



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

İMAR PLANLARININ İDARİ VE YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Hacı Osman TANRIVERDİ

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans

Nisan 2024



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

İMAR PLANLARININ İDARİ VE YARGISAL DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Hacı Osman TANRIVERDİ

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans

Danışman

Dr. Öğretim Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU

Nisan 2024



TEZ ONAYI

Enstitümüzün Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı 205435014 numaralı öğrencisi Hacı Osman TANRIVERDİ'nin hazırladığı “İMAR PLANLARININ İDARİ VE YARGISAL DENETİMİ” başlıklı tezi ile ilgili tez savunma sınavı, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri gereğince 22/04/2024 Pazartesi günü saat 14.30'da yapılmış, tezin onayına oy birliği ile karar verilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Yasin SÖYLER

Jüri Üyesi : Dr. Öğretim Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU
(Danışman)

Jüri Üyesi : Dr. Öğretim Üyesi Murat EKİNCİ

ONAY:

Bu tezin kabulü, Enstitü Yönetim Kurulu'nun/...../..... tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

...../...../.....

.....
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Bu tez, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans programı kapsamında hazırlanmıştır. Bu çalışma ile; imar planlarının idari ve yargısal denetim mekanizmalarının varlığı ve detayları hakkında bilgi verilmesi, bu mekanizmaların günümüzdeki uygulanış biçimi ile sonuçlarının anlatılması ve İmar Hukuku'na ilişkin bazı sorunların tespiti ile bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin sunulması hedeflenmiştir.

Tez yazım sürecimin bütün aşamalarında destek, emek ve fikirleriyle bu çalışmaya yön veren Danışman Hocam değerli Dr. Öğr. Üyesi Melikşah Çırakoğlu'na sonsuz şükranlarımı sunarım. Tez savunma sürecinde değerli fikirleri ile çalışmama katkıda bulunan Sayın Doç. Dr. Yasin Söyler ile Dr. Öğr. Üyesi Murat Ekinci hocalarıma saygılarımı sunarım.

Hayatımın her anında yanımda olan babam, annem, kardeşlerim ve değerli büyüğüm Av. Veli Böke'ye teşekkürlerimi sunarım.

Uzun süren araştırma ve yazım sürecinde yeterince zaman, ilgi ve sevgi gösteremediğim canım oğlum Yavuz Selim'ime; sevgisini, desteğini ve yoldaşlığını her daim hissettiğim canım eşim Fatma Zehra'ma sevgilerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
KISALTMALAR	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM: İMAR PLANLARINA İLİŞKİN TEMEL HUSUSLAR

1. İMAR PLANI VE HUKUKİ NİTELİĞİ	4
1.1. Kavramsal Olarak İmar Planı	4
1.1.1. İmar ve Planlama Kavramı.....	4
1.1.2. İmar Planının Tanımı	5
1.1.3. Ülkemizin İmar Tarihi	7
1.1.4. İmar Planlarının Yapılış Amacı	8
1.1.5. İmar Planı ve Vatandaş İlişkisi	10
1.2. İmar Planının Hukuki Niteliği	11
2. İMAR PLANLARINA HAKİM OLAN BAŞLICA İLKELER	12
2.1. Hukuk Devleti İlkesi	14
2.2. Genel ve Bağlayıcı Olma İlkesi	15
2.3. Kamuya Açıklanma ve Toplum Tarafından Bilinme İlkesi	16
2.4. Kamu Yararı İlkesi.....	17
2.5. Plan Hiyerarşisine Uygunluk ve Bütünlük İlkesi	18
2.6. Geleceğe İlişkin ve Bilimsel Olma İlkesi.....	20
2.7. Diğer İlkeler	22
3. İMAR PLANI TÜRLERİ	22
3.1. Ana Plan Türleri.....	23
3.1.1. Mekânsal Strateji Planı.....	23
3.1.2. Çevre Düzeni Planı.....	25
3.1.3. Nazım İmar Planı	28
3.1.4. Uygulama İmar Planı	29
3.2. Mevcut Planlarda Değişiklik Yapan Plan Türleri	31
3.2.1. Revizyon İmar Planı.....	32

3.2.2.	İlave İmar Planı	34
3.2.3.	Mevzi İmar Planı	35
4.	İMAR PLANLARININ YAPIMINDA YETKİLİ İDARELER	36
4.1.	Çevre Düzeni Planlarında Yetkili İdareler.....	37
4.2.	Nazım İmar Planlarında Yetkili İdareler	38
4.3.	Uygulama İmar Planlarında Yetkili İdareler	39
4.4.	Bazı Özel Planların Yapımında Yetki İdareler.....	40
4.4.1.	Gecekondu Alanlarına Özel Planlarda Yetkili İdareler	40
4.4.2.	Kentsel Dönüşüm ve 6306 Sayılı Kanun Kapsamındaki Planlarda Yetkili İdareler	41
5.	İMAR PLANLARININ ONAYI VE SONUÇLARI	42
5.1.	İmar Planlarının Onayı ve Yürürlüğe Girme Süreci	42
5.2.	İmar Planlarının Yürürlüğe Girmesinin Sonuçları	44

II. BÖLÜM: İMAR PLANLARININ DENETİMİ

1.	İMAR PLANLARININ DENETİM NEDENLERİ.....	46
2.	İMAR PLANLARININ İDARİ DENETİMİ	48
2.1.	Plan Yapım Süreçlerinin İdari Denetimi.....	49
2.1.1.	Planlamayı Yapan İdarenin İç Denetimi.....	49
2.1.2.	Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Planları Üzerindeki Denetimi.....	52
2.1.3.	Bakanlığın İdari Denetimi	56
2.1.4.	Plan Yapım Süreçlerindeki İdari Denetimin Önem ve Sonuçları ile Konuya İlişkin Önerilerimiz	59
2.2.	Plan Uygulamalarının İdari Denetimi ve Konuya İlişkin Önerilerimiz.....	61
3.	İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİ	64
3.1.	İmar Planlarının Yargısal Denetime Tabiliği	64
3.2.	İmar Planı Davalarında İlk İnceleme.....	66
3.2.1.	İmar Planı Davalarında Görev ve Yetki	66
3.2.2.	İmar Planı Davalarında Husumet	68
3.2.3.	İmar Planı Davalarında Ehliyet	71
3.2.4.	İmar Planlarının Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Olma Süreci	75
3.2.5.	İmar Planlarına Karşı Dava Açma Süreleri	77

3.3. İmar Planı Davalarının Esastan İncelenmesi ve Bazı Esastan İptal Gerekçeleri..	82
3.3.1. İdari İşlemin Unsurlarındaki İptal Nedenleri	82
3.3.1.1. Yetki Unsuruna Aykırı Plan Yapımı	83
3.3.1.2. Şekil Unsuruna Aykırı Plan Yapımı	85
3.3.1.3. Sebep Unsuruna Aykırı Plan Yapımı.....	85
3.3.1.4. Konu Unsuruna Aykırı Plan Yapımı	86
3.3.1.5. Maksat (Amaç) Unsuruna Aykırı Plan Yapımı	88
3.3.2. İmar Planlarına Özgü Diğer İptal Nedenleri.....	89
3.3.2.1. Kamu Yararına Aykırılık	90
3.3.2.2. Hiyerarşi İlkesine Aykırılık.....	92
3.3.2.3. Hazırlanma Amaç ve Niteliğine Aykırı Plan Yapılması.....	97
3.3.2.4. Plan İlkeleri ile Genel Planlama Esaslarına Aykırılık.....	98
3.3.2.5. Planlama Esasları ve Şehircilik İlkelerine Aykırılık	100
3.3.2.6. Plan Yapımındaki Teknik Detaylara Aykırılık	103
3.3.2.7. Mahkeme Kararına Aykırılık	106
3.4. İmar Planı Davalarında Yürütmenin Durdurulması.....	109
3.4.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı ve İtiraz	109
3.4.2. İmar Planı Davalarında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Etkileri	110
3.5. İmar Planı İptallerinin Sonuçları	113
3.6. İmar Plan Davalarında İstinaf ve Temyiz	115
3.7. İmar Planlarının Yargısal Denetimine Dair Önerilerimiz.....	116
SONUÇ	118
KAYNAKÇA.....	122
EK – ŞEKİLLER.....	131

ÖZET

İdare hukukunun alt dallarından olan İmar Hukuku, geçmişe nazaran daha hızlı gelişmekte, bu gelişmenin yanında artık hemen her insan imar planlarının etki ve sonuçlarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Bu doğrultuda günümüzde önemli bir hukuk alanı olarak karşımıza çıkan İmar Hukuku da bu gelişimden nasibini alarak daha detaylı ve hemen her noktası kanun ve yönetmeliklerle düzenlenen bir duruma gelmiştir. İmar hukukunda yaşanan bu hızlı gelişme sonrasında, kanun ile diğer alt mevzuatın da giderek karmaşık bir hal aldığını söylemek mümkündür. Bunun yanında imar planlarına ilişkin kanuni düzenlemelerin kazuistik yöntemle ele alınması, imar hukukunun başta vatandaşlar olmak üzere imar planlaması yapan idarelerin dahi hâkim olmakta zorlandığı bir hale gelmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda imar planlarına muhatap olan vatandaşların, bu idari işlemlere karşı idari ve yargısal denetim mekanizmalarının varlığı ve detayları hakkında bilgilendirilmesi, bu mekanizmaların günümüzdeki uygulanış biçimi ile sonuçlarının anlatılması ve İmar Hukuku'na ilişkin bazı sorunların tespiti ile bu sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulması amacıyla bu tez kaleme alınmıştır.

Mevzuatımızda imar planlarının, hazırlık ve onay aşamalarına ilişkin düzenlemelerin yanında bu planların idari ve yargısal denetimine ilişkin hükümler de yer almaktadır. Bu çalışmada önce imar planlarının türleri ve hukuki niteliği anlatılacak, sonrasında plan yapımında genel yetkili idareler belirtilerek ardından imar planlarının idari ve yargısal denetim yollarına ilişkin detaylı incelemelere yer verilecektir. Ayrıca bu mekanizmaların uygulanmasında ortaya çıkan çeşitli sorun ve eksiklikler ortaya konulacak, bunlar hakkında çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: İmar, Planlama, Plan Türleri, Denetim, Yargılama

ABSTRACT

Zoning Law, one of the sub-branches of administrative law, is developing faster than in the past, and in addition to this development, almost every person is now faced with the effects and consequences of zoning plans. In this regard, Zoning Law, which is an important field of law today, has also received its share from this development and has become more detailed and almost every aspect is regulated by laws and regulations. It is possible to say that after this rapid development in zoning law, the resulting law and other sub-legislation have become increasingly complex. In addition, the fact that the legal regulations regarding zoning plans are handled with a casuistic method has caused zoning law to become a situation in which citizens, especially the administrations making zoning plans, have difficulty in mastering. In this context, this thesis aims to inform the citizens who are subject to zoning plans about the existence and details of administrative and judicial control mechanisms against these administrative procedures, to explain the current implementation of these mechanisms and their results, to identify some problems related to Zoning Law and to offer solutions to these problems, was written.

Our legislation includes regulations regarding the preparation and approval stages of zoning plans, which are the general regulatory administrative process of the administration, as well as regulations regarding the administrative and judicial supervision of these plans. In this study, the types and legal nature of zoning plans will first be explained, then the administrations with general authority in plan making will be specified, and then detailed examinations of the administrative and judicial review methods of zoning plans will be included. In addition, various problems and deficiencies that arise in the implementation of these mechanisms will be revealed and various suggestions will be made about them.

Key Words: Zoning, Planning, Plan Types, Inspection, Judgment

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı geen eser
AY	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
BİM	Bölge İdare Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
ÇDP	Çevre Düzeni Planı
ÇDPDY	Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
E.	Esas
HMK	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İDDK	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
İK	İmar Kanunu
MPYY	Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğı
RG.	Resmi Gazete
PYAEDY	Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
s.	Sayfa
T.	Tarih
YD	Yürütmenin Durdurulması

Şekil Listesi

Şekil 1	Mekansal Strateji Plan Kesit Örneği.....	131
Şekil 2	Çevre Düzeni Planı Kesit Örneği.....	132
Şekil 3	Nazım İmar Planı Kesit Örneği	133
Şekil 4	Uygulama İmar Planı Kesit Örneği	134



GİRİŞ

Ülkemizde, 20. yüzyılın son çeyreğinden ve özellikle 21. yüzyılın başından itibaren kırdan kente göçün arttığı ve kentlerde yaşayan nüfus oranının son derece yüksek seviyelere çıktığı görülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu’nun 2022 yılına ait verilerine göre nüfusumuzun %82,7’si kent olarak (%67,9’u yoğun kent, %14,8’i ise orta yoğun kent) sınıflandırılan yerlerde ikamet etmekten yalnızca %17,3’ü kırsal olarak sınıflandırılan yerlerde ikamet etmektedir.¹ Bu kapsamda da şehirlerde giderek artan bir nüfusun ortaya çıkması, İstanbul, Ankara, İzmir gibi metropol şehirlerimiz başta olmak üzere hemen her şehrimizde yapılan planlamaların yetersiz olmasına sebebiyet vermiştir. Bu durum başta il ve ilçe merkezleri olmak üzere tüm ülkede planlama faaliyetlerinin artmasına, imar planı çalışmalarının yoğunlaşmasına yol açmıştır.²

İmar planları; yapılaşmanın amacını belirten, yapılaşma sonucu ortaya çıkan yapının kullanma şeklini içeren ve nihayet yapılaşmanın şartlarını ihtiva eden belgelerdir.³ Bu bağlamda da imar planları, bir ülkede yaşayan her insanın, günümüz şehir yapısı ve nüfus perspektifi açısından bakıldığında her zaman karşılaşılabilecek, yaşadığı çevreyi düzenleyen ve yaşam kalitesine katkıda bulunan düzenleyici idari işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu işlevi hasebiyle de imar planlarının, şehirlerimiz açısından oldukça önemli ve günlük hayatımız açısından etkili olduğu bir gerçektir. Bu bağlamda imar hukukunun, teknik ve bilimsel verilerin yanında insan yaşamına yönelik araştırma ve incelemelerin bir arada harmanlandığı ve daha iyi çevre, daha sağlıklı yaşam ve daha düzenli yapılaşmanın amaç edinildiği bir bilim dalı olduğu söylenebilir.⁴

İmar planlarının, hemen her vatandaşın hayatına etki eden düzenlemeler olmasına rağmen, içerdiği teknik ve bilimsel veriler yanında kendine has bir süje olması dolayısıyla çoğu kişi tarafından bilinmediği yahut içerik ve sonuçlarının tam olarak kavranamadığı görülmektedir. Bu durumun; imar hukuku alanının geç gelişim göstermesi, imar planı işlemlerinin idareler tarafından halka anlatımının yetersiz olması ve insanların bu alanda yapılan çalışma ve

¹ Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları” (Erişim 15 Şubat 2024).

² Mustafa Genç, İmar Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2015), 15.

³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/2714 (08 Mart 2022).

⁴ Erdal Köktürk – Erol Köktürk, İmar Planları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 264-265.

değişikliklere ilgisinin azlığı nedeniyle ortaya çıktığı söylenebilir.⁵ Ancak gelişen ve önemi her geçen gün artan yapı kalitesi, çevre sağlığı, çevre düzeni, canlı yaşam ve popülasyonunun korunması, kültürel ve tarihi yapılar ile varlıkların korunması, yaşam standartlarının artırılması gibi nedenlerle son dönemlerde insanların imar hukuku ve imar planlarına ilgisinin arttığı da bir gerçektir. Ayrıca yapılaşma çalışmalarında idare tarafından denetimin artırılması ve kaçak yapılar ile mücadelenin daha yoğun olması sebebiyle insanlar imar planlarını ve imar planlarının önemini öğrenmektedir.

Yukarıda anlattığımız hususlar kapsamında, günümüzde hemen her insanın karşısına çıkan ve hayatını etkileyen imar planlarının; genel düzenleyici işlem olması ve tek yanlı bir işlemle, planın kapsadığı alandaki taşınmazlar ve bu taşınmazların mülkiyetine sahip kişilerin hak ve menfaatleri üzerine hukuki sonuçlar doğurması, bu işlemin gerek idari mekanizmalar gerekse yargılama yoluyla denetlenmesini zaruri kılmaktadır.⁶ Bu zaruriyetin güncel durum ve koşullarıyla yeniden ele alınması amacıyla “İmar Planlarının İdari ve Yargısal Denetimi” başlıklı bu tezimiz kaleme alınmıştır.

İmar hukuku alanında bu tezin kaleme alınmasında; sürekli gelişim içerisinde ve bu suretle de son derece değişken bir mevzuata sahip imar hukukunun, güncel ve mevcut durumunu ele alan eser sayısının çok az olması en önemli sebeplerimizdendir. Bunun yanında mevcuttaki eserlerin de imar planlarının denetim nedenlerine olan yaklaşımlarının sadece yargısal denetim boyutunda kalması, imar planlarının idari denetim mekanizmalarına yönelik eserlerin sayısının azlığı ile bu eserlerin güncelliğinin olmaması gibi nedenler bu tezin kaleme alınmasında etkili olmuştur. Son olarak da vatandaşların imar planlarını ve bu planların yaşamlarına etkilerini kavramasına hizmet etmek, idareler açısından ise; yapılacak plan iş ve işlemlerinde bir yol gösterici eser ortaya koymak, imar planlarının denetim araçları ile mekanizmalarının etkin ve doğru kullanımına yönelik değerlendirmelerde bulunmak amacıyla bu tez hazırlanmıştır.

Yaptığımız araştırmalar sonucunda imar hukuku alandaki eserlerin birçoğunda yalnızca yargısal denetimin ele alındığı, planlar üzerindeki idari denetim mekanizmalarının anlatılmadığı değerlendirilmiştir. Ayrıca idarelerin imar planlarının hazırlık sürecinde ne şekilde hareket etmeleri gerektiğini gösteren eser sayısının az olduğu yönündeki tespitlerimiz; bu konuda bir tez hazırlama noktasında motivasyon kaynağımız olmuştur. Bunların yanında, idari makamlarca imar planı hazırlıklarında yol gösterici olan ilke ve esasların detaylı

⁵ Ruşen Keleş – Ayşegül Mengü, İmar Hukukuna Giriş (Ankara: İmge Kitabevi, 2014), 12.

⁶ Felemez Güneş, İdari Yargı Yetkisinin Sınırları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 19-20.

incelemesinin yapılması tezin ana hedeflerinden biridir. Yine, yargı denetimine duçar olmuş, iptaline yahut yürütmesinin durdurulmasına karar verilen planlara ilişkin idarelerin ne şekilde hareket edeceğine dair bilgilere yer verilmesi ile nihayeten yargı makamlarının, plan iptal davalarına yaklaşımı ve içtihatlarla oluşan iptal gerekçelerinin anlatılması amacıyla bu tez kaleme alınmıştır.

Tezimiz iki ana bölüm üzerinde kurgulanarak yazılmıştır. Birinci bölümde imar planları başta olmak üzere çeşitli kavramların tanımlamaları, imar planları ile vatandaş ilişkisi ve imar planının hukuki niteliği anlatılmıştır. Bu kısmın ardından imar planlarının hazırlanması, onayı, uygulanması ve denetiminde başrol oynayan ilkelere yer verilmiştir. Bu ilkelerin sonrasında imar plan türlerinin tanımlaması, örneklendirilmesi ve planların yapımında yetkili idarelere yönelik anlatımda bulunulmuştur. Tezimizin birinci bölümünde son olarak imar planlarının onayı ve yürürlüğe girmesinin sonuçları ifade edilmiştir.

Tezimizin ikinci bölümünde, ilk olarak imar planlarının denetim nedenleri üzerinde durularak birinci ve ikinci bölüm başlıkları arasındaki bağlantının kurulması hedeflenmiştir. Daha sonra imar planlarının idari denetim yoluna ilişkin çeşitli mekanizmaların tanımlanması ve uygulanmasına yönelik anlatım yapılmıştır. İdari denetim mekanizmasının ardından imar planlarının yargısal denetimi kapsamlı bir şekilde ele alınarak sırasıyla imar planlarının yargısal denetime tabiliği, imar plan davalarında ilk inceleme usulü, imar plan davalarının esastan incelenmesi ve bazı iptal gerekçeleri ile imar planlarına özel yargısal iptal gerekçelerine alt başlıklar halinde yer verilmiştir. İkinci bölümün son kısmında ise imar plan davalarında yürütmenin durdurulması ve sonuçlarına yönelik değerlendirmelere yer verildikten sonra imar planlarının iptalinin sonuçları üzerinde durulmuş, plan davalarına ilişkin istinaf ve temyiz kanun yoluna ilişkin esaslar anlatılmış ve son olarak da imar planlarının yargısal denetimine ilişkin önerilerimiz sıralanmıştır. Bu başlıklandırma ve tanımlamalarla, imar planlarının kanuni dayanakları ve yapım usulleri ele alınarak, bu kapsamda verilen bilgiler ışığında imar planlarının denetim mekanizmalarına ilişkin tespit ve değerlendirmelerimizin daha anlaşılır olması amaçlanmıştır.

I. BÖLÜM: İMAR PLANLARINA İLİŞKİN TEMEL HUSUSLAR

Bu bölümde, imar planlarının temel kavramları olan imar ve planlamanın tanımları yapılacak, imar planlamanın ülkemiz hukuk alanındaki tarihsel gelişimi anlatılacak, imar planlarının hukuki niteliği hakkında bilgiler verilecektir. Bu bölümün ikinci başlığı altında imar planlarına hakim olan ilkeler detaylıca incelenecektir. Üçüncü başlık altında imar plan türlerine ilişkin tanımlamalar ve örneklendirmeler yapılacaktır. Dördüncü başlık altında imar planlarının yapımında yetkili idareler belirtilecektir. Bu bölümün son başlığı olan beşinci başlık altında imar planlarının onayı ve sonuçları hususunda bilgiler verilecektir.

1. İmar Planı ve Hukuki Niteliği

1.1. Kavramsal Olarak İmar Planı

1.1.1. İmar ve Planlama Kavramı

Dilimizde “canlandırma, geliştirme, bayındır yapma” gibi anlamlara gelen “imar” kelimesi, kökeni açısından incelendiğinde, Arapça “bayındırlık” anlamına gelen “ümran” kelimesinin dilimize yansımış halidir.⁷ Günümüzde ise imar kelimesi; yeryüzündeki canlı yerleşimine uygun yerlere düzenli şekilde yerleşilmesini, bu yerlerin gelişen ihtiyaçlara göre geliştirilmesini ve yerleşim yerinin, insan yaşamına uygun şekilde asgari şartlara uygun hale getirilmesini sağlama şeklinde tanımlanabilir.⁸ Kısaca imar, toprak üzerindeki yerleşim ve yapılaşmanın kurallarını sağlayan düzenlemenin adı olarak ifade edilebilir.⁹

Kırsal yaşamın yoğun olduğu, kişilerin sahip olduğu taşınmaz üzerine barınma ihtiyacını giderecek yapısını herhangi bir izne yahut denetime tabi olmadan yapabildiği dönemlerde imar kavramının günümüzdeki şekliyle bilindiği ve uygulandığı söylenemez.¹⁰ Ancak yakın zamanlarda, özellikle şehirlerde kalabalık bir şekilde yerleşimin başlaması üzerine imar ve imar hukuku kavramının gelişmeye başladığı görülmektedir.

⁷ Türk Dil Kurumu (TDK), “Güncel Türkçe Sözlük” (Erişim 15 Şubat 2022).

⁸ Eray Büyükvelioğlu, İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri”. Sketch: Journal of City and Regional Planning, 05, 2.

⁹ Serdar Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 22.

¹⁰ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 15.

Planlama kavramı ise gelecek dönemde ortaya çıkabilecek durum ve koşulların bugünden görülmesi, önceden görülen bu durum ve koşullara yönelik yine bugünden bir tasarlama yapılması anlamına gelmektedir.¹¹ Başka bir deyişle planlama, geleceğe yönelik yapılan bir öngörüm sonrasında, öngörülen durumların ortaya çıktığı anda uygulanacak iş, eylem ve araçların bugünden hazır hale getirilmesi çalışmasıdır.

İnsan hayatında; doğumdan ölüme kadar geçen süreçte, çocukluk çağlarında kişinin ailesince yapılan, sonraları kişinin kendi kendine yaptığı, geleceğe yönelik pek çok planlama ve tasarlama faaliyetleri bulunmaktadır. Devlet ve toplum açısından ise, Devletin ve vatandaşların bir ödevi/görevi olarak planlamayı açıklamak gerekmektedir. 1982 Anayasasının 56. maddesinde “Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması” başlığı altında, herkese, sağlıklı ve dengeli bir çevre içerisinde yaşama hakkının tanındığı görülmektedir. Bunun yanında Devlete ve vatandaşlara çevre sağlığının korunması ve kirliliğinin engellenmesi konusunda bir ödev yüklendiği de anlaşılmaktadır. Ayrıca Anayasa’nın 57. maddesi konut hakkını düzenlemekle; Devletin, şehirlerin özellikleri ve çevre standartlarını koruyucu bir planlama temelinde, vatandaşın barınma ihtiyacını giderici önlemler almasını, bunun yanında konuta ulaşmayı kolaylaştırıcı toplu bir şekilde konut yapımına ilişkin girişimleri desteklemesini bir görev olarak belirlediği görülmektedir.

Bu bağlamda, idarelerin asli görevlerinin yetkili olduğu alanda yaşayan insanların hayatını sağlıklı, güvenli ve huzur içinde sürdürmelerini sağlamak olduğu düşünüldüğünde; idarelerin bu hususları yerine getirmek için planlı bir şekilde hareket etmesinin, bu bağlamda da yalnızca bugüne yönelik değil geleceğe yönelik de planlama ve gelecek projeksiyonu üzerinde çalışmasının zorunlu hale geldiği söylenebilir.¹² Bu kapsamda, her alanda olduğu gibi çevre ve şehirler açısından planlama yapılması, Devletin anayasal bir görevidir.¹³ İşte gerek Anayasa’nın verdiği görev gerekse de daha yaşanılabilir şehirler oluşturulması açısından, devletin imar ile planlamayı bir araya getirmek suretiyle imar planlaması yapması kaçınılmaz hale gelmiştir.

1.1.2. İmar Planının Tanımı

Canlandırma, geliştirme, bayındır yapma gibi anlamlara gelen “imar” kelimesi ile geleceğe yönelik yapılan bir öngörüm sonrasında, öngörülen durumların ortaya çıktığı anda uygulanacak

¹¹ Türk Dil Kurumu (TDK), “Güncel Türkçe Sözlük” (Erişim 15 Haziran 2022).

¹² İbrahim Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 88, 102.

¹³ Hüseyin Bilgin – Yasin Sezer, İmar Kanunu Uygulama Rehberi (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 3.

iş, eylem ve araçların bugünden hazır hale getirilmesi çalışması olan planlama kelimesinin birleşimi olan “imar planı” kavramını, yeknesak bir şekilde anlatan bir tanım yapmak oldukça güçtür.¹⁴

Mülga “Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik”in (PYAEDY) “Tanımlar” başlığını taşıyan 3. maddesi imar planlarını; insanların fiziksel ve bunun yanında bağlı bulunduğu kültüre ilişkin ihtiyaçlarına çözüm bulmayı amaçlayan, çevre ile o çevrede yaşayanların sağlığını ve güvenliğini sağlamayı hedefleyen işlemler şeklinde tanımlamıştır. Maddenin devamında, imar planlarının; bireylerin hayat standartlarını yükseltmeyi gözetken ve bu amaç için bölgenin mali durumuna, nüfusuna, geçmişe ait dokusuna, sosyal ve çevresel özelliklerine ait inceleme ve bilgilerle beraber hazırlanan, şehirlerin yerleşimine ve gelişimine ilişkin gelecekteki yönelimleri farklı seçenekler oluşturarak belirleyen, bölgenin toprak yapısına göre kullanım şekli, korunması ve bunlara ilişkin olarak uygulama ilkelerini ihtiva eden plan paftası, plan raporu ve notlarından oluşan belgeler olduğu ifade edilmiştir.

Bu tanımdan hareketle imar planı; belli kapsam alanları içerisinde, belirli gereksinimleri karşılama amacıyla, kapsama alanına ilişkin ekonomik, sosyal, demografik, kültürel ve çoğunlukla fiziksel özellikler ile verilerin kullanılmasıyla hazırlanan, bölgenin yerleşimi ile gelişimine ilişkin gelecekteki eğilimlerin hesaplanmasıyla, bu eğilimlerin ortaya çıkardığı ihtiyaçların giderilmesine yönelik çözümler üreten, plan kapsama alanının arazi kullanımı, kullanım kısıtlamaları ve planın uygulanmasına ilişkin ilkelerin yer aldığı belge şeklinde açıklanabilir.¹⁵ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin (MPYY) 6. maddesinde de, mekânsal planların içerdiği alan ve hedefleri yönünden mekânsal strateji, çevre düzeni ve imar planları şeklinde, imar planlarının ise nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu belirtilmiştir.

Danıştay kararlarında kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla üretilmiş birer belge niteliğinde olduğu belirtilen imar planları; bölge insanının sağlığını ve bölgenin ekosistemini korumak, sosyal ve kültürel gereksinimlerini gidermek, hayat düzeyini yükseltmek, çalışma şartlarını geliştirmek amacıyla hazırlanmaktadır. İmar planları ayrıca planlama alanına ilişkin bilimsel verilere göre barınma, iş yaşamı, dinlenme ve iletişim gibi şehrsel fonksiyonlar

¹⁴ Genç, İmar Hukuku, 20.

¹⁵ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 12.

arasında mevcut ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak amacıyla nazım imar plan ve uygulama planı şeklinde oluşturulmuş metinler olarak ifade edilmektedir.¹⁶

1.1.3. Ülkemizin İmar Tarihi

Osmanlı Devleti döneminde başlayan imar çalışmaları, Cumhuriyetin ilanından sonra da devam etmiş ve bu çalışmalarla kazanılan deneyimler günümüze dek gelmiştir. 19'uncu yüzyıla dek yapılan imar çalışmaları daha çok geleneksel yapıda ve belirli birtakım amaçlarla yapılmıştır.¹⁷ Osmanlı Devleti'nde, modern denilebilecek ve bugün üzerinde çalıştığımız imar hukukunun temeli sayılabilecek ilk imar çalışmalarına 1848 yılında çıkartılan ve şehirlerin planlanması ile inşai hareketlerini içeren ilk nizamname olma özelliği taşıyan Ebniye (Bina) Nizamnamesi'nde rastlanılmaktadır.¹⁸

Cumhuriyetin ilanından sonra, Kurtuluş Savaşının da etkisiyle yanan, yıkılan ve yaşamsal faaliyetlerin sürdürülmesi zor hale gelen şehirlerin yeniden ihya edilmesi ile Cumhuriyetin başkenti olarak ilan edilen Ankara'nın imar edilmesi ilk hedefler olarak görülmüştür.¹⁹ Bu kapsamda da Ankara'nın imar edilmesi amacıyla yapılacak çalışmalar için 1928 yılında 1351 sayılı Ankara İmar Müdürlüğü'ne ilişkin yasa çıkarılmıştır. 1930 yılına gelindiğinde ise çıkarılan Belediye Kanunu ile birlikte belediyelere, şehirleriyle alakalı plan çalışmaları yapma ve hazırlama görevi verilmiştir.

09/07/1956 tarihinde yasalaşan 6785 sayılı İmar Kanunu, belediye sınırları ile mücavir alanlarda imar planlaması, yapılaşma ve ruhsat gibi konularda hükümler getirmiş ve böylece imar planlaması yapılması zorunluluk haline gelmiştir. 1958 yılında ise İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Son olarak imar planlamasının esas kanunu niteliğinde olan 3194 sayılı İmar Kanunu 09/5/1985 tarihinde yürürlüğe girmiştir. İmar Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından özellikle 1999 yılında ülkemizde yaşanan büyük depremler sonrasında, güvenli ve düzenli şehirleşmeyi sağlamak amacıyla; yapılaşma şartları ile imar planlarının hazırlık süreçlerine yönelik mevzuatta detaylı değişiklikler yapılmıştır. İmar Kanunu ve mevzuatı, en

¹⁶ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/2714 (08 Mart 2022).

¹⁷ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 49.

¹⁸ Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 44.

¹⁹ Tahir Muratoğlu, Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 18.

baştan beri sürekli gelişim ve değişim içerisinde yer almış, meydana gelen afetler de bu gelişim ve değişimin ana sebebi olmuştur.

1999 yılından günümüze dek sıkça değişiklikler yapılan İmar Kanunu'nda, en son 2020 yılında yapılan kapsamlı değişikliklerle; bina yüksekliklerine sınırlandırma getirilerek planlarda yükseklik değerinin serbest olarak belirlenmesi yasaklanmış, parsel bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu ve kat adetini artıran imar planı değişikliklerinin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Burada belirtmek gerekir ki, imar hukukuna ilişkin kanun ve mevzuat, ülkemiz ve dünyada yaşanan gelişmeler neticesinde sık sık değişebilmektedir. Bu kapsamda da bu tür mevzuatın çok uzun bir süre değişmeksizin yürürlükte kalmaları, sürekli değişim ve devinim içerisinde olan şehir ve doğa yaşamı karşısında imkansız görülmektedir.²⁰ Ancak geleceğe yönelik kapsamlı çalışmalarla yapılan ve özellikle şehirlerin gelecek perspektifini taşıyan imar planlarının sık değişime uğraması planlı şehirleşme amacının önüne geçebilecektir. Zira planlarda yapılacak her değişiklik, ilgili planın bütünlüğüne zarar verme ihtimali taşıyacak, bu suretle de bütünlüğü bozulan planlamanın ana hedeflerine ulaşması zor bir hal alacaktır.

1.1.4. İmar Planlarının Yapılış Amacı

İdareler ve özellikle yerel idareler, yetkili oldukları şehir ya da bölgede, başta insan yaşamı olmak üzere canlı yaşamını korumakla, geliştirmekle ve sağlıklı geleceğe taşımakla yükümlüdürler.²¹ Bu bakımdan da idareler her konuda belirli planlamalar ışığında gelecek perspektifi oluşturarak en iyiye ulaşmanın gayreti içine olmalıdırlar.²² Bu planlamaların en önemlisi sayılabilecek imar planlaması da şehirleşmenin düzenli, sürdürülebilir ve kontrollü bir şekilde gelişmesini sağlamak amacıyla yapılır.²³ İmar Kanunu'nun amaç ve hedefinin ise yaşam alanları ile bu alanlardaki yapılaşmaların planlı, sağlıklı şekilde yapılmasını ve çevrenin azami düzeyde korunmasını sağlamak olduğu belirtilebilir.

İmar planları, bölge halkının sağlığını ve çevreyi korumak, sosyal, kültürel ve geleneksel ihtiyaçlarını gidermek, sağlıklı ve iyi bir düzen içerisinde yaşamın sürdürülmesini sağlamak, barınma, eğitim, sağlık, ulaşım, iletişim gibi ana kentsel işlevlerin en iyi şekilde

²⁰ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7240 (21 Haziran 2022).

²¹ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 34.

²² Gül İsmahan, Baba, "Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri". İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2 (Haziran 2016), 3.

²³ Celal Karavelioğlu - Erdem Cemil Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi (Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2011), 109.

sürdürülebilmesi ve geleceğe taşınması amacındadır.²⁴ Bunların yanında, şehirlerin ve bölgelerin gelecekteki büyüme ve düzen perspektifini içeren imar planları; bu sayede trafik, altyapı, konut, ticaret, yeşil alanlar gibi faktörlerin dengeli ve yeterli bir şekilde planlanmasını, doğal kaynakların, çevrenin, yeşil alanların ve su kaynaklarının da korunmasını hedeflemektedir. İmar planlarının çevresel faktörlerinin yanında kamu ve insan sağlığı ile güvenliğine de katkısı bulunmaktadır. İmar planları, yangın güvenliği, acil durum müdahale, su temini gibi kamu hizmetlerini etkileyen faktörleri düzenler ve insanların sağlık ve güvenliğini sağlar.²⁵

İmar planları, içerdiği arazi kullanım kararları ile insanların mülkiyet hakkına dokunan, onlar hakkında düzenlemeler içeren idari işlemlerden olup adil, düzenli ve sağlıklı yapılaşma sonucu toplum barışını sağlamayı da amaçlamaktadır.²⁶ İmar planları, kentlerin estetik ve kültürel değerlerini korumayı amaçlar ve bunun yanında ticaret ve sanayi bölgelerinin planlanması ile de ekonomik büyümeyi teşvik eder ve istihdam olanakları sağlar. Bu anlatılanlar kapsamında da imar planlaması; bir şehrin yahut bölgenin, kalkınması, gelişmesi, korunması, yaşamın sağlıklı sürdürülmesi amacıyla olup mevcut ve geleceğe ilişkin detaylı veriler ve bilgilerle hazırlanan bir idari işlem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Danıştay bir kararında; plansız ve aşırı kentleşme olgusunun, sağlıklı şehirleşmenin karşısındaki en önemli engel olduğu; şehirlerin gelişmesinin yönlendirilmesinde imar planlaması ile yön, şekil ve büyüklükle ilgili belirlemeler yapılmasının zorunlu olduğunu, çağdaş bir şehrin meydana getirilmesi ve sürdürülebilmesi için aşırı yapılaşmanın etkisinden korunmuş şehir estetiğinin ve yapılaşma kalitesini yükseltici alanların oluşturulması gerektiğini belirtmiştir.²⁷

Yine Danıştay bir başka kararında; imar planlarının amacını, güvenlik ve sağlık ile ilgili konular göz önüne alınarak; planlanan bölgenin mevcut durumunun, hedeflerinin ve gelecekteki gelişmesinin gerçeğe ve bilime en uygun biçimde saptanabilmesi için; fiziki bilgiler, bölgenin kullanım biçimi, içeriği ve ekonomik veriler gibi alanlarda yapılacak saptama ve çalışmalar sonucu oluşturulan bilgiler öncülüğünde; türlü şehrsel fonksiyonlar içerisinde mevcut ya da oluşturulacak en iyi çözüm şekillerini bulmak, yöre insanına sağlıklı yaşama

²⁴ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 33.

²⁵ Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 254-255.

²⁶ Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı, 101-102.

²⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

düzeni ve şartlarını oluşturmak hedefiyle; şehrin kendine has yaşam biçimi ve karakterini, nüfusunu, bölge ve bina ilişkilerini, beldenin hem çevresiyle hem de farklı alanları kapsamındaki bağlantılarını ve insanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını gidermeyi sağlamak olduğunu ifade etmiştir.²⁸

1.1.5. İmar Planı ve Vatandaş İlişkisi

Ülkemiz şehirlerinde nüfus giderek artmaktadır. Bu durum ise; İstanbul, Ankara, İzmir gibi metropol şehirlerimizde mevcut yaşam alanlarının yetersiz hale gelmesine ve bu doğrultuda da zorunlu olarak yeni yerleşim alanlarının kurulmasına neden olmaktadır. İmar planlarının da bir bölge veya taşınmazın üzerinde yapılaşma için gerekli ve zorunlu bir belge/işlem olması nedeniyle, özellikle bu yeni yerleşim yerlerinde imar çalışmaları yapılması gerekmektedir.²⁹

Belirtmek gerekir ki, kişinin sahip olduğu taşınmaz üzerinde herhangi bir yapı yapmak istemesi halinde, öncelikle o bölgenin ve taşınmazın imar durumunun yapılaşmaya izin vermesi gerekmektedir. Ayrıca yapılacak yapının, ilgili taşınmazın sahip olduğu imar planlarına uygun şekilde projelendirilmesi de lazım gelmektedir. Yine sadece üzerinde yapı bulunmayan taşınmazlar açısından değil, konutlar, eğitim tesisleri, park ve bahçeler ile sair bütün yapı ve yapılaşma koşulları o bölgenin imar planlarına işlenmiş olduğundan, farkında olunmasa dahi her birimizin imar planları ile muhataplığı bulunmaktadır.³⁰

Yukarıda anlatıldığı üzere; gerek mevcutta hayatımızı sürdürdüğümüz yapılar gerekse de gelecekte inşa edilecek her bir yapı açısından imar planları hayati önemde olup bu durum her bir kişinin, yaşamının her anında ve alanında imar planlarına muhatap olmasına sebep olmaktadır. Bu bağlamda, kişilerin hayatına ve yaşam alanına bu denli müdahalesi ve yönlendirmesi bulunan imar planlamasının, yalnızca bir idari işlem olarak görülmesi hatalı bir yaklaşım olacaktır. İmar hukuku ve planlamasının, teknik ve bilimsel verilerin yanında insan yaşamına yönelik araştırma ve incelemelerin bir arada harmanlanarak daha iyi çevre, daha sağlıklı yaşam ve daha düzenli yapılaşmanın amaç edinildiği bir bilim dalı olduğu söylenebilir.³¹

²⁸ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11785 (22 Aralık 2022).

²⁹ Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı, 78.

³⁰ Nusret İlker Çolak, İmar Hukuku (İstanbul: 12 Levha Yayıncılık, 2010), 9.

³¹ Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 264.

İmar planları son dönemlerde, ülkemiz insanı nezdinde bilinirliğini artırmış durumdadır. Şehirlerdeki imar hareketlerinin çoğalması, imar mevzuatında yapılan düzenlemeler ve iletişim kanallarındaki gelişmenin de etkisiyle, vatandaşlar imar planlarıyla ilgili süreçlerden daha fazla haberdar olmaya başlamıştır. Bu durum da insanların imar planlarına karşı ilgisinin artmasına sebebiyet vermiştir. Bu yoğun ilgi sebebiyle, imar planlarına karşı açılan davaların sayısında artış meydana gelmiş, insanların kendi taşınmazları haricinde, şehre ilişkin yapılan düzenlemelerden, menfi olduğunu düşündüklerine karşı da dava açma eğilimleri artmıştır.

1.2. İmar Planının Hukuki Niteliği

Planlama, planlamaya yetkili idarenin, plan hiyerarşisi içinde yine kendine has usulde ve kanunen verilen yetki çerçevesinde yaptığı bir faaliyettir.³² Bu açıdan bakıldığında imar ve planlama hukuku olarak adlandırılabilir alan, genel olarak idare hukukunda yer alan bir alt dal olarak kabul edilebilir.³³ İmar planları, bireysellikten uzak, genel düzenleyici idari işlem olarak kabul edilmekte ve hatta kişiye ya da parselle özgü yapılan imar planı değişiklikleri genellik unsurunu barındırmadıklarından iptal edilmektedirler.³⁴ Danıştay da imar planlarının hukuki niteliğinin genel düzenleyici işlem olduğunu belirtmiştir.³⁵

İmar planları tek yanlı bir idari işlemdir; zira planlamayı yapan idarenin plan yapım kararı alması, planları onaylaması ve yürürlüğe koyması açısından herhangi bir kimseden rıza almasına dair bir düzenleme bulunmamaktadır. İmar planları, icrai idari işlem olup başta mülkiyet hakkı ve taşınmazların niteliği olmak üzere kişiler ile taşınmazlar üzerinde doğrudan hukuki sonuçlar doğurucu işlem olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar planları ayrıca, bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen bir idari işlem olarak; yürürlüğe girmesinin ardından, kapsadığı alan üzerindeki taşınmazlar üzerinde, yürürlükte bulunduğu süre boyunca belirtilen nitelik ve tanımlamalarla etkilidirler. Bu sayılan özellikler bakımından imar planlarının hukuki niteliğinin, genel düzenleyici işlem niteliğinde olduğu ve bu kapsamda idare hukukunun bir alt dalı olarak hukukumuzda yer aldığı söylenebilir.³⁶

³² Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 65.

³³ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 53-54.

³⁴ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 35.

³⁵ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1994/97 (14 Şubat 1994).

³⁶ Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 274.

İmar planları, idarelerin kamu gücü ayrıcalığından faydalanarak tek taraflı bir irade beyanı sonucunda oluşturdıkları ve planın kapsadığı alanda yaşayan insanları doğrudan yahut dolaylı olarak etkileyen, içerdiği plan hüküm ve notlarıyla bir bütün halinde ortaya çıkan, bir idari işlem olarak genel, soyut, süreklilik arz eden, kişilere bağlı olmayan, bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen ve planlama bölgesinde kurallar getiren işlemlerdir.³⁷ İmar planları, bireylere yahut belirli durumlara özgü düzenlemeler olmayıp plan kapsamına giren tüm taşınmazlar üzerinde genel değişiklikler içeren bir işlem olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. İmar Planlarına Hakim Olan Başlıca İlkeler

Hukuk devleti olmanın en önemli sonuçlarından biri de hiç şüphesiz idarenin faaliyetlerinin belirli kurallar içerisinde yapılması, idarenin işlem ve eylemlerinde keyfi hareket etmesinin engellenmesidir. Bu kurallar idarenin faaliyetlerine karşı açılacak davalarda hukuka uygunluk denetimi için zemin hazırlayacaklardır.³⁸

İdarenin düzenleyici işlemlerinden olan imar planlamasının; özellikle hukuka uygunluk denetimi yapılmasını ve belirli amaçlarla idarenin keyfiliğine engel olunabilmesini sağlamak için, doktrin ve yargı içtihatları ile geliştirilmiş ve daha sonra da MPYY’de düzenleme altına alınmış başlıca ilkeleri bulunmaktadır. Bu ilkeler, gerek imar planlamasının ilk kez yapılması çalışmalarında gerek mevcuttaki imar planının değiştirilmesi yahut geliştirilmesi çalışmalarında gerekse de imar planlarının uygulanması aşamasında geçerli olan ve hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak ortaya çıkan ilkelerdir.³⁹ İmar planlarının sahip olduğu bu ilkeler sayesinde, imar plan işlemlerine karşı açılacak davada incelenecek kriter ve esaslar belirlenmiş, bunun yanında imar plan işlemiyle karşı karşıya kalan insanların bu planları anlama ve denetlemeleri kolay hale gelmiştir.⁴⁰

Ayrıca bu ilkeler; imar planlarının yeknesak, bütüncül, kapsamlı ve sürdürülebilir şekilde yapılmasını; kentlerin düzenini ve planlı gelişimini; çevrenin korunmasını ve sürdürülebilir çevre politikalarının uygulanmasını sağlamak amacındadır. Bu ilkeler ile trafik, iletişim ve ulaşım alt ve üst yapısının düzenli ve etkili şekilde inşa edilmesi, doğal afet oluşum risklerine

³⁷ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 116.

³⁸ Kamile Türkoğlu Üstün, İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 44.

³⁹ Zeynep Akkaş Çağlar, “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 7 (Haziran 2016), 3.

