

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**ŞEHİR PLANLAMASINDA İDARELERİN
YETKİLERİ**

Murat KAYGUSUZ

2501181465

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Melikşah YASİN

İSTANBUL - 2022

ÖZ

ŞEHİR PLANLAMASINDA İDARELERİN YETKİLERİ

Şehir planlamasının temel hukuki araçlarından olan imar planları, fiziksel mekâna müdahale etmenin ötesinde ekonomik, siyasal ve sosyolojik etkiler doğuran çok yönlü idari işlemlerdir. Bu çalışma kapsamında, Türk hukuk sisteminde şehir planlamasında yetkili idarelerin tespitine ilişkin düzenlemeler, tarihsel kökenleri, anayasal ilkeler ve yargı kararları ışığında incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde, Türkiye’de şehir planlamasının kökenleri ve bilhassa Cumhuriyet öncesi dönemde Tanzimat’ın etkisiyle gelişen mevzuat deneyimleri incelenmiştir. İkinci bölümü teşkil eden Cumhuriyetin ilanından 3194 sayılı İmar Kanununa kadarki dönemde ise özellikle Ankara’nın imar sürecine odaklanılarak erken dönem planlamanın niteliği üzerinde durulmuş, merkezileşmenin sebepleri izah edilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde mahalli idarelere verilen yetkilerin ise kısa süre sonra tekrar merkezileştiği görülmektedir. Bu tarihi seyrin sebep ve sonuçları tahlil edilmeye çalışılarak mevcut yetki düzenlemelerinin sebepleri üzerinde düşünebilecek bir zemin teşkil edilebilmesi amaçlanmıştır. Tezin son bölümünde ise mevcut hukuk sistemindeki planlama yetkileri; Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın kararları çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesi’nin imar planlarında yetki paylaşımını kanun koyucunun takdirinde görmesine karşın zaman zaman mahalli idarelerin özerkliğini de değerlendiren yaklaşımı ile Danıştay’ın imar planlarında yetki konusundaki kararları incelenmiştir. Ayrıca, imar planlamasında yetkilerin belirlenmesinde belirleyici olan unsurların(ekonomik, siyasi, sosyal vb. sebepler) etkileri tartışılmıştır. Sonuç olarak, yetki çatışmalarının çözümü için merkezi ve mahalli idareler arasındaki “planlar bloku” ile oluşacak müzakere zemininin gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İmar Planı, Yetki Unsuru, İdari Teşkilat, Merkezi İdare, Mahalli İdareler, Takdir Yetkisi, Anayasa Mahkemesi, Danıştay

ABSTRACT

POWERS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN URBAN PLANNING

Zoning plans, which are among the fundamental legal instruments of urban planning, are multifaceted administrative acts that produce economic, political, and sociological effects beyond physical spatial intervention. Within the scope of this study, the regulations regarding the determination of authorized administrative units in urban planning in the Turkish legal system have been examined in light of their historical origins, constitutional principles, and judicial decisions. The first part of the study examines the origins of urban planning in Turkey and the legislative experiences that developed under the influence of the Tanzimat in the pre-Republican period. In the second part, which covers the post-Republican period, the focus is on the urban development process of Ankara, emphasizing the nature of early planning and attempting to explain the reasons for centralization. It was subsequently observed that the powers granted to local administrations were soon centralized again, and an attempt was made to analyze the causes and consequences of this. Through this, it was aimed to establish a basis for reflecting on the reasons behind today's regulations on administrative authority. In the final section of the thesis, the planning powers in the current legal system have been examined within the framework of the established precedents of the Constitutional Court and the Council of State. The approach of the Constitutional Court, which views the distribution of authority in zoning plans as being at the discretion of the legislator while maintaining the autonomy of local administrations, and the decisions of the Council of State subjecting the powers of the central administration to review, have been examined. Additionally, the effects on the distribution of authority of processes such as economic factors, urban transformation, privatization, and special-purpose plans, which are decisive in urban planning, have been discussed. In conclusion, the necessity of a 'block of plans' to ensure harmony between central and local administrations and a platform for negotiation for the resolution of conflicts of authority has been emphasized.

Keywords: Zoning Plan, Administrative Authority, Administrative Organization, Local Administrations, Discretionary Power, Constitutional Court, Council of State



ÖNSÖZ

Şehir planlaması hakkında, idare hukuku alanında yapılabilecek sayısız çalışma arasından “yetki” konusunun seçilmesi, çok sık gündeme gelen ve esasında çok da “derin” görünmeyen bir tartışma alanının içeriğine duyulan merak sebebiyledir. Esasında “hukuk politikası” konusu olarak da değerlendirilebilecek yetkiler kapsamındaki tavsiyeler, idari teşkilata hakim ilkeler bakımından yapılan ve meseleyi genel kapsamda ele alan incelemeler yanında bu yetkilerin sebeplerine idare hukuku araçlarıyla bakmaya çalışmanın öğretici olacağını düşünmüştüm. Yazmaya başladıktan sonra ise ciddi bir elemeye tabi tutmadan bir yüksek lisans tezi kapsamında tüketilmek için çok fazla kaynak, muhtemel sebep ve gerekçeyle karşılaştım. Bir eleme yapabildiğim ise iddia etmem zor. Neticede bu tezin, yetkilere ilişkin belirlemelerin geçmişine göz atarak, tüketici şekilde olmasa da mevcut düzenlemeleri anlamaya çalışan bir deneme olduğu söylenebilir.

Bu teze çalıştığım süreyle ve danışmanlık sıfatıyla sınırlı olmayan sabrı ve destekleri için Prof. Dr. Melikşah Yasin’e, lisansa başladığım günden bu yana üzerimde sayısız emeği olan Hocam Prof. Dr. Aydın Gülan’a, kafama takılan her hususta sorularımı sabırla cevaplayan ve tenkitleriyle yol gösteren Doç. Dr. Cenk Yaşar Şahin’e çok teşekkür ederim. Tez jürisinde bulunma nezaketleri ve tez hakkındaki önemli ikaz ve katkıları için Prof. Dr. Turan Yıldırım ve Prof. Dr. Nur Kaman’a da teşekkür ederim. “Kürsümüz” mensuplarına da yardımları ve destekleri için içten teşekkür ederim. Bununla birlikte tezdeki eksik ve yanlışların bütün sorumluluğunun tezin yazarında olduğunu söylemeye herhalde gerek yoktur.

İsimlerini – tek tek zikretmeye çalışmam halinde muhakkak eksik bırakacağım endişesiyle– zikredemediğim arkadaşlara, farklı zamanlardaki/farklı şekillerdeki sayısız yardımları ve esasen arkadaşlıkları için müteşekkirim.

Nihayet, sabırları, anlayışları, yardımları ve sevgileri olmadan herhangi bir metin ortaya koymanın mümkün olmayacağını idrak ettiğim aileme ne kadar teşekkür etsem az.

Murat Kaygusuz

Beyazıt

KISALTMALAR LİSTESİ

Akt.	: Aktaran
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CE	: Conseil d'État
Çev.	: Çeviren(ler)
ÇŞİDB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
ÇYYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DİD	: Danıştay 1. Dairesi (Diğer Daireler de bu şekilde kısaltılmıştır.)
DD	: Danıştay Dergisi
DKD	: Danıştay Kararlar Dergisi
DDDUH	: Danıştay (Devlet Şûrası) Dava Daireleri Umumi Heyeti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Der.	: Derleyen
DGK	: Danıştay Genel Kurulu
DİBK	: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
dn.	: Dipnot
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.	: Esas Numarası
Ed.	: Editör(ler) / Editor(s)
Haz.	: Hazırlayan(lar)
hk.	: Hakkında
HD	: Hukuk Dairesi
İK	: İmar Kanunu
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
K.	: Karar Numarası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m.	: Madde
MPYY	: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
RG	: Resmî Gazete
s.	: sayfa
S.	: Sayı

T. : Tarih
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD : Türk İdare Dergisi
TODAİE : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UYM : Uyuşmazlık Mahkemesi



İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
POWERS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN URBAN PLANNING	iii
ÖNSÖZ.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE ŞEHİR PLANLAMASININ KÖKENLERİ

I. “SİYASİ TARİHİN NORMATİF ANLATIMI”	3
II. CUMHURİYETTEN ÖNCE ŞEHİRDE “DÜZEN”	4
A. Tanzimat Öncesinde Teşkilat ve Şehir.....	4
B. Tanzimat’ın Şehir Planlamasına Etkileri	6
1. Teşkilatta Yenilik: Mahalli İdareler	9
a. İstanbul’da Mahalli İdare Tecrübesi	10
b. Vilayât Belediye Kanunu	12
c. Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul Şehremaneti	13
2. İmar Mevzuatının Gelişmesi: Nizamnameler	13
a. Ebniye Kanunu.....	14
b. Cumhuriyetten Önce Mevzuat ve Planlamanın Nitelikleri Meselesi .	15

