskine karşı dayanıklı kılmak kentsel dönüşüm uygulamasının temel amacıdır.²³² Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim konusuna ilişkin yetki yine bu madde ile belediyeye verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde bu yetki büyükşehir belediye meclisine aittir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu md.7/1,e hükmü, 5393 sayılı Belediye Kanunu md.73'e atıf yaparak, büyükşehir belediyelerinde kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları konusunda yetkiyi büyükşehir belediyelerine vermiştir. Büyükşehir belediyelerinde bu yetki büyükşehir belediye meclisi eliyle kullanılır. Diğer bir deyişle

²²⁹ TAMER (2010), s.424; KOÇAK – BEYAZ (2015), s.127-154

²³⁰ ÇOLAK (2014), s.439-442

²³¹ ÇOLAK (2014), s.994

²³² 5393 s. Kanun md.73/1: "Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir."

belirlenen bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilanı büyükşehir belediye meclisine aittir. Ancak büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerini yetkilendirebilir. İlçe belediye meclisleri yetkilendirilmeden de bir alanı, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı olarak ilan edebilir ancak bu kararın geçerliliğinin sağlanması için büyükşehir belediyesinin onaylaması zorunludur. Bu iki durumda ilçe belediye meclisleri alacakları karar doğrultusunda kendi yetki alanlarında kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceklerdir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu. md.73/2 hükmü, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak belirlenecek olan bölge ile ilgili olarak belediyenin takdirine bırakılan hususları tespit etmiştir.

5393 sayılı kanun md.73/1 hükmünün devamında²³³ kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında düşünülen sahada eğer kamu mülkiyeti var ise Bakanlar Kurulu kararının gerekli olduğu belirtilmiştir.²³⁴ Kamu mülkiyeti söz konusu alanın tamamını da içerebilir, bir kısmında da olabilir.²³⁵

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi münhasıran büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na aittir. İl özel idarelerinin de yetki alanlarında kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yapma ve uygulama yetkileri bulunmamaktadır. TOKİ'nin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarında 2985 sayılı kanun ile verilen yetkileri saklıdır.²³⁶

²³³ 5393 s. Kn. md.73/1 devamı: "Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır"

²³⁴ Kamunun mülkiyetinde olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilanını düzenleyen "Kamunun Mülkiyetinde Veya Kullanımında Olan Yerlerde Kentsel Dönüşüm Ve Gelişim Alanı İlân Edilmesinin Usul Ve Esaslarına İlişkin Tebliğ" 04.07.2012 tarih, 28343 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Söz konusu tebliğde öncelikle kamulaştırma yapılması gerekebileceği için söz konusu belediyenin finansal durumu, daha sonra alana ve mevcut duruma ilişkin tespitleri içeren raporun hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bunu takiben ilgili yerlere ilişkin olarak kentsel dönüşüm ve gelişim alanı kararı alan belediye meclisi bu kararı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderir. Bakanlık da dosyada son incelemeyi yapar, eksiklik olmaması halinde ilgili bölgeyi kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan etmek üzere teklifi Bakanlar Kuruluna sunar.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120704-20.htm> (Erişim Tarihi: 05.03.2017) Bu konuya örnek olarak Ankara İli Yenimahalle İlçesinin bazı kısımlarını içine alan, 24.11.2016 tarih ve 2016/9529 sayılı Bakanlar Kurulu kararına bakılabilir. Bu karar 06.12.2016 tarih ve 29910 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/12/20161206.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/12/20161206.htm> (Erişim Tarihi: 05.03.2017)

²³⁵ ŞİMŞEK Suat. **Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 280-287

²³⁶ 5393 s. Kn. md.73/son hükmü, 2985 s. Toplu Konut Kanunuyla ve diğer kanunlarla TOKİ'ye verilen yetkileri saklı tutmuştur. Örneğin 2985 s. Kanun Ek Madde 16 (Ek: 23/7/2010-6009/61 md.)'da "Kanunlar ile verilmiş yetkiler çerçevesinde Başkanlığa devri talep edilen taşınmazların kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde kalması halinde, Başkanlığın devir talebi önceliklidir. Bu yerlerde Başkanlık mülkiyetinde bulunan