⁴⁰ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 186.

karşı güvenliğini arttırıcı planlamalar yapılması, şehrin veya bölgenin estetik bir görünümüne kavuşması, insanların mülkiyet haklarının korunması ve nihayet kamu yararını amaçlayan planlar yapılması hedeflenmektedir.⁴¹

Yukarıda belirttiğimiz üzere, önceleri öğreti ve yargı içtihatları ile geliştirilmiş olan bu ilkeler, ilk kez 14/06/2014 tarihli 29030 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren MPYY ile imar mevzuatında kendine yer bulmuştur. MPYY’ye göre, Yönetmelik kapsamında yürürlüğe konulacak planlamalar, Yönetmelikte sıralanan ilke ve esaslar ile hazırlık standartlarına uygun şekilde yapılmalı ve bu planlardaki gösterimler, yürürlüğe konulan teknik ve tanımlamalara uygun halde gösterilmelidir.⁴² Bu maddede, planların amacının kamu yararını sağlamak olduğu; planların plan paftası yanında plana ait notlar ve rapor ile birlikte bir bütün olduğu; planların kendisinden sonra yapılacak planlamaları kademe, ölçek ve amaca uygun ayrıntıda kalmak şartıyla yönlendirmesi gerektiği, plan kademesinde üstte yer alan planların, kendisinden sonra gelen planlara hedef gösteren ve ilkeleri düzenleyen planlamalar olduğu düzenlenmiştir. Maddenin devamında, başka tür planları büyütme yahut küçültme şeklinde planlama yapılamayacağı, her planın kendisine has ölçekte yapılacağı, tarihsel, çevresel ve geleneksel değerlerin yok olmasına izin verilmeyeceği ve bu değerlerin geliştirilmek suretiyle korunacağı belirtilmiştir. Bunların yanında planlama bölgesine sınır olan yerlerde, yürürlükte bulunan planlara aykırı hükümler getirilmeden, bu planlara uyumlu planlar hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu ana ilkelerin yanında alt ilkeler olarak ifade edilebilecek şekilde; binaların asgari kalite standartlarında olması, planların bilimsel veriler ile bölgenin afet haritası ve jeolojik yapısına uygun olarak hazırlanması, planlama bölgesinin sahip olduğu geleneksel ve tarihi mimari özelliklerinin plana yansıtılması ve bunun korunması şeklinde de ilkeler bulunmaktadır. Ayrıca Yönetmelikte, planlamanın araştırma; var olan sorunları belirleme; bölgeye ve sorunlara yönelik verileri toplama ve bu veriler ışığında gerekli analizleri yapma; bilgi ve verilerden elde edilen bulguları birleştirerek sonuçları ele alma ve nihayetinde tüm bunların sentezi sonucunda planlamaya ilişkin kararları belirleme aşamalarından oluştuğu açıkça gösterilmiştir. Yine plan hazırlık sürecinde, planlama bölgesinde yaşayanların plana katkılarını sağlamak üzere anket ve

⁴¹ Suat Şimşek – İlhami Hazar, İmar Davaları Rehberi (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 232.

⁴² Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği (MPYY), Resmî Gazete 29030 (14 Haziran 2014), md. 7.

birtakım araştırmalar ile toplantı, seminer gibi yöntemlerle halkın plana ait görüşlerinin alınması ve bu görüşler ışığında planlamanın yapılması gerekmektedir.⁴³

Yönetmelikte yer alan bu düzenlemeyle, imar planlamasında gözetilmesi zorunlu hale gelen ilkeler belirlenmiştir. Bu başlık altında söz konusu ilkeler detaylandırılacaktır.

2.1. Hukuk Devleti İlkesi

1982 Anayasası (AY) Türkiye Cumhuriyeti'nin niteliklerine yer vermiş ve Devletin hukuk devleti niteliğine sahip olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından yapılan tanıma göre hukuk devleti; insan haklarına dayalı, bu hak ve özgürlükleri koruma ve güçlendirmeyi hedef edinen, eylem ve işlemlerini hukuka uygun olarak yerine getiren, devlet organlarında hukukun üstünlüğünü sağlayan, hukuk kurallarıyla bağlı olduğunu bilen ve her eylem ile işlemi açısından yargı denetimine açık ve tabi olan devlettir.⁴⁴ Kısaca hukuk devleti, iş ve işlemleri ile düzenlemeleri bakımından hukuk kuralları ile bağlı olan devlettir.⁴⁵

Bir ülkede yaşayan herkesi ilgilendiren ve başta mülkiyet hakkı olmak üzere sahip olunan birçok temel hak bakımından etkisi bulunan imar planlarının; hukuk devleti ilkesi ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Öncelikle imar planlarının yapımı aşamasında kanunen aranan şartlara bağlılık önem arz etmektedir. Hukuk devleti olarak imar planı yapımı, keyfilikten uzak ve kişiye özel yarar sağlama amacı olmadan yürütülmesi gereken bir süreçtir.⁴⁶ Ayrıca imar planlaması sonrası ortaya çıkan uygulama işlemleri de hukuk devleti ilkesi doğrultusunda, AY ve kanunların verdiği yetki çerçevesinde hukuka uygun olarak tesis edilmelidir.⁴⁷

Hukuk devleti ilkesi, imar planlarının yapım ve uygulama aşamalarının yanında idari ve yargısal denetim mekanizmalarının işletilebilmesi için de vazgeçilemez bir ilkedir.⁴⁸ Zira imar planlaması, bir idari işlem olarak ortaya çıktığından; idarenin bu işleminin denetlenebilir olabilmesi için, devletin hukuk kurallarına bağlı olması şarttır. Bu bağlamda, Anayasal düzen içerisinde, hukuk kurallarıyla yönetilen ve idarelerin bu kurallara bağlılığı mahkemelerce

⁴³ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 649.

⁴⁴ Anayasa Mahkemesi (AYM) K. 2014/68 (27 Mart 2014)

⁴⁵ Ali Rıza İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 39.

⁴⁶ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 231.

⁴⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 186.

⁴⁸ Akkaş Çağlar, "Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler", 8.

denetlenen ülkemizde, idarelerce yapılan imar işlemleri de çeşitli yollarla denetlenebilmektedir.⁴⁹

2.2. Genel ve Bağlayıcı Olma İlkesi

İmar planlarının genel olma ilkesi, planlama yapılan bölgede; yapılan planlamanın amacına uygun olarak kapsamı gereken tüm noktaların o planlama içerisinde yer alması şeklinde açıklanabilir.⁵⁰ Genel olma ilkesi, planlama bölgesinde yer alan belirli bazı taşınmazların değil, hemen hepsinin imar planlamasından faydalanmasına ve planlama bölgesinin genel çıkarlarının öncelenmesine hizmet etmektedir.⁵¹

MPYY’de belirtildiği üzere, planlama süreci; araştırma yapılması, araştırmada görülen sorunların ortaya konulması, bilgilerin eşleştirilmesi ve bu suretle ortaya çıkan sonuçların analizinin yapılması ile gerekli sentez çalışmasının yapılması ve nihayeten plana ait kararların ortaya konulması aşamalarından oluşur.⁵² Bu kapsamda yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan objektif veriler ışığında, planlama yapılan bölgede, plandan faydalanması gerekli bütün arazi yahut taşınmazların o planlamadan yararlandırılması gereklidir.⁵³ Planlama yapılan bölgede, şahsa yahut taşınmaza özel bir yaklaşım yapılarak avantaj sağlanmamalıdır.⁵⁴

Bağlayıcı olma ilkesi ise yapılan imar planlarına herkesin uymakla yükümlü olması anlamındadır.⁵⁵ Hangi ölçekte olursa olsun, yapılan bir planlama, o plandan etkilenen kişiler arasında ayrım olmaksızın her bireyi bağlar.⁵⁶ Ayrıca, imar planlamasının yapılmasında başlıca rol oynayan etmenlerin düzenli yapılaşma, doğa şartlarına uygunluk, sağlık ve çevre faktörlerini gözetken temiz, estetik bir yapılaşmanın sağlanması olduğu düşünüldüğünde; yapılan bir planlamaya herkesin uymasının zorunlu olması, bu planlamadan umulan yararın gerçekleşmesi için şarttır.⁵⁷

⁴⁹ Türkoğlu Üstün, İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler, 35.

⁵⁰ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 215-216.

⁵¹ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 188.

⁵² MPYY md. 7.

⁵³ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 408.

⁵⁴ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 34.

⁵⁵ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 50-51.

⁵⁶ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 30.

⁵⁷ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 36.

İmar planlarına uyma zorunluluğunun bir gereği olarak da bu zorunluluğa uymayan kişiler açısından, hem 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesinde hem de Türk Ceza Kanunu'nun 184. maddesinde idari ve cezai müeyyideler düzenlenmiştir. Bunlardan Türk Ceza Kanunu'nun 184. maddesinde; kanunen gerekli ruhsatı almadan yahut alınan ruhsatın aksine yapı yapan veya yaptıran kişinin, 5 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır.

2.3. Kamuya Açıklanma ve Toplum Tarafından Bilinme İlkesi

Kamuya açıklanma ilkesi, imar planlamasının, özellikle plan muhatapları tarafından bilinmesini, öğrenilmesini ve muhatabın bu duruma göre hareket etmesini amaçlamaktadır.⁵⁸ Ayrıca, kamuya açık olan ve ilgili herkesçe öğrenilebilen planlama işlemine, yine ilgililerinin gerek itiraz gerekse de iptal davası yoluyla katılmasının sağlanmasını hedeflemektedir.⁵⁹ Gerçekten de İmar Kanunu'nun 8. maddesinde; onaylanan imar planlarının, ilan için belirlenen yerlerde ve ilgili birimin web portallarında bir ay süre ile ilan olunacağı hükmü kapsamında toplumun bilgilendirilmesi ve planlama hakkında detaylı bilgilerin öğrenilmesinin sağlanması amaçlanmıştır.

İmar planlarının toplum tarafından bilinme ilkesi ise hukuk devleti ilkesi ile ilişkili olan bir ilkedir. Bu ilke ile hem imar planlarının hazırlık çalışmalarından hem de hazırlanan ve onaylanan imar planlarından toplumun haberdar olması amaçlanır.⁶⁰ Herkesin uymakla yükümlü olduğu imar planlarının, ilgili herkes tarafından bilinmesi, öğrenilmesi ve bu planlama doğrultusunda hareket etmesi zaruri olup, planlamayı yapan idare tarafından plana muhatap olacak kişi ve kurumların planlama hakkında bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır.⁶¹ Bu sayede de örneğin, belli bir yerde bir taşınmaz sahibi olmayı planlayan bir kişinin, bu taşınmazın imar durumunu, yapılaşma şartlarını ve taşınmazın çevresindeki diğer taşınmazların imar durumlarını öğrenmesi sağlanmalıdır. İşte kamuya açıklanma ve toplum tarafından bilinme ilkesi bu amaca hizmet eder.

Demokratik bir yönetimde halk, idarenin aldığı kararlara katılabilmektedir. Bu bağlamda kamuya açıklanma ve toplum tarafından bilinme ilkesi ile; imar planlarından etkilenen kişilerin plan yapım sürecine katılımı, plan yapımına gerekli itirazlarını sunabilmesi ve nihayet haberdar

⁵⁸ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 187, 195.

⁵⁹ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 268.

⁶⁰ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 185-211.

⁶¹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 34-35.

olduğu bir imar planlamasını inceleyerek hakkının ihlal edildiğini yahut planda hukuka aykırı yönler olduğunu düşündüğünde, bu plan aleyhine yargıya başvurabilmesi mümkün hale gelmektedir.⁶²

2.4. Kamu Yararı İlkesi

İdare hukukunun en temel hususlarından birisi idarenin, yapacağı tüm işlemleri kamu yararı amacıyla yapmak zorunda olmasıdır. Bu bakımdan idare, her alanda olduğu gibi, imar planlarının yapımında da kamu yararı amacına uygun hareket etmek zorundadır.⁶³ MPYY'nin "Genel Planlama Esasları" başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında yer alan a bendinde; planların yapılış amaç ve hedefinin kamu yararını sağlamak olduğu açıkça belirtilmiştir. Ayrıca bir düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planları, gerektiğinde yargı tarafından denetlenecek ve bu denetleme sürecinde idarenin, imar plan işlemini kamu yararı amacıyla yapıp yapmadığı incelenecektir.

İmar planlamasında kamu yararı kavramı, bir bölgeye ilişkin yapılacak planlamanın o bölgede yaşayanların genel çıkarlarına ne tür faydalar katacağı şeklinde de özetlenebilir. Bu kavram, planlama işlemi yapan idarenin, plana ait kararlarını verirken de önemli bir rol oynar.⁶⁴ İmar planlamasında kamu yararı; teknik altyapının geliştirilmesi, yol, su şebekeleri ve enerji nakil hatlarının güvenlik içerisinde kesintisiz hizmet vermesi ve su kaynakları, yeşil alan ve ormanlar ile diğer tüm çevresel varlık ve değerlerin korunması amacındadır. Bunların yanında kamu yararı ilkesi, toplumsal dengeyi oluşturmak amacıyla her kesimin çıkarını gözetmeyi ve yaşayanların gerçek ihtiyaçlarını gidermeyi, doğal afetlere hazırlık için bina standartlarını belirlemeyi ve bu sayede halkın güvenliğini ve sağlığını korumayı, yerel ve ülke ekonomisini desteklemek ve yeni iş fırsatları oluşturmak için uygun alanları ve altyapıyı kurmayı amaç edinen kavramdır.⁶⁵

İmar planlamasının en önemli amaçlarından olan kamu yararı ilkesinin, planlama yapılan bölgenin insan yaşamına uygun şekilde yapılması, asgari sosyal donatı alanlarının ayrılması, şehirlerin estetik görünümünün korunması ve sağlıklı çevresel özelliklerin barındırılması gibi özel amaçları da vardır. İmar planlamasının en büyük etkilerinin, kişilerin mülkiyet hakları

⁶² Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 49-50.

⁶³ Halil Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 208.

⁶⁴ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 24-25.

⁶⁵ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 40.

üzerinde olduğu göz önüne alındığında, hukuk devleti olmanın bir sonucu olarak, imar planlaması ve buna bağlı yapılan düzenlemelerin; keyfilikten uzak, kamu yararı amacını taşıyan, Anayasada düzenlenen hak ve hürriyetleri engelleyici nitelikte olmayan, şeffaf ve objektif nitelikte olması gerekmektedir.⁶⁶

2.5. Plan Hiyerarşisine Uygunluk ve Bütünlük İlkesi

Planlama ve imar planlarında hiyerarşi; alt ölçekli planlamanın üst ölçekli planlamaya uygun olma zorunluluğunu ifade eder. Yeri gelmişken belirtmek gerekir ki; imar planlarında ölçek, harita üzerindeki uzaklıkların, gerçek dünya uzaklıklarına oranını ifade eden bir oran sistemidir. Örneğin, 1/1000 ölçekli bir imar planında, harita üzerindeki her bir birim gerçek dünyada 1000 birime denk gelir. Bu durum, planın detay düzeyini ve ölçeğini belirler. Ölçek paydası büyüdükçe planın kapsam alanı büyür ancak bununla ters orantılı olarak planın detay düzeyi azalış gösterir.⁶⁷ Bu ilke, bütüncül ve birbiri ile uyumlu bir şekilde planlama yapma amacı güder.⁶⁸ Planların yapımında hiyerarşiye uygun olma zorunluluğunun bulunması; düzenli ve sağlıklı kentleşmenin, bölge içerisinde ihtiyaca uygun ve bölgenin özellikleri göz önüne alınarak yapılaşmanın sağlanmasına hizmet eder.⁶⁹

Planlamada hiyerarşi ilkesi, 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu Kanunla ilgili olarak yürürlüğe konulan ikincil mevzuatta açıkça yer almaktadır. İmar Kanunu'nun "Mekânsal Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesinde mekânsal planların; içerdikleri bölge ve hedefleri yönünden mekânsal strateji planlarına uyumlu şekilde; "çevre düzeni planları" ve "imar planları" basamaklarından oluştuğu, imar planlarının ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanacağı belirtildikten sonra her planın kendinden üstteki kademede yer alan plana uygun olması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca alt mevzuat niteliğindeki MPYY'de, plan hiyerarşisi hakkında düzenlemeler ihtiva etmiştir. İlgili Yönetmeliğin 6. maddesinin 2. fıkrası; mekânsal planların, plan kademelenmesine uyumlu şekilde hazırlanacağını, her planın, kademe olarak üst kademede yer alan planların hedef ve amaçlarına uyumlu olmak ve alt kademede

⁶⁶ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 231.

⁶⁷ Tevfik Barbaros Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 76.

⁶⁸ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 189.

⁶⁹ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 167.

bulunan planı hedef ve stratejileri doğrultusunda yönlendirmek zorunda olduğunu hükme bağlamıştır.

Bu anlatımlardan anlaşılacağı üzere; planlama hukuku, sıkı sıkıya birbirine bağlı, bir zincirin halkaları şeklinde ifade edilebilecek bir birliktelik ve bütünlük içerisindedir.⁷⁰ Yapılan bir planlama, öncelikle ve zorunlu olarak, kendisinden üstte yer alan planlamaya uygun olmalı ve dolayısıyla üst ölçekli planlamaya aykırı hükümler içermemelidir.⁷¹ Planlama hukukuna hakim olan plan hiyerarşisine uygunluk ve bütünlük ilkesi o denli önemli ve güçlü bir ilkedir ki, örneğin bir alanda nazım imar planı hazırlanıp uygulamaya konulmadan, o bölgeye ilişkin alt ölçekli plan niteliğindeki uygulama imar planı yürürlüğe konulamaz.⁷² Bu şekilde de şehir veya bölgenin düzenli ve sürdürülebilir şekilde gelişmesinin sağlanması ve planlar arasındaki bütünlük bozulmadan planlamanın tamamlanması amaçlanır.⁷³

Bir il, ilçe, belde veya birden fazla ili kapsayacak şekilde yapılan imar planları, birbirleri arasında da kademelere sahip olup, alt kademedeki plan türünün üst kademedeki plan türüne uygun, tutarlı ve birbirini tamamlar nitelikte olması gerekmektedir.⁷⁴ Bu durum planların kademeli birlikteliği ilkesi olarak adlandırılabilir.⁷⁵ İmar planları arasında yer alan hiyerarşi ve bu bağlamda oluşan planlama kademeleri, planlama hukukunun ana konularından birisi olup son derece önem taşımaktadır.⁷⁶ Bu ilke ve kademeler dolayısıyla, yürürlükte olan planlar ile hazırlanan planların birbiri ile uyumu, birlikteliği ve alt kademedeki yer alan planın üst kademedeki planın hüküm ve kararlarını tamamlar nitelikte olması sağlanmaktadır. Bu kapsamda da düzenli, sağlıklı bir şehirleşme ve yapılaşma ile geleceğe yönelik alınan plan karar ve hedeflerinin yerine getirilmesi açısından vazgeçilmez nitelikte olan bu kavramlar, mahkemelerce detaylı şekilde inceleme konusu yapılmaktadır.

Danıştay hiyerarşi ilkesine ilişkin olarak verdiği bir kararında; alt ölçekli planların, üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine ve plan kararlarına uyumlu olmasını,

⁷⁰ Cafer Ergen, İmar Planları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009), 169.

⁷¹ Akkaş Çağlar, “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, 11-12.

⁷² Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 41.

⁷³ Nusret İlker Çolak – Gürsel Öngören, İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları (İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları, 2011), 38.

⁷⁴ Yasin Sezer – Recep Emre Kalkan, İmar Hukuku Dersleri (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 49.

⁷⁵ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 190.

⁷⁶ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 167.

planların kademeli birlikteliği ilkesi çerçevesinde her alt ölçekli planlama kademesinin bir üst ölçeğin ana kararlarını korumakla birlikte üst ölçekte yer alan plandan daha fazla içerik, bilimsel veri ve ayrıntı ihtiva etmesi gerektiğini, bu kapsamda nazım imar planları çevre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının, büyütülmüş kopyaları olmayıp; soyuttan somuta inen plan kararlarının alındığı farklı özellikleri ve ayrıntıları içeren belgeler olduğunu belirtmiştir.⁷⁷

Danıştay bir başka kararında; planlamanın en önemli öğelerinden birisi olan, birbirini etkileyen ve denetleyen çeşitli ölçeklerdeki planlar arasındaki "kademeli birliktelik" ilkesi uyarınca; alt ölçekte yer alan planların, kendisinden bir üst ölçekteki plan ile belirlenen temel esas, hedef ve kararlara uygun şekilde düzenlenmesinin zorunlu olduğunu, bu doğrultuda, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile belirlenen kullanım esaslarının, üst kademedeki 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile uyumlu olup olmadığı yönünden incelenmesi gerektiğini belirtmiştir. Kararın devamında; planlamada hiyerarşinin zorunluluğu kapsamında, bir planın kendisinden üstte yer alan plan tarafından yönlendirilmesinin ve o plana uygun olup olmadığının denetlenmesinin kaçınılmaz olduğunu; bu kapsamda üst ölçekli 1/5000 nazım imar planında “yüksek yoğunluklu mevcut konut” alanında kalan uyumsuzluk konusu taşınmaza, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile "meydan ve dere/kanal alanı" kullanımı getirildiğin, meydan alanının 1/5000 ölçekli nazım imar planında gösterilmemesi nedeniyle de uygulama imar planının "planların kademeli birlikteliği" ilkesine ve üst ölçekli nazım imar planına aykırı olduğunu belirtmiştir.⁷⁸

2.6. Geleceğe İlişkin ve Bilimsel Olma İlkesi

İmar planları, planlama yapılan alanın geleceğine ışık tutan, gelecekte o bölgenin en iyi şekilde nasıl olması gerektiği vizyonu ile hazırlanan, özellikle şehirlerin sağlıklı, estetik ve insan yaşamına uygun olarak yapılaşması suretiyle genişlemesini hedefleyen düzenlemelerdir.⁷⁹ Bu kapsamda da imar planlarının ilk hedefi, planlama bölgesinin mevcut yapılaşma halinin getirdiği sorunlara çözüm getirmekken, en önemli hedefi ise planlama bölgesini bugünden daha iyi şekilde geleceğe hazırlamaktır.

⁷⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8697 (17 Ekim 2022).

⁷⁸ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6671 (06 Haziran 2022).

⁷⁹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 59.

Geleceğe ilişkin olma ilkesi, bilimsel olma ilkesiyle iç içedir. Geleceğe yönelik hazırlanan imar planlarının hazırlanma sürecindeki en önemli kaynağı bilimsel çalışmalardır. Planlama işlemi, tamamıyla bilimsel veriler ışığında ve bilimsel çalışma yöntemleriyle nihayete erdirilen özel bir işlemdir.⁸⁰ MPYY'nin 7. maddesinde de bu duruma dikkat çekilerek, planlama sürecinin; var olan sorunları belirleme amaçlı araştırmanın yapılması, bölgeye ve sorunlara yönelik verilerin toplanması ve bu veriler ışığında gerekli analizlerin yapılması, bilgi ve verilerden elde edilen bulguların birleştirilerek sonuçların ele alınması ve nihayetinde tüm bunların sentezi sonucunda planlamaya ilişkin kararların belirlenmesi aşamalarından oluştuğu açıkça gösterilmiştir. Bu durum planlama işleminin alelade bir işlem olmayıp, uzun soluklu çalışmayı gerektiren bir işlem olduğunu; ortaya konulan planların da bir bilimsel çalışmanın ürünü olduğunu göstermektedir. Ayrıca imar mevzuatının birçok yerinde, imar planlamasında esas alınacak standartları belirleyen düzenlemelere yer verilmiştir.

İmar planları ve bilim arasındaki ilişki; planlama ve kentsel gelişme süreçlerinin bilimsel prensiplere dayandığı ve bilimsel yöntemlerle desteklendiği bir bağlantıyı ifade eder.⁸¹ İmar planlaması, çeşitli disiplinlerden gelen bilimsel araştırmalara dayanır. Toplumsal bilimler, çevre bilimleri, coğrafya ve ekonomi gibi disiplinlerden elde edilen veriler ve araştırmalar, şehir planlamacılarına kentsel sorunları anlama ve çözme konusunda temel bilgi sağlar.⁸² Örneğin; nüfus projeksiyonları, trafik analizleri, çevresel etkilerin değerlendirmesi gibi bilimsel araştırmalar, imar planlarının temelini oluşturabilir. Bunun yanında bilimsel yöntemler, sürdürülebilirlik ilkesinin şehir planlamasına entegrasyonunu destekler. İmar planları, çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak için bilimsel bilgiyi kullanarak geliştirilmelidir. Bu durum su kaynakları yönetimi, enerji verimliliği, yeşil alanlar planlaması gibi alanlarla ilgili yapılan planlamada da önem taşımaktadır.

Bilimsel çalışmalar; doğal afetler, iklim değişikliği ve diğer risk faktörleriyle ilgili analizleri ve modellemeleri ortaya koyarak, şehirlerin bu risklere karşı daha dayanıklı ve hazırlıklı olmalarına yardımcı olur. İmar planları, bu risklerin azaltılması veya yönetilmesi için bilimsel bilgilere dayalı stratejiler içermelidir.⁸³ Bilim, toplumun ihtiyaçlarını, tercihlerini ve taleplerini anlama konusunda da önemlidir. Bilimsel anketler, odak grup çalışmaları ve diğer yöntemler,

⁸⁰ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 76.

⁸¹ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 58.

⁸² Ergen, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, 102.

⁸³ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 194.

toplumsal katılımın şehir planlama süreçlerine entegrasyonunu destekler.⁸⁴ Bilimsel ilerlemeler, şehir planlamasında kullanılan araçları ve teknolojileri de etkiler. Uydu görüntüleri, coğrafi bilgi sistemleri, büyük veri analizi gibi teknolojiler, planlama işlemlerini yapan uzmanlara daha iyi veri analizi ve karar verme imkanları sunar. Sonuç olarak, bilim ve imar planlaması arasındaki ilişki, bilimsel bilgi ve yöntemlerin, kentsel gelişme ve şehir planlaması süreçlerinin temelini oluşturmasıdır. Bu şekilde, şehirler daha sürdürülebilir, güvenli ve yaşanabilir hale getirilebilir.⁸⁵

2.7. Diğer İlkeler

Burada sayılan imar planlarına hakim olan belirli bazı ilkelerin yanında, bu ilkelerin alt ilkesi şeklinde ifade edilebilecek bazı ilkeler de bulunmaktadır.⁸⁶ Örneğin sürdürülebilirlik ilkesi; imar planlarında sürdürülebilir kalkınmanın hedeflendiğini, çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliğin gözetildiğini ve doğal kaynakların korunmasını ve gelecek nesillere yaşanabilir bir çevre bırakılmasını amaç edinmektedir. Adalet ilkesi ise; imar planlarının, toplumun farklı kesimlerine adil bir şekilde hizmet etmesi ve konut, altyapı, yeşil alanlar gibi kaynakların bölge halkına olabildiğince eşit bir şekilde dağıtılması gerektiğini belirtmektedir. Son olarak kentsel dönüşüm ve mekansal planlama ilkesi ise; plan yapımında, şehrin fiziksel düzeni ve estetik görünümünü, yine binaların yerleşimi, çevre düzenlemeleri ve kamusal alanların estetik ve fonksiyonel açıdan düşünülmesini bir ilkedir.⁸⁷

3. İmar Planı Türleri

İmar Kanunu'nun 6. maddesi, imar planlarının, nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak iki türden oluştuğunu belirtmektedir. Ayrıca aynı Kanunda, çevre düzeni planının tanımına da yer verilmiştir. Ancak mevzuatımızda İmar Kanunu'nun yanında başta Çevre Kanunu olmak üzere pek çok kanunda, farklı planlama ve imar planı çeşitleri düzenlenmiştir. Bu nedenle çalışmamızda 3194 sayılı İmar Kanunu ile MPYY'de düzenlenmiş imar planlamaları kapsamında bir inceleme yapılacaktır. Zira imar planlarının türleri ve bu türlere ilişkin esas kanuni düzenleme İmar Kanunu'dur.

⁸⁴ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 634-636.

⁸⁵ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 201.

⁸⁶ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 42.

⁸⁷ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 233-234.

MPYY'nin 6. maddesinde ise mekânsal planların içerdikleri bölge ile hedefleri kapsamında mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları şeklinde düzenleneceği, planlara ilişkin kademelerin ise üst sıralamadan alt sıralama şeklinde sırasıyla; mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluşacağı düzenlenmiştir. Ayrıca imar mevzuatımızda, yürürlükte bulunan planlarda değişiklik yapılmasını içeren revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzi imar planı türlerine yer verilmiştir.

Burada anlatılanlar kapsamında; öncelikle mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planları anlatılacak; ardından yürürlükte bulunan planlarda yapılacak değişikliklere ilişkin revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzi imar planlarının tanımlamaları yapılacaktır. İl veya ilçe bazında, ilk defa yahut tümüyle yeniden yapılan planlamalara ana plan türleri; mevcuttaki planlamalar üzerinde kısmi değişiklik yapan planlamalara ise planlarda değişiklik yapan plan türleri denilmektedir.⁸⁸

3.1. Ana Plan Türleri

3.1.1. Mekânsal Strateji Planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nda mekânsal strateji planı; mali, çevre ve sosyal amaçları ile stratejilerini bölgeyle harmanlayarak bölgenin fiziksel gelişim ile sektörel bazda hedeflerine yol gösteren, amaç ve hedeflerine göre bütün ülke bazında yahut ihtiyaç duyulan bölgelere ilişkin hazırlanan plan olarak tanımlanmıştır.⁸⁹

Ülkelerin, planlama kapsamlarında yer verilen bu plan türü, kademe olarak kendisinden sonraki planları yönlendirmeyi hedefleyen genel planlamalar şeklinde tasvir edilmektedir.⁹⁰ Bu planlar, imar planlarının bir alternatifi olmayıp detaylı arazi kullanım kararlarını göstermezler. Bu planlar, bölge gelişiminde öne çıkan sektörler açısından strateji ve amaçları kapsam altına alan ve belli başlı stratejileri içeren genel mekânsal şekil ve gösterimlerden oluşur.⁹¹ Bu

⁸⁸ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 110-111.

⁸⁹ İmar Kanunu, md. 5.

⁹⁰ Genç, İmar Hukuku, 24-25.

⁹¹ Bilgin- Sezer, İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 49.

planların hazırlık sürecinde bölgesel gelişme politikaları ve diğer araştırma sonuçlarına dayalı ortaya çıkan stratejiler de kullanılır.⁹²

Yine MPYY'de mekânsal strateji planları; kalkınma stratejileri ve gelişme politikalarını belirleyen, bölgeye ait planlamalarda sosyal, mali ve fiziki kapsam, amaç ve politikaları, ulaşım ağları ile çevresel etkenleri de göz önünde bulunduran, çevre ve madeni kaynakların gelişme ve mali katkısının artırılması politikalarına, geçmişten gelen değerler ile doğal kaynakların korunmasına ve ilerletilmesine, barınma ve eğitim, iletişim, ulaşım ağı ile şehrin sosyal ve teknolojik altyapısının geliştirilerek kapsam alanının genişletilmesine ilişkin mekânsal politikaları kapsayan, ölçek olarak 1/250.000, 1/500.000 yahut daha büyük ölçekler üzerinde gösterilen, bütün ülke bazında ya da ihtiyaç duyulan belirli bölgeleri kapsayıcı şekilde yapılabilen planlar şeklinde tanımlanmıştır.⁹³

Mekânsal strateji planları, bir bölge, şehir veya yerel yönetim biriminin uzun vadeli kentsel gelişim ve yönlendirme stratejilerini belirlemek amacıyla hazırlanan planlardır.⁹⁴ Bu tür planlar, uzun vadeli perspektifte düşünülür ve belirli bir coğrafi alanın gelecekteki kullanımını, büyümesini ve gelişimini şekillendirir.⁹⁵ Mekansal strateji planları, kentsel gelişimi yönlendiren temel planlama türlerinden biridir ve şehir veya bölge yönetimlerinin uzun vadeli hedeflerini ve sürdürülebilir büyüme stratejilerini tanımlar. Bu planlar, kentsel karmaşıklığı ve büyümeyi daha iyi yönetmeye yardımcı olur ve şehirlerin gelecekteki ihtiyaçlarını karşılamak için bir çerçeve sunar.⁹⁶

MPYY'de yer alan tanımda da mekansal strateji planlarının 1/250.000, 1/500.000 yahut daha büyük ölçekli haritalar üzerinde teknik gösterimlerle hazırlanacağı belirtilmiştir. Planlar ve ölçekleri kapsamında, gerek 1/250.000 gerekse de 1/500.000 ölçekli haritaların çok büyük alanları kapsayan şekilde olacağı ve bu nedenle bu planların arazi kullanımları yönünde bir karar getirmeyeceği açıktır.⁹⁷ Bu planlar, hazırlanacak çevre düzeni planı ve imar planlarına yol gösteren, bu planların ana kademelerini oluşturan ve planlama alanının tüm dinamiklerini

⁹² Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (CSB),” Yalova Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü”, Erişim 15 Temmuz 2023.

⁹³ MPYY, md. 4.

⁹⁴ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 48.

⁹⁵ Baba, “Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri”, 4-5.

⁹⁶ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 54-55.

⁹⁷ Ergen, İmar Planları, 88.

kapsayan planlardır.⁹⁸ 21. yy.'da ülkemiz mevzuatında yer bulan bu plan türünün henüz gelişme aşamasında olduğu söylenebilir. Tezimiz ekinde mekansal strateji planına ilişkin örnek bir kesit sunulmuştur.⁹⁹

3.1.2. Çevre Düzeni Planı

İmar Kanunu'nda çevre düzeni planı; planlama alanının gelecekteki barınma ve sosyal ihtiyaçları ile sektörlerle ait planlamalara yol gösterici, mevcuttaki bölgesel kullanım şekilleri kapsamında esaslar ile ilkeleri düzenleyen, amaç ve hedefine göre bütün il bazında yahut bazı bölgeyi kapsar şekilde yapılan plan şeklinde tanımlanmıştır.¹⁰⁰

Bu tanımdan, çevre düzeni planının amacına dair çeşitli çıkarımlar yapılabilir. Bunlardan ilki, çevre düzeni planının alt ölçekli planları yerleşim, gelişme alanları ve sektörler açısından yönlendirme, bunlara yol gösterici olma amacıyla hazırlanmasıdır. İkinci çıkarım olarak ise çevre düzeni planının asıl amacının ilke ve kriter getirmek olduğu, arazi kullanım kararlarını, bu ilke ve kriterler aracılığıyla yönlendirdiği belirtilebilir. Son olarak ise çevre düzeni planının, ölçek açısından kapsama alanının bölge, havza veya bir ilin tamamını kapsayan şekilde hazırlanacağı; yani çevre düzeni planının büyük ölçekli planlama olduğudur.¹⁰¹

MPYY'de ise çevre düzeni planı İmar Kanunu'na nazaran daha kapsamlı şekilde tanımlanmıştır. Bu Yönetmelikte çevre düzeni planının tanımı; eğer daha önce hazırlanan bir mekânsal strateji planı varsa, bu planın amaç ve politikasına uygun şekilde çevresel özellikler ile nehir, su varlıkları ve tarım alanlarının da işlendiği, şehir ve köylerin yerleşim, ilerleme sahaları, enerji, sınai ve zirai sektörler ile iletişim ve ulaşım ağına ait var olan ve gelişme bölgelerinin düzenlendiği, barınma ve yaşayan insanların ihtiyaçlarına yönelik hedeflerin yer aldığı, planlama bölgesinin korunması ve verimli kullanımına yönelik dengenin sağlanmasının amaçlandığı, ölçek olarak 1/50.000 veya 1/100.000 gösterimdeki haritalara teknik ve şematik gösterimi aktarılan plan şeklinde yapılmıştır.¹⁰²

Kanun ve Yönetmelikte yer alan tanımlardan hareketle, çevre düzeni planının, bölge, havza ya da bir ilin bütününe kapsayan; gelişmesi sınırlandırılacak, denetim altına alınacak veya

⁹⁸ MPYY, md. 4.

⁹⁹ Bkz. Şekil – 1, 131.

¹⁰⁰ İmar Kanunu, md. 5.

¹⁰¹ Ergen, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, 55.

¹⁰² MPYY, md. 4.

yapılaşma serbestliği getirilecek yerleşme alanlarını gösteren; sınai ve zirai sektörler ile enerji, iletişim ve ulaşımaya yönelik detayların yer aldığı ve bu sektörlerin bölge yerleşimini gösteren plan türü olduğu ifade edilebilir.¹⁰³

Bir süre yürürlükte kalan ve daha sonra MPYY ile yürürlüğüne son verilen Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik'te (ÇDPDY), çevre düzeni planının; ülkenin hedef planlama politikası ve planlama bölgesine ait plan amaç ve ilkelerine uygun şekilde barınma, sınai, zirai, turistik, iletişim ve ulaşım alt ve üst yapısı ve diğer önemli hususlarda yayılma, bölgenin kullanımı ve bu kullanımdaki ilke ve esasları barındıran plan olarak tanımlandığı görülmektedir.¹⁰⁴ Ayrıca yine ÇDPDY'nin çevre düzeni planının niteliğine dair hükümler getiren 5. maddesinde çevre düzeni planının, bölgenin var olan planlarındaki esas ve ilkeler baz alınarak doğal kaynakların verimli ve sürdürülebilir şekilde kullanılmasını amaçlayan, çevre kirliliğinin oluşmaması adına önceden önlemler içeren, çevre sağlığının korunması ve üst düzeyde olması için amaç, esas ve kararlar ile buna yönelik toprakların kullanım politikalarını belirleyen, doğal çevrenin korunmasının yanı sıra tarihsel ve geleneksel dokuları taşıyan çevresel varlıkların da koruma altına alınması yönünde kararlar getiren ve bu hususlar doğrultusunda sahip olduğu strateji ve plan kararlarıyla dayanak olacağı planlara yol gösteren plan olarak nitelendirildiği görülmektedir. Tezimiz ekinde çevre düzeni planı kesit örneği sunulmuştur.¹⁰⁵

Çevre düzeni planı, kapsadığı alandaki canlı yaşam sistemini korumayı hedef edinen, bu hedeflere ulaşmak için gerekli bütün bilimsel verileri kullanmayı amaçlayan, çevre sağlığına ilişkin çeşitli mesleklerde alanında uzman kişilerin plan yapımına katkısının alınmasıyla oluşturulan, kalkınmanın devamlılığını sağlamak amacıyla çevresel ve mali hedefleri birbiriyle eş güdüm içerisinde içeren, bunun yanında doğal, tarihi, geleneksel ve diğer her türlü varlığın korunmasını, geliştirilmesini ve gelecek nesillere aktarımını kendine hedef edinen plan niteliğindedir.¹⁰⁶ Yukarıda yer verilen anlatımlardan, çevre düzeni planının nazım ve uygulama imar planlarına yol gösterici nitelikte olup bu planlara göre üst ölçekli plan olduğu görülmektedir. MPYY'de, mekânsal strateji planının varlığı durumunda, bu planın amaç ve

¹⁰³ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 70.

¹⁰⁴ Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik (ÇDPDY), Resmî Gazete 27051 (11 Kasım 2008), md. 4/c.

¹⁰⁵ Bkz. Şekil 2, 132.

¹⁰⁶ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 56-57.

kararlarına uygun şekilde oluşturulacağı hüküm altına alınan çevre düzeni planının, mekânsal strateji planlarına göre alt ölçekli planlama türü olduğu anlaşılmaktadır.¹⁰⁷

Son olarak, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Çevrenin Korunması" başlıklı 9. maddesi ile de; planlama bölgesini coğrafi düzeyde, kalkınma devamlılığının sağlanması hedefinde, arazinin etkin kullanımı ve azami şekilde korunması yolunda, şehir ile köyde yaşayanların konut, işyeri, sosyal ve kültürel alanlar ile iletişim ve ulaşımın kesintisiz ve sağlıklı şekilde giderilmesi amacıyla ortaya çıkabilecek çevresel zararları engellemek hedefiyle nazım ve uygulama imar plânlarını yönlendirmek üzere il, bölge yahut havza bütününde 1/50.000 - 1/100.000 ölçekli olarak Bakanlık tarafından çevre düzeni plânları yapılarak onaylanacağı hükmü getirilmiştir.

Danıştay bir kararında, çevre düzeni planının hazırlanma sürecine ilişkin olarak; çevre düzeni planının, idari birimlerden ve arazi araştırmalarından ulaşılan veriler, nüfus perspektifleri ve yerel yönetimlerin imar planları, ekonomik gelişim kararları, koruma altına alınan yerler, iletişim ve ulaşım kanalları gibi plana veri oluşturan bilgilerin değerlendirilerek; nüfus projeksiyonlarına göre, yerleşim alanları, tarım alanları, sit alanları, orman alanları, meralar, jeolojik açıdan sakıncalı alanlar gibi bölgesel nitelikte genel arazi kullanım kararlarının, sınırları alt ölçekli imar planları ile netleştirilmek üzere plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir. Aynı kararda çevre düzeni planının niteliğine ilişkin olarak da; çevre düzeni planlarının uygulama imar planları gibi değerlendirilmeyeceğini, çevre düzeni planlarının bölgesel nitelikte genel arazi kullanım kararları getirdiğini ve bu nedenle stratejik bir plan olması sebebiyle de sadece fiziki kullanım kararları değil, arazi kullanım kararları, niteliği itibarıyla çevre kirliliğinin oluşmadan önce önlenmesi ve sağlıklı çevrenin oluşturulmasına yönelik hedef, ilke, strateji ve politikaları sağlayacak planlar olduğunu belirtmiştir.¹⁰⁸

Danıştay, çevre düzeni planına ilişkin bir başka kararında; üst ölçekli plan niteliğinde olan çevre düzeni planının, bölgesel kapsamdaki arazilerin genel kullanım kararlarını içeren ve bu kararların çevre kirliliğinin henüz başında yahut oluşmadan önce engellenebilmesi ve sağlıklı bir çevrenin oluşturulmasına yönelik amaç, esas ve ilkeleri düzenleyecek nitelikte olduğunu belirtmiştir. Bu nitelikleri yönüyle de çevre düzeni planının, bu plana dayanılarak yapılacak ve

¹⁰⁷ Kemal Çelik, Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi (Ankara: Devran Matbaacılık, 2006), 23-24.

¹⁰⁸ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11804 (22 Aralık 2022).

arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ile genel yoğunluğunun belirlendiği nazım imar planı ve nazım imar planları esaslarına göre çizilen ve parsel bazında fiziki kullanım durumunun belirlendiği uygulama imar planı ile öngörülen arazi kullanım kararlarından farklılık arz ettiğini ifade etmiştir.¹⁰⁹

3.1.3. Nazım İmar Planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde yer alan tanıma göre nazım imar planı; planlama alanına ait bölge planı ve çevre düzeni planının varlığı halinde, bu planların ana ilke ve esasları ile plan kararlarına uygun şekilde yapılmak ve halihazır haritalara işlenmek suretiyle planlama bölgesinin arazi kullanım kararlarını, barınma ihtiyaçlarının giderileceği alan ve bu alanın gelişme bölgeleriyle oluşturacağı nüfus yoğunluklarını, ulaşım ve iletişim sistemlerinin mevcuttaki alt ve üst yapıları ile gelecek planlamalarını içeren ve nihayetinde hazırlanacak uygulama imar planına yol gösterici ve yönlendirici olmayı hedefleyen plan olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi; nazım imar planı, plan hiyerarşisine bağlı olarak, varsa çevre düzeni planında yer alan temel hedef, ilke ve şartlara uygun şekilde hazırlanan, çevre düzeni planına göre daha küçük ölçekli ve daha detaylı, çevre düzeni planı ile uygulama imar planı arasında yer alan ve uygulama imar planına yol gösterici biçimde hazırlanan imar planıdır. Nazım imar planları, kapsadıkları alana yönelik genel arazi kullanım biçimlerini, ulaşım sistemlerini, şehrin çevreyolu gösterimini ve yine plan raporları doğrultusunda nüfus yoğunluklarını düzenleyen idari işlemlerdir.¹¹⁰

MPYY'de, nazım imar planının; varsa çevre düzeni planının genel amaç, strateji ve esaslarına uymak koşuluyla, planlama bölgesinin kullanım kararlarını, bölgenin başlıca coğrafi ve fiziki özelliklerini, geleceğe ilişkin nüfus planlamasını, her türlü şehir ve köy alanlarına ilişkin gelecek genişleme planlaması ile esaslarını, kentin sosyal, ekonomik, sınai ve zirai faktörlerini içeren planlar olduğu belirtilmiştir. Ayrıca maddenin devamında bu plan türünün, ulaşım ve iletişim alt ve üstyapısının mevcut ve gelecek planlamasını düzenleyen ve nihayet uygulama imar planlarına yön vermeyi hedef edinen, 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte hazırlanarak yürürlüğe konulan plan türü olduğu tanımlanmıştır.¹¹¹ İmar Kanunu'ndan farklı

¹⁰⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8697 (17 Ekim 2022).

¹¹⁰ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 193.

¹¹¹ MPYY, md. 4

olarak burada nazım imar planının ölçek büyüklüğü de belirtilmiştir. Buna göre nazım imar planlarının, tek bir ölçekte yapılma şartı bulunmayıp, bunların kapsadığı alanın büyüklüğüne göre 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki ölçeklemelerin birinde yapılabilmesi mümkündür.¹¹² Nazım imar planı, çok büyük bir alanın genel olarak 1/25.000 ölçek kullanılarak harita üzerine aktarılması, ilgili alanın ana dokusunu gösteren, şehrin gelecekteki yerleşim alanlarının belirlendiği, bir ölçü yahut uygulamaya mesnet alınamayacak bir projelendirme türüdür.¹¹³

MPYY'nin 23. maddesinde, nazım imar planlarının hazırlanması sürecinde, hangi verilerden yararlanılacağı genel olarak sayılmış ve ulaşılan verilerin bütününde birtakım analiz ve araştırmaların yapılacağı düzenlenmiştir. Bu araştırma ve analizler; planlama bölgesinin idari sınırları, bölgenin fiziki, çevresel ve doğal yapısı, barınma alanlarının durum analizi ile gelecek perspektifi, iklim yapısı ve buna bağlı olarak bitki örtüsünün ne olduğu, toprak özellikleri ve zirai faaliyetlerin niteliği, ekosistemi, bölgede korunmaya alınmış alanların mevcut durumu ve yapısı, bölgenin turistik yerlerinin belirlenmesi çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Bunların yanı sıra aynı maddede, OSB'ler ve sanayi alanlarının kullanım özellikleri, bölgede yaşayan nüfusun cinsiyet ve yaş grupları, genel çalışma durumu ve nüfusun eğitim nitelikleri, sosyal ve mali yapısı, ulaşım ve iletişim alt ve üstyapısı, mevcuttaki çevresel problem ve çözüm yolları, bölgenin sektörel bazdaki mevcut ayrımı, kullanım sularının kaynak ve arıtma yapıları, maden kaynaklarının neler olduğu ve bunlara ilişkin işleme sahalarının durumu, potansiyel doğal afetlere ilişkin bilimsel veriler, bunlardan kaçınma ve korunma planları ile üst ölçekli planlamada yer alan ana ilke ve hedeflerden yararlanmak suretiyle nazım imar planlarının hazırlanacağı düzenlenmiştir. Tezimiz ekinde nazım imar planı kesit örneği sunulmuştur.¹¹⁴

3.1.4. Uygulama İmar Planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde yer alan tanıma göre uygulama imar planı; onaylı halihazır haritalar nezdinde, nazım imar planı ilke ve kararları kapsamında düzenlenen ve türlü arazilerin yapı adalarını, adalara ait nüfus düzen ve durumunu, geçiş yerleri ile uygulama bakımından ihtiyaç duyulan uygulama etaplarını ve bazı diğer hususları detaylı şekilde gösteren plan türü olarak tanımlanmıştır. Belirtmek gerekir ki

¹¹² Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 58.

¹¹³ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 84.