İKİNCİ BÖLÜM CUMHURİYET DÖNEMİNDE ŞEHİR PLANLAMASINA YETKİ MERKEZLİ BİR BAKIŞ

I. PLANLAMAYI BAŞKENTTEN BAŞLATMAK	16
A. Cumhuriyet’in İlanı Döneminde Şehirlerdeki Meseleler	16
B. Mahalli İdare Tecrübesi ve Ankara Şehremaneti	18
C. Bir Uygulanma Aracı: 583 Sayılı Kanun	22
D. Yeni Bir Tüzel Kişilik: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti	24
II. ANKARA TECRÜBESİNİN YAYILMASI, ŞEHİR PLANLAMASININ KURUMSALLAŞMASI VE ÇÖZÜM ARAYIŞLARI: ÇAREYE ÇARE ÜRETMEK	28
A. Belediyelerin Genişleyen Görev Alanları: 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	29
1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu.....	29
2. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	34
3. 2290 Sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu.....	36
B. Çareye Çare Bulmak: Merkezileşme	41
1. Belediyeler İmar Heyeti	42
2. 2799 Sayılı Kanun ve Nafia Vekaleti Yapı İşleri Genel Müdürlüğü	43
3. 3611 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun	43

4. İller Bankasının Faaliyet Alanı	45
III. 6785 SAYILI İMAR KANUNU.....	47
A. Hazırlık Dönemindeki Şartlar	47
B. Kanunun Hazırlık Dönemindeki Tartışmalar.....	48
C. Kanunda Yetkilere İlişkin Düzenlemeler.....	50
1. Konu Bakımından Yetki: Harita ve Planların Hazırlanması.....	50
2. Yer Bakımından Yetki: Kentleşme ve Mücavir Alan	52
3. İdari Vesayet ve Değişiklik Usulü	53
IV. İMAR VE İSKAN VEKALETİ VE BÖLGE PLANLAMASI.....	54
V. NAZIM İMAR BÜROLARI.....	55
VI. 775 SAYILI GECEKONDU KANUNU	56
VII. 1605 SAYILI KANUN	58
A. Konu Bakımından Yetki	59
B. Yer Bakımından Yetki	61
C. Planlama Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Farklı Bir Görünümü	62
VIII. SONUÇ YERİNE: YETKİLERİN DETAYLARI BİZE NE SÖYLER?	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEHİR PLANLAMASINDA İDARELERİN YETKİLERİNİN MEVCUT DURUMU

I. YETKİLERİN BELİRLENMESİNE İLİŞKİN ANAYASAL İLKELER	67
II. YETKİLERİN DAĞITILMASINDA BELİRLEYİCİ OLGULAR VE FARKLI YAKLAŞIMLAR	70
A. Farklı Yaklaşımların Sınırı Olarak Anayasa	70
B. Farklı Yaklaşımların Bir Sebebi Olarak İdari İşlemler	71
C. Farklı Yaklaşımın Zarureti: İmar Planı, Kamu Hizmeti ve Takdir Yetkisi	73
D. Çok Boyutlu Meselelerde Farklı Yaklaşımdaki Tercihin Zorluğu	76
III. PLANLARIN UYACAĞI ESASLARI BELİRLEME YETKİSİ	78
A. Öngörme ve Alternatif Belirleme: Sosyoekonomik Planlar	80
1. Kalkınma Planı.....	81
2. Bölge Planı	88
B. Mekânsal Planlara Yön Verecek Üst Ölçekli Planlar	91
1. Mekânsal Strateji Planları	91
2. Bölge Çevre Düzeni Planları.....	94
3. İl Çevre Düzeni Planı	96
4. Metropoliten Planlar.....	98
5. Üst Ölçekli Plan Yapmamak Hususunda Tanınan Takdir Yetkisinin Eleştirisi	99
IV. MEKÂN VE PLAN İLİŞKİSİ: İMAR PLANLARININ “YERELLİĞİ”	100
A. İmar Planlarında Mahalli İdarelerin Genel Yetkisi	103
B. Büyükşehir Belediyelerindeki İmar Planları	106
V. MERKEZİ İDARENİN İMAR PLANLARINA İLİŞKİN YETKİLERİ	112
A. Kamu Hizmeti Bakımından İK m.9 Düzenlemesinin Kapsamı	112
B. Karayolları Genel Müdürlüğünün İmar Planları Üzerindeki Belirleyici Etkisi	120
C. Kamu Hizmetinin Aksamasının İmar Planları Bakımından Görünümü ..	122
VI. İMAR PLANLARINDA “ÖZEL AMAÇ”IN YETKİLER ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	123

A.	Koruma Faaliyetinin Planlama Yetkisine Etkisi	124
1.	Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması	126
2.	İstanbul Boğaziçi Alanında İmara İlişkin Yetkiler	133
3.	Koruma ve Mekâna Bağlı Kamu Kurumları	138
B.	Sektörel Sebepler ve Yetki Düzenlemeleri Arasındaki İlişki	140
1.	Sanayi Alanlarında Planlama	140
2.	Turizm Amaçlı İmar Planları	142
VII.	ÖZELLEŞTİRME PROGRAMINA ALINAN KURULUŞLARA AİT ARSA VE ARAZİLERDE PLANLAMA	145
VIII.	GECEKONDU KANUNU KAPSAMINDAKİ DÜZENLEMELER	154
IX.	MESKEN MESELESİ	155
X.	KENTSEL DÖNÜŞÜM KAPSAMINDAKİ YETKİ DÜZENLEMELERİ	157
XI.	MERKEZİ İDARE İLE MAHALLİ İDARELER ARASINDA “İŞBİRLİĞİ” MÜMKÜN MÜ? 163	
SONUÇ		169
KAYNAKÇA		171

GİRİŞ

Çalışmanın başlığında yer alan unsurlardan biri olan şehirleri, yalnızca yapılar, yollar ve donatılardan müteşekkil fiziksel mekân boyutuyla ele almak, onları var eden siyasi, toplumsal ilişkileri ve ekonomik süreçleri göz ardı etmesi sebebiyle eksik kabul edilebilir. Başlıktaki bir diğer unsur olan “planlama” kapsamında ele alınan imar planları ise planlamanın niteliğinden kaynaklanan öngörmeyi bünyelerinde barındırmaları sebebiyle özgün bir niteliği haiz, şehirlerin alacağı şekil üzerinde son derece etkili, en temel hukuki araçlardır. Bu planların, fiziksel mekâna ilişkin belirlemeler yaparken, ekonomik, siyasal, sosyolojik vb. çok yönlü etkiler doğuran idari işlemler olduğunu da ifade etmek gerekmektedir. Bu bağlamda doktrinde imar planları, teknik çizimler veya arazi kullanım kararlarından ibaret belgeler olmanın ötesinde hem idarenin mekândaki ilişkilere tesir ettiği hem de mülkiyet hakkına, kaynakların bölüşümüne, arazilerin değerine doğrudan müdahale ettiği, kamu gücüne dayalı ekonomik politika araçlarından biri olarak da ele alınmaktadır. Bu çalışmanın temel odağını oluşturan “yetki” meselesi ise idari işlemler bakımından teknik bir nitelime olmasının yanı sıra sosyal bilimlerin de temel ve önemli inceleme alanlarından birine tekabül etmektedir.

Ülkemizdeki şehir planlama pratiği, yalnız yetki boyutu hesaba katılarak ele alındığında dahi, tarihsel devamlılık ve kopuşlar silsilesi içinde anlamlı ve dikkat çekici veriler sunmaktadır. Bu çalışma da bugün imar planlamasında yetkiler konusunda – varlığı neredeyse oybirliği ile varlığı kabul edilen – karmaşanın, tarihi geçmişi de ele alınarak, mevcut hukuki durumu anayasal ilkeler ve idari vesayet çerçevesinde analiz etmeyi amaçlamaktadır

Çalışmanın ilk bölümü daha sonraki teşkilat düzenlemeleri ve planlama mevzuatı bakımından etkileri olacak, şehir planlamasına ilişkin erken tecrübeleri kısaca aktarmaya hasredilmiştir. Bu kurumlar ve tecrübenin fark edilmesi daha sonra planlamaya ilişkin aranan hukuki çarelerin anlaşılmasında faydalı olmuştur.

İkinci bölümde Cumhuriyet sonrasındaki tecrübeler etrafında gelişen planlama pratiği ve bunun yetkiyle odaklı bir dökümü ortaya koyulmaya gayret edilmiştir.

Gerçekten de bu uzun sayılabilecek dönemde, teşkilat, planlamaya ilişkin hukuki çerçeve ve şehre ilişkin diğer hukuki araçların devamlı değiştiği ve bu suretle pek çok farklı ve karmaşık meseleye çare bulunmaya çalışıldığı görülmektedir.