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen alanlarda taşınmazlar üzerinde belediyenin tasarrufu esastır. İfraz, tevhid, sınırlı ayni hak tesisi ve terkini, cins değişikliği ve yapı ruhsatı verilmesine ilişkin işlemler ile mülkiyet gibi tasarrufa ilişkin tüm işlemlerde belediyenin izninin alınması zorunludur.²³⁷

2981 sayılı İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun uyarınca gecekonduında hak sahibi olmuş ancak tapusunu henüz alamamış kişilerin hakları da 5393 sayılı Kanun md.73/7 gereğince, o bölgede kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmesi halinde korunur. Gayrimenkul sahipleri ile hak sahibi olmuş kişilerin taşınmazları ile ilgili hakları verilir.²³⁸ Ancak bu hükmün devamında 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondualarda enkaz ve ağaç bedellerinin verileceğini veya hak sahiplerine konut ve arsa satışı yapılabileceğini belirtilmiş olup bu konuda TOKİ ile işbirliği de yapılabileceği hususu düzenlenmiştir.

Ülkemizde belediye ve mücavir alanlarda afete maruz kalabilecek bölgelerin varlığı ortadadır. Diğer yandan kötü yapılaşma nedeniyle oluşan sağlıksız barınma koşullarının düzeltilmesi ve bu konutların yenilenerek güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu gereksinimlerin yasal bir zemine oturtulması amacıyla 31.05.2012 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.²³⁹ Bu kanun kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı kapsamında afet riski altındaki alanların nasıl dönüştürüleceğini düzenlemektedir. Kanunun konut hakkı, mülkiyet hakkı, barınma hakkı, sağlıklı çevrede yaşama hakkı gibi temel anayasal hak ve

taşınmazlar ile devri talep edilen taşınmazlara ilişkin olarak Başkanlık, kanunlardan kaynaklanan tüm yetkilerini münhasıran kullanır” denilerek TOKİ’nin talebine öncelik tanınmıştır.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2985&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>
(Erişim Tarihi: 05.03.2017)

²³⁷ ŞİMŞEK (2013), s. 282; Ayrıca bkz. 5393 s. Kn. md. 73/11

²³⁸ 5393 s. Kn. md.73/7: “Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarındaki gayrimenkul sahipleri ve 24/2/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna istinaden, hak sahibi olmuş kimselerle anlaşmaları halinde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında hakları verilir. (Ek cümle: 10/9/2014 - 6552/122 md.) Anlaşma sonucu belediye mülkiyetine geçen gayrimenkuller haczedilemez. 2981 sayılı Kanun kapsamına girmeyen gecekondu sahiplerine enkaz ve ağaç bedelleri verilir veya belediye imkanları ölçüsünde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dışında arsa veya konut satışı yapılabilir. Bu kapsamda bulunanlara Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile işbirliği yapılmak suretiyle konut satışı da yapılabilir. Enkaz ve ağaç bedelleri arsa veya konut bedellerinden mahsup edilir.”

²³⁹ DEMİRKOL, Selami - BERKET TAŞ, Zühal. “Kentsel Dönüşümün 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”. **TBB Dergisi**. S.103, 2013, s.23-69

özgürlüklerle çelişen hükümler içerdiği anlaşılmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 18.10.2012 gün ve E:2010/82, K:2012/159 sayılı kararı ile 5393 sayılı Kanun md.73/11 hükmünün üç ve dördüncü cümleleri iptal edilmiştir. Ne var ki hala Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı yayınlanmamıştır. O halde 6306 sayılı yasanın afet riskine ilişkin hükümleri kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı kapsamında uygulama olanağı bulacağı açıktır. Bu kanunun kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilmeden de uygulanması mümkündür.²⁴⁰

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında belediyeler gerekli görülen arsa, bina ve tesis gibi yerleri kamulaştırabilir. Kamulaştırma bir plan ve program dahilinde kendi özel mevzuatına uygun olmak zorundadır.

Tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yıpranmış olanlarının da yetkili idarelerce onarılarak korunması mümkündür. Eğer kentsel dönüşüm ve gelişim alanı kapsamında ele alınmışsa belediyece çalışmalar bu kapsamda yerine getirilir. 17.11.2015 gün ve 2005/9668 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılan Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında 5366 Sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği bu hususu düzenlemektedir.²⁴¹

²⁴⁰ GENÇ, Mustafa. **İmar Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 101-104

²⁴¹ ŞİMŞEK (2013), s.309 vd.

SONUÇ

İdare hukuku disiplini içerisinde gittikçe gelişen imar hukuku, kent yaşamının önem kazanması, insan yoğunluğunun artması, kentin fiziki bir alt ve üst yapı boyutunu aşarak kültür, sanat, iletişim, etkileşim, ticaret, sanayi vs. boyutlarıyla maddi ve manevi unsurlarının etkinlik kazanması, kırsaldan kentlere göçün artması, yeni mülkiyet kavramının doğması, kent planlama ve uygulamalarının önem arz etmesi, kentte yaşayan insanların temel insani ve medeni ihtiyaçlarının karşılanması, yeni uydu kentler ve yeni mülkiyet düzenleme faaliyetleri, temel politikaların saptanması ve hayata geçirilmesine ilişkin çalışmalar bağlamında hızla gelişen bir hukuk branşıdır. İmar hukukunun idare hukuku bünyesinden ayrılarak idare hukukunun yanında yeni bir bağımsız hukuk dalı olabileceği görülmektedir.

Bu düşünceden hareketle imar hukuku ile mülkiyet hakkının birlikte incelenmesi zorunluluk arz etmiştir. 1982 Anayasasının 35.maddesi uyarınca teminat altına alınmış olan “Mülkiyet Hakkı” İmar Hukuku bağlamında ve 1982 Anayasası ile ilgili kanunlar doğrultusunda nasıl kamu yararı çerçevesinde kısıtlamalara tabi tutulacağı açıklanmaktadır.

İmar planları yapılış amacı dikkate alınarak farklı tür ölçek, boyut ve kapsamda gerçekleştirilmektedir. Yetki yönünden de farklılık arz eden bu planlar kendi içinde tutarlı ve hiyerarşik olmak zorundadır. İmar planlarının hukuki alanının açıklığa kavuşturulduğu ilgili bölümde, bir plana bağlı olarak hazırlanan imar programının hazırlanış aşaması ile yetkili kurullardan geçiş ve uygulamaya sokulması aşamaları önem arz etmektedir. Başta ifade edilen mülkiyet hukukunun kaldırılması, sınırlandırılması gibi doğrudan rızai veya tek taraflı müdahaleler ve bu müdahalelerin amaçları özellikle kent yönetiminin karmaşık icraat yumağını teşkil etmektedir.

Tez hazırlama aşamasında plan çatışması, sebep ve sonuçları düşünülürken 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte imar yetkisi olan belediyeler arasında çıkabilecek olan ihtilaflar, büyükşehir belediyelerinin lehine çözümlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin imar planları yapımı ile onaylama ve uygulama kavramları bakımından büyük ölçüde yetkilendirildiği anlaşılmaktadır. İhtilaf, imar yetkisinin büyükşehir ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine nihai olarak çekilmesiyle çözülmüş gibi görünmektedir. Bu nedenle imar yetki çatışması bahsinin önemini kaybettiği açıktır. Ancak büyükşehir belediyelerinin bu denli önemli ve geniş yetkilerle donatılmış olması kamu tüzel