¹¹⁴ Bkz. Şekil – 3, 133.

uygulama imar planı, çevre düzeni veya nazım imar planı gibi büyük ölçekli planlama olmayıp, daha küçük ölçekte ve bölge bölge gösterim şeklinde hazırlanır. Ayrıca plan hiyerarşisi açısından, uygulama imar planı daha üst ölçekli olan çevre ve nazım imar planlarına uygun şekilde hazırlanmak zorundadır.¹¹⁵ Tezimiz ekinde uygulama imar planı kesit örneği sunulmuştur.¹¹⁶

MPYY’de ise uygulama imar planı; kendisinden üst kademede bulunan nazım imar planının karar ve stratejileri kapsamında planlama bölgesinin şartları ve özellikleri, inşa edilecek binanın ne amaçla kullanılacağı, ihtiyaç durumu ve ulaşılabilirlik etkileri göz önünde bulundurularak, yapılaşma özellikleri açısından yapı nizamını, kullanım amacını, yapının ulaşabileceği maksimum yüksekliğini, yapıların birbirine yaklaşma mesafelerini, ada ayırım çizgilerini, ulaşım yollarını, yeşil alanları, sosyal donatı alanlarını detaylarıyla birlikte gösteren plan türü olarak nitelendirilmiştir. Bunların yanında uygulama imar planının, ihtiyaç duyulması halinde; parsellerin boyutlarının, cephesinin, kot ve kot altı kat adedi gibi yapı yapılmasına ait kararlar ile uygulama etaplarının da ayrıntılarıyla işlendiği 1/1000 ölçek bazında hazırlanan plan türü olduğu da ifade edilmiştir.¹¹⁷

Bir bölgenin yapılaşma açısından konut alanı yahut tarım alanı gibi ne türden bir kullanım özelliğinin olduğu en başta çevre düzeni planında çok genel olarak gösterilir. Daha sonra bu çevre düzeni planına uygun olarak hazırlanan nazım imar planında o bölgenin ana kullanım ilkeleri ya da nüfus yoğunluğu gibi hususları çevre düzeni planına göre daha detaylı olarak gösterilir.¹¹⁸ En son olarak da çevre ve nazım imar planlarına uygun olarak, her ada veya parsel bazında gösterimler yapılarak uygulama imar planı hazırlanır. Bir arazi veya taşınmazın konut mu, hastane mi, okul mu yoksa park yahut hizmet alanı olarak mı kullanılacağı uygulama imar planında gösterilir. Bir bölgeye ilişkin uygulama imar planının bütünü tek seferde yapılabileceği gibi planlama bölgesine ait bir kısım dengeler değerlendirilmek suretiyle uygulama imar planının etaplara bölünmek suretiyle yapılabilmesi de mümkündür.¹¹⁹ Önemle belirtmek gerekir ki plan hiyerarşisine uygunluk ilkesi gereği, uygulama imar planlarının nazım

¹¹⁵ Ergen, İmar Planları, 25

¹¹⁶ Bkz. Şekil-4, 134.

¹¹⁷ MPYY, md. 4.

¹¹⁸ Çelik, Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi, 80

¹¹⁹ MPYY, md. 24.

imar planının ana hedef ve ilkelerine uygun şekilde hazırlanması zorunludur.¹²⁰ Bu nedenle örneğin nazım imar planında tarım alanı olarak gösterilen bir bölgenin, uygulama imar planında konut alanına çevrilmesi hiyerarşi ilkesine aykırıdır.

MPYY’de, uygulama imar planlarının hazırlık sürecinde, hangi verilerden yararlanılacağı örnekler halinde sayılmış ve elde edilen veriler kapsamında birtakım analiz ve araştırmaların yapılacağı düzenlenmiştir. Bu araştırma ve analizler ise öncelikle üst kademede bulunan nazım imar planının ilke ve esaslarının değerlendirilmesi ile başlayarak, plan kapsamındaki bölgenin sınırları, bu bölgenin yapı yoğunluğu, planlama bölgesindeki binaların yeri ve nitelikleri ile yapı adaları, bölgenin sosyal donatı alanları, nüfusun seyrek ve yoğunlaştığı bölgeler, yapıların birbiriyle olan yakınlık mesafeleri, iletişim ve ulaşım ilişkili teknik alt ve üstyapılar, kamunun sahip olduğu alan ve binaların mevcut durumu, gelecek planlaması, koruma altında yahut korunması gerekli varlıkların durum analizi, deprem ve sel başta olmak üzere afetlere hazırlık ve bölgenin yerleşim açısından uygunluğunun değerlendirilmesine yönelik etütler, bölgenin arazi yapısı ile engebe durumu, su kaynakları ve bunların genel yapısı, trafik düzen ve güvenliği gibi pek çok alt başlıktan oluşmaktadır.¹²¹

3.2. Mevcut Planlarda Değişiklik Yapan Plan Türleri

İmar planları sabit olan ve ilanihaye yürürlükte kalan düzenlemeler değildir. Zira şehirleşme ihtiyaçları, çevresel faktörler, altyapı gelişmeleri, nüfus artışı, ekonomik değişiklikler veya mevzuatın güncellenmesi sebebiyle imar planları da değiştirilmek zorunda kalmaktadır.¹²² Bu değişiklikler, şehirlerin daha sürdürülebilir, güvenli ve ihtiyaçlara uygun bir şekilde gelişmesini sağlamak amacıyla yapılabilir.¹²³

Danıştay bir kararında, durağan olmayan bir süreç neticesinde ortaya çıkan planların değiştirilemez idari işlemler şeklinde ifade edilmesinin mali, sosyal ve teknolojik açıdan hızlı bir değişim ve gelişim içerisindeki şehirlerin yapılaşma şartları ve gelişim süreçleri ile bağdaşmayacağını belirtmiştir. Dava konusu alanda gecekondular tarzı sağlıksız yapıların bulunduğunu; şehre hakim konumda bir tepe özelliğinde olan, kent makroformu içerisinde

¹²⁰ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 78.

¹²¹ MPYY, md. 24.

¹²² Yaşar, İnceyol, “Uygulama İmar Planı Tadilatlarında Plan Değişikliği Ölçütlerine Uygunluğun Araştırılması”. Gümüşhane Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi 11/4 (Ekim 2021), 2.

¹²³ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 240.

özellikli bir konumda bulunan alandaki mevcut yapılaşma durumunun ve fiziki görünümün, alanın bu özelliğiyle bağdaşmadığını, nazım imar planında revizyon yapılmasının ihtiyaç olduğu kaçınılmazsa da, bu zamana dek bunun yapılmaması nedeniyle bölgedeki yapılaşma talebinin karşılanamadığı ve bölgedeki sağlıklı yapılaşmanın varlığını sürdürdüğü ve bu kapsamda da 1/25000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapılmasının gerektiği ifade edilmiştir.¹²⁴

Danıştay imar planlarındaki değişikliğe ilişkin başka bir kararında; plan kapsama alanında ortaya çıkan şartlar kapsamında ve kanunda düzenlenen şekil koşullarına uyularak planların değiştirilebileceğini, bu değişikliklerin yapılmasını gerektiren koşulların yargısal denetim yoluyla irdeleneceğini, bu irdelmeden sonra, planlama alanına has durumların yanında hiyerarşi ilkesi ve diğer planlarla uyumu yönünden değerlendirilerek plan yapımında kamu yararının sağlanıp sağlanmadığı hususunda karar verileceğini belirtmiştir.¹²⁵

3.2.1. Revizyon İmar Planı

Revizyon imar planı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda yer almayan ancak MPYY'de tanımlanan bir plan türüdür. Revizyon imar planı; planlama bölgesinde yürürlükte bulunan imar planlarının, bölgenin mevcut durumunu karşılamaması; bunların yürütülmesinin imkansız hale gelmesi yahut kendisinden sonra yapılan üst kademe plana uyumsuzluğunun bulunması ya da acil bir takım ihtiyaçların ortaya çıkması gibi durumlarda, mevcut planın tamamen veya kısmen, yukarıda sayılan durumlarını ortadan kaldırmak ve ihtiyaçları gidermek amacıyla yenilenmesidir.¹²⁶

Revizyon imar planı, bir bölge ya da taşınmaz üzerinde halihazırda yürürlükte bulunan planların, o bölgenin değişen ihtiyaç ve gereklerini karşılayamadığı yahut var olan planların yürürlüğünün sağlanamaması ya da mevcut plandan sonra yapılan ve üst kademede yer alan plan ve plan notlarına uygunluğunun yerine getirilmesi maksadıyla, halihazırdaki planın tamamı ya da belli kısmının revizyon yapılarak yenilenmesi ile ortaya çıkan yeni plandır.¹²⁷ Bu plan türü, hem uygulama imar planı hem de nazım imar planlarının gereksinimleri karşılayamadığı veya bu planların uygulanmasının artık mümkün olmadığı koşullar ile

¹²⁴ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7240 (21 Haziran 2022).

¹²⁵ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11785 (22 Aralık 2022).

¹²⁶ MPYY md. 8

¹²⁷ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 61.

mevcuttaki planın üst kademedeki planın hedef ve ilkelerine uygunluğunun sağlanması hedefiyle oluşturulan plan türüdür.¹²⁸

Bir imar planında değişiklik yapılması her zaman mümkündür. Ancak plan üzerinde çok büyük değişiklikler getirmeyi amaçlayan idarelerin, revizyon imar planı yerine mevcuttaki imar planını tamamen yürürlükten kaldırarak yeniden yapması; imar planlarının amaç ve hedefleri ile birlikteliği açısından daha doğru olacaktır.¹²⁹ Ayrıca belirtmek gerekir ki revizyon imar planı da hangi plana ilişkin ise o planın yapım şart ve esasları ile usulüne tabidir.¹³⁰ Ayrıca yapılan revizyon imar planlarında da ana amaç ve strateji gerçek ve makul bir ihtiyacın giderilmesi ve dolayısıyla kamu yararı olmalıdır.¹³¹ Burada belirtilmesi gereken diğer bir husus da aşağıda imar planlarının yargısal denetiminde inceleyeceğimiz üzere, yapılan revizyon imar planlarının ayrı bir idari işlem olarak sonuç doğurmasıdır. Bu bağlamda da revizyon imar planlarına ilişkin dava süreci imar planlarına ilişkin dava süreciyle benzerdir.¹³²

Danıştay bazı durum ve koşullarda imar planlarının revizyona tabi tutulmasının gerekli olduğuna karar vermiştir. Bir kararında; şehirleşmenin hızlı şekilde gerçekleştiği ve şehir alanları üzerindeki yapılaşma isteğinin son derece yüksek olduğu ülkemizde, imar planlarının gelecek hedefleri dışında yeni şartların gelişmesi durumunda, belli hedeflerle düzenlenen yürürlükteki imar planlarının, tüm ölçekler bazında yenilenmesi gerektiği, imar planlarının, durağan, değişmeyen, statik belgeler olmadığı, planların hazırlanmasında plan kapsama bölgesine ilişkin hedeflenen nüfus, sosyal, mali ve kültürel gelişimin, hedeflenenden daha önce oluşması, mevcut planların bu kapsamda yeniden ele alınması ve meydana çıkan gelişimin

¹²⁸ “İmar planlarında çok büyük bir zorunluluk olmadıkça değişiklik yapılmaması imar planı yapımı aşamasında gözetilecek önemli kriterlerden biridir. Ancak bazı durumların varlığı halinde plan değişikliği yapılması zorunlu ve gerekli olabilir. Bu değişiklikler de genel olarak imar planı uygulamasında ortaya çıkacak sorunları çözücü nitelikte olmalıdır. Arazi kullanım kararlarıyla birlikte oluşturulan ulaşım sisteminde ve bu sistemdeki karayollarının fiziki ve fonksiyonel kademelenmesinde, yol güzergahlarının genişliklerinde ve bunların üzerindeki kavşakların yeri ve geometrik düzenin de ihtiyaç ve sorunlara göre değişiklikler olabilir. İmar planlarında öngörülen ulaşım sisteminin bir parçası olan imar yollarının güzergahının belirlenmesi sırasında yolun devamlılığının ve diğer yollarla bağlantısının göz önünde bulundurulması zorunludur.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/2714 (08 Mart 2022).

¹²⁹ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 45.

¹³⁰ Genç, İmar Hukuku, 42.

¹³¹ İnceyol, “Uygulama İmar Planı Tadilatlarında Plan Değişikliği Ölçütlerine Uygunluğun Araştırılması”, 4.

¹³² Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 221.

kapsamı doğrultusunda üst kademedeki planlara da gelişimin işlenilmesi gerektiği Danıştay tarafından belirtmiştir. Bu değişimin imar planlarına yansıtılması bakımından mevzuatta "revizyon imar planı", "ilave imar planı", "imar planı değişikliği" gibi araçlar geliştirildiğini belirten Danıştay, üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana esasları, politikaları ve hedefleriyle uyumlu bir şekilde, diğer planlarda gelişen şartlara ve ihtiyaçlara cevap verecek değişikliklere yer verilebileceğini ifade etmiştir.¹³³

3.2.2. İlave İmar Planı

İlave imar planı da İmar Kanunu'nda sayılmayan ancak MPYY'de kendisine yer bulan bir plan türüdür. Yönetmelikte yapılan tanıma göre ilave imar planı; bir bölge yahut havza kapsamında yürürlükte bulunan imar planlarının bölgenin gereksinimlerini gideremez durumda olduğu zamanda, bu planı tamamlar nitelikte ve bitişik olarak, mevcuttaki planın ana amaç, strateji ve politikalarına uygun şekilde uyum ve bütünlüğünü bozmadan imar planı yapılmasıdır.¹³⁴

Bu tanımdan hareketle, ilave imar planının, bir bölgede halihazırda yürürlükte olan imar planının, o bölgenin gelişiminde ve yayılmasında yetersiz kaldığı durumlarda, yine halihazırdaki plana uygun, tutarlı olarak hazırlanan imar planı türü olduğu ifade edilebilir. İlave imar planlarında en önemli nokta, bu planların halihazırda yürürlükte bulunan imar planına uygun ve birbiri ile tutarlı şekilde hazırlanmasıdır.¹³⁵ İlave imar planı yürürlükteki nazım ve uygulama imar planının devamı niteliğinde olup bu planlarla tutarlı olarak hazırlanmalıdır.¹³⁶

Burada belirtmek gerekir ki; gerek revizyon imar planı gerekse de ilave imar planı İmar Kanunu'nda tanımlanmamış ancak MPYY'de kendisine yer bulan plan türleridir. Ancak, İmar Kanunu'nun pek çok yerinde plan değişikliği ibaresinden sonra gelmek üzere revizyon terimi kullanılmıştır. Örneğin Kanunun "Plan Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması" başlıklı 8. maddesinde; "*Planlar, plan değişiklikleri ve plan revizyonları; kayıt altına alınmak ve arşivlenmek üzere Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortama yüklenmek ve aynı sistem üzerinden Plan İşlem Numarası almak zorundadır.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda da her ne kadar bir tanımlama yapılmasa da Kanunun revizyon ve ilave imar planlarını zımnen

¹³³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

¹³⁴ MPYY, md. 25.

¹³⁵ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 159.

¹³⁶ Karavelioğlu – Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, 139-140.

tanıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca bu terimlerin MPYY’de düzenleme altına alınması da Kanunun, bu plan türlerini zımnen kabul ettiği ve bu planlara cevaz verdiği sonucunu doğurmaktadır.

Bu doğrultuda MPYY’nin “İmar Planı Değişiklikleri” başlıklı 26. maddesi ile gerek revizyon imar planı gerekse de ilave imar planlarına yönelik ana ilkeler getirilmiştir. Buna göre ilk olarak imar planı değişikliği; mevcut planın asıl hedef ve stratejisini, devamlılığını, mevcut ana yapısını, ana ilke ve esaslarını bozmayacak şekilde; gerçek bir nedene dayalı olarak yapılır. İkinci olarak plan revizyonu yahut ilave imar planı; mevcuttaki planların vatandaşla sağladığı sosyal ve yeşil alan ile ulaşım ve iletişim alt ve üstyapısını daha iyi düzeye çıkarmayı amaç edinmelidir. Mevcut planda bulunan standartları azaltan, kamu yararını değil bireysel çıkarı amaç edinen ve daha iyi bir plan olma niteliğini kazandırmayan değişikliklerin yapılması hukuka aykırılık oluşturur. Son olarak ise mevcuttaki plana ait sosyal donatı alanları ile hizmet noktalarının kaldırılması, daha az bir alan ayrılması yahut konumlarının değiştirilmesine ilişkin değişiklikler kaçınılmaz olmadığı sürece yapılmamalıdır.

3.2.3. Mevzi İmar Planı

Mevzi İmar Planı, mülga PYAEDY’te; bölgede yürürlükte bulunan planların o bölgede yaşayan ve barınma ihtiyacını giderenler açısından ihtiyaca cevap verememesi veya yerleşim yerlerine ilave yeni bölgelerin eklenilmesi ihtiyacının ve bölge koordinatlarının yetkili idare tarafından saptanması durumunda, Yönetmelikteki plan yapımına ilişkin ilke ve esaslar ile kurallar içerisinde yapılmak koşuluyla, mevcutta bulunan bütün tür ve ölçekteki plan alanları haricinde, bu planla bitişik olmayan alanda, bölge bazındaki barınma, sosyal ve üstyapı gereksinimlerini içerisinde gideren plan şeklinde tanımlanmıştır.¹³⁷

Kısaca mevzi imar planları, mevcut imar planları dışında olup, bu planla bütünleşmeyen bir yerde bulunan alanlar üzerinde hazırlanan ve gereksinimlerini kendi içerisinde sağlamayı amaçlayan plandır.¹³⁸ Belirtmek gerekir ki; PYAEDY’te tanımlanan, ancak bu yönetmeliği mülga eden MPYY’de tanımlanmamış olan mevzi imar planının, günümüzde dayanaktan yoksun olduğu ve idarelerce de yapımının terk edildiği görülmektedir. Ancak geçmişte yapılan mevzi imar planlarının yürürlükte kalıp kalmadığına dair herhangi bir düzenleme yahut yargı kararı bulunmaması sebebiyle burada kısaca mevzi imar planının anlatımına yer verilmiştir.

¹³⁷ PYAEDY, md. 3.

¹³⁸ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 55.

Danıştay bir kararında; bir yörenin mevzii imar planı ile ele alınarak plan yapılabilmesi için bu bölgenin herhangi bir plan sınırında olmaması gerektiğini belirtmiş, nazım imar planının kapsamı içerisinde bulunan alan bakımından mevzii imar planı yapılmasının olanaksız olduğunu, bu tür alanlarla ilgili sadece uygulama imar planı yapılabileceğine karar vermiştir.¹³⁹

4. İmar Planlarının Yapımında Yetkili İdareler

Bilindiği üzere planlar ve imar planları, kapsadıkları alanların büyüklüğüne göre isim almakta ve yapılan planlamanın ölçekleri birbirinden farklı olmaktadır. Bu durum da bütün planların ve özellikle imar planlarının tek bir idare tarafından yapılmasını çok zor hatta imkânsız kılmaktadır.¹⁴⁰ Bu bağlamda da ülkemizin coğrafi ve fiziki yapısı göz önünde bulundurulduğunda, mevzuatta pek çok idareye plan yapma yetkisi verilmiş durumdadır.¹⁴¹

Ülkemizdeki siyasi yapı, yerel yönetimlere tanınan yönetim alanları, yapılacak planlamanın türü ve kapsadığı alan gibi pek çok unsur bir arada düşünüldüğünde, plan yapımında birden fazla idarenin yetkili olmasının bir zorunluluk olduğu düşünülebilir.¹⁴² Bunun yanında özellikle nazım ve uygulama imar planlarının yapımı ile bu planlarda yapılacak değişikliklerin il, ilçe veya daha küçük bölgeler bazında yapıldığı bir arada değerlendirildiğinde, bu tür planların yerel yönetimler tarafından yapılabilmesinde pek çok yarar bulunmaktadır. Bu yararların başında, planlama bölgesinin mevcut durum ve koşulları ile gelecek perspektifinin yerel yönetimlerce en iyi şekilde bilinebilecek olması gelmektedir.¹⁴³ Bunun yanında, imar planlarının yerel yönetimlerce yapılabilmesi sayesinde, imar planlarının hazırlık sürecinden onay ve askı sürecinden geçerek yürürlüğe girmesine dek bütün aşamaların yerelde halledilmesine kamuya açıklanmasına, toplum tarafından bilinmesine ve halkın karar alma süreçlerine katılımının artırılmasına katkı sağlanmaktadır.

Ancak günümüzde birden çok idarenin plan yapma yetkisinin bulunduğu göz önüne alındığında, plan yapımında bir yetki karmaşasının olduğu da açıktır. Bunun yanında yerel yönetimlerce yapılan planların merkezi yönetim birimlerince denetlenebilmesi ve hatta merkezi

¹³⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2008/7501 (07 Kasım 2008).

¹⁴⁰ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 199.

¹⁴¹ Muharrem Güneş, - Mehmet Uzunay, “Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim”. Ombudsman Akademik 6 (Haziran 2017), 10.

¹⁴² Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 65.

¹⁴³ Sezer –Kalkan, İmar Hukuku Dersleri, 62.

yönetiminin planlarda değişiklik yapabilme yetkisinin bulunması bu karmaşayı artırmaktadır. Unutulmamalıdır ki yetki unsuru, idare hukukunda kamu düzeninden sayılmaktadır.¹⁴⁴ Bu yetki karmaşası sonucunda yetkisiz bir idarece yapılan planlamanın ve plan değişikliklerinin sakat olacağı ve iptal davasına konu olacağı açıktır.¹⁴⁵ Bu nedenlerle de idarelerin yetki aşımında bulunmaması ve yetkisi olmayan bölgelerde plan yapmaması, uyuşmazlıkları ve mağduriyetleri giderecektir.¹⁴⁶

Plan yapma yetkisine sahip idareleri, yapılacak planlama türü açısından çeşitli sınıflara ayırmak mümkündür.¹⁴⁷ Ayrıca ülkemizde halihazırda birçok kamu idaresine plan yapma yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi, Vakıflar Genel Müdürlüğü olmak üzere çok sayıda kamu idaresine sahip olduğu taşınmazlar üzerinde planlama yetkisi verilmiştir. Bu çalışmamızda, İmar Kanunu referans alınmak suretiyle, bu Kanunda yer verilen planlamaların yapımında yetkili idareler anlatılacaktır. Özel kanunlarla verilen planlama yetkisinin daha çok idarelerin kendi taşınmazları açısından sonuç doğurması nedeniyle, bu idarelerin yetkileri açısından bir anlatıma yer verilmeyecektir.

4.1. Çevre Düzeni Planlarında Yetkili İdareler

Çevre düzeni planları, planlama alanı açısından bir havzanın ya da bölgenin planlamasını içerdiğinden büyük ölçekli planlamalardır. Çevre düzeni planlarına birden fazla il sınırı yahut birden fazla ilçe sınırı dahil olabilmektedir. Çevre düzeni planı 1/50.000 ya da 1/100.000 olarak iki tür ölçek kullanılarak yapılır.¹⁴⁸

Çevre düzeni planlarının yapımında iki yetkili idare bulunmaktadır. Öncelikle 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesi ile çevre düzeni planları yapımında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkili olduğu düzenlenmiştir.¹⁴⁹ Kapsadığı alan ve ölçek bakımından bu tür büyük planlamaların yapılması yönünden yetkili idare Çevre Kanunu'nun verdiği yetki ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır. Çevre Kanunu'nun yanında, 1 sayılı

¹⁴⁴ Oğuz Sancakdar – Lale Burcu Önüt, İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 160.

¹⁴⁵ Çolak, İmar Hukuku, 119.

¹⁴⁶ Halil Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 187.

¹⁴⁷ Güneş, - Uzunay, “Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim”, 11.

¹⁴⁸ Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 400.

¹⁴⁹ ÇK, md. 9

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görevlerini tanımlayan 102. maddesinin a bendi de çevre düzeni planı yapımında yetkili olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nı göstermiştir.

Ancak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102. maddesinin 3. fıkrasında “*Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan illerde ise Bakanlık yapar, yaptırır ve onaylar.*” hükmü yer almakta olup bu doğrultuda büyükşehir belediye sınırlarında yapılacak çevre düzeni planlarına ilişkin yetkinin ilgili büyükşehir belediyesinde olduğu görülmektedir. Bu madde kapsamında büyükşehir belediyesi olmayan illerde çevre düzeni planı yapma yetkisi yine Bakanlık uhdesindeyken, büyükşehir belediyesi olan illerin çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediye meclisindedir. Ancak ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planların Bakanlık tarafından hazırlanarak onaylanacağı göz önüne alındığında, büyükşehir belediyelerince hazırlanacak ve onaylanacak çevre düzeni planlarının, Bakanlıkça hazırlanıp onaylanan bölgesel nitelikteki çevre düzeni planı kararlarına uygun olmasının gerekeceği söylenebilir.¹⁵⁰

Nitekim Danıştay, birden fazla ili kapsayan çevre düzeni planının yapımında yetkili idarenin belirlenmesine ilişkin bir kararında; dava konusu çevre düzeni planının sadece bir il sınırlarını kapsamayıp, birden fazla il sınırlarını kapsayacak şekilde yapıp kabul edildiğini, dava konusu planın bu yönüyle belli bir havzayı düzenleyerek havza planı niteliğinde olduğunu, bölge ve havza planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planları uygulamak ile denetlemek görevinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev alanında olduğunu belirtmiştir.¹⁵¹

4.2. Nazım İmar Planlarında Yetkili İdareler

İmar planlarından nazım imar planı, 1/25.000, 1/5.000 ve 1/2.000 olarak çeşitli ölçeklerde yapılmaktadır.¹⁵² Nazım imar planı yapımında da iki farklı durum söz konusu olup planlama bölgesinin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alıp almadığına göre belirlenmektedir.¹⁵³

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan alanda nazım imar planı yapma yetkisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediyesine aittir. İlgili madde

¹⁵⁰ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 171.

¹⁵¹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11804 (22 Aralık 2022).

¹⁵² Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 365.

¹⁵³ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 76-77.

de plan hiyerarşisi içerisinde ve çevre düzeni planının ilke ve kararlarına uygun olarak hazırlanmak şartıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırlarında, 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki nazım imar planlarının yapım ve onaylama yetkisinin büyükşehir belediyesi uhdesinde olduğu düzenlenmiştir.¹⁵⁴

Büyükşehir belediyesi dışında yer alan, belediye ve mücavir alanlarına yönelik nazım imar planı yapma yetkisi ise 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında ilgili Belediye uhdesindedir.¹⁵⁵ Bu bakımdan da örneğin, Sivas ilinde belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde nazım imar planı yapma yetkisi Sivas Belediyesi'ndedir. Sivas İli Divriği ilçesindeki belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ise Divriği Belediye'si yetkilidir. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde ise nazım imar planı yapma ve onaylama yetkisi İmar Kanunu'nun 8/2 maddesi uyarınca bağlı bulunan valilik uhdesindedir.

4.3. Uygulama İmar Planlarında Yetkili İdareler

Uygulama imar planları, 1/1.000 ölçekli olarak hazırlanan ve daha yerel alanı kapsayan planlardır. Bu nedenle de uygulama imar planı yapmaya, büyükşehir belediyesi olup olmadığı fark edilmeksizin, planlanacak alandaki belediye yetkilidir.¹⁵⁶ Örneğin Yalova İli Çiftlikköy İlçesi, Taşköprü Beldesi'nde, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapımı, Taşköprü Belediyesi yetkisindedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, büyükşehir belediyesi olan illerde yer alan ilçe belediyelerinin yapacağı uygulama imar planı işleminin, ilgili ilçe belediye meclisince onaylandıktan sonra büyükşehir belediyesine gönderileceği ve büyükşehir belediye meclisinin onayının ardından yürürlüğe gireceğidir.¹⁵⁷ Bu hususa ilişkin detaylı bilgiler aşağıda, imar planlarının idari denetimi başlığı altında anlatılacaktır. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerdeki uygulama imar planları ise yine valilik tarafından yapılacaktır.¹⁵⁸

Danıştay büyükşehir belediyesi sınırlarındaki ilçe belediyelerinin uygulama imar planı yapma yetkisine ilişkin olarak bir kararında; 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapma ve onaylama yetkisinin ilçe belediyesine ait olduğunu, 5216 Sayılı Kanun'un 7. maddesinin, 1.

¹⁵⁴ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK), Resmî Gazete 25531 (23 Temmuz 2004), Erişim 07 Mart 2023, md. 7/B.

¹⁵⁵ İmar Kanunu, md. 8.

¹⁵⁶ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 195-197.

¹⁵⁷ Köktürk – Köktürk, İmar Planları, 445-448.

¹⁵⁸ Sezer – Kalkan, İmar Hukuku Dersleri, 64.

fikrasının, (b) bendi uyarınca, ilçe belediyelerinin onayladıkları parselasyon planlarını büyükşehir belediyesine göndermesi gerektiğini ifade etmiştir. Danıştay bu kararında, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin ilçe belediyesince yapılacağı ve onaylanacağı, ardından büyükşehir belediyesinin onayına sunulacağı kanunla düzenlendiğinden ve ilçe belediyesinin bu yetkisini büyükşehir belediyesine devredeceğine yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığından, yetki devri suretiyle büyükşehir belediyesince doğrudan yapıp onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğini yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur.¹⁵⁹

4.4. Bazı Özel Planların Yapımında Yetki İdareler

4.4.1. Gecekondu Alanlarına Özel Planlarda Yetkili İdareler

Ülkemizde, özellikle kırdan kente yoğun göç hareketlerinin yaşandığı yılların ardından ortaya çıkan en büyük sorunlardan birisi gecekondu sorunudur. Bu durum, özellikle büyükşehirlerdeki yapılaşmayı, düzenli kentleşmeyi ve sağlıklı çevrenin sağlanmasını son derece zorlaştırmıştır.¹⁶⁰ Bu kapsamda da halen yürürlükte bulunan 775 sayılı Gecekondu Kanunu devreye alınmış ve mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında düzenlemelere yer verilmiştir.

Gecekondu Kanunu kapsamında gecekondu kavramı; imar ve yapıya ilişkin hususları ihtiva eden mevzuata bağlı olmaksızın, maliki olmadığı taşınmazda, taşınmaz sahibinin bilgi ve izni olmaksızın inşa edilen yapılar olarak tanımlanmıştır.¹⁶¹ Yine aynı Kanunun 19. maddesi ise mevcutta bulunan gecekonduların, ıslah ve dönüşümü için gerekli planlama ve programlara yer vermiştir. Bu maddeye göre ıslahı gereken ve bu kapsamda boşaltılması lazım olan gecekondu bölgeleri ile tekrardan konut yapımına başlanacak alanların tespiti, haritalandırılması, planlarının değiştirilmesi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın gözetiminde, yetkili yerel yönetimlerce yapılır veya yaptırılır. Bu kapsamda da yerel idareler ile Toplu Konut İdaresi arasında bir iş birliği yapılması gerekli görülerek belediyelerin planlamalarda yetkili olduğu hükmü getirilmiştir.¹⁶²

¹⁵⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6447 (31 Mayıs 2022).

¹⁶⁰ Genç, İmar Hukuku, 64-69.

¹⁶¹ Gecekondu Kanunu (GK), Resmî Gazete 12362 (30 Temmuz 1966), Erişim 07 Nisan 2023, md.2.

¹⁶² Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 135.

Aynı maddede, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na, hazırlanan harita ve planları reddetme, düzeltilmesi için geri çevirme, olduğu gibi veya değiştirerek onaylama ve lüzum gördüğü hallerde bu hizmetleri bizzat yapma veya yaptırma konusunda yetki tanınmıştır. Böylece, gecekondulu alanlarının imar ve ıslahının Toplu Konut İdaresi'nin tekelinde yürütülmesi sağlanmak istenmiştir. Bu durumda da Gecekondulu Kanunu uyarınca yapılacak planlamalarda Toplu Konut İdaresi'nin yetkili olduğu görülmektedir.

4.4.2. Kentsel Dönüşüm ve 6306 Sayılı Kanun Kapsamındaki Planlarda Yetkili İdareler

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanları idarelerin; barınma yerleri, sınai ve ticari faaliyet alanları, kamu hizmeti alanları, yeşil alan ve sosyal donatı alanları meydana getirmek; şehirlerin eski ve kullanılamaz alanlarını yenilemek; şehrin tarihi ve sosyal geçmişini korumak veya doğal afetlere karşı önlem almak amacıyla uygulamaya koydukları proje olarak tanımlanabilir.¹⁶³

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanının planlanmasına yönelik ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda getirilen hükümler; büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu, büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ise ilçe belediyelerinin kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabileceği düzenlenmiştir.¹⁶⁴ Bu durumda, büyükşehir belediyesi olmayan alanlarda, ilgili belediyenin yetkisinde olan kentsel dönüşüm ve gelişim alanı belirleme yetkisi, büyükşehir belediye sınırlarında büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek amacıyla 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunun asıl amacının başta deprem olmak üzere diğer afetlere karşı riskli durumda bulunan yapıların dönüşümlerini sağlamak olduğu söylenebilir.

Bu Kanun ile kentsel dönüşüm alanlarının planlanmasına ilişkin birtakım hükümler getirilmiştir. Bu Kanunun uygulanmasında ve yapılacak planlamalarda ana yetkili kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlııdır. Ancak Kanunun bazı hükümlerinde Bakanlık tarafından, planlama konusunda diğer kurumlara yetkilendirme yapılabileceği, bu

¹⁶³ Genç, İmar Hukuku, 100-103.

¹⁶⁴ Belediye Kanunu (BK), Resmî Gazete 25874 (13 Temmuz 2005), Erişim 07 Mayıs 2023, md.73.

kapsamda da Toplu Konut İdaresi, belediyeler ve il özel idarelerinin Bakanlıkça yetkilendirilmeleri durumunda, plan ve planlara ilişkin gerekli uygulamaları yerine getirebileceği ifade edilebilir.

5. İmar Planlarının Onayı ve Sonuçları

5.1. İmar Planlarının Onayı ve Yürürlüğe Girme Süreci

Yukarıda ifade edildiği üzere imar planları, nazım ve uygulama imar planları olarak iki ana kademedен oluşmaktadır. Bunlardan uygulama imar planları nazım imar planlarına uygun olarak hazırlanmalıdır. Ana imar planının yanında ise imar planlarında değişiklik yapan revizyon imar planı ve ilave imar planı gibi birtakım farklı planlama türleri de bulunmaktadır.

İki ana plan türü olan nazım ve uygulama imar planları, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde, ilgili büyükşehir belediyesi veya diğer yetkili belediyeler tarafından hazırlanır. Burada öncelikle belirtmek gerekir ki, bir şehre yahut bölgeye ait nazım veya uygulama imar planının, ilk defa yapılması ya da yeniden kapsamlı şekilde yapılması süreci, ilgili ve yetkili belediyeler tarafından planlamayla ilgili birimlerinin öncülüğünde yürütülür. Buna karşın, plan değişikliğine ilişkin teklifler, planın içerdiği alandaki mülkiyet sahipleri yahut kanuni temsilcileri tarafından da sunulabilir.¹⁶⁵ Bu nedenle, burada anlatılanların, imar planlarının ilk defa yapılması yahut kapsamlı değişikliklerin yapılmasına yönelik ilgili belediye ve birimler tarafından yapılacak hazırlık ve onaya sunma sürecine ilişkin olduğunu belirtmeliyiz.

Planlamanın; araştırma, var olan sorunları belirleme, bölgeye ve sorunlara yönelik verileri toplama ve bu veriler ışığında gerekli analizleri yapma, bilgi ve verilerden elde edilen bulguları birleştirerek sonuçları ele alma ve nihayetinde tüm bunların sentezi sonucunda planlamaya ilişkin kararları belirlenme aşamalarından oluştuğunu belirtmiştik. Ayrıca plan hazırlık sürecinde, planlama bölgesinde yaşayanların plana katkılarını sağlamak üzere anket ve birtakım araştırmalar ile toplantı, seminer gibi yöntemlerin kullanıldığını ve alınan bu görüşler ışığında planlamanın yapılması gerektiğini de ifade etmiştik.

Mekansal planların ve dolayısıyla imar planlarının onayı ve yürürlüğe girmesine ilişkin detaylı düzenlemeler MPYY'nin 31 ve 32. maddelerinde yer almaktadır. Bu kapsamda, plan yapımında bulunacak belediye yahut ilgili idari birim tarafından bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle, öncelikle yapılacak planın kapsayacağı alan belirlenerek sınır tespitleri

¹⁶⁵ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 173.

yapılacaktır. Bu aşamanın ardından, plana ilişkin verilerin toplanma süreci başlayacak, bu süreçte ilgili kurum görüşlerinin toplanması, arazi çalışmaları, anket çalışmaları gibi veri toplama esasına dayalı yollar izlenecektir. Bu aşamanın ardından da toplanan verilerin analizi ve sentezi yapılacak, planlama türüne göre özel çalışmalar ve değerlendirmeler belirlenecektir. Plan hazırlık sürecinin dördüncü aşamasında ise, yapılan analiz ve sentez çalışmaları sonucunda ortaya konulan sonuçlar göz önüne alınarak plan kararlarının verilmesi ile plan hedef ve ilkelerinin belirlenmesi yapılacaktır. Plan kararları ve hedeflerinin belirlenmesinin ardından bu hedef ve kararlara uygun şekilde plan çizimine geçilecek; belirlenen sınırlar içerisinde plan çizimi yapılacak ve bir plan raporu hazırlanacaktır. Görüldüğü üzere; uzun ve meşakkatli bir sürecin ardından ortaya çıkan imar planlarına ilişkin teklif, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yetkili belediye meclisine sunulacaktır.

İdare; plan tekliflerini, eksik belgesinin olup olmadığı yönünden inceleyecek, eksik belgesi bulunanları, eksikliklerinin 30 gün içinde tamamlanması amacıyla, ilgisine iade edecektir. Plan teklifleri; mevzuat hükümleri kapsamında, plan ölçek ve hedefine göre, planlama ilkeleri, planın şehrin mevcut durumuna olası etkileri, ulaşım ve iletişim ağlarının bağlantıları, şehirsels, kültürel ve teknik alt ve üstyapı alanlarının durumu ve sürdürülebilirlik kapsamında değerlendirmeye alınacaktır.¹⁶⁶

Plan ve plan değişiklikleri, yetkili idarelerin kararlarına binaen yürürlüğe girecektir. Burada büyükşehir belediyesi olan illerde, çevre düzeni planı ve nazım imar planı onaylama yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olduğu, uygulama imar planlarının ise ilgili ilçe belediye meclisince onaylanmasının ardından büyükşehir belediye meclisinin de onayına sunulacağı unutulmamalıdır. Büyükşehir olmayan belediyelerde ise, her bir belediye meclisi nazım ve uygulama imar planlarını onaya yetkilidir.

Planların onaylanmasının ardından ilgili planlar, İmar Kanunu'nun 8. maddesi kapsamında; ilan yahut pano yerleri ile idarenin web sayfasında aynı anda olacak şekilde 1 ay süre ile ilan edilecek, bu plan işlemlerine karşı askı ilan sürecinde itirazda bulunulabilecek ve bu itirazların belediye meclisinde görüşülmesi üzerine kesin karar verilecektir. Kesin karar üzerine, onaylanan ve itirazları reddedilen planlamalar yürürlüğe girecektir. Bu şekilde yürürlük kazanan imar planları ise kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartına haiz hale gelecektir.¹⁶⁷

¹⁶⁶ MPYY, md. 32.

¹⁶⁷ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 480.

5.2. İmar Planlarının Yürürlüğe Girmesinin Sonuçları

Usulüne uygun şekilde onaylanıp yürürlük kazanarak kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartı taşıyan imar planları, birtakım sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Bu sonuçlardan en önemlisi, artık idare ve özel hukuk kişilerinin bu plana uygun hareket etme zorunluluğudur. Başta idare olmak üzere hiçbir kişi ve kuruluş, bu planlara aykırı iş ve eylemlerde bulunamazlar. Genel düzenleyici idari işlem olan imar planları, yürürlüğe girdiği andan itibaren tüm idare ve kişileri bağlar, kişilerin bu planlara uygun hareket etme zorunluluğu doğar.¹⁶⁸

İmar planlarının yürürlüğe girmesinin idare açısından ortaya çıkardığı sonuçlardan bir diğeri, İmar Kanunu'nun 10. maddesine göre; 3 ay içerisinde 5 yıllık imar programı hazırlama sorumluluğudur. İmar programı, bir bölge, ilçe veya şehirdeki arazi kullanımını ve gelişimini düzenlemek amacıyla oluşturulan resmi bir plan veya belgeyi ifade eder.¹⁶⁹ İmar programları, şehir planlaması, arazi kullanımı, çevresel düzenlemeler ve altyapı geliştirme konularında yol haritası sağlar. İmar programının belirli bazı unsurları şöyledir:

- i. Arazi Kullanımı: İmar programları, belirli alanlarda hangi tür yapıların inşa edilebileceğini ve kullanılabileceğini tanımlar. Bu; konut, ticaret, endüstri, tarım gibi farklı arazi kullanım türlerini içerir.
- ii. İnşaat Kuralları: İmar programları, binaların yüksekliği, yoğunluğu, yerleşimi ve mimari tarzları gibi inşaatla ilgili kuralları belirler. Bu, çevresel uyumluluk ve estetik faktörleri içerebilir.
- iii. Altyapı Geliştirme: İmar programları, su temini, kanalizasyon, yol ağları, elektrik ve diğer altyapı hizmetlerinin nerede ve nasıl geliştirileceğini yönlendirir.
- iv. Koruma Alanları: Belirli bölgeler veya bölgelerdeki doğal kaynakların ve tarihi alanların korunması için imar programları koruma alanları veya sınırlamalar içerebilir.
- v. Ulaşım Planlaması: Ulaşım yolları, toplu taşıma sistemleri ve trafik düzenlemeleri, imar programları tarafından ele alınabilir.

İmar programları, idare tarafından hazırlanır ve resmi olarak onaylanır. Bu programlar, bölgenin sürdürülebilir gelişimini ve kamu yararını desteklemeyi amaçlar. İmar programları,

¹⁶⁸ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 177-178.

¹⁶⁹ Bilgin- Sezer, İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 183

bölgenin fiziksel yapısını ve çevresel kalitesini korumak ve geliştirmek için önemli bir araç olarak kabul edilir.¹⁷⁰

İmar planlarının yürürlük ve kesinlik kazanmasının özel hukuk kişileri açısından en önemli sonucu ise artık ortada dava edilebilir bir işlemin bulunmasıdır.¹⁷¹ Kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olma şartı, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) “Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme” başlığını taşıyan 14. maddesinde belirtilmiş olup bu maddeye göre; idari yargı makamları önünde iptal davasına konu olan idari işlemin, o davada incelenerek sonuçlandırılabilmesi için, kesin ve aynı zamanda idarece yürütülmesi gerekli bir işlem olması zaruridir.¹⁷²

İmar planlarının yargısal denetiminde de ilgili imar planının mahkemece incelenebilmesi için, planın kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmektedir.¹⁷³ Bu bağlamda da, imar planlarının kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartı; planın askıdan indirilmesinin ardından başlayacak, hatta plan geneline karşı yapılan itirazlar var ise bu itirazların idari makam tarafından cevaplanması yada cevap süresinin dolması sonucunda imar plan işlemi kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olma şartını taşıyacaktır.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 201.

¹⁷¹ Bilgin- Sezer, İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 184.

¹⁷² İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK), Resmî Gazete 17580 (20 Ocak 1982), Erişim 07 Aralık 2022, md.14.

¹⁷³ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 111.

¹⁷⁴ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 113.

II. BÖLÜM: İMAR PLANLARININ DENETİMİ

İdareler, kamu yararını sağlama amacıyla kanunen verilen yetki çerçevesinde, idari işlem ve eylemlerde bulunan kamu tüzel kişilikleridir. İdareler tarafından yapılan bu işlem ve eylemler, idarenin sahip olduğu nitelikler dolayısıyla tek yanlı ve icrai niteliktedir. Ayrıca idari işlemler doğumundan itibaren hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Bu durum idarelerce yapılan eylem ve işlemlerin, bir takım denetim mekanizmaları yoluyla hukuka ve kamu yararına uygunluğunun denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Zira hukuka uygunluk karinesinin varlığı, yapılan işlem ve eylemin kesinlikle hukuka uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kapsamda; tezimizin bu bölümünde öncelikle imar planlarının denetim nedenleri üzerine bir değerlendirme yapılarak, imar planlarının idari denetimi ve ardından yargısal denetimine ilişkin incelemelerde bulunulacaktır.

1. İmar Planlarının Denetim Nedenleri

İmar planı, planlama alanı içerisinde; ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziksel özellikler ile verilerin kullanılmasıyla hazırlanan; bölgenin yerleşimi ile gelişimine ilişkin gelecekteki eğilimlerin hesaplanmasıyla, bu eğilimlerin giderilmesine yönelik çözümler üreten; plan kapsama alanının arazi kullanımı, kullanım kısıtlamaları ve planı uygulamasına ilişkin ilkelere yer veren belge şeklinde tanımlanabilir. Bu açıdan bakıldığında imar hukuku, genel olarak idare hukukunda yer alan bir alt dal olarak kabul edilebilir.¹⁷⁵ İmar planları, bireysellikten uzak, genel düzenleyici idari işlem olarak kabul edilmektedir.¹⁷⁶

Danıştay'ın yerleşik içtihatlarında da imar planlarının hukuki niteliğinin, genel düzenleyici işlem olduğu belirtilmiştir. İmar planı değişiklikleri de planlamayı yapan idarenin, tek yanlı bir işlemiyle, yapılan planın kapsadığı alandaki taşınmazlar ve bu taşınmazların mülkiyetine sahip kişiler üzerinde hukuki sonuçlar doğuran işlemlerdir.¹⁷⁷ Hukuk devleti ilkesinin doğal sonucu gereği; idari işlemde etkilenenlerin, kamu gücünü kullanarak eylem ve işlemlerde bulunan idare nezdinde güçsüz kalmamaları ve haklarına gelebilecek muhtemel zararların engellenebilmesi için idarenin yerine getirdiği idari eylem ve işlemlerin denetimi büyük önem

¹⁷⁵ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 53.

¹⁷⁶ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 185.

¹⁷⁷ Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı, 102.

taşımaktadır. İdare hukukunun bir alt dalı olan imar ve planlama hukuku, idare hukuku ilkeleri ile de yakından ilgilidir. Dolayısıyla bu tür bir genel düzenleyici idari işlemin, öncelikle idari işlemde bulunan yetki, sebep, şekil, konu ve maksat unsurları yönünden incelenmesi gerekmektedir.¹⁷⁸ Ayrıca yine idare hukukuna ait, hukuk devleti ve toplum tarafından bilinme ile kamu yararı gibi birçok ilke, imar hukuku açısından da geçerli olup bunun yanında plan hiyerarşisine uygunluk ve bütünlük ilkesi de imar hukukuna yön veren ilkelerdir.¹⁷⁹ Bu nedenle de imar planları, idari işlemin unsurları açısından denetlenmesinin yanında, yukarıda sayılan ilkeler bazında da denetlenecektir.

Bu denetim yolu, 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde düzenlenen, idarenin bütün eylem, işlem ve davranışlarına karşı mahkemeler nezdinde hak arama hakkıyla doğrudan ilgilidir. Ayrıca İYUK'un, "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı 2. maddesinde idari dava türleri sayılmış ve idarelerin yaptığı işlemlerin yetki, sebep, konu, şekil ve amaç unsurlarından biri yahut birkaçı yönünden, hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle, ilgililerince iptallerinin istenebileceği ifade edilmiştir. İdari işlemin yargısal denetiminde; yalnızca kanunen sayılan yöntemler değil, idari yargı düzenin kendi içinde oluşturduğu ve içtihatlarla dayalı ilkeler de titizlikle uygulanacaktır.

İdarelerce yapılan işlemler, yargısal denetimin yanında idari yoldan da denetlenebilmektedir. İdari denetim mekanizmaları, genellikle bazı idari işlemler özelinde çıkarılan kanunlarca verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. İdari denetim mekanizması, idarelerin kendi içerisinde yapacağı denetim şeklinde olabileceği gibi, işlemi yapan idarenin üst makamı olan idare tarafından da yapılabilir.

Sonuç olarak; imar planlarının kapsadığı alandaki taşınmazların ve maliklerinin hak ve menfaat alanında hukuki sonuçlar doğurması; bu işlemlerin gerek idari mekanizmalar gerekse yargılama yoluyla denetlenmesini zaruri kılmaktadır.¹⁸⁰ Her biri kendisine has usul ve esaslara sahip olan bu iki denetim yolu, daha iyi bir imar planı ve dolayısıyla sağlıklı, güvenli ve huzurlu kent ve kentleşme ile çevre sağlığını önceleyen ve kültürel varlıkların korunduğu imar

¹⁷⁸ Mustafa Uzun, İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi (Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016), 99.