Üçüncü bölümde ise günümüzde şehir planlamasında yetkili idareler ve yetkiler arasındaki münasebetler tahlil edilmeye çalışılmıştır. Mevcut durumda, “*imar planlarındaki yetkiler genel olarak 3194 sayılı İmar Kanunu çerçevesinde tespit edilmektedir*” şeklinde bir ifadenin tereddütsüz şekilde ortaya koyulmasını çok güçleştiren bir yetki çeşitliliği söz konusudur. 3194 sayılı Kanunun, mahalli idareler ve merkezi idare arasındaki yetkiyi belirlerken ortaya koyduğu ve ciddi eleştirilere sebep olmuş “problemlili” çerçevesinin yanı sıra çok sayıda özel kanun ve “özel amaçlı planlar” ile pek çok istisnalar belirlendiği görülmektedir. Ortaya çıkmalarında, ekonomik sebeplerin de çok belirleyici olduğu ifade edilebilecek bu istisnalar; turizm alanlarından özelleştirme kapsamındaki taşınmazlara, kentsel dönüşümden koruma amaçlı planlara kadar geniş bir yelpazede pek çok yetki karmaşasına sebep olacak çeşitliliktedir. İşte bu kapsamda tüketici olmamakla beraber planlar, konularına ve yetkili idarelere göre bir tasnife tabi tutulmaya çalışılmış ve tartışmalara yeri geldikçe değinilmiştir. İmar planlarına ilişkin yetki düzenlemeleri hakkında Anayasa Mahkemesi’nin kararlarının ortaya koyduğu çerçeve izah edilmeye ve ayrıca Danıştayın yetkilerin sınırlarına ve yetki çatışmalarının çözümüne ilişkin yaklaşımı ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ŞEHİR PLANLAMASININ KÖKENLERİ

I. “Siyasi Tarihin Normatif Anlatımı”

İmar hukuku alanındaki kurumsal, hukuki, teorik devamlılık ve kopuşlar bugünkü durumu anlamaya yardımcı veriler olarak dikkate alınabilir. Bu dikkat imar hukukuna dair esasları ve bu esaslardan sapmaları, teorik temelin yanında tarihi tecrübe içinde, kendi şartları dahilinde anlamak bakımından faydalı olabilir. Muayyen şartlar ve meseleler, bunları takip eden ve bunlardan doğan/bunlara uygun tatbikat, bu tatbikatın doğurduğu hukuki vasıtalardan, bu vasıtaların yetersiz kaldığı yeni şartlar ve ihtiyaçlar neticesinde araçların farklılaşması/dönüşmesi yahut terki şeklinde özetlenebilecek devir daim içinde şehirler şekillenmektedir. Böyle bir inceleme alanında, normatif kalıplar ile sosyal bilim kalıplarının farkına rağmen, idare hukukunu “*siyasi tarihin normatif anlatımı*” tarifi etrafında incelemeye imkan veren izah şekline müracaat edilebilir¹.

Tercih edilen bölümlendirme usulü, ister istemez bir tarihi sırayı takip ettiğinden kronolojik bir yaklaşım olarak değerlendirilmeye açıktır. Bunun sebebi gelişmelerin, doğal olarak kronolojik bir seyir içinde birbirini takip etmesidir. Ancak esasında bölümlendirme tercihi, hukuki araç ve uygulamaları, sebepleri ile birlikte anlamlı bir bütünlük içinde incelenebilecekleri meseleler etrafında toplamak yönündedir. Dolayısıyla anlamlı olduğu düşünülen bu parçaların çoğu zaman birbirini kronolojik olarak takip etmesi mümkünken aynı tercih sebebiyle başlıklar her zaman için kronolojik bir sıra takip etmemektedir.

¹ “Özellikle “idare hukuku gibi sadece siyasi tarihin normatif anlatımından ibaret bir hukukun -başka hukuklarda ilişki bu kadar bariz değil- siyasi tarihin bazı “desideratum”larının kalıcı olması için, yani siyasi iradenin isteklerinin kalıcı olabilmesi için, şekli normatif kalıpları kullanması, kanun ve onun uygulamasından oluşan içtihatlar şekline bürünmesi arzu edildiği için ve bu şekilde devlet güç kazandığı için idare hukuku diye bir dal oluşmuştur”, düşüncesini göz ardı edemeyiz.” Tekin Akıllıoğlu, “İleri İdare Hukuku Seminerleri- İdare Hukuku Üzerine Düşünceler “Hukuk Metodolojisinin İdare Hukuku Alanına Uygulanması,” *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 16, S. 1, Tem. 2013, s. 3-4.

II. Cumhuriyetten Önce Şehirde “Düzen”

A. Tanzimat Öncesinde Teşkilat ve Şehir

Şehirlerin gelişiminin, Osmanlı İstanbul’unda olduğu gibi, uzun süre esaslı bir kontrole maruz kalmadan, organik biçimde, toprak üzerinde yaşayanların biçimlendirmesi ile şekil aldığını savunan görüş eleştirilere maruz kalmıştır. “Organik gelişme” teorisi olarak isimlendirilen bu bakış açısının, bu şehirlerin de belirli bir düzen içinde geliştiğini gösteren pek çok çalışmayla çeliştiği iddia edilmiştir². Osmanlı İmparatorluğunda şehir planı gibi bir araç yokken bile yangın riskini azaltmak, şehrin saldırılara karşı savunmasını temin etmek, şahıs mallarının kamu mallarına taşmasını engellemek, şehirde meskun bulunanların mahremiyetini temin etmek ve sıhhi ihtiyaçlarını karşılamak, gayrimüslimlerin cami çevrelerinde mülk edinmelerini engellemek, gayrimüslimlerin ikamet edeceği binaların Müslümanların oturacağı binalardan yüksek olmamasını tahkim etmek gibi amaçlara hizmet eden pek çok karar tespit edilebileceği hususuna dikkat çekilmektedir³. Şehre müdahalenin ve şehrin gelişmesinin tek bir merci elinden çıkmış ve bir alanı bütün olarak ele alıp düzenleyen bir plan çerçevesinde gerçekleşmiyor olmasının, şehrin plansız olduğu manasına gelmeyeceği, zikredilen müdahalelerin etkisi ile şehrin arzu edilen şekilde geliştiği, dolayısıyla zikredilen işlev ve müdahalelerin plan kapsamında değerlendirilmesi gerektiği iddia edilmektedir⁴. Yine bu bağlamda, Yeniçeri Ocağı’nın bir parçası olan Hâssa Mimarlar Ocağının gözetim ve denetimi altında şehirler ve kırsal mekânlarda, sivil ve askeri her türden yapı işleriyle ilgili yasal ve fiziki düzenlemeler yapıldığından⁵, üstelik bu düzenlemelerin çok detaylı da olabildiğinden bahsedilebilir. Ayrıca şehrin düzenini temin etmek amacıyla Kadı’nın beledi

² Mehmet Bengü Uluengin, Ömer Turan, “İmparatorluğun İhtişam Arayışından Cumhuriyet’in Radikal Modernleşme Projesine: Türkiye’de Kentsel Planlamanın İlk Yüzyılı”, **Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi**, Cilt 3, Sayı: 6, 2005, s.358, dn. 16-17.

³ a.e., s.358.

⁴ a.e., s.359.

⁵ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, İstanbul, Kronik, 2021, s. 243. Şerafeddin Turan, “Osmanlı Teşkilatında Hâssa Mimarlar Ocağı”, **AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, c.1, S.1, 1964, s.157–202. Koray Özcan, “Tanzimat’ın Kent Reformları: Türk İmar Sisteminin Kuruluş Sürecinde Erken Plânlama Deneyimleri (1839–1908)”, **Osmanlı Bilimi Araştırmaları**, 7(2), s. 152.

müeyyideler uygulayabildiğine⁶, vakıfların ise çöplerin toplanması, itfaiye hizmeti gibi şehrin sıhhatine hizmet eden pek çok ihtiyaca cevap verdiğine de dikkat çekilmektedir⁷.

Bu gibi örnekleri çeşitlendirmek mümkündür. 1922 yılında, İstanbul surları içinde bulunan 280 mahalleden 183'ünün çekirdeğinin Fatih döneminde kurulması ve buralarda farklı işlevlerde pek çok mekânın uzun süre sabit kalması, planın yahut en azından planın yerini tutan bir düzenli yaşama şeklinin delili sayılmış ve bu sebeple şehir plânlaması anlayışının, Batı etkisinden çok daha önce mevcut bulunduğu söylenmiştir⁸. Ancak bütün bu aktarılan tecrübenin bugün idrak edilen “planlama” ile irtibatı çok kuvvetli olmasa gerektir. Esasında modernitenin bir ürünü olarak da görülen, şehri bir bütün olarak, belli amaçlarla ve o amaçlara uygun teknik araçlarla planlama pratiğinin çok da eski bir tarihi olmadığı teslim edilmelidir⁹.

Gerçekten de bir toprak parçasındaki binaların şeklini, sosyal münasebetleri, ekonomik ilişkileri düzenleyecek tek vasıtanın bugün idrak ettiğimiz planlama pratiği olmadığı, başka araçların planlamanın işlevini yerine getirebildiği ve zaten planlama pratiğinin de günümüzde olduğu gibi zaman içinde de değişip başkalaştığı söylenebilir. Tetkik edildiği takdirde bugün şehir, idare ve kişiler arasındaki münasebetler bakımından öğretici olabilecek bu yaklaşım, plan ile düzen sağlayan diğer müdahale biçimleri arasındaki yapısal farklar sebebiyle bizim incelememiz dışında kalacaktır. Bu bakımdan şehir planlamanın güncel içeriğinin belli bir dönemde mevcut olmaması bir eksiklik olarak nitelendirilmediği gibi şehirlere müdahale bakımından varılan noktanın da daha “üstün” olduğu iddia edilmemektedir.

⁶ İlber Ortaylı, “Kadı,” **TDV İslâm Ansiklopedisi**, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kadi#2-osmanli-devletinde-kadi> , (Çevrimiçi), 23 Ağustos 2022. İlber Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, İstanbul, Kronik Yayıncılık, 2016, s. 58-59. İnalçık, “İstanbul” Encyclopedia of Islam, Osman Nuri Ergin, Mecelle-i Umur-ı Belediye, “Kadının Vezaif-i Belediyesi” bahsi.

⁷ Ortaylı, **Türkiye Teşkilat...**, s.219-220.

⁸ Yıldızhan Yayla, **Şehir Planlamanın Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975., s.25.