kişiliğini haiz ilçe belediyelerinin yetki alanını daraltmakla kalmamış aynı zamanda kısmen hiyerarşi kısmen de vesayet denetimi altında kalmalarına sebep olmuştur. Büyükşehir belediyesinin, 1 yıl içinde uygulama imar planını hazırlamayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını hazırlama yetkisine sahip olması hiyerarşide bile görülmeyen çok geniş bir yetki durumunu ortaya çıkarmaktadır. Kamu tüzel kişiliğini haiz olmasına rağmen ilçe belediyeleri bir nevi il şube müdürlükleri seviyesine getirilmiş olmakta hatta onların tabi olduğu denetimin daha ağırlığına maruz kalmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında yetki çatışmasının artık söz konusu olmamasına rağmen getirilen çözümün idari yapılanma adına ve kamu tüzel kişiliğinin getirdiği yetkiler adına ayrı bir tartışma konusunu ortaya çıkardığını söyleyebiliriz. Aynı şekilde Bakanlık'a her ölçek türünde imar planlarını ve değişikliklerini yapma ve yaptırma yetkisinin verilmiş olması da yerel yönetimlerin yetkilerine bir müdahale niteliği taşımaktadır. Tüm bu düzenlemelerin amacının planlama faaliyetlerini tek elde toplayarak bozuk ve sağlıksız yapılaşmanın önüne geçmek olduğu söylene de idari teşkilatlanmada temel ilkeler göz ardı edilmiş olmakta ve bu geniş yetkilendirmeye Bakanlık karşısında yerel yönetimler, yerel yönetimlerde de büyükşehir belediyesi karşısında ilçe belediyeleri güçsüz durumda bırakılmıştır. Bunlar tezin hazırlanmasında karşılaşılan sorunlardan biridir.

İmar uygulamaları açısından bakıldığında ifraz ve tevhid ile 18.madde uygulaması birlikte ele alındığında birleştirilen parsellerin üzerinde öncelikle yol için imar planında ayrılan kısımlar düzenleme dışında bırakılır ve sonra düzenleme sonrası ortaya çıkabilecek değer artışı sebebiyle arazinin ilk halindeki bütününe %40'ına kadarı düzenleme ortaklık payı adı altında idarenin mülkiyetine bedelsiz geçirilir. Tüm bu işlemler tamamlandıktan sonra kalan arazi parçası üzerinde planlama faaliyeti gerçekleştirilir. Genel hatlarıyla böyle açıklayabileceğimiz bu uygulama yönteminde ortaya çıkan problemlerden biri, hamurlama yapılacak olan arazinin nasıl belirleneceği ve düzenleme sonrası maliklerin ilk etapta maliki olduğu arazi parçalarının değerine yakın kısımların idarece dağıtılması hususudur. Giriş kısmında belirtmiş olduğumuz kentsel klientelizm kavramı burada önem kazanmaktadır. Kişisel çıkarlar gözetilerek yapılan düzenlemelerde maliklerin haklarının korunmayacağı açıktır ve bu durum yapılan imar uygulamasını hukuka aykırı kılar. Ayrıca kanaatimizce yasada varlık bulan maksimum %40 oranındaki düzenleme ortaklık payı da mülkiyet hakkı bakımından ciddi sorun yaratan bir etmendir. "Oluşabilecek değer artışı" gerekçesi haklılık payı taşısa da önceden belirlenebilir bir durum değildir. Her imar planı ve uygulaması