¹⁷⁹ Berk Yılmaz, Hukuk Devleti İlkesi Açısından İdari Yargı Kararlarının Uygulanması (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), 42.

¹⁸⁰ Güneş, İdari Yargı Yetkisinin Sınırları, 20.

planlarının yapımı açısından son derece önem taşımaktadır. Bu doğrultuda her iki denetim yolunun da etkin ve objektif kriterler altında uygulanması gerekmektedir.

İdari işlemlerin denetiminin, öncelikle işlemi yapan idarenin kendi bünyesinde başlaması önemli ve değerlidir. İşlemi yapan kurumun, kendi işlemini denetim altına alabilmesi ve işleme ilişkin kararları alırken hukuka en üst seviyede riayet etme amacıyla hareket etmesi, en etkili denetim yollarından birisidir. Bu kapsamda da ortaya çıkacak işlemlerin hukuka uygunluğuna yönelik tartışmalar azalacak ve işlemler nedeniyle meydana gelebilecek hak kayıpları son derece azalacaktır. Bu tezin ana konusu olarak belirlenen imar planlarının idari ve yargısal denetimi, yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda aşağıdaki mekanizmalar aracılığıyla sağlanmaktadır.

2. İmar Planlarının İdari Denetimi

İdarelerin ve özellikle yerel idari makamların en önemli amacı, yetkili bulunduğu alanda yaşayan vatandaşların her türlü ihtiyaçlarını gidererek onlara etkin, verimli ve sürdürülebilir şekilde hizmet etmektir.¹⁸¹ Bu hizmetler yol, köprü, park ve bahçe yapımı kabilinden idari eylemler şeklinde olabileceği gibi; ruhsat, iskân ve parselasyon gibi idari işlemler şeklinde de olabilir. Ancak idarelerin bu hizmetleri yerine getirirken her daim doğru ve hukuka uygun hareket ettikleri söylenemez. Bu durumda da idarelerin işlem ve eylemlerinin denetlenmesi; vatandaşa etkin, verimli ve sürdürülebilir hizmet götürmenin yanında kamu yararını sağlamak gibi birtakım hususları yerine getirme amacıdadır.¹⁸²

İdari işlemler, sahip oldukları hukuka uygunluk karinesi nedeniyle, hukuki açıdan bir koruma zırhı altında sonuç doğurmaya başlarlar.¹⁸³ Ancak bu koruma zırhı, idari işlemi ilanihaye koruma altına alma amacıyla değildir. Nitekim idari işlemler, başta yargısal denetim olmak üzere çeşitli denetimlerden geçerler. Bu denetimler neticesinde işlemlerin devamına yahut iptaline dair çeşitli kararlar verilebilir.

İşte burada, idarelerin çeşitli organlarının, birlikte uzun süreli çalışmaları ile meydana gelen ve yine ilgili idarenin en üst makamınca onaylanan, genel düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının, idari yoldan denetlenmesine ilişkin çeşitli mekanizmalar bulunmaktadır. Bu mekanizmalar, başta 3194 sayılı İmar Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olmak üzere

¹⁸¹ Bahtiyar Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 364.

¹⁸² Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 130.

¹⁸³ Ramazan Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri (Ankara: Adalet Yayınevi, 2016), 430.

diğer mevzuatta kendisine yer bulmuştur. Ancak detaylarına aşağıda değineceğimiz üzere, kanun ve alt mevzuatta yer alan bu idari denetim mekanizmaları, idarelerimiz tarafından etkin şekilde kullanılmamaktadır.

İmar planları üzerindeki idari denetim mekanizmalarının, kamuya açıklanma ilkesi ile toplum tarafından bilinme ilkesi temelinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bunlardan kamuya açıklanma ilkesi; imar planlarının muhatapları tarafından bilinmesini, öğrenilmesini ve bu duruma göre hareket edilmesini amaçlamaktayken; toplum tarafından bilinme ilkesi ise, imar çalışmalarının hazırlık sürecinden onay ve ilan sürecine kadar, halkın katılım ve taleplerini alarak, toplumun bu planlama doğrultusunda hareket etmesini hedef edinmektedir.¹⁸⁴

İmar planlarının plan yapım sürecindeki idari denetimi, birbirinden farklı üç ayrı mekanizma ile yapılmaktadır. Bunlar; itiraz üzerine bizzat imar planlaması yapan idarenin yaptığı iç denetim; büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyelerinin yaptığı planlar üzerindeki büyükşehir belediyesinin denetimi ve son olarak da Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yaptığı idari denetim olarak sayılabilir. Bunun yanında imar planlarının yürürlüğe girmesinin ardından; bu planların uygulanmalarının denetimi de başka bir idari denetim yolu olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1. Plan Yapım Süreçlerinin İdari Denetimi

2.1.1. Planlamayı Yapan İdarenin İç Denetimi

3194 sayılı İmar Kanunu'nda, imar planlarını hazırlayan idarenin iç denetim mekanizmasına ilişkin bir düzenleme yer almaktadır.¹⁸⁵ Buna göre; onaylanmasının akabinde, imar planlarının ilgili idare tarafından belirlenen ilan yerleri ile web sayfasında ve eş zamanlı olarak, 1 ay süre ile ilan edileceği düzenlenmiştir. Maddenin devamında ilan edilen plan işlemlerine karşı, askı ilan sürecinde plan ilgililerince itirazda bulunulabileceği ve bu itirazların belediye meclisinde görüşülmesi üzerine kesin karara bağlanacağı ifade edilmiştir. Belediye ve mücavir alan haricindeki bölgeler için planın valilikçe yaptırılacağı, planın onayı itibarıyla yine 1 ay süreyle belirlenen ilan yeri ile valiliğin web sitesinde ilan olunacağı ve planlara bu süre zarfında itiraz olması halinde, 15 gün içerisinde valilikçe karar verileceği düzenlenmiştir.

¹⁸⁴ Bayram Öz, Şehir Planlama Kararları Karşısında Mülkiyet Hakkının Korunması (Ankara: Seçkin Yayıncılık,2022), 77-85.

¹⁸⁵ İmar Kanunu, md. 8.

Bu hükümle, bir bölgede yapılan imar planlamasından etkilenen kişilerin haberdar olması sağlanmak istenmiştir.¹⁸⁶ Ayrıca imar planlarının “İdari Denetimi” olarak, askı süreciyle ilan edilen imar planları ve imar plan değişikliklerine muhataplarınca itiraz edilebileceği kanuni hüküm altına alınmıştır. İmar planları üzerindeki bu idari denetim ile belediyece yapılan planlamalarda belediye meclisinin, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde ise ilgili valiliğin, 15 günlük süre zarfında itirazları değerlendirerek kesin şekilde karara bağlayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, daha önce onaylanarak yürürlüğe giren mevcut planlarda herhangi bir değişiklik yapılması hususunda da yukarıdaki usullere göre hareket edileceği ifade edilmiştir. Yukarıda yer verilen kanun maddelerine paralel hükümler MPYY’nin 33. maddesinde de düzenlenmiş ve detaylı olarak açıklanmıştır.

İşte bu hükümlerden hareketle gerek belediye meclisince gerekse de valilikçe yapılan itiraz değerlendirmeleri, imar planları üzerindeki idari denetim mekanizmasının ilkinin oluşturmaktadır. Bu kapsamda, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. maddesi ile MPYY’nin 33. Maddesi; imar planlamaları üzerindeki idari denetim mekanizmasının ilk görünümüne ait düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Danıştay bir kararında, imar planlarına itiraz neticesinde belediye meclisi tarafından verilen karara ilişkin olarak; uygulama imar planının büyükşehir belediye meclisince onaylandıktan sonra yürürlüğe girip bir ay süreyle ilan edildikten sonra kesinleşeceğini, bu süre içinde yapılan itirazların tamamen ya da kısmen kabul edilmesi halinde uygulama imar planının yeniden bu süreci takip edip ilan ederek kesinleştirilmesi gerektiğini; buna göre dava açma süresinin ilan süresinin son gününden itibaren başlatılmasının uygun olacağını ifade etmiştir. Bu karar ile Belediye Meclisi kararıyla 1/1000 ölçekli revizyon uygulama imar planının onandığını, ancak belediye meclisi kararında 1/5000 ölçekli ilave revizyon nazım imar planının değiştirilmesine ilişkin düzenlemelerin de bulunduğunu, anılan belediye meclisi kararının askıya çıkarıldığını, askıda yapılan itirazların Belediye Meclisi kararıyla değerlendirilerek, yapılan itirazların bir kısmının kabul edildiğini, bir kısmının ise reddedildiğini ancak itirazlar kısmen kabul edilmesine rağmen anılan belediye meclisi kararının yeniden askıya çıkarılmadığını gerekçe göstererek bu kararı hukuka aykırı bulmuştur.¹⁸⁷ Benzer

¹⁸⁶ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 456-460.

¹⁸⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/8446 (17 Haziran 2021).

değerlendirmeler bir başka Danıştay kararında da açıkça belirtilmiştir.¹⁸⁸ Bu kapsamda, plan değişiklikleri sonrasında da imar planları askıya çıkarılacak, idari denetim mekanizması işletilecektir.

İmar planlamaları üzerindeki idari denetim mekanizmasının ilkinde; idare tarafından yapılan planlama işlemi herhangi bir itiraz üzerine tekraren değerlendirmeye alınmakta, bu itiraz sayesinde, idarenin yaptığı plan üzerinde bir iç denetim süreci izlenmektedir.¹⁸⁹ İmar planlarının denetimi açısından son derece etkili bir yol olması beklenen bu denetim yolu, uygulamada ne yazık ki yeterince kullanılmamaktadır. Zira idareler yaptığı planların mükemmeliyetine inanmakta ve yapılan itirazları genel olarak reddetmektedir. Ancak kanımızca bu itirazların reddedilmesi üzerine iptal davaları açıldığı ve bu davalar nedeniyle plan iptal kararlarının verildiği göz önüne alındığında; idarelerin, yaptığı plan işlemlerine karşı yapılan itirazları titizlikle değerlendirmeleri ve haklı olduğunu düşündüğü itirazları kabul suretiyle planda değişiklik yapmaları; hem hakkaniyete uygun olacak hem de açılan dava sayısını en aza indirerek idarenin işlemlerinin devamlılığı ile imar planının kalıcılığını uzatacaktır.

Ayrıca burada idarenin iç denetim mekanizmasına ilişkin bir öneri sunmak istiyoruz. Şöyle ki; imar planlarının idari denetim yollarından biri olan idarenin iç denetiminde, planlara yapılan

¹⁸⁸ “Uyuşmazlıkta, ... Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararıyla ve anılan kararın gönderilmesi üzerine ... Büyükşehir Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararıyla kabul edilen dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı revizyonunun 17.07.2017-15.08.2017 tarihleri arasında askıya çıkarılarak ilan edildiği, bu süre içerisinde yapılan itirazların bir kısmının ... Büyükşehir Belediye Meclisinin ... tarih, ... sayılı kararıyla kabul edildiği ve bu kararın 07.03.2018 tarihi itibarıyla bir ay süreyle askıya çıkarılarak ilan edildiği anlaşılmıştır.

Bu durumda, her ne kadar Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesince, ... Büyükşehir Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararı üzerine onaylanan dava konusu planın askıda ilan süresinin bitiminden itibaren (15.08.2017) zımni red süresinin başladığı kabul edilerek bu tarihten itibaren davanın süresinde açılmadığı sonucuna ulaşılmış ise de, söz konusu askı süresi içerisinde plana yapılan itirazlardan davacının reddedilmekle birlikte bir kısmının kabul edilmesine ilişkin ... Büyükşehir Belediye Meclisinin ... tarih, ... sayılı kararıyla planın yeniden onaylandığı ve tekrar usulüne uygun bir biçimde ilan edildiği görüldüğünden, davacının son ilan tarihinden itibaren hesaplanacak dava açma süresi içerisinde dava konusu plana dava açma hakkı bulunduğunun kabulü gerekmektedir.

Bu itibarla, süresinde açıldığı sonucuna ulaşılan davada Mahkeme kararına yönelik istinaf başvurusunun esası incelenerek bir karar verilmesi gerekirken aksi yöndeki Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararında isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10930 (08 Aralık 2022).

¹⁸⁹ Güneş, - Uzunay, “Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim”, 15.

itirazların değerlendirilmesinin sadece belediye meclisine bırakılmaması gerekmektedir. Bunun yerine yine idarenin kendi içinden üyelerin ve il veya ilçenin şehir plancıları odası gibi planlama ile ilgili sivil toplum kuruluşlarından bir üyenin de bulunduğu bağımsız bir komisyonun kurulması suretiyle plan denetimlerinin yapılması daha etkin bir mekanizma sağlayacaktır. Zira yukarıda bahsettiğimiz üzere, idarelerin kendi planlarına yönelik itiraz değerlendirmelerinin; gerek planlara olan güvenleri gerekse de diğer siyasi etkenler nedeniyle istenilen sonuca ulaşamadığı kanaatindeyiz. Bağımsız bir komisyon kurularak planlara yapılan itirazların değerlendirilmesi daha etkili ve sonuca odaklı bir denetim yolu olacaktır.

2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Planları Üzerindeki Denetimi

Bilindiği üzere ülkemizde yerel yönetimlerin en önemlisi belediyelerdir. Belediyeler; belirli bir bölgede yaşayan insanların mahalli müşterek gereksinimlerini gidermek amacıyla kurulan ve karar organlarının seçimle göreve geldiği, idari ve mali özerkliğe sahip, belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni şeklinde üç organdan teşekkül eden kamu tüzel kişileridir.¹⁹⁰ Büyükşehir belediyeleri ise sınırları ilin mülki sınırları olan ve sınırları kapsamındaki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumluluklarını yerine getiren, karar organları seçimle iş başına gelen ve büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç organdan oluşan kamu tüzel kişileridir.¹⁹¹

Ülkemizde belediyeler il, ilçe ve belde belediyeleri olmak üzere üçe ayrılmakta, il belediyeleri ise büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmayan il belediyesi olarak ikiye ayrılmaktadır. İçişleri Bakanlığının son verilerine göre ülkemizde 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 390 belde belediyesi olmak üzere toplamda 1393 belediye bulunmaktadır.¹⁹²

Büyükşehir belediyeleri, birden fazla belediyenin yer aldığı büyük şehirler içerisinde; hizmetlerin etkin yürütülmesi, verimliliğin artırılması, şehirde bulunan belediyeler arasındaki koordinasyonun sağlanması amacıyla kurulmuşlardır.¹⁹³ Planlama ve imar planları açısından da

¹⁹⁰ Belediye Kanunu, md. 2.

¹⁹¹ Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 3.

¹⁹² İçişleri Bakanlığı, “Mülki İdari Bölümleri” (Erişim 22 Mart 2023).

¹⁹³ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 396.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesi ile; büyükşehir belediyelerine, il sınırlarındaki planlamalar üzerinde denetleme yetkisi verilmiştir.

İmar planlarının idari denetim mekanizmalarının ikinci görünümü olan bu yetki yürürlükteki çevre düzeni plânıyla uyumlu olmak şartıyla; büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 ölçekleri arasındaki nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve bunların uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak faaliyetlerini; büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluk alanına dahil etmiştir.

Bu madde ile çevre düzeni planı ile her ölçekteki nazım imar planı yapma konusunda yetkili hale gelen büyükşehir belediyeleri; aynı zamanda, büyükşehir belediye sınırlarında yer alan ilçe belediyelerinin yapacağı uygulama imar planları ile bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylama yetkisine de sahip olmuştur.¹⁹⁴ Bu bağlamda, ilçelerin nazım imar planlarını yapma ve ilçe belediyelerince yapılacak uygulama imar planlarını değiştirme yetkisi, imar planları üzerindeki idari denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada idarenin iç denetiminden farklı olarak, planlar üzerinde denetleme yetkisi bir üst idareye verilerek idari vesayet türü bir denetleme mekanizması kurulmuştur.¹⁹⁵ Burada önemle belirtilmesi gereken husus ise ilçe uygulama imar planlarının öncelikle ilçe belediye meclisince onaylanacağı ve ardından büyükşehir belediye meclisine onay için sunulacağıdır. Danıştay bir kararında ilçe uygulama imar planının doğrudan büyükşehir belediye meclisince onaylamasının yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁹⁶ Danıştay bir başka kararında,

¹⁹⁴ Baba, “Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri”, 8.

¹⁹⁵ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 90-91.

¹⁹⁶ “Uyuşmazlık konusu olayda 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapma yetkisi yönünden yapılan değerlendirmede; ... Büyükşehir Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararıyla doğrudan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının onaylandığı, ancak anılan planın Kanun'un 7/c maddesi kapsamında büyükşehir belediyelerine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işlerinden herhangi biri kapsamında bulunmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planının, davalı idarenin ilçe belediye meclisi kararı olmaksızın doğrudan büyükşehir belediye meclisince onaylamasında yetki

büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyesince yapılan ve belediye meclisince onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ya da değişikliklerinin yürürlüğe girerek hukuken bağlayıcılık kazanmaları için büyükşehir belediye meclisince de onaylanmaları gerektiğini açıkça belirtmiştir.¹⁹⁷

İmar planlarının idari denetim mekanizmasının ikinci görünümü olan bu denetim yolunda, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesince yapılan uygulama imar planlarını denetleme ve aynen yahut değiştirerek onaylama yetkisi süre bakımından kanunen kısıtlanmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14. maddesinin son fıkrasında; büyükşehir belediyesinde yer alan ilçe belediyelerince alınan imara ilişkin kararların, büyükşehir belediyesine gelişinden itibaren 3 ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanacağı; üç ay içerisinde onaylanmayan kararların kendiliğinden onaylanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.¹⁹⁸ Son derece yerinde olan bu hüküm ile ilçe belediyelerince yapılan uygulama imar planlarının, bir an önce yürürlüğe girmesinin sağlanması istenmiş ve bu sayede de planların sürdürülebilirliği ve yapılaşmanın kesintiye uğramaması hedeflenmiştir.¹⁹⁹

Burada dikkat edilmesi gereken hususlardan biri; nazım imar planlarının belediye meclisince onayı ve usulüne uygun olarak ilanı sonrasında yürürlüğe girmesini takip eden 1 yıl içinde, bu plana uygun olarak uygulama imar planlarını yapmayan ilçe belediyelerinde, büyükşehir belediyesine uygulama imar planı yapma yetkisinin verilmesidir. Denetlemenin ötesine geçen bu yetki ile her ne kadar büyükşehirlerin düzen ve koordinasyon içinde olması sağlanmak istenmişse de bir idari makamın uhdesine verilen yetkinin, 1 yıllık bir sürede kullanılmaması gibi bir nedenle bir başka idareye devredilmesi, idareler arasında çatışmaların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilecektir. Bu bağlamda, bu çatışmanın önüne geçmek ve yerel yönetim yetkisini kaybetmemek adına; uygulama imar planlarının, nazım imar planlarının yapımından itibaren gecikmeksizin yürürlüğe konması gerekmektedir.

Danıştay bir kararında; büyükşehir belediyesinin uygulama imar planları ile ilgili planlama yetkisinin, uygulama imar planlarını ve bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemekle sınırlı olduğunu, dolayısıyla doğrudan

yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7026 (15 Haziran 2022).

¹⁹⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10453 (30 Kasım 2022).

¹⁹⁸ Büyükşehir Belediye Kanunu, md.14/son.

¹⁹⁹ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 93.

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını yapma yetkisinin bulunmadığını, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının yapımında, değişikliğinde ve uygulamaya konulmasında ilçe belediyelerinin yetkili olduğunu belirtmiştir. Kararın devamında nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planını yapmayan ilçe belediyeleri bakımından, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin uygulama imar planının veya büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren bir proje, bakım yapım ve onarım işinin gerektirdiği uygulama imar planının büyükşehir belediyesince doğrudan yapılabileceği ifade edilmiştir.²⁰⁰ Bu karara konu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin; davalı idarece yürütülmesi gereken görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olmadığı, anılan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin aynı tarihli belediye meclis kararıyla onaylanması nedeniyle ilçe belediyesince Kanunda öngörülen 1 yıllık süre içerisinde uygulama imar planı hazırlanmadığından bahsedilemeyeceği ve taşınmazların mülkiyetinin davalı idareye ait olmasının tek başına uygulama imar planını yapma yetkisini tanımadığı ifade edilen kararda, büyükşehir belediye meclisince onaylanan dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği yetki yönünden hukuka aykırı bulunmuştur.

Büyükşehir belediyesinin idari denetiminde dikkat edilmesi gereken son husus ise, 5216 sayılı Kanunun 14. maddesiyle büyükşehir belediyelerine tanınan ilçe belediyelerinin uygulama imar planını denetleme yetkisinin; bu planın sadece nazım imar plânına uygun olup olmadığı yönünden sınırlandırılmış olmasıdır. İdari vesayet şeklinde verilen bu yetkinin, nazım imar planına uygunluk sınırında tutulması ise yerindedir. Zira ilçe belediyesinin, kendi sınırlarında yapacağı planlamanın her noktasının bir başka idari makamca denetlenmesi ve değiştirilebilir olması, yerel yönetimlerin yerindelik denetimine tabi olması sonucunu doğurabilecektir.²⁰¹ Bu bakımdan, hali hazırda kanunen nazım imar planına uygun olarak hazırlanması gereken uygulama imar planının, bu yönüyle sınırlı olmak üzere büyükşehir belediyesince denetlenmesi; ileride ortaya çıkabilecek yargısal uyuşmazlıkların da önüne geçecek ve bu sayede imar planlarının yürürlük süreleri daha uzun olacaktır.

²⁰⁰ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9320 (09 Kasım 2022).

²⁰¹ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 94-95.

2.1.3. Bakanlığın İdari Denetimi

İmar planlarındaki idari denetim mekanizmasının üçüncü görünüm şekli Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın imar planları üzerindeki denetim yetkisidir. Bu yetki gerek 3194 sayılı İmar Kanunu gerek MPYY ve gerekse de Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde (PAİY) açıkça düzenlenmiştir.

Bakanlığın idari denetim yetkisinin ilk şekli, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin “g” bendinde yer almaktadır. Söz konusu düzenleme Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, plan yapımında bulunan idarelerin yapmış olduğu planlama işlemlerine karşı denetimde bulunmaya, plan yapım usulü ile plan esas ve kararlarında bulunan aykırılıkları gidermeye yönelik işlemde bulunmaya, bu aykırılıkları hukuka uygun hale getirmek için gerekli işlemleri yapmaya ve bu işlem sonucunda yeni planlamayı da onaya yetkili olduğuna yer vermektedir. MPYY'nin 35. maddesi ile PAİY'nin 67. maddesi de kanunen verilen bu yetkiye ilişkin hükümler içermekte ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın denetim ve değiştirme yetkisini ihtiva etmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun ve Yönetmelik hükümleri kapsamında bir idari denetim mekanizması olarak, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın, imar planlarını denetleme, aykırılıklar hakkında gerekli işlemler yapma, aykırılıkları sonlandırarak hukuka uygun olmasına yönelik değişiklik yapma ve değişiklikler sonucu ortaya çıkan plan işlemini onaylama yetkisi bulunmaktadır.²⁰² Bu yetkinin ise imar planları üzerindeki idari denetim mekanizmalarının üçüncü görünümünü oluşturduğu söylenebilir.

İmar planları üzerinde idari denetim mekanizması olan bu usul, çeşitli yerel idareler tarafından yapılan ve kapsadığı bölge açısından son derece önemli sonuçlar doğuran imar plan işlemlerine karşı, merkezi denetimi sağlamak amacıyla getirilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından, yerel idarelerin yaptığı planlara karşı denetim, değiştirme ve yeniden onaylama yetkisinin kullanılmasının son derece kısıtlı olması gerektiğidir. Zira, belediye yahut valiliklerce, bölgenin yerel dinamik ve şartlarına göre hazırlanan plan üzerinde, Bakanlık tarafından esaslı değişiklikler yapılması yerel yönetime karşı bir vesayet denetimi olarak düzenlenmiş olsa da bu denetim yetkisinin belirli sınırlar içerisinde yapılması ve özellikle yerel idarelerin takdir yetkisini tamamen ortadan

²⁰² Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği (PAİY), Resmî Gazete 30113 (03 Temmuz 2017), Erişim 07 Haziran 2023, md. 67

kaldırır nitelikte kullanılmaması gerekmektedir. Ancak bu durum Bakanlığın, yerel idarece yapılan planlama işlemine karşı herhangi bir denetimde bulunmaması sonucunu da doğurmamalıdır.²⁰³

İmar planları üzerinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının denetim yetkisini düzenleyen ikinci hüküm ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesinde yer almaktadır. "İmar planlarında Bakanlığın Yetkisi" başlıklı bu maddeye göre; Bakanlık, ihtiyaç duyulan durumlarda, kamu binaları 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 yahut Gecekondur Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde, civarından demiryolu yada karayolu geçen, hava meydanı, 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.

Bu hükümden hareketle Bakanlık, maddede yer alan özel hususlar kapsamındaki planların tamamını yahut bir kısmını yapma, değiştirme ve onaylama yetkisine sahiptir. Bu yetki ile afetlerden korunma, ulaşım ağları gibi büyük ve önemli konularda ülke çapında birliktelik oluşturulması, merkezi hükümetin yapmak istediği hizmetlere ilişkin planlamanın Bakanlıkça yapılması ve planlarının takibinin sağlanması hedeflenmiştir.

3194 sayılı Kanun'un 9. maddesinde ayrıca, Bakanlığın; birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanması, kabulü ve onayında ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermeye yetkili olduğu ve Bakanlık tarafından yapılan değişikliklerin mecburi şekilde uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin amacının da yerel yönetimler arasında çıkacak ihtilafları, merkezi idare denetiminden geçirerek çözmek ve planların sağlıklı ve sürdürülebilir şekilde uygulanmasına zemin hazırlamak olduğu söylenebilir.²⁰⁴

Danıştay; Bakanlığın plan yapma yetkisine ilişkin verdiği bir kararında; özel şahıs mülkiyetindeki taşınmaza "sosyal tesis alanı (yurt)" işlevi getirilmesine ilişkin imar planı değişikliklerinin 3194 Sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasında sayılan istisnalar kapsamında olmadığını, uyuşmazlık konusu taşınmazın özel proje alanı içerisinde yer

²⁰³ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 68.

²⁰⁴ Keleş – Mengü, İmar Hukukuna Giriş, 63-64.

almadığını, mülkiyetinin kamuya ait olmadığını ve bir kamu yatırımının gerçekleştirilmesi amacıyla veya yetkili belediyeler arasında çıkan ihtilafı gidermek üzere planlama yapılmadığını göz önünde bulundurarak; Bakanlığın doğrudan plan yapma yetkisi bulunmayan alanda yaptığı plan onaylama işleminin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.²⁰⁵

²⁰⁵ “...İdarenin kanuniliğini düzenleyen Anayasa hükmü gereğince yetki kamu düzeninden olduğundan, kamu hukukunda bir yetkinin ancak kanunla kendisine verilen makam tarafından kullanılması esastır.

Yukarıdaki bölümde detaylarına yer verilen yasal düzenlemeler uyarınca, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde 1/5.000 ila 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planlarını yapma, yaptırma, onaylama yetkisi büyükşehir belediyelerine, bu doğrultuda 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını yapma, yaptırma, onaylama yetkisi ilgili ilçe belediyelerine ait olup bu genel yetki kuralının istinası olarak, 3194 Sayılı Kanun'un 9. maddesinde, 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddelerinde ve bir kısım özel kanunlarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına nazım ve uygulama imar planlarını yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, taşınmazın maliki olan tarafından hazırlattırılan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği tekliflerinin, ilgili belediye başkanlıklarına başvurulmadan, doğrudan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına sunulduğu ve dava konusu plan değişikliklerinin 3194 Sayılı Kanun'un 9. maddesi dayanak gösterilerek Bakanlık tarafından onaylandığı görülmektedir.

Anılan Kanunun 9. maddesinin hangi fıkrası kapsamında dava konusu işlemin tesis edildiği belirtilmemiş ise de, plan değişikliği tekliflerinin Bakanlığın önüne gelme şekline bakıldığında, iki belediye arasında ortaya çıkan ihtilafın giderilmesi amacıyla 9. maddenin 4. fıkrası kapsamında değil, aynı maddenin 1. fıkrası kapsamında planların onaylandığı anlaşılmaktadır.

Bu doğrultuda, taşınmazın mülkiyet durumu ve taşınmaza getirilen işlevin türü göz önünde bulundurulduğunda; özel şahıs mülkiyetindeki taşınmaza "sosyal tesis alanı (yurt)" işlevi getirilmesine ilişkin imar planı değişikliklerinin 3194 Sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasında sayılan istisnalar kapsamında olmadığı açıktır.

Aynı şekilde, uyumsuzluk konusu taşınmazın Bakanlar Kurulunca (Cumhurbaşkanınca) yetkilendirilen alanlar veya özel proje alanı içerisinde yer almadığı, mülkiyetinin kamuya ait olmadığı ve bir kamu yatırımının gerçekleştirilmesi amacıyla veya yetkili belediyeler arasında çıkan ihtilafı gidermek üzere planlama yapılmadığı göz önünde bulundurulduğunda, Bakanlığın plan yapma yetkisine ilişkin 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yukarıdaki bölümde detaylarına yer verilen maddelerinde öngörülen koşulların da oluşmadığı görülmektedir.

Genel yetki kuralı gereğince dava konusu 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği teklifinin Büyükşehir Belediye Başkanlığına, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği teklifinin ise Belediye Başkanlığına sunulması gerektiğinden, bu noktada Bakanlığın plan yapma yetkisinden söz edilebilmesi için ya plan değişikliği tekliflerinin yetkili belediyelerce 3 ay içerisinde onaylanmaması ve ilgililerin talebi doğrultusunda Valilik kanalı ile Bakanlığa iletilmesi ya da 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği yönünden Belediye Başkanlığı ile Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında ihtilaf oluşması ve bu ihtilafın giderilmesi için 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği teklifinin Bakanlığa iletilmesi gerekmektedir. Belirtilen ilk ihtimalde her iki plan türü

Ülkemizde; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, ülke düzeyinde planlama yapmaya, iller hatta birkaç il bazında plan yapımında bulunmaya yetkili idaredir. Bu bakımdan da Bakanlığın yaptığı büyük planlama işlemleri düşünüldüğünde, yerel idareler tarafından yapılan planlamanın, büyük planlama işlemlerine uygunluğunun denetimi gereklidir.²⁰⁶ Ayrıca doğal afetlere ve özellikle de deprem riski altındaki şehirlerin depreme hazırlığının sağlanması amacıyla; yerelde yapılan planlamanın Bakanlık denetiminden geçmesi, afetlere hazırlık yönünden de sağlıklı sonuçlar üretmektedir.

2.1.4. Plan Yapım Süreçlerindeki İdari Denetimin Önem ve Sonuçları ile Konuya İlişkin Önerilerimiz

İmar planlarında idari denetim, planlamayı yapan idarenin iç denetimi, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine ait planlamalar üzerindeki idari denetimi ve nihayeten Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın hemen her plan üzerinde yapabileceği denetim yetkisi olarak üç ana başlık halinde ele alındı. Planlama hukukunun ve imar planlarının, mevcut durumdaki önem ve mahiyeti ile insanların yaşamına olan etkileri göz önüne alındığında; planlamaların idari denetim altına alınması olumlu etkiler doğurmaktadır.

İdarenin düzenleyici işlemlerinden olan imar planlarının kuşandığı hukuka uygunluk zırhının karşısında; kanunla sınırları ve usulü belirlenmiş mekanizmalarla bunların denetlenmesi ihtimali, öncelikle planlamayı yapan idarenin daha sağlıklı ve sürdürülebilir plan yapımına önem vermesi sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanında denetim mekanizmaları, idarelerin kendi yaptığı plan işlemlerini tekraren inceleme ve değerlendirme fırsatını vermekte ve bu durum da muhtemel hukuka aykırı işlemlerin sonuç doğurmadan engellenmesi imkânını sağlamaktadır. Bu bakımdan; idarelerin iç denetim mekanizmasını etkin bir şekilde kullanması ve yapılan itirazları detaylıca incelemesi, haklılığı sabit olan itirazları kabul etmesi önem arz etmektedir.

Bunların yanında, büyükşehir belediyeleri ve bakanlığın denetim yetkilerini; yerel yönetimlerin iradelerinin karşısında yerindelik denetimi şeklinde kullanmamaları

yönünden, ikinci ihtimalde ise sadece 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile sınırlı şekilde Bakanlığın plan yapma yetkisinden söz edilmesi mümkündür.

Bu itibarla, yukarıda açıklanan yasal usuller işletilmeden doğrudan Bakanlık tarafından onaylanan dava konusu imar planı değişikliklerinin yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşıldığından...” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6053 (24 Mayıs 2022).

²⁰⁶ Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı, 108.

gerekmektedir. Zira planlamayı yapan yerel idare, bölgenin mevcut durumu ile ihtiyaçlarını en iyi şekilde gören ve tespit eden kamu tüzel kişisi konumundadır.²⁰⁷ Ayrıca yerel idarelerden olan belediyelerin, karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve bölge halkının iradesini yansıttıkları düşünüldüğünde, hukuk ve demokrasinin bir gereği olarak, bu idarelerce yapılan planlamaların yalnızca kanuni şartlar altında bir idari denetime alınması daha sağlıklı olacaktır.

İmar planlarının idari denetimin en önemli katkılarından biri de yargı yoluna gidilmeksizin planların denetim altına alınarak varsa hukuka ve kamu yararına aykırılıkların hızlı bir şekilde sonuca bağlanabilmesidir. Gerçekten de ülkemizde yargılamaların uzun sürmesi, yargılama sonucunda verilen kararların istinaf ve temyiz edilme oranının fazla olması ve yargı kararları sonrası yeniden imar planlaması yapılma sürecinin de uzun zaman alması karşısında, imar planlarına ilişkin çekişmelerin idari denetim yoluyla sonlandırılması son derece etkin, hızlı ve verimli sonuçlar doğuracaktır.

Yukarıda detaylarına yer verilen, gerek idarenin itiraz üzerine kendi içinde yaptığı iç idari denetim yolu gerek büyükşehir belediyesince yapılan idari denetim ve gerekse de Bakanlık tarafından yapılabilecek idari denetim yollarının; asıl amaç ve stratejisi doğrultusunda kullanıldığı takdirde, imar plan davalarının azalmasına, vatandaşların taleplerinin yerelde çözüme kavuşturularak onların imar planlarına karşı tutumlarının pozitif yöne evrilmesine, imar planlarında hukuka aykırılık doğmasının henüz en başında engellenmesine, planların bütünlüğünün sağlanmasına ve afetlere hazırlıkta yeknesak şekilde hareket edilmesine hizmet edeceği düşünülmektedir.

İmar planlarına ilişkin yukarıda anlatılan idari denetim mekanizmalarının yanında, plan tür ve ölçeğine göre kurulan, her il bazında yapılan tüm planlamalara ilişkin itirazları inceleme yetkisi verilen, siyasi çekişmelerden bağımsız bir plan denetleme komisyonu kurulması imar planlarının denetiminin daha sonuç odaklı ve etkili olması sonucunu doğuracağı kanaatindeyiz. Zira plan yapımında bulunan idarelerden tamamen bağımsız bir şekilde görev yapacak olan bu komisyon alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşacak, her türlü baskıdan uzak, siyasi ve idari çekişmelerden bağımsız şekilde görev yapacaktır. Örneğin il bazında yapılan nazım imar planına yönelik itirazların değerlendirilmesi kurulacak bu komisyon tarafından yapıldığında, belediye meclisinin yoğun siyasi tartışmalarından uzak, sadece planlama hukuku kapsamında bir itiraz değerlendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

²⁰⁷ Baba, “Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri”, 18-19.

2.2. Plan Uygulamalarının İdari Denetimi ve Konuya İlişkin Önerilerimiz

Ülkemizin imar mevzuatını, özellikle de yapılan son değişikliklerle birlikte, modern bir yapıya kavuşmuştur. Ayrıca başta MPYY olmak üzere alt mevzuatta da yapılan kapsamlı değişikliklerle işlevsel bir imar mevzuatının yürürlükte olduğu ifade edilebilir.²⁰⁸ Ancak yürürlükteki mevzuatımızın iyi ve işlevsel olmasının karşısında; hazırlanan planların, hazırlanma amaç ve stratejilerini yerine getirir şekilde uygulanmasını sağlayacak konumda olmadığı da açıktır.

İmar planlarının mevzuattaki şekil şartları ile asgari standartlarına uyulmak suretiyle yapılmasının yanında, bu planların uygulanmasının sağlanması da son derece önemlidir.²⁰⁹ Zira imar planları, sadece yazılı ve belgesel idari işlemler olmayıp fiziki olarak plan alanında uygulamaya konulan işlemlerdir. Bu kapsamda, imar planlarının içerdiği düzenlemelerin harfiyen uygulanması, planın hedefine ulaşmasının en büyük şartıdır.²¹⁰ İyi ve hukuka uygun olarak hazırlanarak yürürlüğe konulmuş imar planının uygulanmasının takipsiz bırakılması yahut yeterli önlemlerin alınmaması, bu imar planının hedefine ulaşmasını engelleyecektir. Hedefine ulaşamamış bir imar planının ise yazıdan ibaret bir idari işlem olarak nitelendirilmesi yanlış olmayacaktır. Bu kapsamda hazırlık, onay ve yürürlüğe koyma aşamaları açısından son derece işlevsel olan imar mevzuatımız, hazırlanan planların uygulanmasını sağlama ve aykırı davranışları engelleme konusunda pek de mahir görünmemektedir.

Mevcut imar mevzuatımız göz önüne alındığında, hazırlanan ve yürürlüğe konulan imar planlarının bir takım uygulama adımları bulunduğundan bahsedilebilir. Plan, arazi kullanımını ve yapılaşma için izin verilen bölgeleri belirler. İnşaat yapmak isteyenler, plana uygun olarak gerekli izinleri almak için yetkili idarelere başvurur. İnşaat izni alındıktan sonra, yapı sahipleri veya müteahhitler inşaatı başlatır. Bu aşamada, proje planlarına uygun olarak inşaat yapılır. İnşaat sürecinde, yapı denetimi ve kalite kontrolü önemlidir. Zira plana uygun olarak alınan inşaat ruhsatına rağmen kişilerce ruhsata veya plana aykırı inşai işlemler de yapılabilmektedir. Bu kapsamda izin verilen inşaatların düzenli ve etkili olarak denetlenmesi plana aykırı eylemlerin önüne geçecek; yapılan inşaatın izin verilen ölçülerde ve kurallara uygun olarak yapılmasını sağlayacaktır.

²⁰⁸ Tayfun Çay, - Esra Sonel Kandemir, “Türkiye’de İmar Uygulama Mevzuatındaki Gelişim Süreci”. Geomatik 7 (Nisan 2022), 38.

²⁰⁹ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 34.

²¹⁰ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 435-436.

İnşaat tamamlandıktan sonra binanın ruhsata ve plana uygun olarak inşa edildiğinin tespit edilmesinin ardından, yapı sahipleri veya işletmeciler yapı kullanma izin belgesi alarak kullanıma başlayacaklardır.²¹¹ Yapının kullanım sürecinde; yapılan binaların çevresel, güvenlik ve sağlık standartlarına uygun olup olmadığının düzenli olarak denetlenmesi de önemlidir. Burada anlatılanlar kapsamında imar planlarının uygulanması süreci; idarelerin etkin denetimi ve planlama sürecine katılan tüm paydaşların iş birliği ile başarılı bir sonuca ulaşacaktır.

İmar planlarına aykırı davranışlar genellikle yapılaşma, kullanım ve düzenleme açısından belirlenen kurallara uyulmamasını ifade eder.²¹² Bu davranışlar, özellikle şehirleşme ve kentsel gelişim süreçlerinde önem taşımakta ve çeşitli sonuçlara neden olmaktadır. Bu sonuçlardan ilkinin plan kapsama alanında ortaya çıkacak çevresel ve toplumsal etkiler olduğu söylenebilir. Zira imar planlarına aykırı yapılaşmalar, çevre kirliliğine, altyapı sorunlarına ve şehir estetiğinin bozulmasına neden olmaktadır.²¹³ İmar planlarına karşı aykırı davranışların etkili ve düzenli denetimlerle saptanarak, bu aykırılıkların geç kalınmadan önüne geçilmesi; çevre düzeni ve sağlığını korumak ile düzenli kentleşmeyi sağlamak için önemli bir eştir.

İmar planlarına aykırı davranışlar karşısında karşılaşılan sonuçlardan ikincisi ise idari para cezasıdır. İmar Kanunu'nun 42. maddesinde yer alan "İdari Müeyyideler" kapsamında; imar mevzuatına aykırı olarak yapılanların sahibine, yapı müteahhidine ve aykırılığı altı iş günü içinde idareye bildirmeyen ilgili fenni mesullere, yapının mülkiyet durumuna, bulunduğu alanın özelliğine, durumuna, niteliğine ve sınıfına, yerleşmeye ve çevreye etkisine, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediğine ve aykırılığın büyüklüğüne göre, bin Türk lirasından az olmamak üzere, idari para cezaları uygulanacağı düzenlenmiştir. Aynı maddede, idari para cezasının hesaplanması sistemine yer verilmiş ve bu sistemde yapıların Bakanlıkça belirlenen sınıf ve gruplarına göre belirlenen cezaların yapının inşaat alanına göre hesaplanacağı belirtilmiştir. Danıştay bir kararında idari para cezasının miktarının belirlenmesi konusundaki temel ölçütün yapı sınıfı ve grubu ile ruhsatsız veya ruhsata aykırı imalat alanının varsa aykırılıktan etkilenen alanın katılması suretiyle bulunacak alan olduğunu belirtmiştir.²¹⁴

Bu kapsamda denetleme görevi bulunan idarelerce; imar planlarına aykırı yapılan yapılar için Kanunda belirtilen hesaplama yöntemiyle hesaplanan idari para cezasının, yapı sahibine

²¹¹ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 465-467.

²¹² Ali Rıza İlgezdi, İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 58.

²¹³ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 50.

²¹⁴ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2019/5220 (29 Mayıs 2019).

kesilmesi gerekmektedir. Burada imar planlarına aykırı yapılara ilişkin denetimlerin idari makamlarca, sıkı bir şekilde yapılarak kanunda yer alan idari para cezasının uygulanması, plana aykırılıkların azalması yönünde önemli bir adım olacaktır.²¹⁵ Ayrıca burada yer alan idari para ceza miktarının artırılmasının da caydırıcılık açısından daha etkili olacağı kanaatindeyiz.

İmar planlarına aykırı davranışlar karşısında karşılaşılan sonuçlardan üçüncüsü ise yıkım kararıdır. İmar planlarına aykırı olarak inşa edilmiş yapılar için yıkım kararı alınabilir. Bu düzenleme İmar Kanunu'nun 32. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığının veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespit edilmesi durumunda; inşaat durumu tutanakla tespit edilerek yapı mühürlenecek ve inşaat derhal durdurulacaktır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün kaldırılmasını isteyebilecektir. Aksi takdirde, ilgili ruhsat iptal edilecek, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılarak masrafı yapı sahibinden tahsil edilecektir.

İmar Kanunu'nun 32. maddesinde yer alan bu hüküm ile kaçak ve imar mevzuatına aykırı yapılar ile en etkili mücadele yolu olan yıkım işlemi düzenlenmiştir. Burada ilgili idarelerce yapılması gereken en önemli işlem, kaçak veya imara aykırı yapımına başlanan yapının bu durumunun tespitinin, yapının inşaatına başlanır başlanmaz yapılması gerektiğidir. Zira kaçak ya imara aykırı olarak yapılan inşaatın, ileri seviyelere gelmeden tespit edilerek hakkında gerekli idari müeyyidelerin uygulanması ve gerekiyorsa yıkım kararının alınması; öncelikle inşaatı yapan kişinin daha fazla emek ve maddiyat harcamasına engel olacak ve kişilerin de mağduriyet yaşamalarının önüne geçecektir. Ayrıca yeni başlanan inşaat ile yapımı neredeyse tamamlanmış inşaatın yıkım masrafları ile yıkım işlemlerinin aynı zorlukta olduğu söylenemez. Bu durumda henüz yeni başlamış kaçak yapının tespitinin hızlı şekilde yapılarak gerekiyorsa yıkım kararının alınması; yapılacak yıkım işlemlerinin de kolaylıkla halledilmesini sağlayacaktır.

İmar planlarına aykırı davranışlar karşısında karşılaşılan sonuçlardan dördüncüsü ise adli cezalardır. Bu durum Türk Ceza Kanunu'nun 184. maddesinde "İmar Kirliliğine Neden Olma" suçu kapsamında düzenlenmiştir. Bu maddeye göre yapı ruhsatı alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişi, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile

²¹⁵ İlgezdi, İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları, 64-65.

cezalandırılacaktır. Bu şekilde bir maddenin Ceza Kanunumuzda yer alması son derece önemli ve etkilidir. Zira imara aykırılık nedeniyle kişinin para cezasının yanında hapis cezasıyla da cezalandırılabileceğini görmesi, kaçak yapılaşmayı ve imara aykırı davranışları azaltacaktır. Ancak bu maddede yer alan hapis cezasının alt sınırının bir yıl olması eleştiri konusu yapılabilir. Nitekim ülkemizdeki infaz düzenlemeleri de dikkate alındığında bir yıl gibi kısa bir hapis cezasının kişiler üzerindeki caydırıcılığının son derece az olduğu söylenebilir. Bu durum karşısında kanun koyucu tarafından maddede yer alan cezanın artırılması ve bu cezanın da alt sınırının daha fazla hale getirilmesi caydırıcılığını artırıcı bir etken olacaktır.

3. İmar Planlarının Yargısal Denetimi

3.1. İmar Planlarının Yargısal Denetime Tabiliği

Hukuki niteliği itibariyle imar planları, plan yapımında yetkili idarenin, idari bir işlemi olarak ortaya çıkan genel düzenleyici işlemlerdir.²¹⁶ Hukuk devleti olmanın doğal bir sonucu olarak Anayasa'nın 125. maddesi, idarelerin yaptığı eylem ve işlemlerin tamamının yargı denetimine tabi olduğunu düzenlenmiştir. Ayrıca İYUK da idari dava çeşitleri arasında ilgililerince hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılacak iptal davalarını saymıştır.²¹⁷

İdari işlemler tesis edildikleri andan itibaren hukuka uygunluk karanesinden faydalanırlar.²¹⁸ Bu karine kapsamında, bir idari işlemin yetkili yargı mercilerince iptaline karar verilinceye dek, hukuka uygun şekilde sonuç doğurduğu kabul edilir ve bu işlemin yerine getirilmesine devam olunur.²¹⁹ Ancak hukuka uygunluk karanesi, bir idari işlemin tamamen hukuka uygun olduğu anlamına da gelmez.²²⁰ Bu kapsamda, hukuka uygunluğu karine kapsamında korunan idari bir işlem karşısında, bu idari işlemin hukuka aykırılığının iddia edilerek, işlemin iptalinin talep edilebilmesi hukuk devleti olmanın en temel özelliklerinden biridir.²²¹

İmar planlarının kapsadığı bölge içerisinde yaşayan insanlar ve bu insanların mülkiyetleri üzerinde çok ciddi sonuçları bulunmaktadır. Öyle ki, planlama yapılan bölgede bir parselin;

²¹⁶ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 116.

²¹⁷ İYUK, md. 2.

²¹⁸ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 375.

²¹⁹ Ender Ethem Atay, İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 260.