⁹ Bu planlama pratiğinin şehirlere ilişkin diğer yaklaşımlara yönelik üstün vasıfları olduğunu iddia etmemekteyiz. Yalnızca bu manada “planlama”nın şehirler için çok eski bir geçmişi olmadığını ifade etmek isteriz. David Harvey, **Paris, Modernitenin Başkenti**, İstanbul, Sel Yayınları, 2012, s. 17, s.141-185, s. 379-403. vd. Modernist planlamanın daha yakın zamanlı bir örnek üzerinden değerlendirmesi için bkz. James C. Scott, **Seeing Like A State?, New Heaven and London**, Yale University Press, 1998, s103 vd.

Dolayısıyla kendi bütünlüğü içinde anlamlı, muhakkak çok öğretici boyutları olan tarihi tecrübe, hukuki araçlar vb. ile bugün idrak ettiğimiz planlama faaliyeti arasındaki yapısal farklılık sebebiyle, Tanzimattan önce şehirlerin düzenine ilişkin ortaya konan hususları inceleme kapsamı dışında tutmayı daha isabetli buluyoruz.

B. Tanzimat’ın Şehir Planlamasına Etkileri

İmar konusunda bu dönemde oluşan mevzuat, Cumhuriyet dönemini de kapsayan uzunca bir müddet boyunca uygulanmaya devam edilmiştir¹⁰. Güncel mevzuatta bu dönemde çıkartılan kanunların ve nizamnamelerin izlerine rastlanabilmektedir¹¹.

Tez konusu ile bağlantı kurmak bakımından Tanzimat öncesinde de başlayan sürecin özelliklerinden üç ana başlık altında bahsetmek mümkündür. Öncelikle 19. yüzyıl modernleşmesi, merkezileşme bakımından dikkate alınabilir. İkinci olarak Avrupa devletlerinin bu dönemde Osmanlı üzerinde tesirlerinin arttığı söylenebilir. Bunlardan yola çıkarak söylenebilecek bir diğer husus, Batılaşma olarak da tarif edilen modernleşme sürecinin, ilk iki tespitin neticesi olarak, idarecilerin hem ideolojisi ve hem de güçlerinin meşruiyet kaynağı haline geldiğidir¹². Bunun şehirler, şehirlere müdahale şekli ve araçları bakımından da gözle görünür etkileri olmuştur.

Tanzimat Fermanı ile bir arada değerlendirilmesi gereken çok önemli bir diğer gelişme 1838 yılında imzalanan İngiliz Ticaret anlaşmasıdır¹³. Ekonominin dışa ve kapitalizme açılması , bunu takip eden yeni yönetim arayışları ve Batılılaşma süreci 19.yy’ın ikinci yarısında şehrin yapısında da önemli değişimler meydana getirmiştir. Dolayısıyla reform hareketleri ile şehir mekânını yeniden yapılandırmaya yönelik gayretler birbirleriyle doğrudan ilişkili sayılabilir. Tanzimat Reformları Devletin idari

¹⁰ Tayfun Kahraman, **İstisna Mekân: Hukukun Eşiğindeki Kent**, İstanbul, Tekin Yayınları, 2020, s. 86.

¹¹ Seda Örsten Esirgen, **Osmanlı Devleti’nde Kanun Yapma Geleneği ve Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Osmanlı Kanunları**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2017.

¹² Kemal Karpaz, **Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus**, İmge Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2008, s. 79.

¹³ İdris Küçükömer, **Düzenin Yabancılaşması**, İstanbul, Ant Yayınları, 1969, s.66 vd. Yazar bu anlaşmanın etkilerini Tanzimattan daha belirleyici görmektedir. Ayrıca bkz. Şevket Pamuk, **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme(1820-1913)**, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2018, s. 16 vd. Şevket Pamuk, “150. Yılında Baltalimanı Anlaşması”, **Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme ve İktisat Politikaları Seçme Eserleri – II**, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2021, s. 29-39.

yapısının, hukuk düzeninin, eğitim alanının ve giderek toplum yapısının dönüşümünde etkili olmuştur. Belediye idaresi oluşmuş, şehirlerin yönetim sistemi yeniden yapılandırılmış ve şehirlerin mekânsal kurgusu yanında yapı düzeninin de dönüştürülmesi amaçlanmıştır¹⁴.

Bu tarihler esasında bir başlangıç değil, devam eden bir sürecin neticesi de sayılabilir. Yeni ekonomik ilişkiler ve idare şekli şehirler bakımından da yeni merkezler, altyapılar ve kurumlar gerektirmektedir. Bu dönüşümü Osmanlı şehir yönetimi kurumları olan, kadılık, intisap ağalığı, mimarbaşılık aracılığıyla gerçekleştirmek ve gerekli altyapıları vakıflar aracılığı ile sağlamak mümkün olmamıştır. Bu kurumlar 1840'lı yıllara gelindiğinde değişimin baskısı ile çok zayıflamışlardır. Bir yandan çöken geleneksel sistem öte yandan ortaya çıkan yeni gereksinimler, yeni bir yönetimin ve kentin gelişmesine yönelik yeni bir denetleme biçiminin oluşmasını getirecektir¹⁵.

Bir önceki başlıkta zikredilen dönem konusundaki tercihi izah edeceğini düşündüğümüz örnekler bu dönemde ortaya çıkmıştır. 18 Eylül 1865 yılında İstanbul yaşadığı en büyük yangın felaketine maruz kalmıştır ve bugün tarihi yarımada olarak bilinen bölgenin büyük kısmı 32 saat içinde yanmıştır. Hocapaşa yangını asırlardan beri süregelen bu afete çözüm arayışlarını hızlandırmış ve bu çözüm devrim niteliğinde alternatif çözümlerde değil, Mustafa Reşid Paşa'nın 1836'da koyduğu temel çerçevenin ısrarla uygulanmasında aranmıştır¹⁶. Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye¹⁷ tarafından hazırlanan bir layihada¹⁸ sorun, daha 1830'larda tanımlanan iki konu çevresinde özetlenmiştir: "yapı malzemeleri" ve "sokak dokusunun durumu."

¹⁴ Fatma Cânâ Bilsel, "Geç Osmanlı Döneminden Cumhuriyet'e Çağdaş Şehir Düşüncesi Ve İstanbul Planlaması," **Antik Çağ'dan XXI. Yüzyıla Büyük İstanbul Tarihi**, <https://istanbultarihi.ist/324-gec-osmanli-doneminden-cumhuriyete-cagdas-sehir-dusuncesi-ve-istanbul-planlamasi> , (Çevrimiçi), 18 Nisan 2022.

¹⁵ İlhan Tekeli, **İstanbul'un Planlanmasının ve Gelişmesinin Öyküsü**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.45.

¹⁶ Zeynep Çelik, **19. Yüzyılda Osmanlı Başkenti: Değişen İstanbul**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 47.

¹⁷ Tanzimat reformlarını planlayıp icrasını denetleyen yüksek yasama ve yargı organı. 24 Mart 1838'de kuruldu. Ali Akyıldız, "Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye", TDV İslâm Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/meclis-i-vala-yi-ahkam-i-adliyye> (12.12.2022).

¹⁸ Akt. Zeynep Çelik, **a.g.e.** , s 69, dn. 37. "Arapça asıllı bir kelime "düşünülen bir şeyin yazı haline getirilmesi" anlamına gelmektedir ve Osmanlılar lâiyhayı rapor ve taslak olmak üzere iki ayrı belge türü için kullanmışlardır." Mübahat S. Kütükoğlu, "LÂYİHA", TDV İslâm Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/layiha> (12.12.2022).

Birinci öneri ahşap malzemenin kolaylıkla alev aldığı ve bu nedenle kagirin tercih edilmesi gerektiği olmuştur ve bu yeni bir öneri değildir. İkinci olarak, sokakların yangının yayılmasını kolaylaştırmasına dikkat çekilmektedir. Ayrıca “inişli çıkışlı, dar, çarpık dehlizler” olarak tasvir edilen sokakların durumunun, itfaiye araçlarının girmesini, sokak sakinlerinin kurtarılmasını zorlaştırdığı vurgulanmıştır¹⁹. Layihada İstanbul’da asayiş sağlamaya çalışmak, sokak dokusunun denetimi imkansız hale getirdiği ifade edilerek “bir ormanı denetlemeye” benzetilmiştir²⁰. Bu gibi tespitlerin her zaman yapılabileceği düşünülebilirse de Tanzimat sonrasında, yanan bölgeyi düzenlemek üzere ortaya çıkacak Islahat-ı Turuk ismindeki komisyonun²¹ raporunda; şehre düzen vermek ve yolların nizamı ile ilgili görüş, “düzen”e ve “plan”a ilişkin yargıların her dönem için farklı değerlendirildiğini göstermekten daha ziyade bir tür “kopuş”a da işaret etmektedir:

*“(…)Şu anda İstanbul’da düzenin sağlanması balta girmemiş bir ormanın korunması kadar zordur ve bir ucundan bakıldığında öbür ucu gözükebilen sokaklar yapılabilirse, aynı güvenlik hizmeti eldeki kolluk kuvvetlerinin yarısıyla sağlanabilecektir.”*²²

Komisyonunda gündeme gelen bir diğer husus yine yolların yapısı ile alalıdır:

*“(…)Kendini çevreleyen denizdeki yansımalarından başka dünyada bir eşi daha olmayan bu meşhur kent -Yüce Allah onu iyiliksever ve hayır dağıtıcı hükümdarımız ve hanımıza bağışlasın, bu sokakcıklar labirentinin yarattığı durum içinde kalmaya layık değildir”*²³

¹⁹ Zeynep Çelik, **a.g.e.** , s.47.