yapılan yerde değer artışının olacağını söylemek biraz hayalperest bir tutumdur. Bunun yerine idarenin düzenli bir kent yapısının kurulması için yeşil alanları arttırması, sosyal donatı alanlarını yapması gerektiğinden planlama faaliyeti çerçevesinde böyle bir payı kendisi için ayırmasının haklılığına değinilmesi daha doğru olacaktı. Ayrıca düzenleme ortaklık payının %40 gibi bir oranla yol vb unsurların tevhid edilen parsellerden düşülmesinden sonra ayrılması da maliklerin eskiden sahip olduğu arazinin yüzölçümü açısından ciddi bir sınırlama olarak göze çarpmaktadır. Öyle ki idare yapmayı planladığı sosyal donatı ve yeşil alanlar bakımından %40'lık oranın yetmemesi halinde üstüne kalan kısmı kamulaştırma yetkisine de sahiptir. Bu durumda hem maliklerin toplam arazisinin %40'ı gibi bir kısım idareye bedelsiz geçmekte hem de yetmemesi halinde kamulaştırma yapılabilmektedir. Maliklere sadece bu kamulaştırılan alan için bedel ödenir. O halde düzenleme ortaklık payının bir nevi bedelsiz kamulaştırma olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Mülga İmar Kanunu'nun belirlemiş olduğu azami %25 oranındaki düzenleme ortaklık payı kanaatimizce daha hakkaniyetli bir düzenlemedir. Elbette idare bu oranın üzerinde gereken kısım için yine kamulaştırma yapma yetkisine sahip olmalıdır. Burada sorun yüksek oranlı bir düzenleme ortaklık payının hem mülkiyet hakkına getirilen bir sınırlama olması hem de bu kısmın bedelsiz biçimde idarece el konulması sebebiyle külfeti maliklerin üzerinde bırakmasıdır.

Kentsel dönüşüm uygulamasında da aslında amaçlanan bozulmuş yahut eski dönemlerde yeterince özenilmeden hazırlanmış imar planlarına bağlı olarak kurulan bölgelerin yeniden düzenlenerek yeşil alanların çoğaltılması, daha yaşanabilir kentlerin oluşturulmasıdır. Ancak ülkemizde son dönemlerde epey moda olan kentsel dönüşüm uygulamalarına bakıldığında yapılanın eski binaların yıkılarak yeniden aynı emsale tabi tutulması ve aslında eski yapının yerine yeni malzemeye bir muadilinin inşa edilmesi olduğu çok net biçimde görülmektedir. Halbuki kentsel dönüşüm, bir bölgede bazı kısımlarda emsallerinin arttırılarak bazı kısımlarda da yeşil alanların yapılması yahut bu yeşil alanların genişletilmesini hedef almalıdır. Böylece eski durumla kıyaslandığında konut sayısı ve maliklerin hakkı korunmakla birlikte yeşil alanlar ile sosyal tesislerin genişletilmesi ya da ilk olarak yapılması sağlanmış olacaktır. Bu durumun da kamu yararı kavramını doğrudan karşıladığı şüphesizdir.

Tüm bu hususlar birlikte ele alındığında ortaya çıkan temel sorunun imar planları ile uygulamalarını yapmaya yetkili kişi ve organların gerçekten kamu yararını amaçlayıp

amaçlamadıklarıdır. Kişisel çıkarların gözetilmesi kentleşme bakımından geri dönülemez sorunları da beraberinde getirmektedir. Çarpık kentleşmenin sebebi özensiz yahut kasıtlı planlar ile yine özensiz yahut kasıtlı uygulamalar ve denetim mekanizmalarının düzgün çalışmamasıdır. Halbuki yaşanabilir ve geleceği öngörerek hazırlanmış kentler gelecek nesillere bırakılabilecek en büyük mirastır. Planlama bir devletin olmazsa olmaz temel görevidir ve bu görev yetkili idarelerce büyük bir titizlikle yerine getirilmelidir.



KAYNAKÇA

ACAR, Fatih - AYDIN, Fazıl. Tüm Yönleri İle Belediye Gelirleri. Ankara: **Türkiye Belediyeler Birliği**, 2015

ADIGÜZEL, Şenol – TEK, Murat. “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.23, S.3, 2014

AKAY, Aslı – AKDOĞAN, Argun – TAMER, Mustafa – KILINÇ, Nejla. **Türkiye’de Ulusal Ve Yerel Planlama İlişkileri: Mersin İli Örneği**. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2013

AKBULUT, Örsan. “Türkiye’de Planlama Kültürü Üzerine Bir Deneme”. **Amme İdaresi Dergisi**. C.35, S.1, Mart, 2002

AKYILMAZ, Bahtiyar – SEZGİNER, Murat – KAYA, Cemil. **Türk İdare Hukuku**. Seçkin Yayınları, 2014