²²⁰ Seyfettin, Kara, “İmar Planı/Değişikliği Davalarında Feragat”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 14 (Aralık 2019), 1.

²²¹ Güneş, İdari Yargı Yetkisinin Sınırları, 20.

tarım, konut, ticaret yahut park alanlarından hangisi şeklinde kullanılacağı; yapılan imar planları ile belirlenmektedir.²²² Bunun ötesinde; devletin yahut özel sektörün sunduğu eğitim, sağlık, ulaşım, adalet gibi işlemlerin yapılacağı merkezlerin yerlerinin belirlendiği düzenleme de imar planlarıdır. Bu kapsamda planlama bölgesinde yaşayan hemen her insanın hayatına dokunan ve yaşam kalitesi ile standardını belirleyen imar planlarının yargı denetimine tabi olmaması düşünülemez. İşte bir idari işlem olarak ortaya çıkan imar planlarının gerek Anayasa gerekse de İYUK'a göre, menfaati etkilenenlerce açılacak iptal davası kapsamında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönleriyle incelenerek hukuka uygunluğu denetlenecektir.

Danıştay, imar plan davalarında taleple bağıllık ilkesinin geçerli olduğunu belirtmiştir. Danıştay bu hususta verdiği bir kararında; usul hukukunun en temel ilkelerinden biri olan "taleple bağıllık" ilkesi uyarınca idare mahkemelerinin, davacının istemi ile bağılı olduğunu; istemi genişletecek veya daraltacak biçimde karar verilemeyeceğini; talep sonucunun belirlenmesinde, dava dilekçesinin bir bütün olarak ele alınıp değerlendirilmesi gerektiğini açıkça belirtmiştir. Danıştay kararın devamında; davacıların temel itirazının, dava konusu nazım imar planında kendi taşınmazlarının plan onama sınırı dışında bırakılmasına ve uyuşmazlık konusu taşınmazlara çevresine göre daha fazla yapılaşma imkanı verilerek ayrıcalıklı imar hakkı tanınmasına ilişkin olduğunu; dolayısıyla taşınmazların fonksiyonunun ticaret+konut alanı olarak belirlenmesine ilişkin herhangi bir iddiada bulunulmadığını belirterek, bu konuda mahkemece verilen kararın hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.²²³

İdare mahkemelerince yapılacak hukuka uygunluk denetimi sınırsız bir şekilde olmayıp hem Anayasa'nın 125. maddesi hem İYUK 2. maddesi ile bazı sınırlamalara tabi tutulmuştur. Önemle belirtmek gerekir ki idareler; bölgesinde yaşayan insan ve diğer canlılara hizmet etmeyi amaçlayan; onların sağlıklı, düzenli ve kaliteli bir yaşam sürmesi için kurulmuş tüzel kişiliklerdir.²²⁴ Bu tüzel kişiliklerin yapacağı bütün eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabiliğinin yanında; yargı denetiminde kullanılacak yetkinin sınırsız bir şekilde olması da düşünülemez. Zira vatandaşlara hizmet amacıyla kurulan idarelerin, hizmeti tam ve yerinde yapabilmeleri için birtakım kararlar almaları ve planlamalar yapmaları kaçınılmazdır. İşte bu noktada, idarelerin işlem ve eylemlerinin yerinde olup olmadığını yargı mercilerinin denetleyip denetleyemeyeceği hususu ortaya çıkmaktadır.

²²² İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 59.

²²³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9327 (09 Kasım 2022).

²²⁴ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 34-37.

Anayasa'nın 125. maddesi ile; mahkemelerce yerine getirilen yargı faaliyeti, idareler tarafından yapılan idarî eylemler ile idari işlemlerin AY ve kanunlara uygun olup olmadığının denetlenmesi ile sınırlandırılmıştır. Bu bağlamda mahkemelerce yerindelik denetiminin hiçbir bir şekilde yapılamayacağı, idarelerin iş ve eylemlerini hukuka uygun şekilde yerine getirmesini sınırlandıracak, nitelik ve sonuçları açısından idari eylem ve işlem sayılabilecek şekilde ve idarelerin sahip olduğu takdir yetkisini sonlandıracak kararların verilmesinin yasak olduğu belirtilmiştir.²²⁵ Bu AY maddesine eş düzenleme, 2577 sayılı İYUK'un 2. maddesinde de yer almaktadır. Bu madde ile yargı yetkisinin yerindelik denetimi sonuçlarını doğuracak şekilde kullanılması yasaklanmış ve idarelerin takdir yetkilerini kısıtlayacak kararlar verilmesi engellenmiştir.²²⁶

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, idari işlemin hukuka uygunluk denetimini yapan mahkemece, bu denetim yetkisi hiçbir suretle yerindelik denetimi sonuçlarını doğuracak biçimde kullanılamayacaktır.²²⁷ Ayrıca mahkemelerce idarenin yürütme görevinin mevzuatta belirlenen usul ve ilkelere uygun şekilde yapılmasını sınırlandıracak ve takdir yetkisini sonlandıracak şekilde karar verilemeyecektir.

Çalışmamızın bu bölümünde; öncelikle imar planı davalarındaki ilk incelemeye ilişkin olarak; görev, yetki, husumet, ehliyet, kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olma şartı ve süre konuları anlatılacak; ardından imar planlarının esastan incelenmesi ve idari işlemin unsurları açısından bir inceleme yapılacak ve son olarak da yargısal içtihatlarla gelişen imar planlarına özgü iptal gerekçeleri başlıklar halinde anlatılacaktır.

3.2. İmar Planı Davalarında İlk İnceleme

3.2.1. İmar Planı Davalarında Görev ve Yetki

Yargılama bakımından görev, ortaya çıkan yahut çıkacak uyuşmazlığa hangi tür mahkemenin bakacağını, yargı yeri açısından hangi mahkemede bu uyuşmazlığın çözümleneceğini ifade etmektedir.²²⁸ Yetki ise yine ortaya çıkan uyuşmazlığın hangi yer

²²⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (AY), Resmî Gazete 17863 (09 Kasım 1982), Erişim 07 Mart 2023, md. 125.

²²⁶ Eray, Büyükvelioğlu, İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri". Sketch: Journal of City and Regional Planning, 05(01), 3.

²²⁷ Güneş, İdari Yargı Yetkisinin Sınırları, 107-110.

²²⁸ Sancakdar - Önüt, İdari Yargılama Hukuku, 154.

mahkemesinde görüleceğini; diğer bir ifadeyle, neredeki mahkemenin uyuşmazlığın çözümünde yetkili olduğunu ifade eden terimdir.²²⁹

İmar planlarının, planlamayı yapan idarenin genel düzenleyici işlemi olduğu yukarıda detaylı olarak anlatılmıştı. Buradan hareketle de imar planlarına ilişkin iptal davalarının, idari yargı düzeni içerisinde çözülmesi gerektiği açıktır. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunda, idare mahkemelerinin görevleri belirlenmiştir. Bu Kanuna göre, idare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalar ile ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal davalarına ilişkin uyuşmazlıkları çözümlemede görevlidir.²³⁰

İdari davalarda yetki yine İYUK'da düzenlenmiştir. Bu Kanunun 32. maddesinde genel yetki düzenlenmiş olup; özel hükümler dışında, idari davaları görmeye yetkili mahkemenin, dava konusu edilen işlemi yapan idarenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme dışında, aynı Kanunun 34. maddesinde, imar davalarına ilişkin olarak düzenlenmiş özel yetki hükmü bulunmaktadır. Bu nedenle de gerek 33. maddedeki özel hükme atıf gerekse de yargılama hukuku açısından değerlendirildiğinde, imar planının yargısal denetiminde yetki kuralı 2577 sayılı İYUK'un 34. maddesi kapsamında belirlenecektir. Bu yetki maddesine göre imar, kamulaştırma ve iskan gibi gayrimenkullerle alakalı idari davalarda, yetkili mahkeme ilgili dava konusu işlemde etkilenen gayrimenkulün bulunduğu yer idare mahkemesidir.

Danıştay davacının maliki olduğu ve imar planı ile temel eğitim tesisi alanı olarak belirlenen Antalya İlinde bulunan taşınmazın trampa edilmesine dair; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Trampa Dairesi Başkanlığı'na yapılan başvurunun zımnen reddine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada; dava konusu işlemin Antalya İlinde bulunan davacının maliki olduğu taşınmaz hissesinin imar planı ile temel eğitim tesisi alanı olarak belirlenmesi üzerine, Maliye Hazinesine ait taşınmaz ile davacıya ait söz konusu hissenin trampa edilmesine ilişkin olduğunu, bu durumda taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara ilişkin uyuşmazlıklarda, taşınmazın bulunduğu yerdeki İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğunu belirterek; davanın görüm ve çözümünde, 2577 Sayılı Kanun'un 34/1. maddesi uyarınca, taşınmazın bulunduğu yer olan

²²⁹ Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2023), 295.

²³⁰ Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete 17580 (20 Ocak 1982), Erişim 07 Eylül 2023, md.5.

Antalya İlinin yargı yetkisi bakımından bağlı olduğu Antalya İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar vermiştir.²³¹

İptal davasının görevsiz yahut yetkisiz mahkemede açılması üzerine, mahkemelerce yapılacak işlemler de İYUK'ta düzenlemiştir. İdari yargı düzeni içerisinde, davanın konusu yahut yeri sebebiyle görevsizlik ya da yetkisizlik nedenlerine dayalı olarak reddine karar verilen dava dosyasını, idare mahkemelerinin belirledikleri yetkili idare mahkemesine talebe bağlı olmaksızın gönderecekleri düzenlenmiştir. Bu hüküm 2577 sayılı İYUK'un 43. maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca görevsizlik veya yetkisizlik nedenlerine dayalı olarak dava dosyası kendisine gelen mahkemenin; kendi açısından da görevsiz yahut yetkisiz olduğunu belirlemesi durumunda, iki mahkemenin bağlı bulunduğu bölge idare mahkemesine göre işlem yapılacağı aynı hükümde yer almaktadır. Eğer her iki mahkeme de aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise, görev yahut yetkiye ilişkin bu durum bölge idare mahkemesi (BİM) tarafından sonuca bağlanacaktır. İki mahkemenin bağlı bulunduğu BİM farklı ise yetki veya göreve ilişkin uyuşmazlığın çözüm merkezi Danıştay olacaktır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, İYUK'un uygulanmasında yetki hususunun kamu düzeninden olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda da idari yargı açısından hem görev hem de yetki hususları davanın her aşamasında dikkate alınır, bu husus taraflarca ileri sürülmesi dahi mahkemece re'sen gözetilir.

3.2.2. İmar Planı Davalarında Husumet

İmar planı ve imar planı değişiklikleri, planlamayı yapan idarenin tek yanlı bir işlemiyle, yapılan planın kapsadığı alandaki taşınmazlar ve bu taşınmazların mülkiyetine sahip kişilerin hak ve menfaat alanında hukuki sonuçlar doğuran işlemlerdir.²³² Böylesine geniş bir yetki içerisinde yapılan işlemin hukuken denetlenebilmesi, hukuk devleti ve hesap verilebilirliğin en kaçınılmaz gereğidir. İdari yargı mekanizması, adli yargılamadan farklı olarak; geniş yetkiler ile donatılan ve işlemleri açısından hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idarelerin karşısında, bu işleminden etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini koruma amacındadır.²³³ Bu

²³¹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8186 (28 Eylül 2022).

²³² Kapaklıkaya, İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı, 81.

²³³ Ayşe Aslı Yücesoy, İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016), 25-30.

kapsamda da idari yargıda görülen davalarda taraflardan birisinin bir idare makamı olması şarttır.²³⁴

2577 sayılı İYUK’a göre; davaya konu idari eylem yahut işlemin sahibi olan idareye husumetin yöneltilmesi gereklidir. İdari yargı mekanizmasında, husumet hususu mahkemelerce re’sen incelenecek bir husustur. Husumetin yanlış kişiye/kuruma/idareye yöneltilmesi halinde ise; İYUK 15/1. maddesi gereğince yapılacak inceleme üzerine davanın doğru hasma yöneltilmesi mahkemece sağlanacaktır.²³⁵

İmar planının iptali yahut yargısal denetimine yönelik açılan davalarda husumet, imar planını yapan idareye karşı yöneltilmelidir.²³⁶ Ancak ülkemizde planlama yetkisi tek bir kurumda olmayıp pek çok idari makama verilmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetimi amaçlı açılan davalarda, hasmın doğru olarak belirlenmesinde zorluk bulunmaktadır.

İmar planlarının yapımında genel olarak belediyeler yetkili olup bu imar planları belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Hatta, büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyelerince yapılan imar planlarının; belediye meclisince onayının ardından, bağlı oldukları büyükşehir belediye meclisine gönderilmesi ve büyükşehir belediye meclisi tarafından da onaylanması gerekmektedir.²³⁷ Bu nedenlerle de uygulamada, imar planlarının iptaline yönelik açılan davalarda hasım olarak gösterilen idarenin yanlış yahut eksik olduğu görülmektedir. Ayrıca her ne kadar imar planlarının onayı belediye meclislerince yapılmış olsa da, açılacak davalarda husumet; belediye meclisini temsile yetkili olan belediye başkanlığına karşı olacaktır.²³⁸

Danıştay bir kararında; *“Dava konusu edilen işlemin Seferihisar Belediye Başkanlığı tarafından tesis edildiği, davacı tarafından da davanın Seferihisar Belediye Başkanlığı husumetiyle açıldığı, her ne kadar uygulama imar planı değişikliği taleplerinin onay için Büyükşehir Belediye Başkanlığına gönderileceği açık ise de, henüz usulüne uygun olarak alınan ilçe belediye meclisi kararı bulunmadığı, ... İdare Mahkemesi’nin ... tarihli, E: ... sayılı*

²³⁴ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 242.

²³⁵ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 407.

²³⁶ Ahmet Yanık, 3194 Sayılı İmar Kanunu’na Göre Yapılan İmar Planlarının Yargısal Denetimi (İstanbul: İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2015), 109.

²³⁷ Baba, “Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri”, 8-9.

²³⁸ Bayram Öz, İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi (İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011), 106.

ara kararıyla hatalı olarak İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığının hasım mevkiine eklendiği fakat İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığının davaya konu işlemle ilgisi bulunmadığı hususu göz önüne alındığında,

İdare ve Bölge İdare Mahkemelerince uyuşmazlığın; Seferihisar Belediye Başkanlığı yanında İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı husumeti ile görülmesinde usul hükümlerine uyarlık görülmemektedir.

Bu durumda, Bölge İdare Mahkemesi İdari dava Dairesince İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığının hasım mevkiinden çıkartılarak aleyhine yargılama gideri ile vekalet ücretine hükmedilmemesine karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” ifadelerine yer vererek, her ne kadar uygulama imar planı değişikliği taleplerinin onay için büyükşehir belediye başkanlığına gönderileceği açık ise de, henüz usulüne uygun alınan ilçe belediye meclisi kararı bulunmadığı; bu suretle İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığının hasım mevkiine hatalı olarak eklendiği gerekçesiyle kararın husumet yönünden usul hükümlerine aykırı olduğunu belirtmiştir.²³⁹

Burada bahsedilmesi gereken diğer bir husus ise; ilçe belediyelerince yapılan planlama işlemlerinin büyükşehir belediyesince onayının ardından, plan hakkında açılacak davada husumetin hem büyükşehir belediyesine hem de ilçe belediyesine yöneltilmesi gerektiğidir.²⁴⁰ Zira burada, hukuk alanında sonuç doğuran imar planı işlemi; iki ayrı tüzel kişiliğe sahip idarenin, aynı düzenleme üzerinde, ayrı irade beyanlarında bulunması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan da açılacak davada imar planını hazırlayarak kendi meclisinde onaylayan ilçe belediyesinin yanında; bu işlemi denetimden geçirerek yeni bir onay işleminde bulunan büyükşehir belediyesinin de hasım olarak kabul edilmesi gereklidir.²⁴¹

Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesi tarafından gönderilen imar planı işlemini reddetme yetkisinin bulunmadığını belirtmek gerekir. Burada büyükşehir belediye meclisine, önüne gelen ilçe imar planını ya aynen kabul ederek onaylama ya da değiştirerek onaylama yetkisi verilmiştir. Bu durumda da değiştirerek onaylama halinde husumetin büyükşehir belediyesine yöneltilmesi gerekmektedir. Danıştay bu yönde verdiği bir kararında; 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine yönelik açılan davanın ilçe belediye meclisi kararını

²³⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6018 (23 Mayıs 2022).

²⁴⁰ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 180.

²⁴¹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 328-329.

değiştirerek onaylayan büyükşehir belediye başkanlığının husumetiyle görülmesi gerektiğine karar vermiştir.²⁴²

3.2.3. İmar Planı Davalarında Ehliyet

İdari yargı sisteminde ehliyet konusu adli yargı sistemindeki ehliyet konusu ile benzer niteliktedir. Zira 2577 sayılı İYUK, ehliyet konusunda 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na atıf yapmıştır. Ehliyet, taraf ehliyeti ve dava ehliyeti olmak üzere iki kısımdan oluşur.²⁴³ İdari yargılama sisteminde taraf ehliyeti, adli yargı sistemindeki taraf ehliyeti ile birebir örtüşmekte olup HMK'nın 51. maddesine göre medeni haklardan faydalanma ehliyetine muttali olanın aynı zamanda taraf ehliyetine de sahip olduğunu ifade etmektedir.²⁴⁴ Bu bağlamda, gerçek kişiler açısından sağ ve tam doğum olması şartıyla kişinin ana rahmine düşmesinden ölümüne dek, tüzel kişiler açısından ise hukuka uygun olarak kurulmalarından sona ermelerine dek taraf ehliyetinin varlığı kanunen düzenlenmiştir.

Dava ehliyeti, gerçek veya tüzel kişinin bizzat kendisi yahut yetkili temsilcisi ya da vekili marifetiyle bir davayı takip edebilmesini, davada usule yönelik işlemleri yerine getirebilmesini

²⁴² “...Dosyanın incelenmesinden, ... tarihli, ... sayılı Maltepe Belediye Meclisi kararıyla kabul edilen 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğiyle, ... ada, ... sayılı parselin ... metre cephe şartını taşımadığı gerekçesiyle ... sayılı parselde, ... sayılı parselde bitişik yapı yapılmasına karar verildiği, dava konusu ... tarihli, ... sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi kararıyla ise anılan plan değişikliği teklifinin, ... sayılı parselde, ... sayılı parsel yerine davacıların bağımsız bölüm maliki olduğu 55 Sayılı parselde bitişik yapı yapılması şeklinde değiştirilerek kabul edildiği anlaşılmıştır.

Uyuşmazlık, ... sayılı parselde, ... sayılı parselde bitişik yapı yapılmasına yönelik ... tarihli, ... sayılı Belediye Meclisi kararıyla kabul edilen 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin, ... sayılı parselde, ... sayılı parsel yerine davacıların bağımsız bölüm maliki olduğu ... sayılı parselde bitişik yapı yapılması şeklinde değiştirilerek kabul edilmesine ilişkin ... tarihli, ... sayılı Büyükşehir Belediye Meclisi kararından kaynaklandığı halde, İdare Mahkemesince Büyükşehir Belediye Başkanlığı yanı sıra ... Belediye Başkanlığının da hasım mevkiine alındığı ve yargılama giderleri ile vekalet ücretinin Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile birlikte Belediye Başkanlığından alınarak davacılara verilmesine karar verildiği görülmüştür.

Bu durumda; davanın, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine yönelik ilçe belediye meclisi kararını değiştirerek onaylayan Büyükşehir Belediye Başkanlığı husumetiyle görülmesi gerekirken, ... Belediye Başkanlığının da hasım mevkiine alınması ve bu suretle aleyhine yargılama gideri ve vekalet ücretine hükmedilmesine ilişkin mahkeme kararında isabet bulunmamaktadır...” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/11897 (27 Ekim 2021).

²⁴³ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 308.

²⁴⁴ Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 180.

ve davada hüküm alabilmesini ifade eder.²⁴⁵ HMK'ya göre dava ehliyeti, medenî hakları kullanma ehliyetine göre belirlenecektir. Bu açıdan, gerçek kişilerin ayırt etme gücü sahibi, ergin ve kısıtlı olmamaları halinde dava ehliyeti sahibi oldukları, tüzel kişilerin ise kurulduklarından sonra oluşturdukları yetkili organları ile dava ehliyetini kullanacakları söylenebilir.²⁴⁶

Taraf ehliyeti hususunun, idari yargı sistemi ile adli yargı sisteminde aynı olması karşısında dava ehliyeti açısından idari yargı sisteminde birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu durum İYUK 2. maddeden çıkartılmakta ve doktrinde “sübjektif dava ehliyeti” olarak anlatılmaktadır.²⁴⁷ 2577 Sayılı İYUK'un 2. maddesine göre; idarî işlemler aleyhine açılacak iptal davaları ancak idari işlem münasebetiyle menfaatlerine zarar gelenlerce, idarenin yaptığı eylem veya yerine getirdiği bir işlem nedeniyle açılacak tam yargı davaları ise kişisel hakları doğrudan zarara uğrayanlarca açılabilir. Bu hüküm, açılacak dava sayısını azaltarak, idarenin işlemlerinde istikrarın sağlanması ve davaların idari işleyişe olumsuz etkisinin azaltılması amacını taşımaktadır.²⁴⁸ Menfaat ihlali kavramı ise idare tarafından yapılan bir idari işlemin yargısal denetime konu edilebilmesi için, idari işlem ile bu işlemin yargısal denetimini arzulayan dava sahibi arasındaki bir ilişkinin zarar görmesi yahut ihlal edilmesidir. Buradaki menfaatin ise meşru bir hakka dayanması, dava sahibine ait olması ve güncel olması gereklidir.²⁴⁹

Bu anlatılanlardan hareketle, imar planlarının genel düzenleyici işlem niteliği gereği iptal davalarına konu olabileceği ve bu iptal davasının; idari yargılama sistemine has sübjektif dava ehliyeti sahibi yani yapılan imar planı yahut imar planı değişikliğinden menfaatleri ihlâl edilenlerin açabileceği görülmektedir. Buradan hareketle genel olarak imar planlarından etkilenen kişilerin, planlamanın yapıldığı alanda taşınmaz sahibi olması yahut planlamanın yapıldığı alanda ikamet ediyor olması gibi şartların varlığı gerekmektedir.²⁵⁰ Bir örnekle açıklamak gerekirse; Ankara ilini kapsayacak şekilde yapılan bir çevre düzeni planından

²⁴⁵ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 400.

²⁴⁶ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 284.

²⁴⁷ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 75.

²⁴⁸ Halil Altındağ, “İptal Davasına Konu İmar Planının Dava Devam Ederken Değiştirilmesinin İptal Davasına Etkisi”. İstanbul Hukuk Mecmuası 81/2 (Ekim 2023), 4.

²⁴⁹ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 313.

²⁵⁰ Çolak – Öngören, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, 182-183.

Ankara’da yaşayan her gerçek veya tüzel kişinin etkilendiği ve bu planın bu kişilerin yaşamlarına etki ettiği aşikar olup bu nedenle de Ankara ilini kapsayan şekilde yapılan bir çevre düzeni planına karşı Ankara’da ikamet eden her bir kişinin dava açabilme ehliyetine sahip olduğu söylenebilir. Bunun yanında, Ankara ili Beypazarı ilçesini kapsayan alanda yapılan bir nazım ya da uygulama imar planı işleminden ise yalnızca Beypazarı ilçe sınırları içerisinde yaşayan yahut bu ilçe sınırlarında taşınmaz sahibi olan kişilerin menfaatlerinin etkileneceği düşünüldüğünde, Beypazarı ilçesine ait nazım ya da uygulama imar planına karşı açılacak iptal davasında subjektif dava ehliyetine sahip kişilerin bu ilçede yaşayan yahut bu ilçede bir taşınmazı olan kişiler olacağı açıktır.

Diğer yandan imar planlarına ilişkin iptal davalarında, subjektif dava ehliyetinin varlığına ilişkin çok farklı durum ve koşullar ortaya çıkmakta; yargı kararları incelendiğinde, subjektif dava ehliyetine ilişkin kararların yeknesaklık göstermediği; bunun yerine davacının taşınmazının niteliği, imar planlamasının çevreye etkisi ve şehrin tamamı açısından etkili olup olmadığı gibi hususlara dayanarak karar verildiği görülmektedir.

Danıştay bir kararında; doğrudan mülkiyet hakkına yönelik subjektif nitelikte bir idari işlem olan parselasyon ve imar planı işlemlerine karşı komşu parsel maliki, belde sakini, yatırımcı kuruluş vesair sıfatlarla dava açılmasının mümkün olmayıp ancak parsel maliklerince dava açılabileceğini belirterek; somut olayda davacının plan işlemine konu bağımsız bölümlerin maliki olduğunun anlaşılması karşısında, uyuşmazlığa konu parselasyon işlemi ile dayanağı 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının iptalini istemede davacının kişisel meşru ve güncel bir menfaat ilişkisinin var olduğunu hüküm altına almıştır.²⁵¹

Danıştay imar planları davalarında ehliyet hususuna ilişkin verdiği bir başka kararında; idari işlemlere karşı dava açılmasının idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olmaması için dava konusu işlem ile davayı açan kişi arasında birtakım ölçüler kapsamında menfaat ilişkisinin olması gerektiğini belirtmiştir. Kararın devamında, dava konusu edilen işlem kapsamında kişinin menfaatinin ihlal edildiğinin saptanması için işlemin davacıyı etkilemesi ve bu işlem nedeniyle davacının menfaatinin bir ihlale uğraması gerektiğini belirten Danıştay; çevre yada tarihi ve kültürel değerlerin korunması kapsamında olmayan bir alan üzerinde yapılan planlama işlemine karşı davacının salt belde sakini olmasını yeterli görmemiş, davacının menfaatini ispat etmesi gerektiğine karar vermiştir.²⁵² Danıştay bu kararda; özel mülkiyete konu parselde "özel

²⁵¹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11615 (19 Aralık 2022).

²⁵² Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7735 (19 Eylül 2022).

sağlık tesis alanı" (Hastane) olarak kullanılan bir yapının yapılaşma koşullarının değiştirilmesine yönelik açılan davada davacının davayı yalnızca belde sakini sıfatıyla açtığını, MERNİS adresi sorgulandığında ikamet yerinin uyuşmazlık konusu taşınmaza uzak bir konumda ve farklı mahallede yer aldığını; bu durumda davacının, dava konusu işlemler ile doğrudan hiçbir menfaat ilişkisi bulunmadığını, ilçede yaşayan bir kişi olarak açtığı bu davadaki istemlerinin çevre yada tarihi ve kültürel değerlerin korunması gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar kapsamında da değerlendirilemeyeceğini belirterek; davacının davayı açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir.

Danıştay meslek odalarının imar planlarına ilişkin dava açma ehliyeti hususunda verdiği bir kararında; çevre sağlığı ile tarihi değerlerin korunması ve yöre halkının sağlıklı koşullarda hayatını devam ettirmesinin sağlanması amacıyla; meslekleri kapsamında planlamalar ile ilgileri olan mimar ve şehir plancılarının oluşturduğu oda ve şubelerin doğrudan dava açabileceğini belirterek; TMMOB Şehir Plancıları Odasının, imar planlarını dava etme ehliyetine sahip olduğuna karar vermiştir.²⁵³ Bu yönde verilen bir başka kararda ise Danıştay, TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın, yasalara ve planlama ve şehircilik ilkelerine aykırı imar uygulamalarını, kendi kuruluş amacı doğrultusunda dava konusu yapma ehliyetine sahip olduğunu belirtmiştir.²⁵⁴

Danıştay, iptal davalarında menfaatin tespitine ilişkin diğer bir kararında; dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisi bulunmasının şart olduğunu; her olay ve davada yargı merciine başvurarak dava açan kişinin menfaatinin iptali istenen işlemle ne ölçüde ihlal edildiğinin yargı mercilerince takdir edileceğini; iptal davası açılabilmesi için gerekli olan menfaat ilişkisinin kişisel, meşru ve güncel bir menfaatin olmasının gerektiğini; iptal davasına konu olan işlemin davacının menfaatini ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için, davacıyı etkilemesinin, yani davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi gerektiğini ifade etmiştir.²⁵⁵

Danıştay ehliyet hususuna ilişkin bir başka kararında da dava konusu işlemin davacının menfaatini etkileyip etkilemediği araştırılırken, davacının şehir sakini bir vatandaş sıfatıyla dava açıp açamayacağı hususunun incelenmesi gerektiğini; somut olayda davacının yaşadığı

²⁵³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3803 (29 Mart 2022).

²⁵⁴ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8514 (11 Ekim 2022).

²⁵⁵ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3803 (29 Mart 2022).

yerin başka bir mahal ve konumda bulunması karşısında; dava konusu işleme karşı kişisel, ciddi ve güncel bir menfaat bağı bulunmadığına karar vermiştir.²⁵⁶

3.2.4. İmar Planlarının Kesin ve Yürütülmesi Gereken İşlem Olma Süreci

İdare tarafından meydana getirilen bir idari işlem aleyhine açılacak iptal davasının şartlarından birisi de o işlemin idari davaya konu olacak şekilde kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmasıdır.²⁵⁷ Burada kesin olma teriminden kasıt idarenin ortaya çıkaracağı idari işlemle alakalı her türlü evreyi kendi içinde tamamlaması ve o işlemin artık son haliyle ortaya çıkmasıdır. Bunun yanında yürütülmesi gereken bir işlem olma şartı ise idare tarafından ortaya konulan idari işlemin hukuksal manada sonuç doğurması, işlemin icrailik vasfını taşıması olarak açıklanabilir.²⁵⁸

Kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olma şartı İYUK'un 14. maddesinde bulunan "Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme" başlığı altında belirtilmiş olup bu maddeye göre; iptal davasına konu idari işlemin, o davada incelenerek sonuçlandırılabilmesi için ilgili işlemin kesin ve aynı zamanda idarece yürütülmesi gerekli bir işlem olması zaruridir. Zira aynı Kanunda kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olma şartını taşımayan idari işlemler aleyhine açılan davaların reddedileceği hüküm altına alınmıştır.²⁵⁹

İmar planları da diğer idari işlemler gibi birçok aşamadan geçerek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olma özelliği kazanmaktadır. Gerçekten imar planları; planlamaya ilişkin hedefleri belirleme, hedeflere yönelik araştırma ve çözüm önerileri oluşturma, bu doğrultuda bir planın hazırlanmasına karar verme, hazırlanan planın onay süreci ve onaylanan planın uygulamaya koyulması gibi çeşitli evrelerden geçmektedir.²⁶⁰

²⁵⁶ "Bu yönüyle, dava konusu işlemin davacının menfaatini etkileyip etkilemediği araştırılırken, davacının şehir sakini bir vatandaş sıfatıyla dava açıp açamayacağı hususu incelenmelidir. Davacının yaşadığı yerin başka bir mahal ve konumda bulunması karşısında, dava konusu işleme karşı kişisel, ciddi ve güncel bir menfaat bağı bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu itibarla, davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesi gerekirken davanın süre aşımı yönünden reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine dair temyize konu Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik bulunmamıştır." Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2023/4917 (22 Mayıs 2023).

²⁵⁷ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 401-402.

²⁵⁸ Ergen, İmar Planları, 661.

²⁵⁹ İYUK, md. 15.

²⁶⁰ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 172.

Ayrıca, imar planları açısından geçerli olan kamuya açıklanma ve toplum tarafından bilinme ilkelerinin doğal bir sonucu olarak; onaylanan imar planlarının, belirlenen askı yerleri ve planı yapan idarenin web sitesinde eş zamanlı olarak 1 ay boyunca ilan edileceğini düzenlenmiştir.²⁶¹ Bu durum imar planlarını diğer idari işlemlerden ayırmakta ve imar planlarının kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartını askı ilan süreci sonuna bırakmaktadır.

Bunun yanında, yukarıda imar planlarının idari denetimi başlığında anlatıldığı üzere, imar planlarının idari açıdan denetim altına alınabilmesi için bu planların askı süreciyle ilan edilmesi ve muhataplarına da itiraz hakkının tanınması gerekmektedir. İmar planları üzerindeki bu idari denetim ile de itiraza uğrayan imar planlarına karşı ilgili idarenin itirazları inceleyerek kesin karara bağlayacağı kanuni düzenlemede yer almaktadır. Bu kapsamda da belediye meclisince onaylanarak ilan edilen bir imar planı yahut değişiklik işleminin, kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartına haiz olması; ilgili planın askı ilan sürecinin sona ermesi diğer bir deyişle plana itiraz sürecinin sona ermesine bağlıdır.²⁶²

Burada anlatılanlar kapsamında; imar planlarının kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem şartını sağlaması için; hazırlık süreçlerinin dışında, imar planının yahut değişiklik işleminin öncelikle yetkili idari makam tarafından onaylanması gerekmekte olup bu durum tek başına kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartını sağlamamaktadır.²⁶³ Bunun yanında yetkili idari makamca onaylanan imar planı, halkın haberdar olmasını sağlamak amacıyla 1 ay süreyle ilan edilecek ve bu süreçte plana karşı itirazlar toplanacaktır. Bu 1 aylık askı süresi içerisinde, askıdaki imar planına dayalı olarak herhangi bir uygulama işlemi yapılamayacaktır.²⁶⁴ Bu bağlamda da imar planlarının kesin ve yürütülmesi gerekli işlem olma şartı planın askıdan indirilmesinin ardından başlayacak hatta plan geneline karşı yapılan itirazlar var ise bu itirazların idari makam tarafından karşılanması sonucunda imar plan işlemi kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olma şartını taşıyacaktır.

Danıştay bir kararında, büyükşehir belediyelerinde bulunan ilçe belediyelerinin onayladıkları uygulama imar planlarının yürürlük kazanma zamanına ilişkin olarak; büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyesince yapılan ve belediye meclisince onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ya da değişikliklerinin yürürlüğe girerek

²⁶¹ İYUK, md. 8

²⁶² Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 344-345.

²⁶³ Ergen, İmar Planları, 662.

²⁶⁴ Güneş, - Uzunay, “Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim”, 13.

hukuken bağlayıcılık kazanmaları için büyükşehir belediye meclisince de onaylanmaları gerektiğini açıkça belirtmiştir.²⁶⁵

Danıştay bir başka kararında; genel düzenleyici idari işlem niteliğinde olan imar planları aleyhine açılacak iptal davalarında, dava açma süresinin, davacının dava konusu plan işlemini öğrenme günü itibariyle değil, kanuni şartlarına uygun şekilde yapılacak plan ilanını takip eden günden itibaren başlayacağını belirterek, somut olayda idare mahkemesince, dava konusu imar plan değişikliğinin yasada öngörülen şekilde ilan edilip edilmediği araştırılarak, ulaşılabilecek sonuca göre iptali istenen imar plan değişikliği yönünden yeniden bir karar verilmesi gerektiğini belirtmiştir.²⁶⁶

Danıştay bir başka kararında; *“Dava konusu meclis kararları incelendiğinde, Belek Turizm Merkezi kapsamında kalan ve tarım arazisi niteliği taşıyan taşınmazların tarım dışı kullanılmasını doğuracak plan değişikliklerinin kabul edildiği, planların bir (1) ay süreyle ilan edilerek halkın bilgisine sunulduğu, planların yetkili olmayan belediye meclisince kabul edilerek askıya çıkarıldığı, ayrıca plan değişiklikleri doğrultusunda dava konusu taşınmazlara yapı ruhsatlarının verildiği ve yapılaşmaların olduğu, bu itibarla dava konusu imar planlarının kesin ve icrai nitelikte hukuki sonuç doğuran işlem niteliğinde bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.”* hususlarına yer vermiş ve imar planları uygulanarak yapı ruhsatlarının verildiği ve taşınmazlar üzerinde yapılaşmaların olduğunu, bu itibarla dava konusu imar planlarının kesin ve icrai nitelikte hukuki sonuç doğuran işlem niteliğinde bulunduğunu belirtmiştir.²⁶⁷

3.2.5. İmar Planlarına Karşı Dava Açma Süreleri

1982 Anayasası’nın “Yargı Yolu” başlıklı 125. maddesi, hukuk devleti olabilmenin vazgeçilmez şartı olarak, idarenin bütün eylem ve işlemleri aleyhine yargıya gidilebileceğini, 36. maddesi ise herkesin mahkemeler nezdinde iddiada bulunma ve savunma yapma hakkı ile adil yargılanma hakkını kullanabileceğini açıkça düzenlenmiştir. Ancak bütün yargı düzenlerinde olduğu üzere, ülkemizde de idarenin eylem ve işlemlerine karşı dava açmanın yalnızca belirli süreler içerisinde mümkün olabileceği düzenlenmiştir. İdareye karşı açılacak davalarda süre sınırı getirilmesindeki en büyük amacın ise idarenin yerine getirdiği eylem ve

²⁶⁵ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10453 (30 Kasım 2022).

²⁶⁶ Danıştay 6. Daire, 2001/6873 E. ve 2003/526 K.

²⁶⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2019/1354 (13 Mart 2019).

işlemler nedeniyle sınırsız bir şekilde yargı tehdidinde bulunmasını engellemek ve işlemlerin devamlılığı ile sürdürülebilirliğini sağlamak olduğu söylenebilir.²⁶⁸

Hemen belirtmek gerekir ki, ülkemiz idari yargılama kanun ve mevzuatı kapsamında, idari yargı mercilerinde açılacak davalarda uygulanacak dava açma süreleri hak düşürücü süreler niteliğindedir.²⁶⁹ Bu nedenle açılan davalar, süre yönünden re'sen incelenerek; süresinde açılmayan davalar yönünden yargı yolunun kapalılığına karar verilmesi gereklidir. Bu durum 2577 sayılı İYUK'un 14 ve 15. maddelerinde net bir şekilde düzenlenmiş, dava dilekçelerinin ilk inceleme aşamasında süre aşımı yönünden de re'sen inceleneceği ve süre aşımının varlığı halinde davanın reddine karar verileceği belirtmiştir. İlk inceleme aşamasında süre aşımının re'sen denetlenmesi ve süre aşımının varlığı halinde davanın reddine karar verilmesi ise mevcut idari yargı düzenimizde dava açma süresinin kamu düzenine ilişkin olduğunu ve hak düşürücü niteliğe haiz olduğunu göstermektedir. Danıştay kararları da bu yöndedir. Nitekim Danıştay tarafından verilen bir kararda; dava açma süresinin, kamu düzeni ile ilgili olduğu, hak düşürücü nitelik taşıdığı ve dava açma için gerekli sürenin geçirilmesinden sonra açılan davanın esastan incelenmesinin mümkün olmadığı hüküm altına alınmıştır.²⁷⁰

İdari yargıda işlem ve eylemler aleyhine açılacak davalarda dava açma süreleri İYUK'un 7. maddesinde düzenlenmiştir. "Dava Açma Süresi" başlıklı bu maddeye göre; idari yargıda dava açma süresi, özel kanunlar ile düzenlenen haller dışında Danıştay ve idare mahkemelerinde açılacak davalar için 60 gün ve vergi mahkemelerinde 30 gündür. Aynı maddenin 2. fıkrasında

²⁶⁸ Bilgin- Sezer, İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 988.

²⁶⁹ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 405.

²⁷⁰ "Uyuşmazlıkta, davacının plana yaptığı itiraza son ilan tarihi olan 05/05/2014 tarihinden itibaren altmış gün içerisinde cevap verilmemesi sonucunda 04/07/2014 tarihinde zımnen ret işleminin gerçekleştiği, buna göre, davacı tarafından 04/07/2014 tarihinden itibaren altmış gün içerisinde en son 02/09/2014 tarihine kadar dava açılması gerektiğinden bu süre geçirildikten sonra 27/04/2015 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenme olanağı bulunmamaktadır.

Öte yandan, davacının 28/04/2014 tarihinde plana karşı yaptığı itirazın 11/12/2014 tarihli, 719 Sayılı Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile reddedilerek 26/02/2015 tarihli yazıyla davacıya bildirilmesinin 2577 Sayılı Kanun'un 11. maddesi uyarınca işlemeye başlayan dava açma süresini ihya etmeyeceği açıktır. Dolayısıyla yetkili makamlarca ne zaman cevap verileceği belli olmayan bir durumda, dava süresinin yorum yoluyla süresi belirsiz bir zamana kadar uzatılması mümkün değildir." Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2018/2838 (03 Nisan 2018).

idari uyuşmazlıklar aleyhine başvurulacak davalarda ilgili sürenin başlangıcının yazılı bildirimin muhatabına yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı belirtilmiştir.

İYUK'ta, ilanı gerekli düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresine ilişkin ayrı bir düzenleme de bulunmaktadır. Kanunun 7. maddesinin son fıkrası gereği, ilan edilmesi gereken her türlü düzenleyici işlemler aleyhine yapılacak dava başvurularında süre, işlemin ilana çıktığı günü takip eden günden itibaren başlayacaktır. Burada altı çizilmesi gereken bir başka husus ise, ilan süresi belirlenen ve bu sürenin bir günden fazla olduğu hallerde, ilgili işleme karşı dava açma süresinin ilan süresinin bittiği günü takip eden gün başlayacak olmasıdır.

İlanı gerekli düzenleyici işlemlere ilişkin kanunda yer alan bu hüküm, imar planlarına ilişkin açılacak davalar için geçerli olan hükümdür. Zira imar planlarına hakim olan ilkelerden olan kamuya açıklanma ve toplum tarafından bilinme ilkeleri doğrultusunda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde idarelerce yapım aşamaları tamamlanarak onaylanan imar planlarına ilişkin işlemler, belirlenen askı ilan merkezleri ve işlemi yapan idarenin web sayfasında eş zamanlı olarak ve 1 ay boyunca ilan olunacaktır. Bu hüküm ile toplumun bilgilendirilmesi ve planlama hakkında detaylı bilgilerin öğrenilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, imar planları 2577 sayılı Kanunda belirtilen ilanı gerekli düzenleyici işlem hüviyetinde olup bir imar planı yapım yahut değişikliğine ilişkin işlemlere karşı açılacak davalarda süre, imar planının 1 aylık ilan süresinin son gününü izleyen gün başlayacaktır.

İmar planlarına karşı dava açma süresine ilişkin yukarıda anlatılanların yanında, imar planlarının idari denetimi başlığı altında anlattığımız imar planlarına özgü itiraz süresinin bulunması; dava açmaya ilişkin farklı sürelerin olmasına neden olmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde, idarelerce yapım aşamaları tamamlanarak onaylanan imar planlarına ilişkin işlemlerin, belirlenen askı ilan merkezleri ve işlemi yapan idarenin web sayfasında eş zamanlı olarak ve 1 ay boyunca ilan olunacağı düzenlenmiştir. Bu hükümden hareketle, imar planlarına karşı dava açma süresinin değişiklik göstereceği söylenebilir.

Burada, imar planlarına karşı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde düzenleme altına alınan özel itiraz mekanizmasının dava açmak isteyen kişi açısından kullanılıp kullanılmadığına göre iki farklı dava açma süresi ortaya çıkmaktadır. Öncelikle ilanı yapılan bir imar planı işlemi aleyhine herhangi bir itiraz olmaması hususu ele alındığında, özel itiraz mekanizması yoluyla itiraz

edilmeyen imar plan işlemi aleyhine dava açma süresi, ilanın son gününü takip eden gün itibariyle başlayacak ve 60 gün içinde dava açılması gerekecektir.²⁷¹

Bunun yanında; ilan sürecinde imar planlarına özgü itiraz mekanizması kullanılarak itiraz edilen imar planlarına karşı dava açma süresi, idarenin bu itiraza karşı cevap verip vermemesi açısından değişmektedir.²⁷² İmar planına karşı itiraz edilmesi ve bu itiraza karşı idare tarafından, imar planının ilanının son gününü takip eden günden itibaren İYUK 11. maddesi kapsamında 30 gün içinde herhangi bir cevap verilmemesi; diğer bir deyişle başvurunun zımnen reddedilmesi halinde, bu planlamaya ilişkin dava açma süresi 30 günün bitimini takip eden günden itibaren başlayacak ve 60 gün içinde dava açılacaktır. İdarenin yapılan itiraz üzerine 30 günlük süre içerisinde bir cevap vermesi ve başvurunun idari cevap ile reddedilmesi halinde ise dava açma süresi, idarenin itirazın reddine ilişkin cevabi yazısının tebliğini izleyen günün sonraki gününde başlayacak ve 60 gün içinde dava açılacaktır.²⁷³

Son olarak, imar planlarına karşı gerek uygulama işlemleri ile birlikte gerekse de imar planlarının kesinleşmesinin ardından 2577 sayılı Kanunun 11. maddesine istinaden yapılan başvuruların reddedilmesi üzerine dava açma imkânı bulunmakla birlikte; İmar Kanunu'nun 8. maddesine eklenen hüküm doğrultusunda, yapılan imar planının kesinleşmesi baz alınarak imar planlarına karşı her hâlükârda dava açma süresinin üst limiti 5 yıl olarak belirlenmiştir.

Danıştay, imar planlarına ilişkin davalarda süre hususuna ilişkin bir kararında; imar planlarının, 2577 Sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen “ilanı gereken düzenleyici işlemlerden” olup, aynı madde kuralı gereğince, bu nitelikteki işlemlere karşı dava açma süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağını; 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereği, imar planlarının otuz gün süreyle askıda tutularak duyurulduğunu, bu süre içerisinde imar planlarına yapılan itiraz başvuruları hakkında bir karar verilmek üzere, askı süresinin bitiminden sonra ilgili karar merciine gönderildiğini belirtmiştir. Kararın devamında imar planlarına karşı askı süresi içerisinde yapılan itirazların; askı süresi dolduktan sonra, bu itirazlara yönelik idari işlem tesis edilmesi için yetkili makama gönderildiği hususu ile 2577 Sayılı Kanun'un 7. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, dava açma süresinin

²⁷¹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 472.

²⁷² Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 328.

²⁷³ Ergen, İmar Planları, 475.

başlangıcında; askıda yapılan itiraz tarihi yerine, itirazlar hakkında değerlendirme yapılacak sürecin başladığı askıdan inmeyi takip eden tarihin esas alınması gerektiğine karar vermiştir.²⁷⁴

Danıştay dava açma süresine ilişkin bir başka kararında da; imar planlarının ilanı gereken genel düzenleyici işlem olarak kabul edildiğini; plan işlemleri aleyhine, 1 aylık askı süresi içinde İYUK 11. maddesi doğrultusunda başvuruda bulunulabileceğini belirtmiştir. Kararda, bu kanun hükmüne göre yapılan başvurunun son ilan tarihinden sonra altmış günlük süre kapsamında yanıt verilmeksizin reddedilmiş sayılması durumunda, bu tarihi takip eden altmış günlük dava açma süresi içinde dava açılabilceğini ifade etmiştir. Bu başvurunun son ilan tarihini izleyen altmış gün içinde cevap verilmek suretiyle reddedilmesi halinde ise bu cevap tarihinden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabilceğini belirtmiştir.²⁷⁵

Danıştay, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından onaylanan planların, 2577 Sayılı Kanun'un 20/A maddesi uyarınca ivedi yargılama usulüne tabi olduğunu belirtmiş; bu işlemlere karşı dava açma süresinin 30 gün olduğunu ve 2577 Sayılı Kanun'un 11. maddesinin uygulanmayacağını, bu durumun imar planlarının ilan-askı tutanağı ve her türlü ilan araçları vasıtasıyla ilgililere açıkça bildirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Karara konu uyuşmazlıkta bu hususun yerine getirilmemesi nedeniyle özel dava açma süresi olan 30 günün değil genel dava açma süresi olan 60 günlük sürenin geçerli olduğuna karar vermiştir.²⁷⁶

²⁷⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), K. 2022/4073 (29 Aralık 2022).