²⁰ Şehirler ve sokaklara ilişkin bu bakış dünyada da yaygın bir planlama pratiğine işaret eder. Paris için Hausmann planı bu bakımdan değerlendirilmektedir. “Napoléon’un dar sokakları ve çıkmaz sokakları yıkıp koca mahalleleri dümdüz ederek geniş bulvarlar oluşturulmasını onaylamasına şaşmamalı. Bu, içeriden gelebilecek bir saldırıya karşı alınabilecek en iyi tedbirdi.” Lewis Mumford, **Tarih Boyunca Kent**, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2010 , s. 456.

²¹ Zeynep Çelik, **a.g.e.** , s. 69.

²² Meclis-i Vâlâ’nın yolları iyileştirme (Islahat-ı Turuk) komisyonunun kurulmasına ilişkin 10 Mayıs 1866 tarihli raporu, Osman Nuri Ergin, İstanbul, **Mecelle-i Umur-ı Belediye**, 1922, s. 989-994. Akt. Stefan Yerasimos, “Tanzimat’ın kent reformları üzerine,” **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, Yay.Haz. Paul Dumont ve François Georgeon, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996, s 6.

²³ **a.e.**

Bu örnek ilk başlığın ilk paragrafında aktarılan görüş çerçevesinde²⁴ “düzen”in anlam ve kapsamının, o “düzen” içinde yaşayan idareciler için artık bir düzenlilik ifade etmediğini göstermektedir. Bir alanın topluca ve yeni niyetlerle planlanması, bir başka deyişle “düzen” ve bu düzeni temin etmek için kullanılan araçlara yönelik kavrayışın değişmektedir. Artık şehirdeki tekil kararları denetlemek ve düzenlemekten ziyade şehri “modernleştirmek” gibi bir amaca dönük yeni vasıtalarla bütün olarak düzen vermeye çalışmak söz konusudur.

1. Teşkilatta Yenilik: Mahalli İdareler

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat’tan önce “*mahallî adem-i merkeziyet*”²⁵ prensibinin ve mahallî idarelerin mevcut olmadığı ve bunun yerine eyalet idarelerinde geniş bir yetki genişliği²⁶ tanındığı söylenebilir. Mahmut devrinde bunun reaksiyonu olan sıkı merkeziyet sistemi ise Tanzimat’tan sonra da devam etmiş ve valilerin yetkileri daha da sınırlandırılmıştır²⁷. Bu tercihin yalnız bir reaksiyon olmadığı, sosyoekonomik gerekçelerinin de olduğuna dikkat çekilmektedir²⁸. Bu uygulamanın mahzurları ortaya çıktıktan sonra 28 Kasım 1852’de bir ferman ile Valilere tekrar yetki genişliğine uygun yetkiler verilmiştir²⁹. Bunu müteakip aşama aşama Nizamnameler ile bir düzen teşkil edilmiştir. Tanzimat sonrası ademimerkeziyet temayülleri, bir taraftan ademimerkeziyet kavramının genişlediğini ve Devlet fonksiyonları arasında mühim bir yer aldığını, diğer taraftan da Devletin hizmetlerin görülmesi hususunda mahallî halk organlarıyla işbirliği yapmak temayülünü ve idare teşkilâtı siyasetinin aldığı istikameti göstermek bakımından önemli görülmektedir³⁰. Buna rağmen

²⁴ Mehmet Bengü Uluengin, Ömer Turan, **a.g.e.**, s.55.

²⁵ Şerif Mardin, “Adem-i Merkeziyet,” **TDV İslâm Ansiklopedisi**, <https://islamansiklopedisi.org.tr/adem-i-merkeziyet>, (Çevrimiçi), 21 Ağustos 2022.

²⁶ Tevsi-i mezuniyet şeklinde ifade edilmektedir. Bkz. Aydın Gülan, “Babanzade Mustafa Zihni Paşa ve Tevsi-i Mezuniyet Yahud Kitab-ı İdareimizden Bir Sahife Adlı Eseri,” **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, c. 6, sayı. 1-3, ss. 109-128, Haz. 2011. Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri – Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi S.B.F Yayını, 1982, s. 79 vd.

²⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:2**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaacılık, 1966, s. 706.

²⁸ Nizam Önen, Cenk Reyhan, **Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2011, s.41.

²⁹ **a.g.e.**, s.708.

³⁰ **a.g.e.** s.709.

teşkilata ilişkin düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken husus, mahalli idarelerin varlığının yalnız modern, düzenli şehirlere sahip olmak gibi çok belirli bir hedefin varlığı ile açıklanmasıdır. Dolayısıyla bugün olduğu gibi merkezi idare-mahalli idare özellikleri, fayda ve sakıncaları gibi genel açıklamalar çerçevesinde düşünmeyi mümkün kılacak “komünal” bir özelliğin söz konusu olmadığı söylenebilir³¹. Bu tespit köy idarelerinin belediyelere nazaran eski bir tarihi olmasının ve Osmanlı İmparatorluğu devrinde, şehrin müşterek ihtiyaçları hissedilmemiş gibi olmasının sebebini belediyenin işlevlerinin parçalanarak görüldüğü tespiti ile birlikte ele alınabilir. Bu tespitte dikkat çekilen husus, Kadı’nın gördüğü zabıta işlevinden başka asıl belediye görevlerini ihtiva eden işlerin, eski Türk şehirlerinin kendine has bir ünitesini teşkil eden mahallelerin özel organları tarafından görülmekte olduğudur³². Dolayısıyla bu işlevleri belli kapsamda yerine getiren mahalle, kendine has bir mahalli idare modeli olarak örgütlenmektedir³³. Buna ilaveten giderilmesi daha büyük imkan ve emek isteyen ortak ve genel ihtiyaçlara yönelik faaliyetler, büyük oranda özel hukuk kişileri tarafından kurulan vakıflarca yerine getirilmiştir. Devletin bu faaliyetlerle ilişkisi özendirme, destekleme ve denetleme şeklinde olmuştur³⁴.

a. İstanbul’da Mahalli İdare Tecrübesi

İstanbul 19. yüzyılda yarım milyondan fazla nüfus barındırmaktadır, pek çok kaynak problemi olmasının yanında Anadolu ve Rumeli’den uzun zamandır göç almaktadır. Şehir kendine has problemlere uğraşırken Kırım Harbi sonrası İstanbul’a gelen gemiler dolusu yabancı askerin getirdiği problemler buna eklenmiştir³⁵. Bu fiziki problemlerden ve şikayetlerden daha tesirli olanı belki de mezkur Fransız, İngiliz, İtalyan asker ve zabıtların burada ikamet etmelerinin Osmanlı yöneticileriyle münasebetlerini artırmasının batılaşmaya hız kazandırmış olmasıdır³⁶. Bu sebeple

³¹ Ortaylı, **Türkiyede Teşkilat ...**, s. 329.

³² Süheyp Derbil, “Türk Belediyelerine Genel Bir Bakış,” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y.16, S.173, s.91.

³³ Adalet Bayramoğlu Alada, **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, İstanbul, Sümer Yayınları, 2009, s. 111.

³⁴ Aydın Gülan, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 56, S. 1-4, İstanbul, 1998.

³⁵ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2020, s. 134-135.

³⁶ Osman Nuri Ergin, **Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler**, İstanbul, Siyasi İlimler Mecmuası Yayını, 1944, s.91.

Kırım Harbinin, batıdaki kurumların taklidi ile problemlerin çözülebileceği yönündeki inanışta tesirli olduğu düşünülmektedir³⁷.

Bu şartlar altında 1854 yılında Şehremaneti kurulmuştur. Şehremaneti'nin organları Şehremini, şehir meclisi ve encümene benzer bir komisyondan ibarettir. Şehremini mansup bir Şehremini niteliğindedir. Meclis üyelerinin nasıl belirleneceği hususu Nizamnamede belirlenmemiştir fakat onların da hükümetçe tayin edildikleri anlaşılmaktadır³⁸. İstanbul'da farklı görevleri olan kısa süreli mahalli idare tecrübeleri olmakla birlikte³⁹ her deneme bir şekilde sona ermiştir. Nitekim Şehremaneti de gayet atıl kalmış, sonunda başka bir çözüm arama dönemi açılmıştır.

Beledi hizmetlerin yerine getirilmesi için *“Teba-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniyyeden bazı zevat ile Dersaadet familyasıyla mukim olup, yerli ahaliden addedilen, bazı teba-i ecnebiyyeden vukuf ve malumat erbabı olanlardan mürekkep bir İntizam-ı Şehir Komisyonu teşkiline”* işte bu şartlar altında karar verilmiştir⁴⁰. Bu komisyonun önerisi doğrultusunda İstanbul sınırları içindeki alan on dört belediye ayrılacaktır. Gerçekten böyle bir taksimat yapılmakla birlikte Altıncı Daire olarak adlandırılan Beyoğlu-Galata bölgesi dışında ciddi bir örgütlenme görülmemiş ve eski Şehremaneti diğer semtlerde bütün fakirlik ve düzensizliği içinde bocalarken Altıncı Daire bölgesi doğrudan sadarete bağlanarak özel mali kaynaklar ve ayrıcalıklar ile çalışmaya başlamıştır⁴¹. Bu bölgedeki gelişmede, bölgede yoğunlaşan para ve refah neticesinde beledi hizmetlerin talep edilmesi etkili olmuştur. Yabancı misyonların şikayetlerinin de bu şekilde önlenebileceği tasarlanmış olabilir⁴². Daire Müdürü tayini Babıali tarafından yapılmaktadır ve tayinin Padişahın tasdikine sunulması gerekmektedir. Bir devlet memuru olan Daire müdürünün ayrıca Altıncı Daire

³⁷ Ortaylı, **Tanzimat Devrinde...**, s.134. Ergin, **Türk İmar Tarihinde...**, s.92.