ALICI, Orhan Veli. **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**. 1. Baskı, İstanbul: Beta Basım, 2012

ALTINTAŞ, Hüseyin. **3194 Sayılı İmar Kanunu Çerçevesinde İmar Hukuku İle İlgili Emsal Yüksek Yargı Kararları**. 2015: Ankara Yayınevi

ATAY, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2016

AYAN, Mehmet. **Eşya Hukuku II Mülkiyet**. Konya: Mimoza Basım Yayım ve Dağıtım, 2014

BAŞÖZ, Lütfü - ÇAKMAKÇI, Ramazan. **İmar Kanunları Mevzuatı**. İstanbul: Legal Yayıncılık, 2014

CANBAZOĞLU, Kerem- AYAYDIN, Dilhun. “İmar Planlarının Yargısal Denetimi – I”. **TBB Dergisi**. (93), 2011

ÇALCALI, Önder. “6360 Sayılı Kanunun’un Türkiye’de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.23, S.4, Ekim, 2014

ÇALI, Hasan Hüseyin. “Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent Ve Yerel Yönetimler”. **Türk İdare Dergisi**. S.475, Aralık, 2012

ÇELİK, Lamih – ALTIPARMAK, Cüneyd. **Hukuki Açidan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**. Seçkin Yayınları, 2013

ÇOLAK, Nusret İlker. **İmar Hukuku**. İstanbul: XII Levha Yayınları, 2014

DEMİR, Kemal - ÇUBUK, Suat. “Türkiye’de Metropoliten Kentlerin Nüfus Gelişimi”. **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**. S.28, Y.2010/1

DEMİRKOL, Selami - BEREKET TAŞ, Zühal. “Kentsel Dönüşümün 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması”. **TBB Dergisi**. S.103, 2013

DUYGULUER, Feridun. **İmar Mevzuatının Cumhuriyet Dönemi Mimarlığına Ve Şehir Planlamasına Etkileri**. TBMM Kültür Sanat Ve Yayın Kurulu Yayınları, No:38, 1989

EMREALP, Sadun - YILDIRIM, Selahattin. **Yerel Yönetimde Başarının Yolları**. Ankara: T.C. Başbakanlık ve TOKİ Yayınları, 1993

ERCAN ASLANTAŞ, Gül Filiz – ŞİMŞEK, Özlem – BERBEROĞLU, Ahmet. **İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2006

EREN, Fikret. **Mülkiyet Hukuku**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2011

ERGEN, Cafer. **Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku**. Seçkin Yayınları, 2012

ERGEN, Cafer. **İmar Hukuku**. Seçkin Yayıncılık, 2012

ERSOY, Melih. “6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları”. **GAP Belediyeler Birliği Dergisi**. 2013

ESENER, Turhan – GÜVEN, Kudret. **Eşya Hukuku**. Genişletilmiş 6. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2015

GENÇ, Mustafa. **İmar Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015

GÖKYURT, Fatih – KINDAP, Ahmet – SARI, Volkan İdris. “Türkiye İçin Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli Mi?”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. C.24, S.1, Ocak, 2015

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku**. C. 1., 2009

GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011

GÜNGÖR, Hayrettin. “Yeni Büyükşehir Yönetimi Ve Geçiş Nedenleri”. **İller Ve Belediyeler Dergisi**. S.774-775, Ekim-Kasım, 2012

KALABALIK, Halil. **İmar Hukuku Dersleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014

KARA, Seyfettin. **Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2016

KELEŞ, Ruşen - HAMAMCI, Can. **Çevre Politikası**. İmge Kitabevi, 2005

KELEŞ, Ruşen. **Kentleşme Politikası**. İmge Kitabevi, 2002

KOÇAK, Hüseyin – BEYAZ, Metin. **3194 Sayılı Kanunun 18’inci Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları**. Ankara, 2015

KÖROĞLU, Ömer. **İmar Hukukunda Planlama Süreci Ve Arazi Ve Arsa Düzenlemeleri (Parselasyon)**. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016