²⁷⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), K. 2022/2508 (14 Eylül 2022).

²⁷⁶ “Bu itibarla, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin 14.05.2019-17.06.2019 tarih aralığında, 1/25.000 ölçekli nazım ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliklerinin ise 22.05.2019-24.06.2019 tarih aralığında askıda ilan edildiği, davacı tarafından askı süreleri içinde 2577 Sayılı Kanun'un 11. maddesi kapsamında herhangi bir başvuru yapılmadığı görüldüğünden, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin askıdan indirildiği tarihi takip eden 60 günlük genel dava açma süresinin son günü olan 16.08.2019 tarihinin adli tatile denk gelmesi, yine 1/25.000 ölçekli nazım ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliklerinin askıdan indirildiği tarihi takip eden 60 günlük genel dava açma süresinin son günü olan 23.08.2019 tarihinin adli tatile denk gelmesi ve sürenin uzamış sayıldığı tarihin de hafta sonu tatiline denk gelmesi nedeniyle en son 09.09.2019 tarihine kadar açılması gereken davanın, 17.07.2019 tarihinde kayda giren dilekçeyle açıldığı anlaşıldığından, davalı idarenin süreaşımı itirazında isabet bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

Kaldı ki, 1/25.000 ölçekli nazım ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliklerinin askıdan indirildiği tarihi takip eden 30 günlük özel dava açma süresinin son günü olan 23.07.2019 tarihinden önce açılan davanın, söz konusu plan değişiklikleri yönünden ivedi yargılama usulünde öngörülen özel dava açma süresine de uygun olduğu açıktır...” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8514 (11 Ekim 2022).

3.3. İmar Planı Davalarının Esastan İncelenmesi ve Bazı Esastan İptal Gerekçeleri

İdari işlemler ve özel olarak imar planı işlemlerine karşı açılacak iptal davalarında; mahkemelerce ilk incelemeye ilişkin yapılması gereken araştırmalara yukarıda yer verildi. İdari yargı mekanizmasında, davalara ilişkin esas yönünden inceleme hususu daha çok yargı içtihatlarıyla gelişmiş bir alandır. Nitekim idari işlemin unsurları yönünden yapılacak incelemeler hemen her iptal davasında aynı şekilde yapılmakla beraber her dava konusuna göre gerek mevzuatta gerekse de içtihatlarda bir takım özel iptal gerekçeleri getirilmiştir. Bu bakımdan da tezimizin bu bölümünde öncelikle düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının iptali amaçlı açılan davalarda, idari işlemin unsurları açısından bir inceleme yapılacak ve ardından da imar planlarına özgü diğer yargısal iptal gerekçeleri başlığı altında bir takım özel iptal gerekçeleri anlatılacaktır.

3.3.1.İdari İşlemin Unsurlarındaki İptal Nedenleri

İYUK'un 2. maddesine göre iptal davaları; idarenin ortaya koyduğu işlemlerin yetki, konu, maksat, şekil ve sebep unsurlarından biri yahut birkaçının hukuka uygun olmaması nedeniyle iptali amacıyla menfaati ihlal olanlarca açılan davalar şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan da hareketle imar planlarına ilişkin iptal davalarına geçmeden hemen önce genel idare hukuku kavramlarından bahsetmek yerinde olacaktır.

İdari yargıda görülecek bir iptal davasından söz edilebilmesi için öncelikle idari bir işlemin olması gerekmektedir. Genel idare hukuku açısından idari işlem kavramını; idarenin hukuk alanında bir sonuç ortaya koymak amacıyla yaptığı bir irade açıklaması olarak kısaca tanımlayabiliriz.²⁷⁷ Bu irade beyanı ile ortaya çıkan idari işlem kamu yahut özel hukuk alanında olabilir. Bu bakımdan da idari işlemi, kamu hukuku alanına mahsus şekilde tanımladığımızda; idari makamın sahip olduğu kamu gücünden faydalanarak hukuk alanında sonuç ortaya çıkarmak için tek taraflı olarak yaptığı irade beyanı olarak belirtebiliriz.²⁷⁸

İdarenin hukuk alanında sonuç doğurmasına yönelik yapılan irade beyanı neticesinde ortaya çıkan idari işlemin, iptalle sonuçlanmaması için idari işlemin unsurlarının hukuka uygun olması gereklidir. Bu kapsamda da bir idari işlemde bulunan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat

²⁷⁷ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 363.

²⁷⁸ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 427

unsurlarının tamamının hukuka uygun olması, o idari işlemin iptalle sonuçlanmasına engel olacaktır.²⁷⁹

İmar planlarının genel düzenleyici idari işlem niteliğinde olduğunu yukarıda imar planlarının hukuki niteliği başlığında incelemiştik. Bu nedenle de imar planlarına ilişkin idari işlemlerin öncelikle idari işlemin unsurları yönünden hukuka uygun olması gerekmektedir. Aksi takdirde, iptal davası söz konusu olduğunda ilgili imar planı işleminin iptalle karşılaşacağı açıktır. Bu kapsamda aşağıda idari işlemin unsurları açısından iptal gerekçeleri incelenecektir.

3.3.1.1. Yetki Unsuruna Aykırı Plan Yapımı

İmar planlarının genel düzenleyici idari işlem olması karşısında, her idari işlemde arandığı gibi, imar planlarını oluşturan iradenin kanunen yetkili olması, o işlemin yetki yönünden hukuka uygun bir işlem olarak sonuç doğurmasını sağlayacaktır. İdari işlemin bir unsuru olarak yetki, hukuki manada bir irade açıklaması niteliğinde olan idari işlemin, o işlemi yapma ehliyeti hukuken kendisine bahşedilmiş belirli bir makamca yapılması anlamına gelmektedir.²⁸⁰ Bu kapsamda da bir idari makamın, hukuken kendisine bırakılmamış yahut verilmemiş bir yetkiyi kullanmak suretiyle bir idari işlem tesis etmesi durumunda; bu idari işlem yetki unsuru açısından hukuka aykırı olacaktır.

Yetki unsuru, belirli kişi ya da makama hukuken verilen, kullanımı ve yerine getirme şartları açısından kamu düzeninden sayılan, istisnai nitelikte olan, kanunen açıkça cevaz verilmeyen durumlarda devredilemeyen ve vazgeçilemeyen bir unsurdur.²⁸¹ Anayasanın 123. maddesi de idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu belirttikten sonra bunların yasalarla düzenleneceğini hüküm altına alarak, idarenin ancak ve ancak kanunen verilen yetkiyi kullanabileceğini, idarenin yetkisinin kanunla düzenleneceğini belirtmiştir.

Bir idari işlem olan imar planları, kanunen kendisine verilen yetkiyi kullanan idari makam yahut kurum tarafından yapılmalıdır. Bu çerçevede, 3194 sayılı İmar Kanunu, imar planlarının yapımında yetki unsuruna yönelik birtakım düzenlemeler getirmiştir. İmar Kanunu'nun 8. maddesi, imar planlarının yapımında genel yetkili idareleri düzenlemiştir. Buna göre; planlama bölgesinin, belediye sınırlarında kalan alanlarında; nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkisi alanın bağlı bulunduğu belediye tarafından, belediye ve mücavir yerler haricindeki

²⁷⁹ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2000), 349.

²⁸⁰ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 405.

²⁸¹ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 470-471.

bölgelerde ise bulunduğu ilin valilik makamınca kullanılacaktır.²⁸² İmar planı yapımının yanında, imar planı değişikliğine ilişkin idari işlemler de plan yapımına yetkili idari makam tarafından yapılabilecektir.

3194 sayılı Kanun, imar mevzuatı açısından en önemli Kanun konumunda olsa da imar planlaması yapma yetkisini tek başına belirlememektedir. İmar Kanunu’nun yanında çeşitli kanunlarla, plan yapma konusunda başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi çok sayıda kamu idaresi planlama yetkisiyle donatılmıştır.²⁸³ Günümüzde birden çok idarenin plan yapma yetkisinin bulunduğu göz önüne alındığında, plan yapımında bir yetki karmaşasının olduğu açıktır. Bu kapsamda da yetkisiz bir idarece yapılan planlamanın ve plan değişikliğinin yetki unsuru açısından sakat olacağı belirtilmelidir. İptal davasına konu olan bir idari işlemin yetki unsuru yönünden incelenmesi idari yargı merciince re’sen yapılacak olup işlemin yetki unsuruna aykırılığı bulunmakta ise idari işlemin diğer unsurlarına yönelik herhangi bir inceleme yapılmadan iptal kararı verilecektir.²⁸⁴ Danıştay’ın bir kararında; Turizmi Teşvik Kanunu’nun 7. maddesi uyarınca, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylanması gereken plan işleminin, bir başka idare tarafından onaylanmasının hukuka aykırı olduğu belirtilmiştir.²⁸⁵

²⁸² Uzun, İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi, 23.

²⁸³ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 336-338.

²⁸⁴ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 261-262.

²⁸⁵ “7174 Sayılı Kapadokya Alanı Hakkında Kanunun ilgili hükümleri uyarınca planlanacak alanın Kapadokya Alanı olması halinde, imar planlarının onaylanması sürecindeki prosedür ve yetkili idareler değişmiş ise de, anılan Kanunun yürürlüğe girdiği 01.06.2019 tarihinden önce ilgili idare ve yetkili kurullarca onaylanmış imar planlarının yürürlükteki mevzuata göre değerlendirileceği açıktır.

Bakılan davada, uyuşmazlık konusu taşınmazın 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’nun 7. maddesinin 1. fıkrasında ifade edilen Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi sınırları içerisinde yer aldığı gözetildiğinde, bu kapsamdaki taşınmazlar yönünden planlama yetkisinin Kültür ve Turizm Bakanlığına ait olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bu itibarla, dava konusu imar planlarının onay süreci içerisinde Turizmi Teşvik Kanunu 7. maddesi uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından onaylanması gerekirken, Kültür ve Turizm Bakanlığınca Korunacak Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmeliğin 7. maddesi uyarınca görüş bildirildiği anlaşıldığından, dava konusu imar planlarının uyuşmazlık konusu parsel ile ilişkin kısmında yetki yönünden hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3799 (29 Mart 2022).

3.3.1.2. Şekil Unsuruna Aykırı Plan Yapımı

İYUK'un 2. maddesinde idari işlemlerde ortaya çıkan şekil unsuruna aykırılığın ilgili idari işlemi sakatlayacağı ve hukuken o işlemin iptalle sonuçlanacağı belirtilmiştir. İdari işlemde şekil unsuru; içerisinde usul unsurunu da kapsayacak şekilde, bir idari işlemin hukuk alanında sonuç doğurması için o işlemin yapımında kanunen bulunması gereken işlemleri, aşamaları ve o işlemi meydana getiren irade açıklamasının yapılma tarzını kapsayan unsur olarak tanımlanabilir.²⁸⁶

İmar planlarının yapımı da hazırlık aşamasından kesinlik kazanmasına dek sıkı şekil şartlarına tabidir. Gerçekten imar planlarının hazırlanması; planlamaya ilişkin hedefleri belirleme, hedeflere yönelik araştırma ve çözüm önerileri oluşturma, bu doğrultuda bir planın hazırlanmasına karar verme, hazırlanan planın onay süreci ve onaylanan planın uygulamaya koyulması gibi çeşitli evrelerden geçmektedir.²⁸⁷

3194 sayılı İmar Kanunu ile imar hukukuna ilişkin diğer mevzuatta; planın yetkin müellifçe hazırlanması, belediye meclisince onaylanması ve askı ilan sürecine ilişkin şekil şartları bulunmaktadır. Örneğin İmar Kanunu'nun 8. maddesinde onaylanan plan işlemlerinin bir ay süreyle belirlenen yerler ve idarenin web sayfasında askı-ilan sürecinde olacağı ve planlara itirazların alınacağı hususu düzenlenmiştir. Bu düzenleme şekil unsuru yönünden değerlendirildiğinde, bir imar planının hukuka uygun olması için, o planın yetkili makamlarca onayının ardından bir ay süreyle ilan yerleri ile ilgili idarenin internet sayfasında ilan edilmesi şekil şartı bulunmaktadır. Bu şarta aykırı olarak, ilan edilmeyen yahut süresi bir aydan daha az süren ilan sonucunda, imar planlarının şekil unsuru yönünden sakat olacağı ve yargılamaya konu olması durumunda iptalle karşılaşabileceği aşikardır.

3.3.1.3. Sebep Unsuruna Aykırı Plan Yapımı

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi irade açıklaması yoluyla bir idari işlemi hukuk alanında sonuç doğurmasına yönelik harekete geçiren, o idari işlemi yapmasına neden olan etken olarak açıklanabilir.²⁸⁸ Her idari işlemde olduğu üzere, imar planlarının yapımında da idareyi imar planı yapmaya iten bir sebebin varlığı bulunmalıdır. Bu sebep kanuni bir zorunluluktan

²⁸⁶ Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 187.

²⁸⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 173.

²⁸⁸ Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 500.

doğabileceği gibi şehrin ihtiyaçları, var olan planın yetersiz kalması yahut şehrin mevcut yapı durumunu imar planlarına aktarma isteği olabilir.²⁸⁹

Kanuni bir zorunluluk gereği imar planının yapılmasına sebep olarak İmar Kanunu'nun 7/1-b bendi örnek gösterilebilir. Bu bentte yerleşim yerlerinin nüfusu açısından bir düzenleme yapılarak, bir yerleşim yerinin nüfusunun 10.000 kişiyi geçmesi halinde bu yerleşim yerinde imar planı işleminin yapılması zaruri tutulmuş, nüfusu 10.000 kişiyi geçmeyen yerler açısından ise belediye meclisine o yerle alakalı imar planı yapılmasının ihtiyaç olup olmadığı hususunda karar verme yetkisi verilmiştir.²⁹⁰

İşte bu kanuni düzenleme, nüfusu 10.000 kişiyi geçen bir yerleşime yönelik imar planlaması yapılması işleminin sebep unsurunu oluşturmaktadır. Maddenin devamında yer alan nüfusu 10.000 kişiyi geçmeyen yerleşim bölgesinde, imar planı işleminin gerekliliği hususunda ilgili belediye meclisinin karar vereceğine yönelik düzenleme ise; o yerleşim yerinde kanunen zorunlu bir imar planlaması yapılmasının gerekmediğini, ancak belediye meclisince imar planlaması yapılmasına yönelik başkaca sebeplerin varlığı halinde planlama yapılabileceğini düzenlemektedir.

Bütün idari işlemlerde olduğu üzere, imar planlamasında da idareyi imar planı yapmaya iten bir nedenin bulunması o işlemin sebep unsurunun varlığını sağlayacak, ilgili imar planı işleminin yargılama konusu olması halinde ise en azından idari işlemin sebep unsuru açısından iptal edilmesinin önüne geçecektir. Bu kapsamda da bir planlama işlemi, kanunen plan yapımına yetkili kılınan idareler tarafından ve hukuken geçerli ve meşru bir sebep neticesinde yapılmalıdır.

3.3.1.4. Konu Unsuruna Aykırı Plan Yapımı

İdari işlemi oluşturan unsurlardan konu unsuru; yapılan idari işlemin hukuken ortaya koyduğu sonuç, yaptığı değişim yahut yapılan idari işlemin özü olarak tanımlanabilir.²⁹¹ Basit bir örnek vermek gerekirse, bir il belediye meclisinin su fiyat tarifesindeki değişiklik işleminin konusu su fiyatlarındaki değişikliktir. Konu unsuru açısından idari işlemin konusunun imkânsız olmaması, kanuna aykırı olmaması ve idareyi o işlemi yapmaya sevk eden sebep unsuru ile

²⁸⁹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 352.

²⁹⁰ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 420-427.

²⁹¹ Kalabalık, İdari Yargılama Usulü Hukuku, 204.

nedensellik bağının bulunması gerekmektedir.²⁹² Bu gerekliliklere aykırı olarak yapılan idari işlemlerin yapılacak yargılama sonucunda konu unsurunun sakatlığı nedeniyle iptale tabi olacağı gözetilmelidir. İmar planlarının konu açısından hukuka aykırılık taşımaması ve planın niteliğine göre taşınması gereken zorunlu unsurları ihtiva etmesi iptalle sonuçlanmasının önüne geçecek, bu sonuçla birlikte daha sağlıklı ve uzun süreli kentleşme projelerinin sürdürülebilmesinin önünü açacaktır.

Her idari işlem özelinde olduğu üzere, imar plan işlemleri de konu unsuru açısından hukuka uygun olarak meydana getirilmelidir. Örneğin revizyon imar planının konusu, bir bölge ya da taşınmaz üzerinde yürürlükteki planın, o bölgenin değişen ihtiyaç ve gereklerini karşılayamadığı ya da üst kademedeyen yer alan plana uygunluğunu sağlama sebebine dayanarak, halihazırdaki planın tamamı ya da belli kısmının revizyon yapılarak yenilenmesidir.²⁹³

Bu anlatılanlar kapsamında, imar planlarının konu unsuru, düzenlendiği kanun yahut mevzuat hükümlerinde yer alan tanımlamadan hareketle ortaya çıkmaktadır. Buradan hareketle de çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi planlamaların konusu tam da planın kendisini oluşturmaktadır. Bunun yanında planlamada hiyerarşi ilkesine uygunluk yani alt ölçekli planın üst ölçekli plana uygun olarak yapılması da imar planı işleminin konusunu oluşturmaktadır.²⁹⁴ Zira örneğin uygulama imar planının, kendisinden önce hayata geçirilmiş olan nazım imar planının hedef ve içeriğine uygun olarak hazırlanması gerekmekte, bu kapsamda da uygulama imar planı bir bakıma nazım imar planının da konusunu oluşturmaktadır.

Danıştay alt ölçekli planın üst ölçekli planlamaya uyumlu olması gerektiğini belirttiği bir kararında; 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli plan kararlarında taşınmaz fonksiyonunun birbirine uyumlu hale getirilmesinin bu imar planlarının 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırılığını ortadan kaldırmayacağına; nazım imar planı değişiklikleri öncesinde 1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planları; 1/25.000 ölçekli nazım imar planına ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırı iken, uyumsuzluk konusu belediye meclisi kararları neticesinde 1/25.000,

²⁹² Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, 498.

²⁹³ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 61.

²⁹⁴ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 558-559.

1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planlarının 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırılığının devam ettiğine karar vermiştir.²⁹⁵

3.3.1.5. Maksat (Amaç) Unsuruna Aykırı Plan Yapımı

İdari işlemin maksat unsuru, idarenin yetkili olduğu alanda; hukuken meşru bir sebep neticesinde, kanuni şekil şartlarına uygun olarak yapacağı ve konusu açısından hukuk aleminde sonuç doğuracak işlemde umduğu fayda, elde etmek istediği sonuç olarak açıklanabilir.²⁹⁶ Maksat unsuru, idari işlemi yapan iradenin sübjektif amacı olarak ortaya çıkmakta olup bu nedenle de denetim açısından zor bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁹⁷

İmar planlaması da birden fazla farklı amaç uğruna yapılan bir idari işlem olarak hukukumuzda yer almaktadır. İmar planlamasında kamu yararı, sağlıklı şehirleşme, düzenli

²⁹⁵ “...Davaya konu nazım imar planlarında yapılan değişikliğin açıklama raporunda, Şehitkamil Belediye Başkanlığı mülkiyetinde bulunan 5.452 m2 büyüklüğündeki taşınmazın, halihazırda üzerinde herhangi bir yapılaşma bulunmadığı, 1/25.000 ölçekli mer’i nazım imar planında orman alanı olarak planlandığı, alt ölçekli planlarda ise konut dışı kentsel çalışma alanı kullanım kararı getirilerek imar uygulamalarına tabi tutulduğu, ayrıca karayolları kamulaştırma sınırı ile imar planı arasında uyumsuzluk bulunduğu, bu nedenle, imar planları arasındaki ve imar planları ile kamulaştırma sınırı arasındaki bu uyumsuzlukların giderilmesi amacıyla imar planlarında değişiklik yapıldığı belirtilerek taşınmazın 1/25.000 ölçekli planda tali merkez, 1/5000 ölçekli nazım imar planında ise ticaret alanı olarak planlandığı açıklamalarına yer verildiği görülmektedir.

Dosyanın incelenmesinden, dava konusu taşınmazın bulunduğu alanda yürürlükte olan 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında taşınmazın fonksiyonunun orman alanı olarak planlandığı, 1/25.000 ölçekli nazım imar planının dava konusu değişiklikten önceki halinde ise üst ölçekli plandaki kullanım kararına uygun olarak orman alanı olarak planlandığı görülmektedir.

Uyuşmazlığa konu plan açıklama raporunda ve belediye meclisi kararlarında, nazım imar planlarındaki değişikliklerin imar planları arasındaki uyumsuzluğun giderilmesi maksadıyla yapıldığı belirtilmekte ise de bu uyumsuzluğun 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planından kaynaklandığı açıktır. Bu nedenle, 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli plan kararlarında taşınmazın fonksiyonunun birbirine uyumlu hale getirilmesi, bu imar planlarının 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırılığını ortadan kaldırmayacaktır. Diğer bir deyişle, dava konusu nazım imar planı değişiklikleri öncesinde 1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planları, 1/25.000 ölçekli nazım imar planına ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırı iken uyumsuzluk konusu belediye meclisi kararları neticesinde, 1/25.000, 1/5.000 ve 1/1.000 ölçekli imar planlarının 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırılığı devam etmektedir. Bu durumda, 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına aykırı olduğu anlaşılan 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli dava konusu nazım imar planlarında hukuka uyarlık bulunmamıştır...” Danıştay 6. Daire (Danıştay, K. 2022/10769 (08 Aralık 2022)).

²⁹⁶ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 566.

²⁹⁷ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 571.

yapılaşma gibi birtakım amaçların var olduğu söylenebilir. Ancak burada açıkça belirtmek gerekir ki, idarenin yapacağı veya yaptığı her işlem ve eylemde en temel amacı kamu yararını sağlamaktır. Zira idare kamudan aldığı güçle kamu yararı için çalışan örgütlenmedir.²⁹⁸ Bu kapsamda da idarenin yapacağı imar planı işleminin en büyük amacı kamu yararını sağlamaktır. Bunun yanında yer alan diğer amaçların da kamu yararı amacına hizmet ettiği düşünülebilir. Bu nedenle de amacın kamu yararını sağlamak yerine şahsi menfaat yahut kişisel saiklerle hareket etmek olduğu idari işlemlerin yargı denetimi sonucunda iptalle karşılaşması kaçınılmazdır.

Danıştay, davacıya ait taşınmazın geniş bir park alanının parçası niteliğinde olduğu bir kararında; getirilen park alanı kullanım kararının bütüncül bir karar olduğunu, deprem açısından riskli olan bölgedeki yoğun yapı stoğu, donatı yetersizliği, ulaşım olanakları ve arazinin eğimli yapısı dikkate alındığında, yer seçimi yönünden kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olduğuna karar vermiştir.²⁹⁹

3.3.2. İmar Planlarına Özgü Diğer İptal Nedenleri

İmar planları, bir düzenleyici işlem niteliğinde olduğundan, yukarıda idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarını imar planları özelinde açıklamaya çalıştık. Ancak imar planlamasına ilişkin unsurlar altında yaptığımız açıklamalar dışında gerek Danıştay gerekse de diğer yargı mercilerinde geliştirilmiş, imar planlamasının denetiminde yararlanılan ve zamanla imar planı işleminin iptal gerekçeleri olarak gelişmiş birtakım gerekçeler de bulunmaktadır. Bu gerekçelerin birçoğu idari işlemin unsurlarından bir ya da birkaçına aykırılıktan dolayı ortaya çıkmış olsa da bu tezin konusu açısından bu gerekçeleri ayrı başlıklar altında anlatma gereği duymaktayız.

Tezimizin bu bölümünde yargı mekanizmasıyla gelişen ve uygulamada da hemen her imar planına ilişkin davada karşımıza çıkan plan iptal gerekçelerinden “İmar Planlarında Kamu Yararına Aykırılık”, “Hiyerarşi İlkesine Aykırılık”, “Hazırlanma Amaç ve Niteliğine Aykırı Plan Yapılması”, “İmar Plan İlkeleri ile Genel Planlama İlkelerine Aykırılık”, “Planlama Esasları ve Şehircilik İlkelerine Aykırılık”, “Plan Yapımında Teknik Detaylara İlişkin İptal Gerekçeleri” ve “Mahkeme Kararına Aykırılık” hususları inceleme konusu edilecektir.

²⁹⁸ Yanık, 3194 Sayılı İmar Kanunu’na Göre Yapılan İmar Planlarının Yargısal Denetimi, 140.

²⁹⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10487 (30 Kasım 2022).

3.3.2.1. Kamu Yararına Aykırılık

İdare, her alanda olduğu gibi imar planlarının yapımında da kamu yararı amacına uygun hareket etmek zorundadır. MPYY'nin "Genel Planlama Esasları" başlıklı 7/1-a bendinde planların yapım amacının kamu yararını sağlamak olduğu hüküm altına alınarak bu durum açıkça belirtilmiştir. Ayrıca yine MPYY'nin 26. maddesinde imar planlarına ek olarak planlarda yapılacak değişikliklerin de ana planın ilke ve esaslarının korunması ve ilerletilmesinin yanında kamu yararı amacına ulaşmak için yapılacağını belirtmiştir.

Kamu yararı teriminin net ve herkesçe kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak genel olarak kamu yararı; bir işlemin yapılmasındaki amacın toplumda yaşayan bir kısım insan yerine toplumu oluşturan her bir bireyin yararına yapılmak istenmesi, idareyi işlemi yapmaya iten sebebin toplumun faydasına bir işlem olacağı yönünde kanaat oluşması ve keyfilikten uzak şekilde gerçek bir sorunun çözümüne yönelik işlem yapma isteği olarak tanımlanabilir.³⁰⁰

İmar planlamasının en belirgin sonuçlarının kişilerin mülkiyet hakları üzerinde olduğu düşünüldüğünde, imar planlaması ve buna bağlı yapılan düzenlemelerde; keyfilikten uzak, kamu yararını sağlama hedefiyle, Anayasa'da düzenlenen hak ve hürriyetleri engelleyici nitelikte olmayan, şeffaf ve objektif bir şekilde hareket edilmelidir.³⁰¹ Bunun yanında hukuk devleti olmanın doğal bir sonucu olarak, planlamada kişi ya da kurum bazlı olarak değil; planlaması yapılan alan ve o alanda yaşayan insanların tamamının yararına hareket edilmelidir.³⁰² İmar planlamasında belirli kişi yahut zümreye ayrıcalık düşünülerek değişiklik yapılması hukuka aykırı olup; ancak kamu yararı, planlama bölgesinin ihtiyaçları ve planlamada sahip olunması gerekli şartların varlığı halinde değişiklik yapılması gerekmektedir.³⁰³

İmar planlamasında kamu yararı, esasen yukarıda idari işlemin maksat (amaç) unsuru içerisinde yer alan bir alt başlık olmasına rağmen; idari yargı mercilerince başlıca inceleme konusu yapılmakta ve idarenin imar planlaması işlemini kamu yararı amacıyla yapıp yapmadığı detaylıca incelenmektedir.³⁰⁴

³⁰⁰ Maytalman Baloğlu, İmar Planlarının İptali, 60.

³⁰¹ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 232.

³⁰² Kara, "İmar Planı/Değişikliği Davalarında Feragat", 12.

³⁰³ Ulutaş, İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri, 148.

³⁰⁴ Büyükelioğlu, "İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri", 6-7.

İmar Planları, kapsadığı alandan alınacak bilimsel veriler ışığında; konut, işyeri, ulaşım ve iletişim altyapısı ile sosyal donatı ve kültürel altyapı alanlarına ilişkin bölgedeki ihtiyaçları, planlama alanına ilişkin imkanlar nispetinde en iyi şekilde yerine getirme ve ilgili bölge insanına en kaliteli yaşama düzeyini sağlama hedefiyle hazırlanmalıdır.³⁰⁵ Danıştay kararlarında yeşil alanın azaltılması, park yerinin yapılaşmaya açılması, kamu hizmetine ayrılmış alanlara yönelik planlarda amaç değişikliği, eğitim ve öğretime ayrılmış alanların ihtiyaç bulunmasına rağmen ticari plana çevrilmesi gibi çeşitli hallerde, yapılan plan yahut plan değişikliğinin kamu yararı bulunmaması nedeniyle hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir. Bunun yanında planların hazırlanması ve değiştirilmesinin bölgenin doğal, tarihi ve kültürel değerleri ile geleneksel dokusunun korunmasına aykırı hususlar içermesi, kamu yararına aykırı görülmüştür.³⁰⁶

Danıştay, ancak zorunluluk olması halinde imar planlarının değiştirileceğini, yapılması zorunlu görülen değişikliklerin ise planların uygulanmasına yönelik var olan problemleri çözme amaçlı olması gerektiğini belirterek; kamu yararına uygun şekilde eğitim alanı olarak ayrılan bir taşınmazın, değişiklikle üniversite vakfı lehine petrol istasyonu olarak planlanmasının kamu yararına aykırı bir işlem olduğuna karar vermiştir.³⁰⁷

Danıştay verdiği bir başka kararında; yeşil alan ve sağlık tesisi olarak planlanmış taşınmazın bu niteliğinin kaldırılarak mesleki eğitim ve dini tesis alanına dönüştürülmesine ilişkin plan değişikliğinde, kamu yararının bulunup bulunmadığının detaylıca araştırılmasını; şayet kamu yararı bulunmadığı tespit edilirse ilgili plan değişikliğinin iptal edilmesi gerektiğini ifade etmiştir.³⁰⁸

³⁰⁵ İnceyol, “Uygulama İmar Planı Tadilatlarında Plan Değişikliği Ölçütlerine Uygunluğun Araştırılması”, 14.

³⁰⁶ Karavelioğlu – Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, 159-160.

³⁰⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K.1999/4900 (19 Ekim 1999)

³⁰⁸ “..Uyuşmazlıkta tespiti gereken husus; alanda bulunan yeşil alanın kaldırılarak yerine mesleki eğitim tesisi alanı önerilmesi ve sağlık tesisi alanının dini tesis alanı olarak belirlenip belirlenemeyeceğidir. Sosyal alt yapı niteliğindeki taşınmazlarla ilgili plan değişikliklerine saptanan kriterler doğrultusunda birtakım koşullar getirilmesindeki temel amaç bu yerlerin sağlıklı bir çevre oluşturmaları için korunmalarını sağlamaktır.

Bu itibarla, yeşil alanın kaldırılarak yerine mesleki eğitim tesisi alanı önerilmesi ve sağlık tesisi alanının dini tesis alanına dönüştürülmesine ilişkin plan değişikliğinin sosyal altyapı tanımı kapsamındaki iki işlevden birisinin diğerine üstün kamu yararı görüşü doğrultusunda seçimi olarak değerlendirilmesi suretiyle incelenmesi gerekmektedir. Bu inceleme sonunda üstün kamu yararının bulunulmasının tespiti halinde eşdeğer yer aranmayacağı sonucuna varılmıştır.

Danıştay bir başka kararında ise imar planlarında kamu yararı ve üstün kamu yararı ilkelerine ilişkin olarak; imar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanında özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olguların yanı sıra "üstün kamu yararı" ilkesinin de gözetilmesinin zorunlu olduğunu belirtmiştir. Kararda, imar planlarının temel amaçlarından birinin, kamu yararının korunması ve bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda toplumun genel kullanımına açık kentin rekreasyon alanlarına olan ihtiyacını giderebilecek nitelikte yeşil alan türünde alanların üretilmesi olduğunu belirten Danıştay, kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan biri olduğunda duraksama bulunmayan park ve rekreasyon alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu revizyon imar planında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vermiştir.³⁰⁹

3.3.2.2. Hiyerarşi İlkesine Aykırılık

Planlama ve imar planlarında hiyerarşi, alt ölçekli planlamanın üst ölçekli planlamaya uygun olma zorunluluğunu ifade etmektedir. Planlama, kademeler arası birbirine bağlı olarak gelişen, plan kademelerinin de birbirini tamamlar nitelikte bir birliktelik ve bütünlük içerisinde olduğu bir bilimdir.³¹⁰ Bir bölgeye ilişkin yapılacak planlama, plan hiyerarşisi açısından kendisinden üstte yer alan planlamaya uygun, bu planların ana amaçlarını destekler nitelikte ve dolayısıyla üst ölçekli planlamanın hükümlerine uygun olmalıdır.³¹¹

Planlamada hiyerarşi ilkesi, bütüncül ve birbiri ile uyumlu bir şekilde planlama yapma ve bunun sonucunda da sağlıklı ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacını taşımaktadır. Planlama hukukunun en önemli ve gerekli ilkelerinden olan hiyerarşi ilkesine aykırı yapılan planlar hukuka aykırı olmaktadır.³¹² Planların yapımında hiyerarşiye uygunluk zorunluluğunun

Bu durumda plan değişikliğini zorunlu kılan sebeplerin bulunup bulunmadığı, dava konusu imar planı değişiklikleri ile getirilen kullanımların yer seçiminin uygun olup olmadığı, üst ölçekli planlara uygun olup olmadıkları, şehircilik ilkeleri planlama esasları ve kamu yararı yönünden değerlendirilerek, ayrıca park alanının mesleki teknik eğitim alanına ve sağlık alanının dini tesis alanına dönüştürülmesinde sosyal donatıların birbiri ile ikamesi anlamında yukarıda yer verilen belirlemeler de dikkate alınarak yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11623 (19 Aralık 2022).

³⁰⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1997/3020 (17 Haziran 1997).

³¹⁰ Uzun, İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi, 32.

³¹¹ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 211-213.

³¹² Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 189.

bulunması düzenli ve sağlıklı kentleşmenin sağlanmasının yanında planlama bölgesi içerisindeki ihtiyaçları giderici ve bölgenin özellikleri göz önüne alınarak yapılaşmanın sağlanmasına hizmet etmektedir.³¹³

İmar planlamasının geçmişten günümüze gelişme sürecinde hiyerarşi ilkesi çeşitli değişkenlikler göstermiş, son durumda ise plan hiyerarşisine uygunluk ve bütünlük ilkesi o denli önem ve güç kazanmıştır ki, örneğin bir alanda nazım imar planı hazırlanıp uygulamaya konulmadan, o bölgeye ilişkin alt ölçekli plan niteliğindeki uygulama imar planı uygulamaya konulamayacaktır. Danıştay tarafından geliştirilen içtihatlar da hiyerarşiye uygunluk hususu imar planlarına ilişkin davalarda önemli inceleme konusu olmakta ve hiyerarşi ilkesine aykırı planların iptal edildiği görülmektedir.³¹⁴

Yukarıda anlatılanlar kapsamında imar planlarında hiyerarşi ilkesine aykırılık sonucu doğuran ve dolayısıyla yargılama konusu olmaları halinde plan iptal gerekçesi olarak ortaya çıkabilecek bazı hususlar alt başlıklar halinde anlatılacaktır.

3.3.2.2.1. Üst Ölçekli Planı Olmayan Alanlarda Alt Ölçekli Plan Yapılması

Bir alan veya bölgede yapılaşmanın başlaması veya devam etmesi için o alanda planlamanın ve imar planlarının yapılmış olmasının şart olduğunu ifade etmiştik. Öncelikle planlamanın nazım imar ya da uygulama imar planları gibi sadece imar planlarından ibaret olmadığı da düşünüldüğünde bir bölgenin imar açısından planlanması için üst ölçekli plan bulunması zorunluluğu olmadığını ifade etmek gerekir. Bu durum İmar Kanunu'nun 5. maddesindeki tanımda; nazım imar planlarının, eğer kendinden önce yapılan ve üst kademede yer alan bölge yahut çevre düzeni planları varsa bu planların ana hedef ve stratejilerine uygun olması gerektiği şeklinde belirtilmiştir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere nazım imar planı yapılabilmesi için o bölgede çevre düzeni planı yapılmış olması şart değildir. Ancak yapılan bir çevre düzeni planı varsa, yapılacak olan nazım imar planı bu plana uymak zorundadır.

Buna karşılık İmar Kanunu'nun yine "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde; uygulama imar planının nazım imar planının ilke ve hedeflerine uygun şekilde çizileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Kanunun lafzından da anlaşılacağı üzere uygulama imar planı, daha önce hazırlanıp onaylanmış nazım imar planına göre hazırlanmak zorundadır. Bu nedenle de bir bölgede henüz

³¹³ Muratoğlu, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, 167.

³¹⁴ Karavelioğlu – Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, 134

onaylanmış bir nazım imar planı olmadan uygulama imar planı yapılması halinde, bu durum plan hiyerarşisine aykırı olacak ve yapılan uygulama imar planının iptali gerekecektir.

Yukarıda açıklanan hiyerarşisi ilkesine aykırılık durumuyla ilgili pek çok yargı kararı bulunmaktadır. Danıştay kararlarında özellikle uygulama imar planının yapılması için planlama bölgesini kapsayan nazım imar planının bulunması zorunluluğu belirtilmiş, verilen kararlarda nazım imar planı olmayan bölgelere ilişkin uygulama imar planı yapılamayacağından, idare tarafından yapılan uygulama imar planının hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Danıştay başka bir kararında ise; “...planların kademeli birliktelik ilkesi uyarınca oldukça büyük bir alanda öngörülen sosyal ve teknik altyapı alanlarının nazım imar planının ölçeği, tanımı ile uygulama imar planını yönlendirme işlevi dikkate alındığında yer itibarıyla 1/5000 ölçekli nazım imar planında gösterilmesi gerekirken gösterilmediği dolayısıyla planın ölçeğinin gerektirdiği ayrıntı düzeyinde hazırlanmadığı, bazı alanlarda gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının bazı alanlarda gösterilmeyerek alt ölçekli uygulama imar planına bırakıldığı bu suretle plan bütünlüğünün bozulduğu ve uygulama imar planını yönlendirme işlevini tam olarak yerine getiremediği anlaşılan dava konusu 1/5000 ölçekli nazım imar planının tümünün plan yapım yöntem ve tekniklerine, planlama esaslarına ve mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Öte yandan, dava konusu 1/5000 ölçekli revizyon nazım imar planının iptali istemiyle başka taşınmaz sahipleri tarafından açılan davalarda, Mahkemelerce kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarının imar mevzuatına aykırı bir biçimde şematik olarak gösterildiği, fiziki mekan anlamında planlanmadığı, kentsel mekandaki gösterimlere/kararlara ilişkin herhangi bir mekansal tanımlama yapılmadığı, 1/5000 ölçekli nazım imar planı ölçeğinin işlevsiz bırakıldığı, böylelikle ölçekler arasındaki hiyerarşik uyumun bozulduğu gerekçesiyle 1/5000 ölçekli nazım imar planının iptaline karar verildiği ve kararların temyizi neticesinde onanmasına karar verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak dava konusu nazım imar planının hukuka uygun olmadığı anlaşıldığından bu plana dayanılarak onaylanan dava konusu uygulama imar planında da hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” değerlendirmelerine yer vererek; nazım imar planının yargı kararıyla iptali sebebiyle, iptal edilen nazım imar planı dayanak alınarak hazırlanan uygulama imar planının da hukuka aykırı olacağını belirtmiştir.³¹⁵

³¹⁵ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10880 (08 Aralık 2022).

Danıştay imar planlarındaki hiyerarşi ilkesine ilişkin olarak verdiği bir başka kararında; 1/25000 ölçekli nazım imar planının iptaline karar verildiğini, bu imar planına dayanılarak kabul edilen 1/5000 ölçekli nazım imar planının dayanaktan yoksun kaldığını ve bu nedenle de üst ölçekli plan kararları doğrultusunda hazırlanarak kabul edilen dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planının hukuka aykırı olduğunu kabul etmiştir.³¹⁶

3.3.2.2.2. Üst Ölçekli Plandaki İlke ve Kararlara Aykırı Plan Yapılması

Planlamada hiyerarşi ilkesi imar hukukuna yön veren en önemli ilkelerinden biridir. Bu durum İmar Kanunu'nda da açıkça belirtilmiştir. İmar Kanunu'nun "Mekânsal Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesinde mekânsal planların; içerdiği bölge ve hedefleri yönünden mekânsal strateji planlarına aykırı olmaksızın; çevre düzeni planı ve imar planları kademelerinden oluştuğu ve planlaması yapılan her plan türünün kendisinden üstte yer alan planın ana ilke ve hedeflerine uygun şekilde hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Kanunda yer alan bu açık hüküm nedeniyle bir bölgeye ait planlama, varsa üst ölçekli planlamaların ilke ve kararları ile uyumlu olmak zorundadır. İmar planları açısından, nazım imar planları; planlama bölgesinin genel kullanım şekillerini, yerleşmeye uygun alanlarının gelişeceği bölge ve bu bölgenin büyüklüklerini, nüfus yoğunluğunu ve ulaşımına ilişkin sistemleri gösterici olmasının yanında; uygulama imar planlarının çizilmesine yol gösterici ve

³¹⁶ "...Kanun hükümleri uyarınca alt ölçekli planların üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine, stratejilerine ve kararlarına uyumlu olması zorunludur. Planların kademeli birlikteliği ve planlama hiyerarşisi olarak da adlandırılan bu ilke gereği alt ölçekli planın hukuki denetiminin yapılabilmesi üst ölçekli planın varlığına bağlıdır. Aksi halde alt ölçekli plan dayanaksız kalacağından hukuka uygunluğundan söz etmek mümkün olmayacaktır.

Bakılan uyuşmazlıkta, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin de dayanağı niteliğinde olan Sakarya Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 10.12.2012 tarih ve 396 Sayılı kararı ile onaylanan, 08.04.2013 tarih ve 4/164 Sayılı belediye meclisi kararıyla değişikliğe uğrayıp kesinleşen 1/25000 ölçekli nazım imar planının Sakarya 2. İdare Mahkemesi'nin 31.10.2014 tarih ve E:2013/788 ve K:2014/946 Sayılı kararı ile tümüyle iptaline karar verildiği, bu kararın Dairemizin 03.10.2017 tarihli E:2015/2290, K:2017/7093 Sayılı kararı ile onandığı görülmüştür.

Bu durumda, uyuşmazlık konusu taşınmazı kapsayan alanda kabul edilen 1/25000 ölçekli nazım imar planında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verildiği görüldüğünden, bu imar planına dayanılarak 13.05.2013 tarihinde kabul edilen 1/5000 ölçekli nazım imar planının dayanaktan yoksun kaldığı sonucuna ulaşılmış, bu itibarla üst ölçekli plan kararları doğrultusunda hazırlanarak kabul edilen dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planında hukuka uygunluk bulunmamıştır..." Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/102 (05 Ocak 2022).

bu planları yönlendirici şekilde hazırlanmaktadır.³¹⁷ Bu bağlamda da, uygulama imar planının, nazım imar planının ilke ve kararlarına aykırılık taşımadan, bu planın ilke ve kararlarının uygulanmasına hizmet etmesi kanuni bir zorunluluktur.

Örneğin 1/5.000 ölçekli nazım imar planında tarım alanı olarak korunacağı belirtilen bir alanın, daha sonra yapılan uygulama imar planı ile konut alanı olarak yerleşime açılması halinde plan hiyerarşisine aykırılık oluşacak ve yapılan uygulama imar planının iptali gerekecektir.³¹⁸ Bunun yanında, çevre düzeni planında orman alanı yahut mevcut durumunun korunması gerekli bir alan olarak belirlenen yerin, daha sonra yapılacak nazım imar planı yahut uygulama imar planı ile yerleşime açılması, ticaret yapılaşmasına izin verilmesi gibi işlemler hiyerarşi ilkesine aykırılık taşıyacaktır. Bunun yanında, imar planlarının değiştirilmesi aşamasında; uygulama imar planının nazım imar planının ilke ve kararlarına aykırı olduğu gerekçesiyle, üst ölçekli nazım imar planının, uygulama imar planına göre şekillendirilmesi işlemi de hukuka aykırı olacaktır. Zira hiyerarşi ilkesi gereği, üst ölçekli planlar kendilerinden sonra gelecek alt ölçekli planlara yol gösterici olduğundan alt ölçekte yer alan planlama türlerinin kendisinden üstte yer alan planlara aykırı içerikte çizilmesi imar hukukuna aykırılık taşıyacaktır.³¹⁹ Danıştay bir kararında; dava konusu taşınmazların 1/5000 ölçekli imar planına aykırı olarak, konut alanından ticaret alanına dönüştürüldüğünü, bu durumla üst ölçekli plana aykırı olan dava konusu 1/1000 ölçekli imar planı değişikliğinde imar mevzuatına uyarlık bulunmadığını, bu nedenle de dava konusu işlemin iptali yönünde verilen kararın onanması gerektiğini kabul etmiştir.³²⁰

Alt ölçekli planın üst ölçekli plana aykırı olmasının, yapılan planlamanın iptalini gerektirdiği yönünde çok sayıda yargı kararı bulunmaktadır. Danıştay kararları arasında; 1/5000 ölçekli nazım imar planında park alanı ve sağlık tesisi şeklinde planlanan bölgenin, idare tarafından hazırlanan uygulama imar planı işlemi sonucunda yerleşim ve barınma alanına dönüştürülmesi işleminin hukuka aykırı olduğuna ilişkin kararlar bulunmaktadır.³²¹ Danıştay tarafından verilen bir kararda; nazım imar planında akaryakıt ve LPG satış ve servis istasyonu

³¹⁷ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 557.

³¹⁸ Ergen, İmar Planları, 534.

³¹⁹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 65.

³²⁰ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2004/1780.

³²¹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2010/4743 (12 Mayıs 2010)

olarak nitelendirilen taşınmazın, uygulama imar planında yeşil alan olarak nitelendirilmesinin hiyerarşi ilkesine aykırı olacağı belirtilmiştir.³²²

Danıştay bir başka kararında, alt ölçekli planla birlikte üst ölçekli plana dava açılması hususuna ilişkin olarak; çevre düzeni planlarının büyük ölçekli planlamalar olduğunu, bu planlar ile getirilen ilke ve hedeflerin ancak alt ölçekte yapılacak imar planlarıyla hayata geçirilmesinin mümkün olduğunu, bu kapsamda çevre düzeni planının yapımının ardından yürürlüğe konulan alt ölçekli imar planlarının bu planın uygulama işlemi gibi görülmesi gerektiğini belirterek; sonradan yapılan ve yürürlüğe konulan alt ölçekli imar planı ile birlikte bu planın dayanak aldığı üst ölçekli çevre düzeni planına karşı da dava açılabileceğini belirtmiştir.³²³ Danıştay bir başka kararında, uygulama imar planı ile nazım imar planı arasındaki kademeliğe ilişkin olarak; imar mevzuatı uyarınca 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının, üst ölçekli imar planlarına uygun hazırlanması gerektiğini, alt ölçekli planla üst ölçekteki yoğunluğu geçecek biçimde yapı ve yoğunluğun artırılmasında imar hukukuna aykırılık olacağını belirtmiştir.³²⁴

3.3.2.3. Hazırlanma Amaç ve Niteliğine Aykırı Plan Yapılması

İmar planları, yapılış amaç ve türlerine göre hukuksal açıdan farklı neticeler doğurmaktadır. Bu durum, imar planlarının sahip olduğu nitelik farklılığından ortaya çıkmaktadır. Örneğin çevre düzeni planları; barınma, sınai ve zirai sektörlerle ait ilerleme bölgelerini ve ana sektörler açısından alt ölçek planlara yol gösterici şekilde ana hedef ve stratejileri düzenleyen plan iken; nazım imar planları bu kriterleri daha küçük ölçekle daha kapsamlı bir şekilde düzenleyen plan niteliğindedirler. Bu bağlamda çevre düzeni planının, nazım imar planından daha genel nitelikli plan olduğu görülmektedir. Bu nedenle, imar planlarının hazırlık süreçlerinde, imar planının sahip olması gereken nitelikler göz önüne alınmalı, yürürlüğe konulacak planın imar hukuku ve planlama ilkeleri kapsamında kendi ölçek ve niteliğine göre esaslar getirmesine özen gösterilmelidir. Aksi halde, niteliği ile amacı arasında çelişki bulunan planlamanın iptali gündeme gelebilecektir.³²⁵

³²² Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/5391 (09 Mayıs 2022).