³⁸ Sıddık Tümerkan, **a.g.e.**, s. 13. Bu husus Cumhuriyet döneminde Ankara Şehremanetinin kurulması sırasında da gündeme gelecektir.

³⁹ Sıddık Sami Onar, **a.g.e.** s.710-713.

⁴⁰ *“1854(1271)’den 1857(1274) senesine kadar ne Şehremaneti, ne de komisyon esaslı hiçbir iş görmeğe muvaffak olmadı. Esasen değil bütün Türkiyenin, hattâ İstanbulun bile her tarafında birden garpta olduğu şekilde yeni bir belediye teşkilatı yapmağa imkan yoktu. Buna bir çare ve teşkilata bir mukaddime olmak üzere 1857(1274) senesinde İstanbulun Galata ve Beyoğlu cihetlerinde bir (Nümune dairesi) açıldı. Bu dairenin kanununu yine İstanbulda bulunan ecnebler yahut ecnebler gibi Avrupada yaşamış, garp lisanlarını öğrenmiş gayri müslimler yapmışlardı.”* Osman Ergin, **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihî İnkişafı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, 1936, s. 125.

⁴¹ Ortaylı, **Osmanlı Döneminde...**, s. 143-144.

⁴² **a.e.** s.146.

sınırlarında belli bir değerde emlak sahibi olma şartı vardır. Bu şartlar altında doğan Altıncı Daire ilk modern belediye olarak kabul edilmiştir. Ancak görüldüğü üzere oluşumu bakımından bugünkü gibi bir “mahalli ademimerkeziyet”ten bahsetmek mümkün değildir.

b. Vilayât Belediye Kanunu

1876 tarihli Kanun-ı Esasi’nin 108-112. maddeleri Vilâyat başlığı altında toplanmıştır. 112. madde şu şekildedir: “*Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezaiî ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.*” Tekin Akıllıoğlu, yönetim yapısını tanzim eden bu maddelerin başlığına dikkat çekmektedir⁴³. Başlığın iller (vilâyat) olması ister merkezi idarenin taşra teşkilâtı bakımından olsun ister mahalli idareler bakımından olsun temel birim olarak il (vilayet)in düşünüldüğünü göstermektedir. Tefriki vezayif ilkesi uyarınca yol ve köprü yapımı, bayındırlık ve imar işleri, eğitim ve öğretim, kredi kurumları teşkili, ticaret, tarım ve sanayi 110. madde ile taşra kuruluşlarına bırakılan konulardır. “*Valinin emrindeki danışma meclisi ile birlikte kararlaştırabileceği bu konular için aldığı yetkiye “tevsii mezuniyet” adı verilmiştir. Bu, Fransız Hukukundaki (déconcentration) ilkesinden başka bir şey değildir.*”⁴⁴

Yabancı şirketlerin imtiyazlar yoluyla 1870’li yıllardan itibaren sunduğu demiryolu, liman gibi altyapılar ve tramvay, su vb. hizmetlerin getirilmesine paralel olarak, Osmanlı İmparatorluğunun diğer şehirlerinde de İstanbul’dakine benzer faaliyetlerin başladığı görülmektedir. Selanik, İzmir, Beyrut gibi yerlerde Vilayât Nizamnamesi hükümlerine dayanarak belediyeler kurulmuştur.⁴⁵ Birinci Meşrutiyetin ilanı ile kabul edilen 1877 tarihli Vilayât Belediye Kanunu ile belediyeler yaygınlaştırılacaktır. Kanunda “*binaların inşasının gözetimi, yolların genişletilmesi ve düzenlenmesi, kaldırım ve lağımların düzenlenmesi, kamu yararı için istimlak yapma, toplumsal ihtiyaçlar için meydan oluşturma ve mevcut meydanlar ile halka*

⁴³ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetim Hukukumuz ve Geleceği,” (Çevrimiçi) www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.html , 08 Ekim 2022.

⁴⁴ a.e.

⁴⁵ Ortaylı, *Türkiyenin Teşkilat...*, s.330.

açık bahçelerin korunması” gibi şehre ilişkin görevler sayılmıştır. Fakat bunlar bir program dahilinde değildir⁴⁶.

c. Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul Şehremaneti

Vilayât Belediye Kanunu ile aynı anda İstanbul için ayrı bir kanun daha çıkmıştır. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul Şehremaneti düzenlenmiştir. Organları Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umur-ı Belediyedir. Şehremini Devlet Reisi tarafından atanacaktır.

2. İmar Mevzuatının Gelişmesi: Nizamnameler

Teşkilatta meydana gelen yeniliklerin yanında bu dönem imar mevzuatının ilk örnekleri görülmektedir. Tanzimat reformlarında dikkat çekilen merkezîyetçilik, 1839’da kent planlamasına yansımış, peyderpey oluşmuş olan şehir bir bütün olarak ele alınmıştır⁴⁷.

Alman General Moltke⁴⁸ 1836-1837 yıllarında II. Mahmud tarafından İstanbul’un ayrıntılı bir haritasını hazırlamak ve sokakları düzenleyecek bir plan yapmakla görevlendirilmiştir⁴⁹. 1939 yılında mezkur haritadan esinlendiği düşünülen ve binalarla alakalı İlmühaber⁵⁰ bir yana bırakılırsa, planlama faaliyetiyle alakalı kapsamlı ilk hukuki belge 1848 (1264) tarihinde, İstanbul ve “biladi selase”deki binaların inşa tarzına ve bazı şehircilik prensiplerine işaret eden “Ebniye Nizamnamesi” olmuştur. Bu tarihlerde, önceki başlıkta anlatıldığı üzere, İstanbul’da belediye teşkilatı henüz kurulmamıştır. Bu sebeple nizamname hükümlerinin tatbiki vazifesi Nafia Nezaretine bağlı Ebniye-i Hassa Müdürlüğüne verilmiştir⁵¹.

⁴⁶Bayram Coşkun, Çiğdem Pank Yıldırım, Eyüp Şen, “Osmanlı Belediyeciliğinin Dönüm Noktası: 1877 Tarihli Vilâyât Belediye Kanunu,” **ÇYYD**, Cilt 30, Sayı 2, Nisan 2021, s.1-20

⁴⁷ Zeynep Çelik, **a.g.e.**, s.81.

⁴⁸Kemal Beydilli, “MOLTKE, Helmuth von”, TDV İslâm Ansiklopedisi, (Çevrimiçi), <https://islamansiklopedisi.org.tr/moltke-helmuth-von> , 08 Eylül 2022.

⁴⁹ Zeynep Çelik, **a.e.**

⁵⁰ Bir kararı bildirmek yahut bir husus hakkında bilgi vermek üzere bir daireden diğer daire veya dairelere yazılan belgedir. Bu ilmühaberlerde önce böyle bir şeye ihtiyacın niçin duyulduğundan bahsedilir, sonra teklifin mahiyeti ve kimin tarafından yapıldığı belirtilerek durum tafsilâtiyle anlatılır; teklif bir mecliste konuşulup karara bağlanmışsa buna ve teklifin padişah tarafından onaylandığına da işaret edilirdi. Mübahat S. Kütükoğlu, “İlmühaber,” TDV İslâm Ansiklopedisi, <https://islamansiklopedisi.org.tr/ilmuhaber> , Çevrimiçi, 11 Temmuz 2022.

⁵¹ Sadık Artukmaç, **İmar Hukuku**, Ankara, Ay Yıldız Matbaası, 1969, s.20.

Bunu 1864 tarihli Ebniye ve Turuk (Binalar ve Yollar) Nizamnamesi takip etmiştir. Ebniye Kanunu ise 1882 tarihinde çıkarılmıştır. Bu belgeler, o günlerde çok önemli bir mesele olan yangın tehlikesi karşısında, şehirleri daha dayanıklı hale getirmek için kâgir yapıları teşvik etmeye ve yolları genişleterek yangının bir binadan diğerine sıçramasını önlemeye ve yangına müdahaleyi kolaylaştırmaya yönelik tedbirler öngörmektedir⁵².

Ebniye Nizamnamesi ve Ebniye Beyannamesi yalnız İstanbul'da geçerli olmak üzere 1848'de ortaya çıkmıştır. Bunları 1849 tarihli Ebniye Nizamnamesi takip etmiştir. Şehirde istenilen gelişimi sağlamak bakımından düzenlemelerin yetersiz bulunması üzerine, 1858'de Ebniye nizamnamelerinin hükümlerini bir araya getiren Sokaklara Dair Nizamname çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyi müteakip 1863'te Turuk ve Ebniye Nizamnamesi İstanbul dışındaki şehirlerde ve büyük kasabalarda da uygulanmak üzere çıkarılmıştır. Bu Nizamnamede ilk kez su, kanalizasyon, gaz boruları gibi altyapıdan söz edilmekte, bunların yapım ve tamiratının hükümetin nezaretinde yapılacağı belirtilmektedir⁵³.

a. Ebniye Kanunu

Bu gelişmelerin doğurduğu ihtiyaç neticesinde 1882'de Ebniye Kanunu ortaya çıkmıştır. Yangın yerlerinin düzenlemesi daha önceki nizamnamede olduğu gibi, parsellemenin bir plan dahilinde yeniden yapılması şeklinde olacaktır. Bununla birlikte iki yenilikten bahsedilebilir. Birincisi bir alanın yangın yeri olması için ondan fazla hanenin yanmış olması şartının aranması, ikincisi ise yeniden düzenlemede arsa sahibinden arsasının 1/4'ü kadarının bedelsiz alınmasıdır⁵⁴.