KURUCU Barçın. “3194 Sayılı İmar Kanunu İle Planlama Ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağının Kamu Yararı Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”. **Ekonomik Sorunlar Dergisi**. Ağustos, 2008, S.30

OĞUZMAN, M.Kemal – SELİÇİ, Özer – OKTAY ÖZDEMİR, Saibe. **Eşya Hukuku**, Filiz Kitabevi. İstanbul, 2009

ONAR, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II. İstanbul, 1966

ORTA, Elif. **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2006

ORTAYLI, İlber. **Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi**. Birinci Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat, 2007

ÖZAY, İl Han. **Günüşğinde Yönetim**. Filiz Kitabevi, 2004, s. 429

ÖZAY, İl Han. **Günüşğinde Yönetim**. İstanbul: ALFA Yayınları, 2002

ÖZÇELİK, Yusuf. “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”. **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**. S. 19, Y.5, Ekim, 2014

ÖZKAYA ÖZLÜER, Iğın. “Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu”. **AÜHFD**. 64 (2), 2015

SANCAKDAR, Oğuz. **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değıştirmesi Ve İptal Davası**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1996

SOYAK, Alkan. **Ulusal’dan Uluslarüstü’ne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**. İstanbul: Der Yayınları, 2006

ŞİMŞEK Suat. **Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013

TAMER, Mustafa. **Yerel Yönetimlerde İmar**. İzmir: MTSAY Yayınları, 2010

TAN, Turgut. **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 2011

TEKEL, Ayşe. “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C. II, S. 1, Ocak, 2002

TEKİNSOY, Ayhan. “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak, Verilmiş Ruhsatlar Üzerine Etkisi”. **Ankara Barosu Dergisi**. Y.66, S.2, Bahar, 2008

Temel Belediye Mevzuatı. Türkiye Belediyeler Birliği. Ankara, 2015

TEZCAN, Ayhan Melih - POYRAZ Ufuk. “Kamu Yararı Kavramının ve Türkiye’deki Yasal Dayanaklarının Kentsel Politikalar Açısından Değerlendirilmesi”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.22, S.1, Ocak, 2013

TİMUR, Serim. **Türkiye’de Aile Yapısı**. Ankara: Hacettepe Yayını, 1972

TOPRAK, Zerrin. **Kent Yönetimi Ve Politikası**. İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2001

ÜNAL, Mehmet - BAŞPINAR, Veysel. **Şekli Eşya Hukuku**. Güncellenmiş Ve Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2015

YAŞAR, Hasan Nuri. **İmar Hukuku**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2008

YAYLA, Yıldızhan. Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri Ve İstanbul Örneği. İstanbul: **İÜHF Yayınları**, 1975

YENER, Zerrin - ARAPKİRLİÖĞLU Kumru. **Avrupa Kentsel Şartı**. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, 1996

YILDIZ, Reyhan - GÜLBAZ, Hale. “Türkiye’de Bölgesel Ölçekte Planlama Çalışmalarına Başarılı Bir Örnek: Doğu Marmara Bölgesi Planlama Süreci”. **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.24, S. 1, Ocak, 2015

YILMAZ, Ejder. **Hukuk Sözlüğü**. Ankara: Yetkin Yayınları, 2005, s.298

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.tuik.gov.tr>

<http://dergi.sayistay.gov.tr>

<http://ekutup.dpt.gov.tr>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

<http://teftis.kulturturizm.gov.tr>

<http://www.csb.gov.tr>

<http://www.danistay.gov.tr/>

<http://www.gap.gov.tr>

<http://www.ilbank.gov.tr>

<http://www.kalkinma.gov.tr>

<http://www.kirsehir.bel.tr>

<http://www.mevzuat.gov.tr>

<http://www.mfa.gov.tr>

<http://www.migm.gov.tr>

<http://www.migm.gov.tr>

<http://www.planlama.org>

<http://www.resmigazete.gov.tr>

<http://www.taa.gov.tr>

<https://www.csb.gov.tr>

<https://www.e-icisleri.gov.tr>

<https://www.tbmm.gov.tr>