³²³ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), K. 2022/4073 (29 Aralık 2022).

³²⁴ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/11542 (19 Ekim 2021).

³²⁵ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 228.

Danıştay verdiği bir kararında; 1/5000 ölçekli nazım uygulama planı ile ticari faaliyet alanı şeklinde planlanan bir alana ilişkin plan notlarında yer alan; “yeşil ve sosyal donatı alanının planın kapsadığı parsellerden aynı oranda yapılacak kesintilerle oluşacağına” dair hükmü, nazım imar planlarında uygulama imar planlarının sonuçlarını doğuracak nitelikte hüküm bulunamayacağından bahisle hukuka aykırı bulmuştur.³²⁶

Danıştay başka bir kararında; üst ölçekteki planların kademe olarak kendisinden altta yer alan planlamalara göre daha geniş ve ayrıntı içermeyen planlar olduğunu, plan ölçeğinin küçüldükçe planın içerdiği ayrıntının artacağını, bu doğrultuda alt ölçekli planların daha kapsamlı ve detaylı olmasının işin niteliği gereği olduğunu belirterek üst ölçekli plana aykırı olmamak şartıyla alt ölçekli planlarda bir takım yeni ve diğer kullanım kararlarının getirilmesinin hukuka aykırı olmayacağına karar vermiştir.³²⁷

Danıştay bir başka kararında ise imar planlarının kademeli birlikteliği ilkesi uyarınca, uygulama imar planlarının nazım imar planlarına uygun olarak hazırlanması esas olmakla birlikte sosyal donatı alanlarını artırıcı küçük alan gerektiren fonksiyonların uygulama imar planlarında ayrılmasının, üst ölçekli nazım imar planlarına aykırılık teşkil etmeyeceğine karar vermiştir.³²⁸

3.3.2.4. Plan İlkeleri ile Genel Planlama Esaslarına Aykırılık

İmar planlarının yapımı, plan yapımına hazırlık aşamasından planın kesinlik kazanmasına kadar ki süreçte sıkı şekil şartlarına tabidir.³²⁹ Bu bağlamda da imar planlarının hazırlık ve yapım çalışmaları ile onaylanarak kesinleşmesine dek geçen süreçte imar mevzuatında bulunan kanuni şekil şartlarına aykırı hareket edilmesi halinde bu planlar hukuken sakat olacak ve yargılama konusu olmaları halinde iptal edilme riski taşıyacaktır.³³⁰

İmar planlarının hazırlanması sürecinin; planlamaya ilişkin hedefleri belirleme, hedeflere yönelik araştırma ve çözüm önerileri oluşturma, bu doğrultuda bir planın hazırlanmasına karar verme, hazırlanan planın onay süreci ve onaylanan planın uygulamaya konulması gibi çeşitli evrelerden oluştuğunu belirtmiştik. İşte bu evrelerde uyulması gereken esaslar ve ilkeler

³²⁶ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2000/4203.

³²⁷ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

³²⁸ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9928 (21 Kasım 2022).

³²⁹ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 44.

³³⁰ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 256.

MPYY’de açıkça düzenlenerek; planlamanın genel hedef ve amaçlarının belirlenmesi ile planlar arasındaki uyumun sağlanması gibi pek çok konuda uygulamaya yol gösterilmesi hedeflenmiştir.

Bu esas ve ilkelerden birincisi MPYY’nin “Genel Planlama Esasları” başlıklı 7. maddesinde yer almaktadır. Bu maddede MPYY’ye göre yapılacak bütün çeşit ve ölçekteki planların tabi olduğu esas ve yönergeler ile planların çizim yöntemleri, planlarla ilgili kurallara ve anlamlandırmalara yer verilmiştir.

Bu esaslardan en önemlisi sayılabilecek düzenleme; planların, kamu yararı amacıyla yapılacağına ilişkin düzenlemedir. Planlamanın kamu yararına uygunluğu konusunda gerekli açıklamayı yukarıda yapmıştık. Bu maddede yer alan önemli düzenlemelerden birisi de planların; kademe ile ölçeklerine ve kendinden sonra yapılacak alt kademedeki planlara yol göstermesi; üst ölçekli planların, alt kademede yapılacak olan planlara mekânsal nitelikte hedef koyma, yol gösterme ve ilke belirlemesidir. Bu düzenleme ile özellikle çevre düzeni planından başlayarak sırasıyla nazım imar planı ve uygulama imar planı arasındaki uyumun sağlanması, bu uyumla birlikte de sağlıklı, düzenli ve gelecekteki gelişmelere hazırlıklı şehirlerin kurulması hedeflenmiştir.³³¹

Bu maddede yer alan diğer bir düzenleme mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile nazım imar planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamayacağına ilişkindir. Bu düzenlemenin; üst kademe planları yapılan yerlerde, uygulama imar planı yapılmadan yapılaşmanın engellemesi amacıyla olduğu ve böylece sağlıklı kentleşmeyi hedeflediği söylenebilir. Planların, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemeyeceğine ilişkin düzenleme de düşünüldüğünde; bu esaslar ile planlamayı yapan idarenin, planlamanın her bir türüne ilişkin çalışmayı ayrı ayrı yapmaya zorlandığı ve dolayısıyla da ilgili bölgede yapılan planlamanın bölgenin tüm özelliklerini kapsar şekilde yapılmasının sağlanmaya çalışıldığı açıktır.³³²

Burada açıkladığımız hususlar dışında MPYY’nin 7. maddesi planlamaya ilişkin diğer bir takım genel esasları da düzenlemektedir. Bu genel esaslar arasında her türlü değerlerin korunması ile kullanım yöntemlerinin belirlenmesi ve aralarındaki dengenin yerine getirilmesine yönelik esaslar yer almaktadır. Ayrıca planlama bölgesinde yapılacak bina ve

³³¹ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 189.

³³² Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

eklentilerin kalitesinin yükseltilmesi ile çevre sağlığının azami düzeyde korunmasına ilişkin ilke ve esasların belirlenmesi, yapılacak planlarda çevresel ve teknik bilimsel çalışmaların esas alınacağı hükmü düzenlenmiştir. Son olarak da plan yapımına, plandan etkilenecek kişilerin katkılarının alınması amacıyla gerekli çalışmaların yapılması gerektiği ile ulaşım ve iletişim alt yapısının bölgenin bütün ihtiyaçlarını karşılar nitelikte planlanması gerektiğine yönelik esaslar sayılmıştır.

MPYY’de yer alan esas ve ilkelere ilişkin ikinci düzenleme “İmar Planı İlkeleri” başlıklı 21. maddedir. Bu maddede hazırlanacak imar planlarına ilişkin ana ilkeler düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler imar planlarının hazırlık aşamasına ilişkin yapılacak çalışmaların neler olduğu, imar planlarının yeterliliği haiz müellifler tarafından yasa ve mevzuat düzenlemeleri yönünden gerekli duyulan bilimsel veriler baz alınarak hazırlanması zorunluluğu, bölgedeki canlı yaşamı üzerinde zararlı etkileri olabilecek doğal afet bölgeleri, enerji iletim kanalları gibi alanlara yönelik ilgili birimlerin görüş ve önerilerinin imar planlarına yansıtılacağı, imar planlamasında araç yoğunluğunun giderilmesi, toplu ulaşım sistemlerinin etkin şekilde kullanılmasının amaçlanması ve yaya ulaşımının kolaylaştırılmasına ilişkin kurgulamanın esas olduğu gibi detaylı hükümleri içermektedir.

Bu hükümlerin ana amacının da insanın sağlıklı yaşamını önceleyen, düzenli ve çevresel şartları iyileştirilmiş şehirlerin ve yaşam alanlarının kurulması olduğu anlaşılmaktadır. Buradan hareketle de bu maddede yer alan ilkelere aykırılık taşıyan imar planlarının iptalinin gerekeceği açıktır. Nitekim yargı kararlarında trafik yoğunluğunu aşırı artıran, insan sağlığına olumsuz etkiler getiren, gerekli kurum görüşleri alınmayan planların iptalle sonuçlandığı görülmektedir.³³³

3.3.2.5. Planlama Esasları ve Şehircilik İlkelerine Aykırılık

İmar planlarının iptali davalarında, planlama esasları ile şehircilik ilkelerine aykırılık hususu, birbirini tamamlayan ve iç içe geçmiş terimler olarak mahkemelerin iptal gerekçeleri içerisinde sıkça karşımıza çıkmaktadır.³³⁴ Danıştay karar ve içtihatlarında da yer bulan bu terimlerin İmar Kanunu yahut imara ilişkin diğer mevzuatta herhangi bir tanımı bulunmamaktadır. Esasen planlama kavramı içerisinde soyut bir yer tutan bu terimlerin yeknesak bir şekilde tanımının yapılması da mümkün görünmemektedir.

³³³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11785 (22 Aralık 2022).

³³⁴ Büyükelioğlu, “İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri”, 7.

İmar planlarının yapımı ve değiştirilmesi özellikle son yıllarda sıkı şekil şartlarına bağlanmış; planlama hukuku bilimsel bir alan haline gelmiştir. Bu bağlamda da yapılacak planın yahut plan değişikliğinin belirli bazı ilke ve esaslara bağlı olarak ortaya çıkma zorunluluğu doğmuştur.³³⁵ Nitekim imar mevzuatında yapılan son değişiklikler de planlamanın ana ilke ve esaslar çerçevesinde yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu zorunluluklar sonucu ortaya çıkan terimlerden biri olan planlama esasları; yürürlükte bulunan imar mevzuatının içerdiği tüm ilke, esas ve şartları yerine getirmek ve imar planlarına hakim olan başta kamu yararı ilkesi olmak üzere diğer ilkelere uygun olarak; objektif, keyfilikten uzak, şeffaf ve asıl olarak planlama bölgesinin ihtiyaçlarını göz önüne alan, bilimsel çalışmalarla desteklenmiş bir plan yapılmasını anlatmaktadır.³³⁶

Planlama esasları teriminin alt terimi olarak da düşünebileceğimiz şehircilik ilkeleri ise çarpık kentleşme sorununun bir çözümü olarak, bir şehrin içerisinde bulunan nüfusun ihtiyaç duyduğu sosyal, çevresel ve fiziksel ihtiyaçların o şehirde giderilmesini sağlayacak ve bunun yanında şehrin geçmişten gelen tarihsel dokusu ile değerlerini korumayı da göz ardı etmeyecek şekilde imar planlaması yapılmasını tanımlayan bir terimdir.³³⁷

Şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına ilişkin mevzuatta karşımıza çıkan en net belirlemeler MPYY'nin "Standartlar" başlıklı 11. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; imar planlarının yapımı ve değişikliklerinde, planlama bölgesi ve özellikleri ile gelecekteki ihtiyaçlarına yönelik perspektif ışığında; şehir yaşamı, sosyal hayat ve ulaşım ile iletişim gibi sistemlerin alt ve üstyapıları açısından belirlenen asgari şartlar ile bunlar için gerekli arazi büyüklük oranlarına uyulacağı, sit ve koruma bölgelerinde yapılacak değişikliklerin koruma amaçlı imar planı kararları ile belirleneceği, kenti ziyaret eden turist sayısı ile senenin belli kısmında bölgede yaşayanların da plandaki nüfus projeksiyonunda göz önüne alınarak geleceğe yönelik plan yapılması gerektiği, bölgenin trafik ve otopark sorunlarına çözüm sağlanmasının amaç edinileceği gibi bir takım standartlar yer almaktadır. Bu madde incelendiğinde, Yönetmelik ile imar planlamasında bir standart oluşturmaya çalışıldığı, planlama esasları ile şehircilik ilkelerinin düzenlendiği görülmektedir. Ayrıca yine MPYY'nin "Yürüme Mesafeleri" başlıklı 12. maddesi ile, kentte yaşayan kişilerin ihtiyaçlarını bulunduğu yere yürüme mesafesi içerisinde gidermelerinin amaçlandığı ve bunun yanında her

³³⁵ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 389.

³³⁶ Maytalman Baloğlu, İmar Planlarının İptali, 61.

³³⁷ Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, 193-194.

insanın gereksinim duyduğu sosyal donatı alanlarının da kişilere yakın olarak planlanması gerektiği düzenlenmiştir.

Son olarak da yine MPYY'nin 25. maddesinde imar planı değişikliklerinde sosyal donatı alanları ve teknik hizmetlerin geliştirilmesinin esası olduğu, mevcuttaki planların belirlediği sosyal donatı alanları ile hizmet altyapısının mevcut durumunu azaltıcı plan değişikliğinin düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu madde ile getirilen esaslara göre; planlarda yer alan sosyal donatı alanları ile hizmet noktalarının sonlandırılması, azaltılması yahut konumunun değiştirilmesine yönelik plan değişiklikleri zaruret hali dışında yapılamayacaktır. Ayrıca bu tür noktalara ilişkin azaltıcı yahut sonlandırılmasına yönelik işlemin, bu tesislerden fayda sağlayacağı bölge içinde yeni eşdeğer alanın belirlenmesi şartıyla olabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda anlattığımız mevzuat hükümleri bağlamında, imar mevzuatında planlama esasları ile şehircilik ilkeleri içerisinde sayılabilecek çokça düzenleme bulunduğu, planlama esasları ile şehircilik ilkelerinin asıl amacının planlamanın en iyi şekilde yapılmasını temin etmek olduğu görülmektedir.³³⁸ Bu kapsamda da yapılan planlamanın planlama esasları ile şehircilik ilkelerine aykırılık taşıması durumunda mahkeme tarafından iptal edileceği açıktır. Planlama yapan idarelerin bu ilke ve esaslar doğrultusunda hareket etmesi ise gerek sağlıklı kentleşme ve düzenli yapılaşma gerekse de planlamanın iptalle sonuçlanmaması için önem taşımaktadır.

Danıştay bir kararında imar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanı sıra özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olgular nedeniyle "üstün kamu yararı" ilkesinin de gözetilmesinin zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Kararda, davaya konu taşınmazla ilgili alana ilişkin nazım imar plan paftasının onaylı örneğinin davalı idareden temin edilerek incelenmesi ve 10 metrelik yolların bu ölçekteki planda yer almaması halinde, 10 metrelik yolun kaldırılması yolunda yapılan uygulama imar plan değişikliğinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından uygunluğunun yerinde yaptırılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenecek rapor dikkate alınmak suretiyle değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir.³³⁹

³³⁸ Yılmaz, İmar Planlarının Hukuki Rejimi, 395.

³³⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2011/879 (18 Nisan 2011).

Danıştay sosyal donatı alanlarına ilişkin olarak; sağlıklı bir yaşam alanı oluşturulmasının konutun sadece fiziksel özellikleri ve konfor koşullarıyla sınırlı olmadığını, konutun güneş alması ve aydınlık olması ile otopark sorunlarının çözümüne ilişkin karar getirilmesinin önemli olduğunu kararlarında belirtmiştir. Danıştay ayrıca toplu yapıların özendirilmesi, yapıların mimarisinin kısıtlanmaması, yapıların rüzgar alması, güneşlenmesi ve havalandırması ile parsel içinde otopark sorunlarının çözümlenmesi ile oluşacak geniş açık alanlarda peyzaj düzenlemesi yapılmasının yanında daha kullanışlı ve ekonomik konut elde edilerek kentsel yaşam kalitesi yükseltilmesine katkı sağlamak amacı ile büyük parsellerin oluşturulmasına ilişkin plan notlarının modern planlama anlayışına uygun olduğunu ifade etmiştir. Danıştay bu hususlara ilişkin bir kararında, yapılaşmayı özendirmek ile farklı konut arzı yaratmak, diğer kentsel sorunlara katkı yapmak amacı ile planlama alanında yaşayacak nüfusa konut çeşitliliği sunumuna yönelik yaklaşımın; şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olduğunu belirtmiştir.³⁴⁰

3.3.2.6. Plan Yapımındaki Teknik Detaylara Aykırılık

3.3.2.6.1. Yeterlilik Sahibi Olmayan Müellif Tarafından Plan Yapılması

Plan yapımı yahut değiştirilmesi teknik detayların yer aldığı ve üzerinde bilimsel çalışmaların yapılmasını da gerektiren birtakım hususlar taşımaktadır. Bu nedenle yapılan planların sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla plânların yapımını bu bilgiye ve tecrübeye sahip kişiler üstlenmelidir. İşte bu doğrultuda planların yapımını üstlenen kişi yahut kişiler müellif olarak adlandırılmaktadır.³⁴¹

Mevzuatımızda Plân Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik (Müellif Yönetmeliği) yürürlüğe konularak, bütün alanlarda İmar Kanunu yahut farklı yasalar uyarınca hazırlanacak her tür ve ölçek düzeyindeki planların yapımı ve bu plan yapımını yüklenecek müelliflerin yeterliliği düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin 4. maddesinde yer alan tanıma göre ise müellif; plan yapımını yükümlenebilmek için aranan şartları taşıyan ve bu şartlara özgü yeterlik belgesi sahibi olan gerçek veya tüzel kişiyi ifade etmektedir.

Plan yapımı, içerdiği zorluklar ve teknik detaylar kapsamında bilimsel bir çalışmayı gerektirir. İmar Kanunu, bu çalışmaların ve plan hazırlıklarının; uzmanlık alanı, faaliyet gösterdiği iş kolu ve yasalara göre şehir plancılarının, mühendislerin ve mimarların

³⁴⁰ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

³⁴¹ Cafer Ergen, İmar Planları (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), 266.

üstleneceğini düzenlemiştir. MPYY'nin "İmar Planı İlkeleri" başlıklı 21. maddesinin 4. fıkrası ise planların, plan hazırlama konusunda uzman ve yeterliliğini almış müelliflerce yasa ve diğer mevzuat düzenlemelerine göre belirlenen bilimsel çalışmalarının yapılması suretiyle hazırlanmasının şart olduğunu hüküm altına almıştır.

Bu kapsamda da plan yapımının şekil şartlarının yerine getirilmesi ve sağlıklı planlamanın yapılması amacıyla, plan türüne göre yeterlilik şartları belirlenen müellifin o planın yapımını üstlenmesi gerekmektedir.³⁴² İmar planı yahut değişikliğinin, yeterlilik belgesi bulunmayan müellif tarafından hazırlanması halinde; Danıştay ve İdare Mahkemelerince yargılamaya konu işlemin iptaline karar verilmektedir.

Danıştay tarafından verilen bir kararda; *"İdare Mahkemesince dava konusu plan değişikliğinin, ilgili olduğu alan veya nüfus esasına göre belirlenen grubunda (D grubu) yeterlilik belgesi bulunan müellifçe hazırlanmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ise de imar planına konu alanın 550 hektar ile sınırlı olduğu ve bu alan için gerekli olan söz konusu müellifin "E" grubu yeterlilik belgesi sahibi olduğu anlaşılmaktadır.*

Bu durumda; 550 hektarlık alanda 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı tadilatının (E grubu) yeterlilik belgesi bulunan müellifçe hazırlandığından, uyuşmazlık konusu parselin plan bütünlüğü içindeki konumu, plan bütünlüğü, üst ölçekli planlara uygunluğu, söz konusu alanda yapılaşma kriterlerine göre irdelenmek suretiyle imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerine uygun olup olmadığı hususlarının incelenerek bir karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır." değerlendirmeleri yer almakla; dava konusu taşınmazlara yönelik 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı tadilatının (E grubu) yeterlilik belgesi bulunan müellifçe hazırlanmasının hukuka uygun olduğu, bu durumun tespitinin ardından uyuşmazlık konusu parselin plan bütünlüğü içindeki konumu, plan bütünlüğü, üst ölçekli planlara uygunluğu, söz konusu alanda yapılaşma kriterlerine göre irdelenmek suretiyle imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerine uygun olup olmadığı hususlarının incelenerek bir karar verilmesi gerektiğini belirtmiştir.³⁴³

Danıştay, planın yeterlilik şartlarına haiz olan müellifçe hazırlanması gerektiğine ilişkin bir başka kararında; dava konusu imar planı değişikliklerinin, nüfus yönünden D, alan büyüklüğü

³⁴² Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 126.

³⁴³ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9941 (21 Kasım 2011).

yönünden C planlama alanı grubuna dahil olduğu; alanlara ve nüfus projeksiyonlarına göre bulunan gruplar birbirinden farklı olduğunda o yerleşme için hangi esasa göre belirlenen grup daha üst ise yerleşme o grupta sayılır kuralı uyarınca da "C grubu" yeterlilik belgesine sahip müellifçe hazırlanması gerektiği anlaşıldığından, "F grubu" yeterliliğe sahip müellifçe hazırlanan dava konusu imar planı değişikliklerinin yeterliliğe haiz müellifçe yapılmadığını, dolayısıyla dava konusu imar planı değişikliklerinde bu yönden de hukuka uyarlık bulunmadığını ifade etmiştir.³⁴⁴

3.3.2.6.2. Gerekli Analizler ile Toplanması Gerekli Verilerin Eksik Olması

Plan yapımı, yukarıda belirttiğimiz üzere, idari işlem olmasının yanında çeşitli bilimsel verilerin sentezlenmesiyle oluşan ve bu veriler ışığında hazırlanması gereken önemli bir süreçten oluşmaktadır. Bu bilimsel verilerin planın sağlıklı ve niteliğine uygun olarak yapılmasında önemli rolü bulunmaktadır. Ayrıca plan yapımı, ölçek türüne göre kendine has bir takım teknik ve gösterim metotları içermekte olup hazırlanacak planlar bu tekniğe uygun olmalıdır.

Bu hususta, MPYY'nin "Araştırma ve Analiz" başlıklı 8. maddesi planlamaya ilişkin veriler ve bu verilerin kullanılmasına yönelik birtakım düzenlemeler içermektedir. Bu maddenin 1. fıkrasına göre, planların hazırlanması sürecinde, planın çeşidi ile ölçeği baz alınarak ve mevzuatta düzenlenen başlıklarla ilgili olarak; gerekli yerlerden bilgi, çalışma örnekleri, görüş ve talepler alınarak gerekli sentez, yer çalışmaları ve araştırmaların yapılması zorunludur.

Bu verilerin yanında; planlama alanının statüsü, büyüklüğü ve kapsamı açısından; bölgenin ihtiyaç veya çözülmesi gerekli hususlarına göre raporlar düzenlenmesi gerektiği kanuni hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, bölge nüfusuna ilişkin araştırmalar ve gelecek perspektifi, binaların mevcut şartlarının tespiti, afet durum analizi vesair araştırmalar ile çevrenin yapısı hakkındaki çalışmaların; bilimsel veriler ışığında, mali, sosyal, geleneksel ve siyasi yönlerinin araştırılması ve sorunların analizinin de yapılacağı düzenlenmiştir.

İmar planlamasının ana hedeflerinden olan sağlıklı ve düzenli kentleşme ile canlı yaşamının korunması amacıyla; AVM, organize sanayi bölgeleri ve depolama şeklindeki büyük kullanım yerlerine özgü alanların belirlenmesinde; nüfusun gelecekteki yerleşim pozisyonu, ulaşım ve iletişim altyapısının çalışma kapasitesi gibi bazı hususlar nazara alınarak bunlara göre analizler

³⁴⁴ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11665 (20 Aralık 2022).

yapılmalı ve bu çalışmalar ışığında planların hazırlanması gerekmektedir. Planlamanın kentin dokusunda yahut kültürel hazinesinde kaybolmaya sebebiyet vermemesi sağlanmalıdır.³⁴⁵

Yukarıda yer alan bilimsel ve teknik hususların yanında MPYY'nin 22. maddesi, imar planlarının hazırlanması sürecinde eşik analizi çalışmasının yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla plan yapımı sürecinde yaşam ve barınma bölgelerinin tespiti için, çevresel verilerin ve planlama bölgesi özelinde yapılan bilimsel çalışma sonuçları ile diğer hususların beraber değerlendirilerek eşik analizinin düzenlenmesi zorunluluk arz etmektedir. Planlamada eşik analizinin eksik olması, yapılan planlamanın hukuka aykırı olarak yapıldığını göstermekte ve bu şekil şartına aykırı planlamaların iptalle sonuçlanmasına sebebiyet vermektedir.

3.3.2.6.3. Planlamanın Eksik Hususlar İçermesi

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde çeşitli imar planları tanımlanmış ve bu tanımlamada planların plan hükümleri, notları ve raporuyla beraber bir bütün olduğu düzenlenmiştir. Bunun yanında MPYY'nin "Genel Planlama Esasları" başlıklı 7. maddesinde planların; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütün halinde olduğu belirtilmiştir. Bu hükümler, pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu açısından herhangi bir eksikliğin olması durumunda, ilgili planın kanuna aykırı olacağını ve bu planın yargılamaya konu olması halinde iptal edileceğini göstermektedir.

Yine MPYY'nin 9. maddesinde planlara yönelik ölçek ve yapılış hedef ve stratejilerini barındıran plan raporu hazırlanacağı düzenlenmiştir. Buradan hareketle plan raporunun planın yapım amacını açıklayan bir belge olduğu söylenebilir. Plan yapımının yanında değişikliklerinde de değişiklik nedeni, değişiklikten beklenen nihai sonuç ve plan değişikliğine ihtiyaç duyulan nedenleri detaylıca belirten plan raporunun düzenlenmesi şarttır.

Plan raporunda; planın kademesi, ölçek boyutu, içeriği ve türü açısından; misyon, hedef ve politikalar düzenlenerek; bölgeye ilişkin planlama ilke ve stratejileri, ulaşım ve iletişim sistemleri, bölgenin verimli kullanılması, sağlığın ve çevrenin korunması, alan kullanım dağılımı tablosu şeklindeki birtakım konularda açıklamalara yer verileceği düzenlenmiştir.

3.3.2.7. Mahkeme Kararına Aykırılık

Genel düzenleyici idari işlem niteliğindeki imar planları, idari yargı mercilerinde inceleme ve denetleme yapılarak iptal edilebilme ihtimali bulunan işlemlerdir. Bu bağlamda da yürürlüğe

³⁴⁵ Karavelioğlu – Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, 159-160.

konulan bir imar planının, yapılan yargılama sonrası iptal edilmesi halinde o planın kapsadığı alan planlı alan hüviyetini yitirerek plansız kalmaktadır.³⁴⁶ Plansız kalan bu alanların tekrar imar planına kavuşturulması gerekmektedir.

İdare, yargı kararıyla iptal edilen imar planının yerine yapacağı yeni imar planlamasında, yargı kararında belirtilen ve imar planının iptali için gerekçe gösterilen hukuka aykırılıkların tamamını gidermek suretiyle planlama yapmalıdır.³⁴⁷ Örneğin yargı kararında imar planının asgari sosyal donatı alanları ile yeşil alanları içermemesi gerekçesiyle iptal edilmesi durumunda; idarece yapılacak yeni planlamada asgari sosyal donatı alanları ile yeşil alanların belirlenmesi gerekecektir. Aksi durumda yapılan yeni planlama işlemi de hukuka aykırılık taşıyacak olup yargılama konusu olması durumunda iptalle sonuçlanabilecektir. Diğer bir anlatımla, yargı kararlarını uygulamadan tekrarlanan plan işlemleri iptalle sonuçlanabilecektir.³⁴⁸

Danıştay tarafından verilen bir kararda, belediye meclisi kararı ile onaylanan nazım imar planı tadilatının mahkemece iptal edilmesinden sonra, yeniden tesis edilen nazım imar planı işleminde; mahkemece verilen iptal kararında belirtilen eksikliklerin giderilmediği ve yargı kararı ile iptal edilen planın çok küçük değişiklikler dışında tekrar yürürlüğe konulduğu gerekçesiyle planda şehircilik ve planlama ilkeleri ile kamu yararına ve hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle planın iptaline karar vermiştir.³⁴⁹

Danıştay, bir başka kararında; dava konusu otelin üzerinde yer aldığı bölgenin özellikli konumu itibarıyla sözü edilen binaya kat ilavesi veya kanat şeklinde eklenti yapılmasına gerek şehircilik ve planlama ilkeleri gerekse kamu yararı yönleri ile uyarlık bulunmadığı kesin hüküm halini alan yargı kararıyla saptanmış olmasına karşın; aynı nitelikte inşaat imkanı sağlayacak şekilde tesis edilen plan değişikliği işleminin yargı kararını bertaraf etmek sonucunu doğuracağı gerekçesiyle aynı nitelikte inşaat imkanı veren yeni plan değişikliği işleminin de iptaline karar vermiştir.³⁵⁰

³⁴⁶ Ergen, İmar Planları, 563.

³⁴⁷ Cenk Şahin, “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi – Eleştirel Bir Bakış”. İstanbul Hukuk Mecmuası 76/2 (Nisan 2018), 10.

³⁴⁸ Maytalman Baloğlu, İmar Planlarının İptali, 64.

³⁴⁹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2004/4948 (15 Ekim 2004).

³⁵⁰ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1990/325 (12 Mart 1990).

Danıştay yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin bir başka kararında ise dava konusu nazım imar planı revizyonunun aynı alana ilişkin önceki 1/25.000 ve 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin iptali yolunda kesinleşen yargı kararlarının gereklerine uygun olup olmadığının ve önceki imar planı değişikliklerinin temel kurgusu ve kararlarının korunmasında ısrar edilerek, yargı kararlarını bir kez daha işlevsiz kılmaya yönelik planlama yapıp yapılmadığının denetlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu kararında, davaya konu nazım imar planı revizyonu ile proje alanına getirilen kullanım kararlarının imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine, planlama tekniklerine ve kamu yararına uygunluğunun gerekli görülmesi halinde yeniden keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması veya ek bilirkişi raporu alınması suretiyle, davalı yanında müdahilin iddiaları da göz önünde bulundurularak ortaya konulması ve elde edilecek sonuca göre yeniden bir karar verilmesi gerektiğine karar vermiştir.³⁵¹

Danıştay, mahkemece iptaline karar verilen plan işlemlerinin yeniden yapılması sırasında; yargı denetimi sonucunda verilen mahkeme kararlarının uygulanmamasının, yargı denetimini etkisiz ve dolayısıyla anlamsız hale getireceğini belirterek; uyuşmazlıkta iptal edilen parselasyon işleminin hukuka uygun olarak tesis edilmesi yerine, işlemin dayanağını oluşturan uygulama imar planının hukuka aykırı bulunan işleme uygun hale getirilmesi amacıyla ıslah imar planı olarak değiştirilmesi suretiyle davalı idarenin mahkeme kararını uygulanmaktan kaçındığına karar vermiştir.³⁵²

Danıştay bir başka kararında ise yargı kararlarına ısrarla uymamanın Anayasanın 138. maddesine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesiyle güvence altına alınan adil yargılanma hakkına ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğuna karar vermiştir.³⁵³

³⁵¹ Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3455 (23 Mart 2022).

³⁵² Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/8453 (17 Haziran 2021).

³⁵³ “Bu itibarla, davalı idarelerce yargı kararlarının gereklerinin makul süre içinde yerine getirilmesi gerekirken; önceki planların temel kurgusu ve kararları korunarak, yapılaşma koşullarında anlamlı olmayan değişiklikler yapılmak suretiyle iptale konu işlevlerin ve nüfus yoğunluğunun korunmasında ısrar edildiği, bu şekilde yargılama faaliyetinin etkisiz kılınmaya çalışıldığı anlaşıldığından, dava konusu nazım imar planı değişikliklerinin Anayasanın 138. maddesine, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesiyle güvence altına alınan adil yargılanma hakkına ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.” Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3487 (23 Mart 2022).

3.4. İmar Planı Davalarında Yürütmenin Durdurulması

3.4.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı ve İtiraz

İdari işlemler sahip oldukları “hukuka uygunluk karinesi” sayesinde, o işlemin iptali yahut geri alınmasına dek hukuk aleminde sonuç doğurmaya devam ederler. Öyle ki bir idari işlemin iptali amacıyla dava açılrsa dahi, bu dava, konusunu oluşturduğu idari işlemin yürütülmesini engellemez.³⁵⁴ İdareye verilen bu büyük güç sayesinde, bir idari işlem yapıldığı andan itibaren hukuka aykırı olsa dahi hukuki sonuç doğurmaya başlar. İşte idarenin elinde bulunan bu büyük güce karşı, hukuka aykırılık iddiasıyla açılan davalarda, idarenin dava konusu işlemi devam ettirememesi adına hukukumuzda yürütmenin durdurulması (YD) müessesesine yer verilmiştir. İdari yargı mevzuatında bulunan YD kurumu, idari bir işlem veya kararın geçici olarak uygulanmasının engellenmesini amaçlayan ve davanın sonuçlanmasına dek verilen bir tedbir kararıdır. Bu kararın asıl amacı, talepte bulunanın telafisi güç ve imkansız zararlara uğramasını önlemek veya hakkaniyeti sağlamaktır.³⁵⁵

YD hususu İYUK madde 27’de düzenlenmiş ve şartları burada belirlenmiştir. Dava konusu edilen bir idari işlem hakkında YD kararı verilebilmesi için ilgili işlemin yürürlüğünün devam etmesinin telafisi güç veya imkânsız zararlara sebebiyet vermesi ile dava konusu idari işlemin hukuka açıkça aykırı olması bulunması şartlarının her ikisinin birlikte ortaya çıkması gerekmektedir. Yargı merciinde YD hususunun incelenebilmesi için, işlem hakkında YD kararı verilmesi talebinin açıkça beyan edilmesi gerekmektedir.³⁵⁶

YD talebine ilişkin karar, davalı idarenin dava konusu edilen idari işlem hakkında savunma vermesinin, yahut savunma süresinin geçmesinin ardından yapılacak inceleme ile verilecektir. Ancak uygulanması ile sonuçları hemen ortaya çıkan ve etkisi sona erecek işlemler hakkında, idari makamın cevabı beklenmeksizin de YD kararı verilebilir. Örneğin bir yıkım kararına karşı açılan iptal davasında, idarenin cevabının beklenilmesi yıkımın gerçekleşmesine sebebiyet verebileceği için bu tür durumlarda idarenin savunması alınmaksızın YD kararı verilebilecektir.

Burada idari yargı makamınca savunma alınmadan YD kararı verilmesi halinde, idarenin savunmasının alınmasının ardından YD hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir. Ayrıca YD’ye ilişkin karar gerekçesinde, dava konusu idari işlemin ne gerekçeyle açıkça

³⁵⁴ İYUK, md. 27.

³⁵⁵ Yıldırım - Çınarlı, Türk İdari Yargılama Usulü Dersleri, 250.

³⁵⁶ Sancakdar - Önüt, İdari Yargılama Hukuku, 287.

hukuka aykırı olduğunun ve dava konusu idari işlemin uygulanmasının ne tür telafisi güç veya imkânsız zararlar doğuracağına belirtilmesi gerekmektedir. Bunların yanında, idari yargı makamınca YD'ye ilişkin şartların bulunmadığına kanaat getirilmesi halinde, idarenin cevap ve savunması beklenmeden talebin reddine karar verilebilecektir.³⁵⁷ Hakkında YD kararı verilen idari işleme ilişkin davalar, idarenin devamlılığı ve hizmetlerin kesintiye uğramaması amacıyla öncelikle incelemeye alınarak karara bağlanacaktır.

Mahkemelerce verilen yürütmenin durdurulmasına yahut reddine ilişkin kararlar belirli bazı durumlar dışında kesinlik taşımamaktadır. YD taleplerine ilişkin kararlara karşı, kararın taraflara tebliğinden itibaren 7 gün içerisinde itiraz hakkı bulunmaktadır.³⁵⁸ Bu itirazlar, kararı veren mahkemeye göre belirlenen mercie yapılmaktadır. Bu kararlardan Danıştay dairelerince verilenler hakkında idari veya vergi dava daireleri kurullarına, bölge idare mahkemesince verilenler hakkında kararı veren bölgeye en yakın bölge idare mahkemesine ve son olarak idare ve vergi mahkemelerince verilen kararlara karşı ise mahkemenin bağlı olduğu bölge idare mahkemesine itiraz edilecektir. İtiraz mercileri, yapılan itirazları dosyaların kendilerine geliş tarihi itibarıyla 7 gün içinde karara bağlamak zorundadırlar. İtiraz neticesinde verilen kararlar kesin karar niteliğindedir.³⁵⁹

İdare, yapmış olduğu işlem hakkında verilen YD kararının tebliğinden itibaren 30 günü geçmemek üzere, kararın içeriğine göre gecikmeksizin işlem yapmak, yaptığı işlemi durdurmak yahut eylemde bulunmak zorundadır.³⁶⁰ Bu zorunluluğa aykırı hareket edilmesi halinde idareye karşı görevli ve yetkili mahkemede maddi yahut manevi tazminat istemli dava açılabilir.

3.4.2. İmar Planı Davalarında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Etkileri

Yukarıda yer verdiğimiz üzere idari işlemlere karşı açılacak davada talep üzerine idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilebilecektir. İdarenin genel düzenleyici idari işlemi niteliğindeki imar planlarına karşı açılacak iptal davasında da imar planının yürütmesinin durdurulması talep edilebilir.³⁶¹ Bu bakımdan idari işleme ilişkin genel kurallar kapsamında mahkemelerce YD talebi incelenerek karara bağlanmaktadır. İmar planı davalarında YD kararı

³⁵⁷ Bahtiyar Akyılmaz vd., Türk İdari Yargılama Hukuku (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023), 463.

³⁵⁸ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 319-320.

³⁵⁹ Maytalman Baloğlu, İmar Planlarının İptali, 78.

³⁶⁰ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 315.

³⁶¹ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 358.

uygulamada sıklıkla karşılaşılan bir durum olarak göze çarpmakta ve genellikle mahkemelerce davaya ilişkin bilirkişi raporunun mahkemeye sunulmasının ardından raporun içeriğine göre verilmektedir.³⁶²

İmar planının iptali davalarında YD kararı verilmesi, planın uygulanması ve etkileri bakımından önemli bir husustur. Zira mahkeme uygulamalarında; iptali istenen imar planlarıyla alakalı olarak genellikle YD kararı verilmektedir. Bu nedenle de özellikle parsel yahut ada bazındaki imar planı değişiklikleri YD kararı ile karşılaşmakta ve bu durum planın etkilediği taşınmaz malikleri ve yatırımcıları açısından bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki; idarenin her işleminde olduğu gibi, uygulamaya konulan imar planına ilişkin idari işlem hakkında da verilen YD kararı, kararın tebliğinden itibaren 30 günü geçmemek üzere uygulamaya konulmak zorundadır.³⁶³ Daha önce de belirttiğimiz üzere, bu zorunluluğa aykırı hareket edilmesi halinde idareye karşı tazminat istemli dava açılması gündeme gelecektir.³⁶⁴ Burada idare, kanunen verilen 30 günlük süreyi, YD kararı dolayısıyla yapacağı işleme hazırlanması için verilmiş bir süre olarak kabul etmeli, bu süreyi zorunluluk hali dışında keyfi olarak sonuna kadar kullanmamalıdır.³⁶⁵

Diğer belirtilmesi gereken bir husus ise; nazım yahut uygulama imar planı gibi ana planların tamamına karşı açılan iptal davalarında verilebilecek YD kararının planın tamamına mı yoksa belirli bazı kısmına mı ilişkin olduğunun mahkemelerce açıklanması gerekliliğidir. Zira nazım yahut uygulama imar planı gibi çok büyük alanları kapsayan planlamaların tamamı hakkında verilebilecek bir YD kararı o alanın tamamında etki gösterecek, bölgenin yapılaşma ve gelişmesini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu bağlamda, mahkemelerce iptal davasına konu edilen planların hangi hükümleri açısından YD kararı verildiğinin kararda açıklanması mağduriyetlerin önüne geçecektir.

Son olarak belirtilmesi gerektiğini düşündüğümüz husus ise imar planı davalarında verilen YD kararının planın iptali gibi sonuç doğurup doğurmadığıdır. Mahkemece imar planı davalarına ilişkin verilen YD kararı, davanın esasına ilişkin bir karar olmayıp tedbir niteliği taşımaktadır.³⁶⁶ Bu bakımdan da YD kararı verilen imar planı işlemi hukuken son bulmamakta

³⁶² İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 532.

³⁶³ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 357.

³⁶⁴ Yılmaz, Hukuk Devleti İlkesi Açısından İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, 133.

³⁶⁵ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 543.

³⁶⁶ Atay, İdari Yargılama Hukuku, 315.

ancak uygulanması başka bir karara dek durdurulmaktadır. Bu bağlamda baktığımızda, YD kararının bir nihai karar olmadığı açık olsa da özellikle imar planı davalarında iptal gibi etki göstermektedir. YD kararı verilmesi ile plana dayalı olarak devam eden inşa faaliyetleri durdurulmakta, inşa faaliyetine hazırlık olarak yapılacak ruhsat başvurusu ve sair tüm süreçler akamete uğramaktadır.³⁶⁷ Bu nedenle mahkemelerce imar planı iptali davalarında YD kararı verilmesi, iptale eş sonuçlar doğurmaktadır.

YD kararı verilen plan yerine idarenin tekrardan plan yapıp yapamayacağı konusu burada gündeme gelebilir. Belirtmek gerekir ki, idare var olan bir idari işlemini, yeni bir işlemle kaldırabileceği gibi işlemin bazı hükümlerini değiştirerek yeni eklemeler yapabilmektedir.³⁶⁸ Bu açıdan idare, maddi ve hukuki şartların değişmesi ile düzenleyici işlemini her zaman değiştirebilir yahut kaldırabilir. Bunun yanında idare, yaptığı işlemi yapıldığı tarihten itibaren geri alabilme yetkisine de sahiptir.³⁶⁹

İmar planları açısından ise, idare, yaptığı bir imar planı hakkında bir takım hukuka aykırılıklar nedeniyle dava açıldığını ve bu davada mahkeme tarafından YD kararı verildiğini öğrendiğinde; bu işlemin hukuka aykırılığına kani olması halinde, dava konusu imar planı işleminde değişiklik yapabileceği gibi bu işlemi hukuken kaldırarak baştan yeni planlama işlemi de yapabilecektir.³⁷⁰ Her ne kadar uygulamada çok karşımıza çıkmasa da idareler; kaldırma veya değiştirme yetkilerini kullanarak, dava konusu imar planları nedeniyle mağduriyetleri oluşan yahut faaliyetleri duran kişilerin bu mağduriyetlerini giderebilir.³⁷¹ Burada dikkat edilmesi gereken husus, idarenin dava konusu edilen ve YD kararı verilen imar planındaki hukuka aykırılıkları; işlemi kaldırarak veya değiştirerek gidermeyi amaçlamasıdır. Aksi takdirde mahkeme kararlarını uygulamamak adına, eski işlemi yenilemek tekrardan hukuka aykırılıkların doğmasına sebebiyet verebilecektir.

³⁶⁷ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 532.

³⁶⁸ Akyılmaz vd., Türk İdare Hukuku, 476.

³⁶⁹ Şahin, “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi – Eleştirel Bir Bakış”, 5.

³⁷⁰ Altındağ, “İptal Davasına Konu İmar Planının Dava Devam Ederken Değiştirilmesinin İptal Davasına Etkisi”, 6.

³⁷¹ Şahin, “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi – Eleştirel Bir Bakış”, 7.

3.5. İmar Planı İptallerinin Sonuçları

İmar planının yargı kararıyla iptali birçok sonuç doğurmaktadır. İmar planının iptalinin ilk sonucu, planı iptal edilen alanın plansız alana dönüşmesidir.³⁷² Örnekle açıklamak gerekirse; Çanakkale ili Biga ilçesine ait uygulama imar planının yargı kararıyla iptal edilmesi halinde, Biga ilçesi artık uygulama imar planı olmayan bir yerleşim yeri olarak kalacak, Biga ilçesine ait iptal edilen uygulama imar planından önceki uygulama imar planları yürürlüğe girmeyecektir. Başka bir örnek olarak da Kahramanmaraş İli, Elbistan ilçesi, Orhangazi mahallesi 101 ada için yapılan uygulama imar planı değişikliğinin yargı kararıyla iptal edilmesi durumunda, bu 101 ada eski uygulama imar planı hükümlerine tabi olmaksızın plansız alan hüviyetine bürünecektir. Burada yetkili idare tarafından yapılması gereken ise yargı kararına uygun şekilde yeniden planlama işlemi yapmaktır.³⁷³ Burada değinilmesi gereken diğer husus ise ada yahut parsel bazlı olarak planın bir kısmıyla alakalı verilen iptal kararları, ilgili planın tamamının iptaline sebebiyet vermeyecek, yargı kararı dışında kalan alanlara ilişkin plan hükümleri hukuken var olmaya devam edecektir.³⁷⁴

İmar planının iptaline ilişkin üçüncü sonuç; plan kademesinde üst ölçekte bulunan planın iptal olmasının, o plana uygun ve üst ölçekli plan hükümlerine dayanılarak yapılan alt ölçekteki planın iptal olması hükmünü doğurmayacağıdır.³⁷⁵ Bu bağlamda bir bölgeye ait nazım imar planının iptal edilmesi, o bölgenin uygulama imar planını geçersiz kılmamaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, planlamadaki hiyerarşi ilkesi ile alt ölçekli planın üst ölçekli plana uygun olma zorunluluğu da düşünüldüğünde, üst ölçekli planın iptal edilmesine sebebiyet veren hususların, alt ölçekli planda da yer alması bir başka hukuka aykırılık sebebi olabilecektir. İdare tarafından alt ölçekli planın, üst ölçekli plandaki hukuka aykırılıklar göz önüne alınarak yeniden düzenlemesi gerekebilir. Yetkili idarelerin bu hususu göz ardı etmeden hızlı bir şekilde plan revizyonuna gitmeleri bölgede yaşayanların mağduriyet yaşamalarının da önüne geçecektir.

İmar planlarının iptalinde ortaya çıkan sonuçlardan bir diğeri ise verilen iptal kararının geçmişe yönelik olarak sonuç doğurması ve iptal edilen planın en baştan itibaren hükümsüz

³⁷² Ergen, İmar Planları, 725

³⁷³ İnceyol, “Uygulama İmar Planı Tadilatlarında Plan Değişikliği Ölçütlerine Uygunluğun Araştırılması”, 14-15.

³⁷⁴ Karavelioğlu – Karavelioğlu, İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi, 115.