Ebniye Kanununun getirdiği yenilikler yerleşmeye açılacak alanların düzenlenmesiyle de alakalıdır: *“Ham arazi ve bağ ve bostan üzerine ebniye inşası ile mahalle teşkili için parça parça satmak isteyenler teayyün edecek lüzum ve icap üzerine orada meccanen bir karakolhane ve birde mekteb mahalli terk etmeye ve*

⁵²Melih Ersoy, “Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaştan Planlama Anlayışı”, s. 1, (Çevrimiçi) <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/09/Yerelden-Ulusala-Merkezileserek-Aynilasan-Planlama-Anlayisi-SBF-Yerel-Yonetimler-Kurultayinda-Sunulan-Bildiri2011.pdf>, 14 Temmuz 2020.

⁵³ Artukmaç, a.e, s.21.

⁵⁴ Gönül Tankut, **Bir Başkentin İmarı...**, s.116.

hududu nihayetine değin lağım yapmaya ve satılan yerler bedel altından kaldırım masarifi için şehremanetine beher arşın (0.68cm) için 5 para tediyesine mecburdur.”

Bu alanların planı hazırlanıp Şehremanetince ve Dahiliye Nezaretince uygun görüldükten sonra padişah iradesiyle imara açılabilecektir⁵⁵. Görüldüğü üzere Şehremanetinin bugün anladığımızdan çok farklı bir mahalli idare birimi olarak, plana ilişkin görevleri mevcuttur.

b. Cumhuriyetten Önce Mevzuat ve Planlamanın Nitelikleri

Meselesi

İlk hazırlanan planlar, şehrin tümünü planlayarak büyük imar operasyonlarıyla bir kent vizyonunun hayata geçirilmesi amacı taşıyan planlardan ziyade, küçük alanlar için mevzii planlar niteliği taşımaktadır. Bu mevzii planlar arasında özellikle İstanbul’da muhacirlerin iskanı için şehirlerin çevresinde yeni kurulan mahalleler ve yeni kurulacak parklar ile ahşap evlerin yaygınlığı dolayısıyla sık sık çıkan büyük yangınlar sonucu ortaya çıkan yangın yerlerinin yeniden imarı için yapılanlar sayılabilir⁵⁶. Bu niteliklerin bugün imar planlarının göz önüne aldığı verilerle kıyas edildiğinde daha ziyade kolluk amacına matuf olduğu da dikkat çekmektedir⁵⁷.

Buna rağmen sonraki bölümde görüleceği gibi şehirlerin planlanması/düzeni söz konusu olduğunda, hem mevzuat tekniği bakımından, hem teşkilat yaklaşımı bakımından hem de uygulamada bu dönemdeki tecrübe etkili olmuştur.

⁵⁵ İlhan Tekeli, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü,” **Tanzimat**, Haz. Halil İnalcık, Mehmet Seyidhanoglu, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, 2018, s. 350.

⁵⁶ İlhan Tekeli, **Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, , 2009, s. 109.

⁵⁷ Aynı yönde bkz. Lütfi Duran, “Şehircilik ve İdare Hukuku Meseleleri”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, s. 49.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURİYET DÖNEMİNDE ŞEHİR PLANLAMASINA YETKİ MERKEZLİ BİR BAKIŞ

I. Planlamayı Başkentten Başlatmak

A. Cumhuriyet'in İlanı Döneminde Şehirlerdeki Meseleler

13 Ekim 1923 tarihinde, 352 sayılı Kanun ile kurulan “Mübadele, İmar ve İskan Vekaletleri” savaş sonrasında ülkenin içinde bulunduğu çok çeşitli problemlerle ilgilenecektir. 1 Kasım 1923 tarihinde ise 366 sayılı Mübadele, İmar ve İskan Vekaletlerinin Teşkilat ve Mesarifi Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 8 Kasım 1923 tarihinde de, 368 sayılı Kanun ile sözü geçen bakanlığın görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bu üç kanunla da çalışmaya başlayan adı geçen bakanlık içinde imar umum müdürlüğü yer almıştır. Bu umum müdürlüğüne, imar işlerini yürütme görevi verilmiştir. Dolayısıyla iskana ilişkin güncel ve ciddi mesele imar ile birlikte ele alınmıştır. Fakat bu Vekaletin ömrü çok kısa sürmüş ve 1924 yılında ortadan kalkmıştır⁵⁸.

Bir diğer önemli husus savaş sonrası yangın alanlarının düzenlenmesi meselesidir. Gerçekten de İstiklal Harbi'nde yakılan ve büyük hasar gören Batı Anadolu şehirlerinin yeniden planlanması ve imarı idarenin önündeki çok önemli bir meseledir. Bu düzenleme faaliyetinde iki mesele iç içedir; bu alanlar ciddi şekilde tahrip olmuştur ve kimi taşınmazların sahipleri de mübadeleyle bu yerleri terk etmişlerdir⁵⁹. Bu halde mülkiyet sorunun çözülmesi daha da zorlaşmaktadır.

⁵⁸ Melih Ersoy, **Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar**, İstanbul, Ninova Yayınları, 2017, s.113.

⁵⁹ Mübadele neticesinde şehirlerin yapılarında önemli değişiklikler olmuştur. Dolayısıyla bir sonraki bölümde görülecek yeni bir başkent kurulması meselesiyle birlikte büyük nüfus hareketleri sonucu İstanbul gibi ciddi nüfus kaybeden şehirlerin kendine has problemleri ele alınmayı beklemektedir. İstanbul'un nüfusu 1.200.000 düzeyinden 700.000 düzeyine inmiştir. Dolayısıyla büyüyen şehirler yanında küçülen şehirlerin planlanması meselesi de idarecilerin önündedir. İlhan Tekeli, **Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s. 57.

Batı Anadolu şehirlerinin planlarının yapılması Osmanlı döneminde yangın yerleri için gelişen planlama yaklaşımının uzantısı olarak görülebilir. Büyük yangına eşlik eden karmaşık problemler 624 sayılı Kanunla Ebniye Kanununda değişiklik yapılmak suretiyle çözülmeye çalışılmıştır. Böyle bir ihtiyacın ürünü olan kanun⁶⁰ ile 150'den fazla binanın yandığı alanlarda belediyelere önemli düzenleme yetkileri verilmiştir⁶¹. Kanunun 2. maddesi yangın yerinin kadastro planları ve umumi haritası ile müstakbel şeklini, arsaların tevsiini gösteren “*umumi*” planın bir yıl içinde “...Belediye dairesi tarafından bir heyeti fenniye vasıtasıyla” tanzim edilmesi; 3. maddesi ise plan yaptırılmadığı takdirde bu alanlarda Belediyenin “...bina inşasına işbu kanun vesilesiyle mümanaat edemeyeceği” hükmünü getirmektedir. Bu kanun ile birlikte İstiklal Harbinde yanan şehirlerdeki mülkiyet sorunları çözülmüş oluyordu. Batı Anadolu'nun yanan şehirleri bu yeni kanunun olanaklarından yararlanılarak daha çok harita mühendislerince planlanmıştır.⁶²

Ayrıca bu dönem değerlendirilirken göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husus, Türkiye'de henüz ihtiyaç duyulan plancıların mevcut olduğunu söylemenin pek mümkün olmamasıdır. Bunun sonucu ise ülke gerçekleri ile tutarlı fiziki planlama ve teknik ve araçların geliştirilememiş olmasıdır. Bir başka deyişle yetki düzenlemeleri ne şekilde olursa olsun uzun süre, her aşamada, bugün anladığımız şekilde plan yapmak yahut uygulamak hususunda, fakat bilhassa hazırlık işlemleri kapsamında plan yapmak hususunda bir idarenin emanet usulü ile gerçekleştirdiği bir planlamadan söz edilemez. Bu belki çok önemli görülmeyebilir, neticede planlar hakkında karar vermek yetkisi yine de idarenindir. Fakat bu husus tabi olarak bugün anladığımız manada teşkilatın bir biriminin plan yapmaması neticesini doğurduğu gibi yapılan planların da değerlendirme aşamasının sıhhatini etkileyerek kabul ya da red şeklinde keskin iki uçta değerlendirilmesine sebep olacaktır⁶³. Bu ortamda ise Türkiye'de şehir planlaması çalışmalarına yön verenler yabancı uzmanlar olacaktır.⁶⁴

⁶⁰https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300642.pdf, (Çevrimiçi), 20 Ağustos 2022.

⁶¹ Tekeli, **Türkiye'nin Kent Planlama ...**, s. 67.

⁶² a.e.

⁶³ Gönül Tankut, **Bir Başkentin İmarı Ankara: (1929-1939)**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993, s.84.