³⁷⁵ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 367.

hale gelmesidir.³⁷⁶ Bu bağlamda ise iptal edilen plan doğrultusunda yapılan iş ve işlemler de dayanaksız kalacak ve plan iptalinin kesinleşmesi üzerine o işlemler de iptal olacaktır. Burada imar planının iptali üzerine, imar planına dayanak olarak yapılan işlemler hakkında yetkili idare tarafından gerekli durdurma, erteleme yahut iptal işlemleri yapılmalı, örneğin inşası devam eden yapılar mühürlenerek durdurulmalıdır. Zira yargı kararlarına harfiyen uymakla yükümlü yöneticilerin buna aykırı davranışları; haklarında cezai ve hukuki soruşturma açılmasına sebebiyet verebilir. Ayrıca belirtmek gerekir ki idarenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak, imar planı iptaline karar verilmesi halinde idarece herhangi bir işlem tesis edilmeden bu iptal kararının hukuki sonuçları ortaya çıkar.³⁷⁷

Son olarak, idarenin düzenleyici işlemi niteliğindeki imar planlarının yargılama sonucunda iptaline karar verilmesi halinde, imar planının iptal kararına dek doğurduğu hukuki sonuçların kazanılmış hak oluşturup oluşturmadığı hususuna değinmek istiyoruz. Yukarıda değindiğimiz üzere, imar planının yargı mercince iptali sonucunda o plan bütün sonuçlarıyla ortadan kalkmaktadır. Bu durumda da plan kapsama alanı plansız alan hüviyetine dönmektedir.³⁷⁸ Burada planın yargı mercince iptaline kadar geçen süreçte, plana dayalı şekilde yapılan yapıların ve yapımına devam edilen inşaatların plan iptalinden etkilenme durumu önem taşımaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki plana dayalı inşaat ruhsatı alınarak başlanan ve planın iptaline kadar ki süreçte tamamlanan yapılar kazanılmış hak olarak kabul edilecek ve plan iptalinden etkilenmeyecektir.³⁷⁹ Ancak plana dayalı alınan inşaat ruhsatı kapsamında inşaatına devam edilen yapıların, planın iptali halinde, bu zamana dek yapılan kısımlarının kazanılmış hak oluşturup oluşturmadığı hususu tartışmalıdır. Burada Danıştay kararlarında da bir yeknesaklık bulunmayıp her dosyanın özelinde ve mağduriyetleri engelleyici bir tutumda verilen kararlar göze çarpmaktadır.³⁸⁰ Kanaatimizce imar planlarının yargı mercince iptali durumunda, iptale kadar süreçte yapılan inşaatların da kazanılmış hak olarak korunması gerekmektedir. Zira imar planını ortaya koyan idarenin, hukuka aykırılığı nedeniyle planın iptal edilmesinde asli kusurlu olduğu düşünüldüğünde, plana dayalı olarak hukuka uygun inşaat ruhsatı alarak yapı yapmakta olan kişinin idarenin bu kusuru nedeniyle mağdur olmaması daha

³⁷⁶ Ergen, Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku, 714.

³⁷⁷ Şimşek - Hazar, İmar Davaları Rehberi, 366.

³⁷⁸ Ergen, İmar Planları, 725

³⁷⁹ İlgezdi vd., İmar Planları ve Davaları, 532.

³⁸⁰ Alkım Tural, İmar Hukukunda Kazanılmış Hak (Ankara: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2015), 105-115.

hakkaniyetli olacaktır. Bu durumda da idarenin, yapılacak yeni planlamada bu durumu göz önüne alarak; kişilerin en azından planın iptaline dek yaptığı inşaatları koruyucu şekilde davranması gerektiğini düşünmekteyiz.

3.6. İmar Plan Davalarında İstinaf ve Temyiz

Mahkeme kararlarının bir üst yargı merciine taşınması gerek adil yargılanma hakkı gerekse de yargı kararlarının denetlenebilirliği açısından son derece önemlidir. Ülkemizde 20 Temmuz 2016 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren istinaf kurumu sonrasında, idari yargı sistemimiz; ilk derece mahkemeleri, istinaf mahkemeleri ve temyiz mahkemeleri olmak üzere üç ayaklı sistem şeklinde oluşturulmuştur.

İmar planları davalarında verilen kararlar İYUK hükümleri kapsamında istinaf ve ardından temyiz incelemesine tabi kararlardır. Zira imar planı işlemleri, idarelerin düzenleyici nitelikteki işlemleridir ve İYUK madde 46'da düzenleyici işlemlere karşı açılan davaların temyizi kabil davalar olduğu düzenlenmiştir. Bu açıdan imar plan işlemlerine karşı açılan davalarda verilen kararlar talep halinde öncelikle istinaf incelemesine tabi tutulacak ve ardından temyiz edilebilecektir. İdari yargı mahkemelerince verilen kararlara ilişkin istinaf ve temyiz süreleri İYUK'ta düzenlenmiştir. İstinafa ilişkin hükümleri içeren 45. maddeye göre idari yargı mahkemelerince verilen istinafi kabil kararların istinaf süresi kararın ilgilisine tebliğinden itibaren otuz gündür. Bu süre içerisinde kararı istinaf merciine taşımak isteyen ilgilisi; Bölge İdare Mahkemesine hitaben yazdığı dilekçe ile başvuracak ve bu dilekçe karşı tarafa tebliğ edilecektir. Karşı taraf bu tebliğden itibaren otuz gün içerisinde cevap verme ve kararı istinaf etmemiş olsa dahi aynı dilekçe ile karşı istinaf talebinde bulunma hakkına sahiptir.

İstinaf mahkemesi cevap dilekçesinin verilmesi yahut süresinin geçmesi üzerine dosya üzerinden yapacağı incelemede; istinaf edilen mahkeme kararının hukuka uygun olduğuna karar vermesi halinde yapılan başvuruyu reddedecektir. Kararda maddi yanlışın varlığı halinde ise düzeltme imkanı olması halinde gerekli düzeltmeyi yapacak ve yine istinaf başvurusunun reddine karar verecektir. İstinaf mahkemesince yapılan incelemede istinaf edilen mahkeme kararının hukuka aykırı olduğunun tespit edilmesi durumunda yapılan istinaf başvurusu kabul edilerek istinafa tabi kararın kaldırılması yönünde karar verilecektir. Böyle bir durumda istinaf mahkemesinin incelediği dosyada esas hakkında yeni bir karar vermesi gerekir. Bu tür kararlardan İYUK 46. madde kapsamında temyizi kapalı olan kararlar kesin karar olacaktır. Ancak imar planlarına ilişkin davalar temyizi kabil davalardan olması hasebiyle istinaf kararı temyize açık olarak verilecektir.

İmar planına ilişkin açılan iptal davasında verilen istinaf mahkemesi kararının taraflara tebliğinden sonra taraflardan her ikisi de kararı temyiz etme hakkını haizdir. Bu durumda da kararı temyiz etmek isteyen taraf kararın kendisine tebliğinden itibaren yine otuz gün içerisinde kararı temyiz edebilir. Danıştay, incelediği temyiz dosyasında temyiz edilen kararı hukuka uygun bulur ise onanmasına; hukuka aykırı bulur ise bozulmasına karar verecektir. Bozma kararı sonrasında dosya ilgili mercie gönderilecek ve bu merci bozulan karara ilişkin dosyayı öncelikle inceleyerek işin esası hakkında yeniden karar verecektir. İlgili merci bozma kararına karşı uyma yahut ısrar kararı verebilir. Bozma kararına karşı ısrar edilmesi ve bu kararın temyizi halinde dosya konusuna göre Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca incelenir ve karara bağlanır. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararlarına uyulması zorunludur.

3.7. İmar Planlarının Yargısal Denetimine Dair Önerilerimiz

Uygulamada imar planlarına ilişkin davalar gerek bilirkişi incelemesinin uzun sürmesi gerekse dosyaların kapsamlı ve çok sayıda olması hasebiyle yıllarca sürebilmektedir. Bunun yanında ülkemizde ilk derece mahkemelerince verilen kararların istinaf ve temyiz edilme oranının yüksek olması nedeniyle gerek istinaf gerekse de Danıştay nezdinde dosyaların incelenmesi ve karara bağlanması süreci uzamaktadır. Ayrıca kararların Danıştay nezdinde bozulması durumunda bir hayli uzun süren yargılama sürecine tanıklık edilmekte ve on yılları bulan mağduriyetler oluşmaktadır. Bu mağduriyetlerin önüne geçilebilmesi adına öncelikle plan yapımında bulunan idarelerin, planların hukuka aykırılık oluşturmayacak şekilde ve azami kamu yararını sağlamak amacıyla yapılmasına dikkat etmeleri gerekmektedir.

Burada yargılama mercilerine ilişkin de bir hususu belirtmek gerekir. Şöyle ki; imar planlarının iptali amacıyla açılan davaları görmekte olan ilk derece idare mahkemelerinin, yargılama sürecine ait usul işlemlerini hızlı bir şekilde yerine getirerek gecikmeksizin keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırmak suretiyle kararlarını vermeleri gerek adil yargılanma hakkına ve gerekse de vatandaşların mağduriyet yaşamamalarına hizmet edecektir. Verilen kararlara yönelik istinaf incelemesi yapan bölge adliye mahkemeleri ile temyiz incelemesi yapan Danıştay ilgili dairesinin de özellikle planların iptali yönündeki kararları ivedi şekilde inceleyerek dosyanın hızlı bir şekilde kesinleşmesine hizmet etmeleri önem taşımaktadır.

İmar plan davalarının uzun yıllar boyunca devam etmesinin karşısında yapılacak bir düzenleme sonucunda, her türlü imar plan davasının temyiz incelemesine tabi olması düzeninden vazgeçilerek bazı plan işlemlerine ilişkin davaların istinaf kararı neticesinde kesinleşmesi yönünde bir düzenleme yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Zira il yahut ilçe

bazında yapılan uygulama imar planı veya nazım imar planlarının, bölgede yaşayan hemen herkesi ilgilendirmesi nedeniyle bu tür il yahut ilçe bazında yapılan planlamaların temyiz yoluna tabi olması yerindedir. Ancak plan kapsama alanının daha sınırlı olduğu, planlarda değişiklik yapılmasına ilişkin hazırlanan revizyon imar planlarına ilişkin davaların ise istinaf incelemesi sonucunda kesinleşmesinin ve dolayısıyla temyiz dışı bırakılmasının daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Zira daha sınırlı bir alan içerisinde yapılan ve belirli kişileri etkileyen revizyon imar planlarına ilişkin davaların, istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmesi, uzun süren temyiz incelemelerinin önüne geçecek, yargılamanın daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacak ve bu kapsamda da vatandaşların mağduriyetleri ile planların yürürlük sorunlarını azaltacaktır.

İmar planlarının idarenin genel düzenleyici işlemleri olmasından bahisle iptal davalarına konu olacağını yukarıda belirttik. Ancak imar plan davalarına ilişkin İYUK'da herhangi özel bir yargılama usulü belirlenmemiş olup bu davalar genel yargılama usulüne tabidir. Bu durum da imar planlarına ilişkin davaların uzun süre devam etmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda, İYUK'ta belirlenen ivedi yargılama usulünün imar planlarına ilişkin davalarda da uygulanması gerektiği kanaatindeyiz. Burada yapılacak kanuni düzenleme ile en azından il yahut ilçe bazında yapılan imar planlarına ilişkin iptal davalarının ivedi yargılama usulüne tabi olması daha yerinde olacaktır. Bu şekilde de uzun süren davalar neticesinde bir türlü istenilen verim alınamayan ve vatandaşların mağduriyetine de yol açan planların, daha hızlı bir şekilde yargı denetiminden geçirilerek kesinleşmesiyle bu tür olumsuz etkenlerin önüne geçilecektir.

İmar planlarına ilişkin davalarda yüksek oranda YD kararı verildiğinden bahsettik. Verilen YD kararı neticesinde de plan hükümleri askıya alınmakta ve bu planlara dayalı herhangi bir işlem yapılamamaktadır. Burada imar planlarına ilişkin davalarda YD kararı verilmesi durumunda, plan yapımında yetkili idareye, YD kararının ardından esasa ilişkin kararın verilmesini ve bu kararın da kesinleşmesini beklemeden yeni plan yapılmasını öngören bir kanuni düzenleme getirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira YD kararı verilmesi için İYUK'ta belirlenen idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi şartı da düşünüldüğünde; YD kararı verilen bir planın açıkça hukuka aykırılığı da kısmen açıklanmış olacaktır. Bu durumda açıkça hukuka aykırı olduğu mahkemece YD kararı ile belirlenen planlara ilişkin; idareye YD kararından sonra yeni planlamayı yapma görev ve yetkisi verilmesi durumunda, idarece kanuna aykırı yönleri ortadan kaldırılarak yeni planlama işlemi yapılacak ve bu durum yargılamaların uzun sürmesi nedeniyle ortaya çıkan mağduriyetleri giderecektir.

SONUÇ

İmar hukuku, teknik ve bilimsel veriler kullanılarak; insan ve canlı hayatına ilişkin yapılan araştırma ve değerlendirmeler bir araya getirilerek; sağlıklı ve düzenli çevre ile sürdürülebilir bir yaşamın amaç edinildiği bilim dalı olarak, içerisinde imar planlarını da barındırmaktadır. Bir bölgenin yerleşim ve gelişimine yönelik gelecek planlaması ile arazi kullanımlarına yönelik kararların yer aldığı imar planları tüm insanların hayatına etki etmesine rağmen; kendine has ve karmaşık yapısı dolayısıyla herkesçe anlam ve sonuçları kavranamayan bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar planlarının hukuki niteliği idarelerin kamu gücü ayrıcalığından faydalanarak tek taraflı bir irade beyanı sonucunda oluşturulduğu ve kapsadığı alandaki insanların yaşamını etkileyen, plan hüküm ve notlarıyla bir bütün olan, genel, soyut, süreklilik arz eden, kişilere bağlı olmayan, bir kez uygulanmakla etkisi tükenmeyen ve planlama bölgesinde kurallar getiren genel düzenleyici işlemlerdir. Bu kapsamda imar hukukunun idare hukukunun bir alt dalı olduğu ifade edilebilir.

Kapsadıkları alan büyüklüklerine göre türlere ayrılan ve çeşitli ölçeklerde hazırlanan imar planlarının; siyasi yapı, yerel yönetim yetkileri, planlama türü ve kapsama alanı değerlendirildiğinde; plan yapımında birden fazla idarenin yetkili olmasının bir zorunluluk olduğu ortaya çıkmakta ise de mevzuatımızda çok parçalı şekilde düzenlenen plan yapım yetkisi neticesinde bir yetki karmaşası olduğu da görülmektedir.

İmar planlarının, kamu gücü ayrıcalığından faydalanmak suretiyle, planın kapsadığı alandaki taşınmazların ve mülkiyet sahiplerinin, hak ve menfaat alanlarında hukuki sonuçlar doğurması; bu işlemin hem idari mekanizmalar hem de yargılama yoluyla denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Her biri kendisine özel teknik ve esaslara sahip olan bu iki denetim yolu; daha iyi bir imar planı ve dolayısıyla sağlıklı, güvenli ve huzurlu kent ve kentleşme ile çevre sağlığını önceleyen ve kültürel varlıkların korunduğu imar planlarının yapımı açısından son derece önem taşımaktadır. Bu doğrultuda her iki denetim yolunun da etkin ve objektif kriterler altında uygulanması, denetimin sağlıklı sonuçlar ortaya çıkarması açısından önemlidir.

İmar planlarının idari denetimine ilişkin tezimizde ulaştığımız sonuçlar ile ileri sürdüğümüz önerileri maddeler halinde belirtmek istiyoruz.

- i. Kanımızca idarelerin itirazları kapsamlı şekilde değerlendirmeleri ve haklılığı bulunan itirazları kabul suretiyle planda değişiklik yapmaları; hem hakkaniyete uygun olacak hem de açılan dava sayısını en aza indirerek idarenin sürekliliği ile imar planının kalıcılığını uzatacaktır.

- ii. İdarenin iç denetim mekanizmasına ilişkin bir öneri olarak; planlara gelen itirazların, sadece belediye meclisi yerine, idare ve planlama ile ilgili kuruluşlardan seçilen üyelerden oluşan bağımsız bir komisyon aracılığıyla değerlendirilmesinin daha etkili olacağı kanaatindeyiz.
- iii. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesince yapılan uygulama imar planları üzerindeki denetim yetkisinin; süre ve uygulama imar planının nazım imar planına uygunluğunun denetlenmesi sınırında tutulması yerinde bir düzenlemedir. Bunun yanında Bakanlığın idari denetim mekanizmasının, yerindelik denetimi boyutunda olmaması şartıyla, özellikle afetlere hazırlık ve afetlerden korunmak için gerekli bir denetim yolu olduğu kanaatindeyiz.
- iv. Bu kapsamda idari denetim mekanizmaları asıl amaç ve stratejisi doğrultusunda kullanıldığı takdirde; imar plan davalarının azalması, vatandaşların taleplerinin yerelde çözüme kavuşturularak onların imar planlarına karşı tutumlarının pozitif yöne evrilmesi, imar planlarında hukuka aykırılık doğmasının henüz en başında engellenmesi, planların bütünlüğünün sağlanması ve afetlere hazırlıkta yeknesak şekilde hareket edilmesi gibi olumlu sonuçlara neden olmaktadır.
- v. İmar planlarına ilişkin anlatılan idari denetim mekanizmalarının yanında; plan tür ve ölçeğine göre kurulan; her il bazında yapılan tüm planlamalara ilişkin itirazları inceleme yetkisi verilen; siyasi çekişmelerden bağımsız bir plan denetleme komisyonu kurulmasının, imar planlarının denetiminin daha sonuç odaklı ve etkili olması sonucunu doğuracağı kanaatindeyiz. Zira plan yapımında bulunan idarelerden tamamen bağımsız bir şekilde görev yapacak olan bu komisyon; alanında uzmanlaşmış kişilerden oluşacak, her türlü baskıdan uzak, siyasi ve idari çekişmelerden bağımsız bir şekilde görev yapacaktır.
- vi. Ayrıca idarelerin, işlemlerini kaldırma ve değiştirme yetkilerini kullanarak; dava konusu imar planları nedeniyle oluşan mağduriyetleri giderebilmesini mümkün görmekteyiz.

İmar planlarının yargısal denetimi ise idari denetime göre daha yavaş, sorunların büyümesini engelleyici özelliğinin daha az olduğu bir denetim yolu olarak görülmektedir. Ancak bu olumsuz durumların aksine yargısal denetim çok daha objektif kriterlerle yapılan, hukukun net ve etkili olarak kullanıldığı, bilirkişi raporları ve uzman görüşleri sayesinde bilimselliğin ön plana çıktığı, sonuçlarını geçmişe dönük olarak ortaya çıkaran bir denetim yolu olarak hızlı değil ama etkili bir denetim yoludur. Bu bağlamda da planlara ilişkin bütün sorun ve hukuka aykırılıkların idari denetim yahut başka bir mekanizmayla çözülemeyeceği de göz önüne alındığında yargısal denetim vazgeçilemez ve yadsınamaz bir yoldur.

İmar planlarının yargısal denetimine ilişkin tezimizde ulaştığımız sonuçlar ile ileri sürdüğümüz önerileri maddeler halinde belirtmek istiyoruz.

- i. Her türlü imar plan davasının temyiz incelemesine tabi olması düzeninden vazgeçilerek bazı plan işlemlerine ilişkin davaların istinaf kararı neticesinde kesinleşmesi yönünde bir düzenleme yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu doğrultuda revizyon imar planlarına ilişkin davaların istinaf incelemesi sonucunda kesinleşmesinin ve dolayısıyla temyiz dışı bırakılmasının daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Zira daha sınırlı bir alan içerisinde yapılan ve belirli kişileri etkileyen revizyon imar planlarına ilişkin davaların istinaf incelemesi neticesinde kesinleşmesi; uzun süren temyiz incelemelerinin önüne geçecek, yargılamanın daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacak ve bu kapsamda da vatandaşların mağduriyetleri ile planların yürürlük sorunlarını azaltacaktır.
- ii. İYUK'ta belirlenen ivedi yargılama usulünün en azından il yahut ilçe bazında yapılan imar planlarına ilişkin davalarda da uygulanması gerektiği kanaatindeyiz. Bu şekilde uzun süren davalar neticesinde bir türlü istenilen verim alınamayan ve vatandaşların mağduriyetine de yol açan planların; daha hızlı bir şekilde yargı denetiminden geçirilerek kesinleşmesiyle olumsuz etkilerin önüne geçilecektir.
- iii. İmar planlarına ilişkin davalarda YD kararı verilmesi durumunda, plan yapımında yetkili idareye; esasa ilişkin kararın verilmesini ve bu kararın kesinleşmesini beklemeden yeni plan yapılmasını öngören bir kanuni düzenleme getirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira açıkça hukuka aykırı olduğu YD kararı ile belirlenen planlara ilişkin, idareye YD kararından sonra yeni planlamayı yapma görev ve yetkisi verilmesi durumunda; idarece kanuna aykırı yönleri ortadan kaldırılarak yeni planlama işlemi yapılacak ve bu durum yargılamaların uzun sürmesi nedeniyle ortaya çıkan mağduriyetleri giderecektir.
- iv. YD kararının, planların hangi hükümleri açısından ve planın tamamına mı yoksa belirli bazı kısmına mı ilişkin olduğunun mahkemece açıklanması, mağduriyetlerin önüne geçecektir.

İmar planların uygulanmasının sağlanması da son derece önemlidir. Planların içerdiği düzenlemelerin harfiyen uygulanması, planın hedefine ulaşmasının en büyük şartıdır. Ancak hazırlık, onay ve yürürlüğe koyma aşamaları açısından son derece işlevsel olan imar mevzuatımız, hazırlanan planlarının uygulanmasını sağlama ve aykırı davranışları engelleme konusunda yeterli değildir.

İmar planlarının uygulanmasının denetimine ilişkin tezimizde ulaştığımız sonuçlar ile ileri sürdüğümüz önerileri maddeler halinde belirtmek istiyoruz.

- i. Türk Ceza Kanunu'nun 184. maddesinde "İmar Kirliliğine Neden Olma" suçu kapsamında maddede yer alan ceza miktarının artırılması, maddenin caydırıcılığını artırıcı bir etken olacaktır.
- ii. Plana dayalı verilen inşaat ruhsatları kapsamında, yapılan inşaatların idarelerce düzenli ve etkili olarak denetlenmesi; plana aykırı eylemlerin önüne geçecek, yapılan inşaatın izin verilen ölçülerde ve kurallara uygun olarak yapılmasını sağlayacaktır.
- iii. İmar planlarına aykırı yapılan yapılar için verilecek idari para cezalarının etkinliğinin artırılması açısından, Kanunda yer alan para cezası miktarının artırılması gerektiği kanaatindeyiz.
- iv. İmar planlarının uygulanmasının denetiminde ilgili idarelerce yapılması gereken en önemli işlemin, kaçak veya imara aykırı olarak yapımına başlanır başlanmaz, bu durumunun tespitinin yapılması olduğunu düşünmekteyiz. Zira kaçak ya da imara aykırı olarak yapılan inşaatın, ileri seviyelere gelmeden tespit edilerek hakkında gerekli idari müeyyideler ile gerekiyorsa yıkım kararının alınması; öncelikle inşaatı yapan kişinin daha fazla emek ve maddiyat harcamasına engel olacak ve kişilerin de mağduriyet yaşamalarının önüne geçecektir.
- v. Son olarak ise burada yaptığımız önerilerin daha etkin takibi ve uygulanması için, imar planlarına ilişkin özel bir uygulama kanunu çıkarılması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu sayede modern sayılabilecek durumdaki imar mevzuatımızın uygulanmasının sağlanması daha kolay olacaktır.

KAYNAKÇA

Akkaş Çağlar, Zeynep. “Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 7 (Haziran 2016).

Akyılmaz, Bahtiyar vd. Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 16. Basım, 2020.

Akyılmaz, Bahtiyar vd. Türk İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 9. Basım, 2023.

Atay, Ender Ethem. İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım, 2023.

Altındağ, Halil. “İptal Davasına Konu İmar Planının Dava Devam Ederken Değiştirilmesinin İptal Davasına Etkisi”. İstanbul Hukuk Mecmuası 81/2 (Ekim 2023), 531-545.

<https://doi.org/10.26650/mecmua.2023.81.2.0008>.

AY, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Resmî Gazete 17863 (09 Kasım 1982), Erişim 07 Mart 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>

Aydın, Muhammed Ali. İmar Hukukunda İdari Yaptırımlar. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 6. Basım, 2023.

Baba, Gül İsmahan. “Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri”. İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2 (Haziran 2016): 173-94.

BBK, Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Resmî Gazete 25531 (23 Temmuz 2004), Erişim 07 Mart 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTerip=5>

Bilgin, Hüseyin –Sezer, Yasin. İmar Kanunu Uygulama Rehberi. Ankara: Adalet Yayınevi, 6. Basım, 2020.

BK, Belediye Kanunu. Resmî Gazete 25874 (13 Temmuz 2005), Erişim 07 Mayıs 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>

Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete 17580 (20 Ocak 1982), Erişim 07 Eylül 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2576.pdf>

Büyükvelioğlu, Eray. İmar Hukuku, Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları. Ankara: Bilge Yayınevi, 2. Basım, 2023.

Büyükvelioğlu, Eray. “İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri”. Sketch: Journal of City and Regional Planning, 05(01), 111-118.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.8210783>

CSB, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. “Yalova Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü”, 15 Temmuz 2023.

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

Çağlayan, Ramazan. İdare Hukuku Dersleri. Ankara: Adalet Yayınevi, 4. Basım, 2016.

Çağlayan, Ramazan. İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınevi, 15. Basım, 2023.

Çay, Tayfun - Sonel Kandemir, Esra. “Türkiye’de İmar Uygulama Mevzuatındaki Gelişim Süreci”. Geomatik 7 (Nisan 2022), 26-40.

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/geomatik/issue/60347/809393>

ÇDPDY, Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik. Resmî Gazete 27051 (11 Kasım 2008), Erişim 22 Mayıs 2023.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/11/20081111-8.htm>

Çelik, Kemal. Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi. Ankara: Devran Matbaacılık, 1. Basım, 2006.

ÇK, Çevre Kanunu. Resmî Gazete 18132 (11 Ağustos 1983), Erişim 07 Ekim 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2872&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Çolak, Nusret İlker. İmar Hukuku. İstanbul: 12 Levha Yayıncılık, 1. Basım, 2010.

Çolak, Nusret İlker – Öngören, Gürsel. İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları. İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları, 1. Basım, 2011.

Demirkol, Mehmet Salih. İdari Yargılama Hukukunda Dava Açmanın Sonuçları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2022.

Duran, Lütfi. İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.

Ergen, Cafer. İmar Planları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım 2009.

Ergen, Cafer. Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayınları, 2. Basım, 2012.

Genç, Mustafa. İmar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2015.

GK, Gecekondu Kanunu. Resmî Gazete 12362 (30 Temmuz 1966), Erişim 07 Nisan 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.775.pdf>

Gözler, Kemal – Kaplan, Gürsel. İdare Hukuku. Bursa: Ekin Yayınevi, 10. Basım, 2016.

Gözübüyük, Şeref. Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi, 14. Basım, 2000.

Günday, Metin. İdare Hukuku. Ankara: İmaj Yayınları, 11. Basım, 2017.

Güneş, Felemez. İdari Yargı Yetkisinin Sınırları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2022.

Güneş, Muharrem – Uzunay, Mehmet. “Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim”. Ombudsman Akademik 6 (Haziran 2017), 161-179.

<https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.440156>.

İK, İmar Kanunu, Resmî Gazete 18749 (9 Mayıs 1985), Erişim 07 Ekim 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3194&MevzuatTur=1&MevzuatTerTip=5>

İleri, Ecenur. “İzmir Mekansal Strateji Planı Paftası”. Pinterest. Erişim 12 Temmuz 2023.
<https://tr.pinterest.com/pin/374572894004705615/>

İlgezdi, Ali Rıza vd. İmar Planları ve Davaları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım, 2022.

İlgezdi, Ali Rıza. İmar Hukukunda Yıkım ve İmar Para Cezaları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Basım, 2023.

İnceyol, Yaşar. “Uygulama İmar Planı Tadilatlarında Plan Değişikliği Ölçütlerine Uygunluğun Araştırılması”. Gümüşhane Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi 11/4 (Ekim 2021), 1324-1339.

<https://doi.org/10.17714/gumusfenbil.936577>.

İYUK, İdari Yargılama Usulü Kanunu. Resmî Gazete 17580 (20 Ocak 1982), Erişim 07 Aralık 2022.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2577.pdf>

Kalabalık, Halil. İmar Hukuku Dersleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 12. Basım, 2023.

Kalabalık, Halil. İdari Yargılama Usulü Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 16. Basım, 2022.

Kapaklıkaya, İbrahim. İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2022.

Kara, Seyfettin. “İmar Planı/Değişikliği Davalarında Feragat”. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 14 (Aralık 2019), 309-328. <https://doi.org/10.18771/mdergi.657982>.

Karavelioğlu, Celal – Karavelioğlu, Erdem Cemil. İmar Kanunu Pratik Uygulama Rehberi. Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 1. Basım 2011.

Keleş, Ruşen –Mengü, Ayşegül. İmar Hukukuna Giriş. Ankara: İmge Kitabevi, 2. Basım, 2014.

Kızılcıklı, Burçin. İdari Yargılama Hukukunda Adil Yargılanma Hakkı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2023.

Köktürk, Erdal – Köktürk, Erol. İmar Planları. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Basım, 2022.

Maytalman Baloğlu, Ceren. İmar Planlarının İptali. Ankara: Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2019.

Muratoğlu, Tahir. Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Basım, 2023.

MPYY, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği. Resmî Gazete 29030 (14 Haziran 2014), Erişim 07 Ekim 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=19788&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

Orta, Elif. İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması. İstanbul: Legal Yayıncılık, 1. Basım 2006.

Öz, Bayram. İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2011.

Öz, Bayram. Şehir Planlama Kararları Karşısında Mülkiyet Hakkının Korunması. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2022.

PAİY, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği. Resmî Gazete 30113 (03 Temmuz 2017), Erişim 07 Haziran 2023.

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=23722&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>

PYAEDY, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik. Resmi Gazete 18916 (02 Kasım 1985). Erişim 07 Ekim 2023.

<https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264456/plan-yapimina-ait-esaslara-dair-yonetmelik.html>

Sancakdar, Oğuz – Önüt, Lale Burcu . İdari Yargılama Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 5. Basım, 2023.

Sezer, Yasin– Kalkan, Recep Emre. İmar Hukuku Dersleri. Ankara: Adalet Yayınevi, 4. Basım, 2021.

Sunay, Zuhale Aysun. İptal Davalarında Gerekçeli Karar Hakkı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2016.

Şahin, Cenk. “Danıştay Kararlarına Göre İmar Planının Yargı Yerince İptal Edilmesinin Yapının Hukuki Durumuna Etkisi – Eleştirel Bir Bakış”. İstanbul Hukuk Mecmuası 76/2 (Nisan 2018), 757-785.

Şimşek, Suat – Hazar, İlhami. İmar Davaları Rehberi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 6. Basım, 2023.

Tutal, Alkım. İmar Hukukunda Kazanılmış Hak. Ankara: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2015.

TÜİK, Türkiye İstatistik Kurumu. “TÜİK Veri Portalı”. Erişim 07 EKİM 2023.

<https://data.tuik.gov.tr>

Türkoğlu Üstün, Kamile. İdari Yargılama Usulüne Hakim Olan İlkeler. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2019.

Ulutaş, Tevfik Barbaros. İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Kamu Yararı Kriteri. Ankara: Seçkin Yayınevi, 1. Basım, 2021.

Uzun, Mustafa. İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016.

Yanık, Ahmet. 3194 Sayılı İmar Kanunu’na Göre Yapılan İmar Planlarının Yargısal Denetimi. İstanbul: İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2015.

Yıldırım, Ramazan – Çınarlı, Serkan. Türk İdari Yargılama Usulü Dersleri. Ankara: Astana Yayınları, 1. Basım, 2018.

Yılmaz, Berk. Hukuk Devleti İlkesi Açısından İdari Yargı Kararlarının Uygulanması. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2021.

Yılmaz, Mustafa. İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2022.

Yılmaz, Serdar. İmar Planlarının Hukuki Rejimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2021.

Yücesoy, Ayşe Aşlı. İdari Yargılama Hukukunda İptal Davalarında Menfaat. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2016.

Zeyrek, İlker. İdare Hukuku Açısından Yapı Denetimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1. Basım, 2020.

- **Mahkeme Kararları**
- **Anayasa Mahkemesi Kararı**

Anayasa Mahkemesi (AYM) K. 2014/68 (27 Mart 2014)

- **Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları**

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), K. 2022/2508 (14 Eylül 2022).

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu (Danıştay), K. 2022/4073 (29 Aralık 2022).

- **Danıştay 6. Daire Kararları**

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1990/325 (12 Mart 1990).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1994/97 (14 Şubat 1994).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 1997/3020 (17 Haziran 1997).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K.1999/4900 (19 Ekim 1999)

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2004/4948 (15 Ekim 2004).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2008/7501 (07 Kasım 2008).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2010/4743 (12 Mayıs 2010)

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2011/879 (18 Nisan 2011).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2018/2838 (03 Nisan 2018).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2019/1354 (13 Mart 2019).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2019/5220 (29 Mayıs 2019).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/8453 (17 Haziran 2021).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/8446 (17 Haziran 2021).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/11542 (19 Ekim 2021).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2021/11897 (27 Ekim 2021).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/102 (05 Ocak 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/2714 (08 Mart 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3455 (23 Mart 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3487 (23 Mart 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3799 (29 Mart 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/3803 (29 Mart 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/5391 (09 Mayıs 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2023/4917 (22 Mayıs 2023).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6018 (23 Mayıs 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6053 (24 Mayıs 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6447 (31 Mayıs 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/6671 (06 Haziran 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7026 (15 Haziran 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7240 (21 Haziran 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/7735 (19 Eylül 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8186 (28 Eylül 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8514 (11 Ekim 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/8697 (17 Ekim 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9222 (07 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9320 (09 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9327 (09 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9928 (21 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/9941 (21 Kasım 2011).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10453 (30 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10487 (30 Kasım 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10769 (08 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10880 (08 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/10930 (08 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11615 (19 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11623 (19 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11665 (20 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11785 (22 Aralık 2022).

Danıştay 6. Daire (Danıştay), K. 2022/11804 (22 Aralık 2022).

- <https://www.mevzuat.gov.tr>

- <https://www.resmigazete.gov.tr>

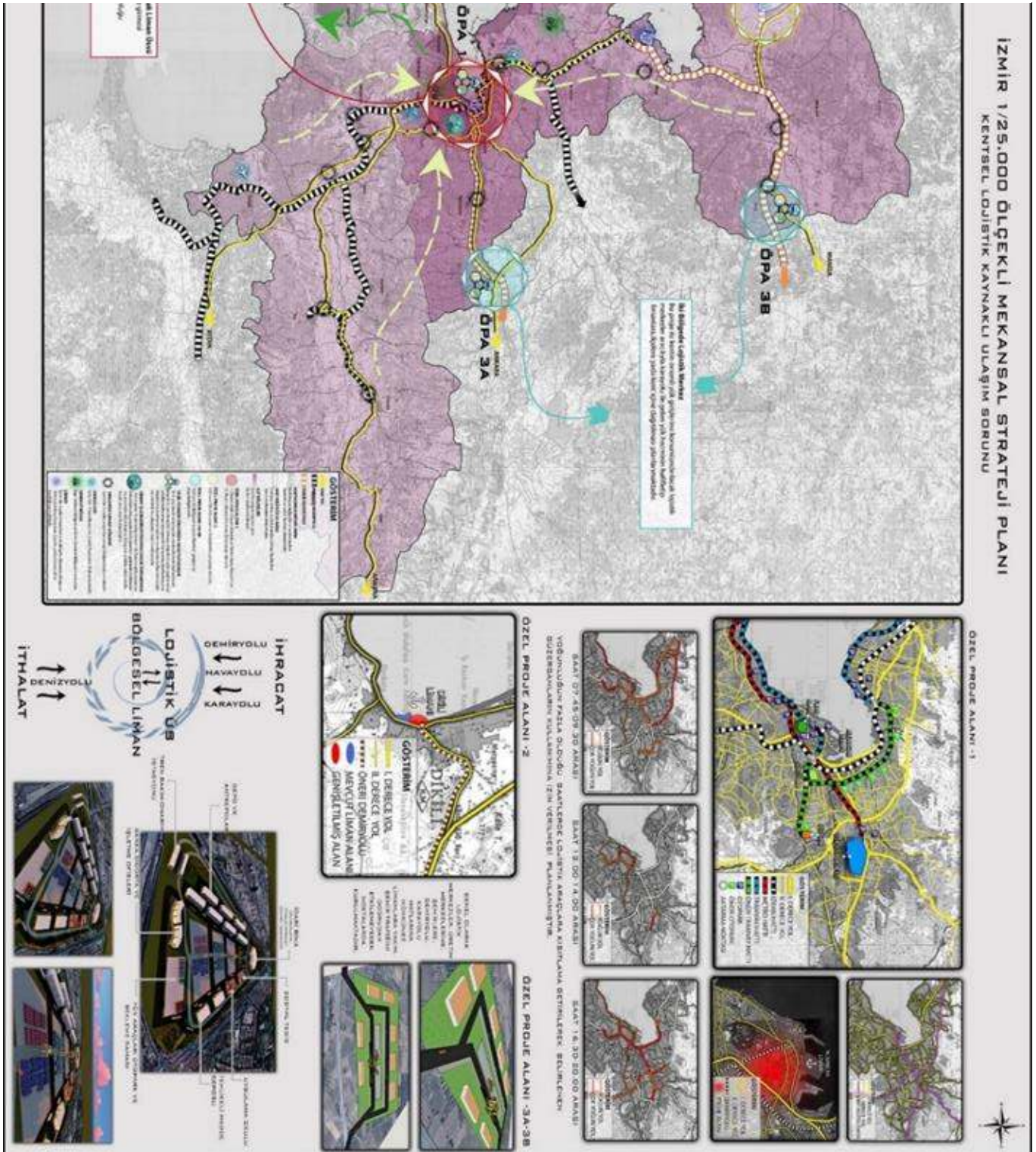
- <https://lib.kazanci.com.tr> -

- <https://uyap.gov.tr/> -

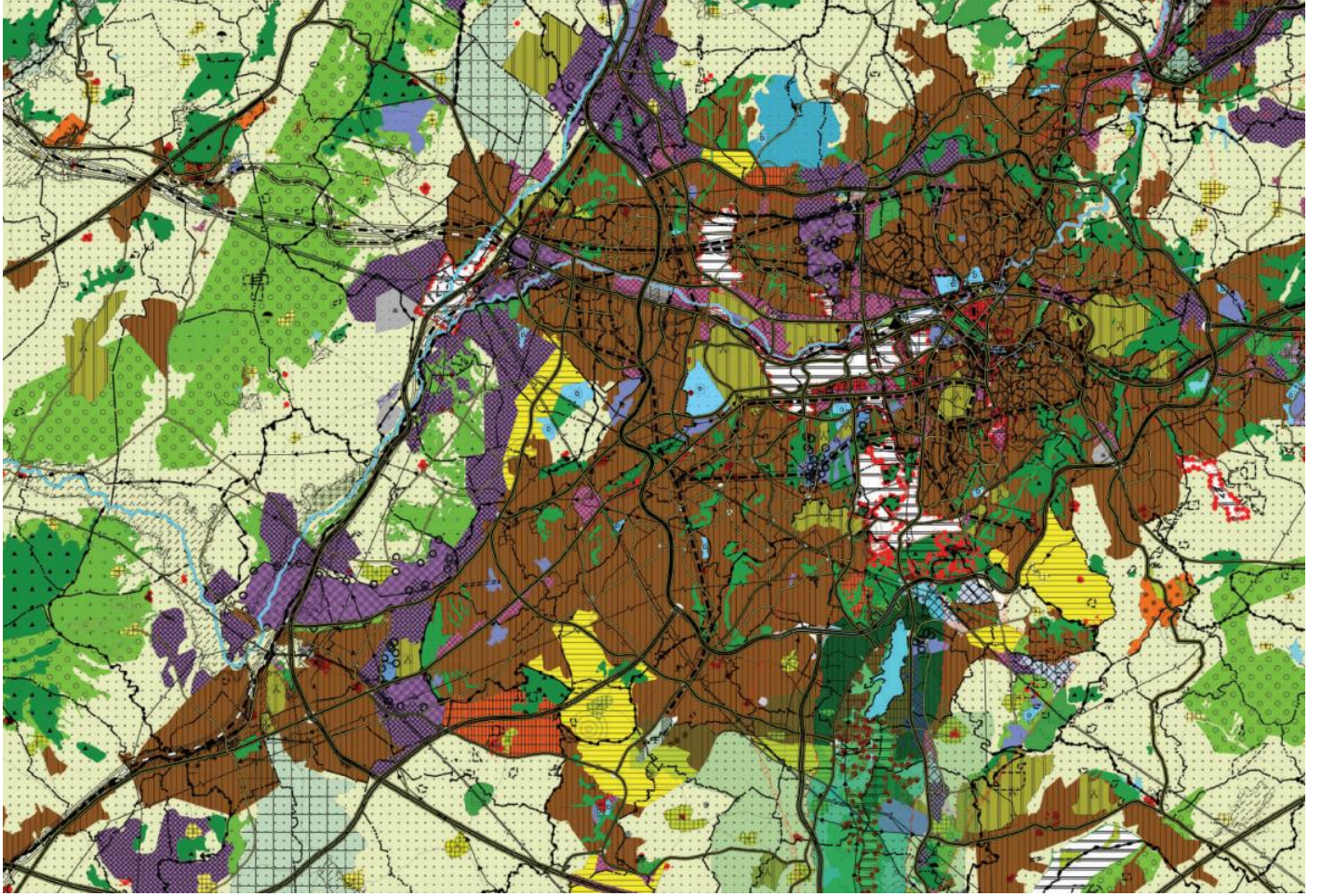
- <https://karararama.danistay.gov.tr/>

- <https://dergipark.org.tr>

Şekil 1 Mekansal Strateji Plan Kesit Örneği



Şekil 2 Çevre Düzeni Planı Kesit Örneği



- 1. DERECE ARKEOLOJİK SİT ALANI
- 2. DERECE ARKEOLOJİK SİT ALANI
- 3. DERECE ARKEOLOJİK SİT ALANI
- SÜRDÜRÜLEBİLİR KORUMA VE KONTROLLÜ KULLANIM ALANI
- KENTSEL SİT ALANI
- TARİHİ SİT ALANI
- DOĞAL SİT ALANI
- MİLLİ PARK
- TABİAT PARKI ALANI
- YABAN HAYATI KORUMA VE GELİŞTİRME ALANI

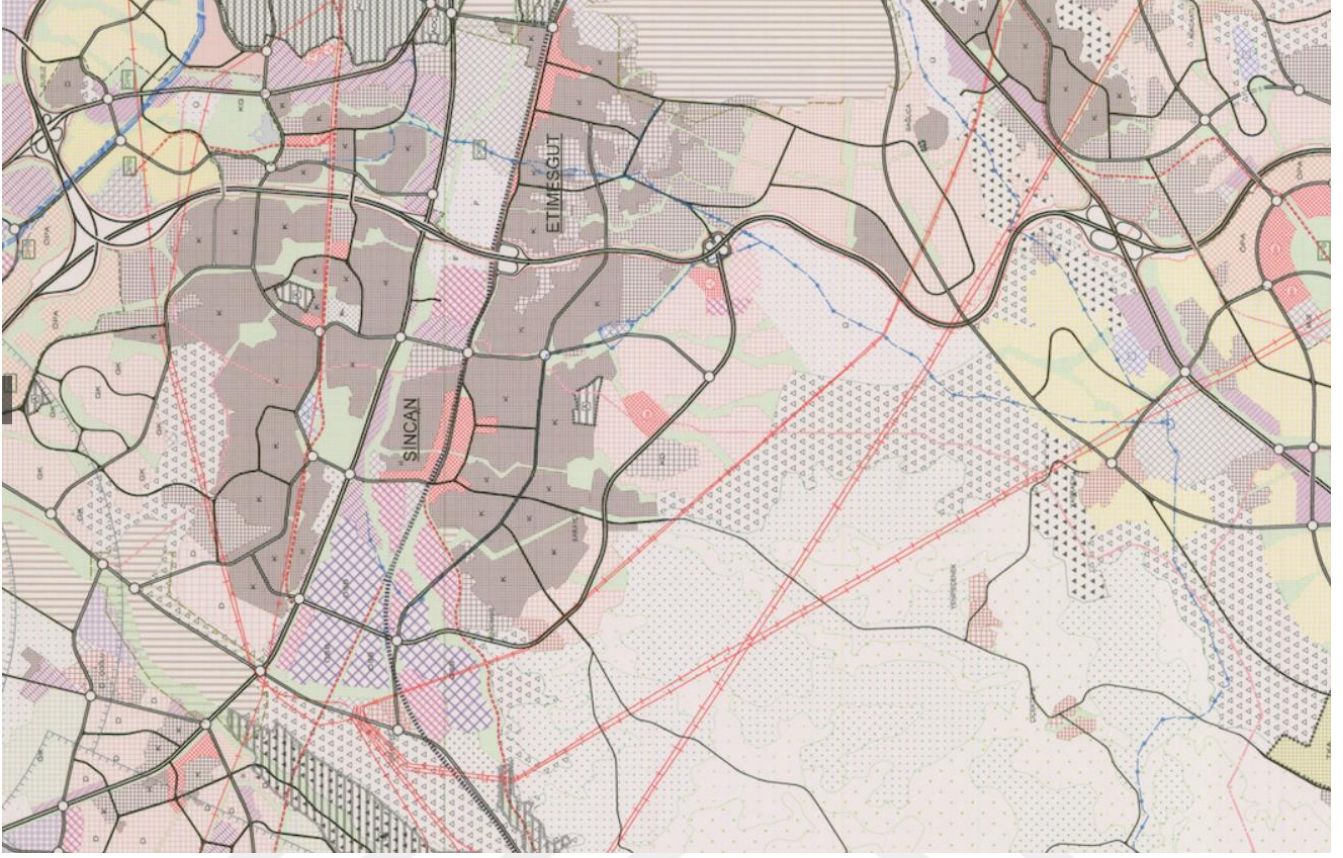
MEVCUT ARAZİ KULLANIMI KORUNACAK ALANLAR-SINIRLAR
(Bugünkü Arazî Kullanımı Devam Ettirilerek Korunacak Alanlar)

- SULAMA ALANI SINIRI
- ORMAN ALANI
- MERA- OTLAKIYE- YAYLAK- KIŞLAK ALANLARI
- TARIM ALANI
- TARIM VE HAYVANCILIK TESİSLERİ ALANI
- SULAMA ALANI
- TOPLULAŞTIRMA ALANLARI

KENTSEL ÇALIŞMA ALANLARI

- MERKEZİ İŞ ALANI (MİA) (1. DERECE MERKEZ)
- TALI MERKEZ (2. VE 3. DERECE MERKEZLER)
- LOJİSTİK BÖLGE
- SANAYİ VE DEPOLAMA BÖLGESİ
- KENTSEL SERVİS ALANI
- TÜBİTAK TEKNOLOJİ VADİSİ
- ULUSAL VE ULUSLARARASI AKREDİTASYON, REFERANS, ARAŞTIRMA, TEST VE SERTİFİKASYON MERKEZİ
- TERCİHLİ KULLANIM ALANLARI
- TURİZM ALANI
- SAGLIK TURİZMİ ALANI
- KİŞİ TURİZMİ ALANI
- TERMAL TURİZMİ ALANI
- KONGRE TURİZMİ ALANI
- AGRO TURİZMİ ALANI
- ARKEOPARK
- KAMPİNG ALANLARI
- YAYLA TURİZMİ ALANI
- SPOR TURİZMİ ALANI

Şekil 3 Nazım İmar Planı Kesit Örneği



1/7

meskun konut alanları	
	MESKUN (DÜZENLİ) KONUT ALANLARI
	MESKUN (DÜZENLENECEK) KONUT ALANLARI
	PLANLI-YAPILAŞMASI TAMAMLANMAMIŞ KONUT ALANLARI
	KIRSAL NİTELİKLİ YERLEŞİM ALANLARI
	KÖY YERLEŞİK ALANLARI (ORMAN KÖYÜ)
gelişme konut alanları	
	Onaylı Planlarla Belirlenmiş Olan
	YÜKSEK YOĞUNLUKLU
	ORTA YOĞUNLUKLU
	SEYREK YOĞUNLUKLU
	ÇOK SEYREK YOĞUNLUKLU
	Öneri
	İKİNCİL KONUT ALANLARI (HAFTASONU EVLERİ)
	KIRSAL NİTELİKLİ YERLEŞİMİN GELİŞME ALANLARI

Şekil 4 Uygulama İmar Planı Kesit Örneği