⁶⁴ Bu yön vermenin yalnız plan müellifi olmak bakımından değil İdare bünyesinde yer almak bakımından da olduğuna dair örnek: “...uzmanlardan bazılarının Bayındırlık Bakanlığı'nda görevli oldukları bilinmektedir ve ülkede yapılan imar planlarını ve de plan değişikliklerinin tümünün

Profesör Jansen'in Ankara İmar Müdürlüğü'nde 1930 yılından 1939 yılına kadar, 1936 yılında açılan sınırlı şehircilik yarışmasını kazanan Paris Şehircilik Enstitüsü Profesörü H. Prost'un ise İstanbul'da 1951 yılına kadar⁶⁵ görevini sürdürmesi bu duruma çarpıcı birer örnektir. Yine bu dönem, planlamanın Belediye sınırlarıyla tanımlı bir alan anlayışı ile idrak edildiği bir dönemdir demek yanlış olmaz. 1957'de İmar Kanunu ve 1959'de İmar İskan Bakanlığı kuruluncaya kadar genel çerçeve bu olmakla birlikte pek çok git gel olacaktır.⁶⁶

B. Mahalli İdare Tecrübesi ve Ankara Şehremaneti

Ankara, Teşkilatı Esasiye Kanununun ikinci maddesine yapılan ilave ile 13 Ekim 1923 tarihinde başkent ilan edilmiştir. Şehir daha önce planlı bir imar görmemiş, ayrıca hükümet merkezi olmadan önce büyük yangınlar görmüş ve şehrin üçte ikisi tahrip olmuştur.⁶⁷ Hükümet merkezi olması sebebiyle şehrin süratle imar edilmesi istenilmektedir. Türkiye'de şehir planlanması bakımından daha önce yangın yerlerinin planlanması pratiği mevcuttur, Osmanlı'dan gelen bir gelenek olduğu da söylenebilir fakat Ankara'nın imarını bu tecrübeden ayıran ve yapısal olarak planlamayı başka bir düzlemde düşünmeyi gerektiren mühim bir tarafı vardır. Şehrin imarının ve neticede

incelenmesi ve onaylanması ya da geri çevrilmesi yetkisi de Bakanlık'ın dolayısıyla bu uzmanların görev aldığı Bakanlık birimlerinin çalışma ve görev alanı içinde kalmaktadır. Bu nedenle gerek Bakanlık'ta çalışan mimar ve plancıların gerekse üniversitede yetişen meslek mensuplarının kent planlamasına ilişkin konularda Alman ekolünün etkisinde olmaları çok doğal kabul edilmelidir. Bu ekol mensuplarının bir Fransız uzman tarafından hazırlanacak olan İzmir planına fazlaca bir sempatiyle bakmaları pek olası değildir; Le Corbusier'nin planlama alanındaki uluslararası ününe rağmen.” Rauf Beyru, “İzmir Şehirciliğinin Zikzakları ve Le Corbusier'nin Ziyareti,” **Le Corbusier Türkiye’de – İzmir Nâzım İmar Planı(1939-1949)**, Der. Didier Laroche, Jean-Luc Maeso, Volker Ziegler, İstanbul, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2020, s. 89.

⁶⁵Bu hususu Proust şu şekilde ifade etmektedir: “Bilâ fasıla 1939 eylül nihayetinden 29 Haziran 1947’ye kadar burada bulundum. Kontratım mucibince 16 ay kalmam lâzım gelirken tam 97 ay çalıştım. 29 Haziran’dan 4 Aralık 1947’ye kadar devam eden gaybubetim esnasında, İmar bürosu en basit bir hıfzısıhha kaidesini bile nazarı itibara almadan yapı ve yollar talimatnamesini meriyete koydu...Bütün hazırlamış olduğum raporlar komisyona havale edilmiş netice itibariyle çekmecenin derin gözlerinde mahfuz kalarak tam bir akamete uğramıştır. Yapılan bütün gayretlerin nisyana karışmasını görmek şehirciniz için cidden pek acıdır.” “Henri Prost’un Kaybolan Raporu: 12 Senelik Şehircilik Mesaisinin Bilânçosu,” Milliyet, Ocak 12, 1951. Akt. Sinan Tankut Gülhan, *The Honorable Exception: State and the Social Production of Concrete Space in Istanbul*, Yayınlanmamış Doktora Tezi. <http://gradworks.umi.com/36/41/3641987.html> , (Çevrimiçi), 9 Ağustos 2022.

⁶⁶ Tankut Ünal, “Merkezi Yönetim ve İmar Konuları,” **XIV. İskan ve Şehircilik Konferansları: İmar Planlama Mevzuatı ve Uygulaması**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 560, İskan ve Şehircilik Araştırma Merkezi Yayınları:16, 1987, s. 14.

⁶⁷ Fehmi Yavuz, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1952, s. 12.

Ankara’da doğacak kültürün diğer şehirler için bir örnek teşkil etmesi hedeflenmektedir ki bu bakımdan Ankara’nın planlanmasındaki başarı bir bakıma Cumhuriyet rejiminin başarısı ile özdeşleşmiştir.⁶⁸ Bu husus, kurulacak modern şehre “araçsal” bir işlev yüklediği şeklinde de yorumlanmaktadır.⁶⁹

Bu hedefler doğrultusunda ilk olarak Ankara’ya bir Belediye Reisi (Şehremini) tayin edilmiştir. Şehremaneti Osmanlı belediyeçilik tecrübesinde başkente özgü bir mahalli idaredir.⁷⁰ Ulusal düzeyde önem verilen bu meseleye ilk örgütlenme yaklaşımının mahalli idare düzeyinde olması yönündeki bu tercih dikkate değerdir ve önceki bölümlerde aktarılmaya çalışılan belediye tecrübesinin etkisi ile de açıklanabilir.⁷¹

Şehreminliği, 16.2.1340(16 Şubat 1924) gün ve 417 sayılı Kanunla bir daireden ibaret olmak üzere ihdas edilmiştir⁷². Ankara Şehremaneti İstanbul Şehremanetini model almaktadır(m.2) ve Büyükşehir Belediye Meclisine benzer bir yapı olan Cemiyeti Umumiye-i Belediyeye, İstanbul Cemiyeti Umumiye-i Belediyesinin vazife ve yetkileri verilmiştir.⁷³ Fakat Ankara Şehremaneti ile Dahiliye Nezareti arasında sıkı bir ilişki kurulmuştur ki bu ilişki bugün idrak ettiğimiz merkezi idare-mahalli idare ilişkisiyle tam olarak örtüşmemektedir. Bu mesele kanun şekillenirken meclisteki tartışmalara da yansımıştır. Evvela Şehremininin Dahiliye Nezareti tarafından tayin edilecek mansup bir Belediye Reisi hüviyetinde olması(m.3) tartışma konusudur. Böyle bir düzenlemenin Teşkilatı Esasiye Kanununun birinci maddesindeki “*Hakimiyet bilakaydüşart milletindir, idare usulü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil tedvir etmesi esasına müstenittir.*” hükmüyle bağdaşmadığını iddia eden mebuslar mevcuttur⁷⁴. Ayrıca Dahiliye Vekaletine meclisi fesih yetkisi verilmesi

⁶⁸ Sibel Bozdoğan, **Modernizm ve Ulusun İnşası**, İstanbul, Metis, 2012, s. 82-83. Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama ...**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s.66.

⁶⁹ Tekeli, **Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2016, s.113.

⁷⁰ Bkz. Bir önceki başlık.

⁷¹ Tekeli, **Türkiye’nin Kent ...**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s. 69.

⁷² https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200417.pdf , (Çevrimiçi), 10 Temmuz 2022.

⁷³ Yavuz, **Ankara’nın İmarı...** , s. 13.

⁷⁴ Bu hususta ayrıca Karasi Mebusu Ali Süruri Bey: “Milletin kaabiliyeti hakkında iştibah tevhit edecek derecede gördüğüm için bu muzır kanunun derhal reddini... rica ediyorum” , **a.e.**, s. 13.

eleştirilmiştir.⁷⁵ Bir başka itiraz, kanunda Şehremanetinin müdürlerinin doğrudan Dahiliye Vekaleti tarafından ataması usulünün, Şehremanetini doğrudan Dahiliye Vekaletine bağlı hale getireceği hakkındadır.⁷⁶ Nihayet, meselenin eldeki imkanlarla hallinin de mümkün olduğu, Dahiliye Encümeninde Hükümetin getirdiği ve derdesti tetkik olan bir Belediye Kanunu bulunması sebebiyle yarım tedbirlere lüzum olmayabileceği ve Şehremaneti gibi bir çözümden ziyade Belediye Kanununun yapılması gerektiği de savunulmaktadır.⁷⁷ Kanunun lehine olan yorumlarda ise Ankara'nın imarından çok şey beklendiğini gösteren heyecanlı bir üslup hakimdir.⁷⁸

Ankara Şehremanetinin İstanbul Şehremanetinden farklı olarak, merkezi idare ile sıkı sıkıya bağlı olmasının düşünüldüğünü gösteren başka hususiyetleri de bulunmaktadır. İstanbul Şehremaneti bütçesi, Cemiyeti Umumiye-i Belediyenin kabulü ve Şehremininin tasdiki ile kesinleşirken Ankara Şehremaneti bütçesi Dahiliye Vekâletinin tasdikine mecbur tutulmuştur.(m.7) Ayrıca İstanbul Cemiyeti Umumiye-i Belediyesi, Şehremini de dahil olduğu halde büyük küçük bütün memurların kadrosunu ve maaşlarını tayin edebilirken, Ankara Şehremini ile Şehremaneti erkânının maaşını tayin hakkı Dahiliye Vekâletine verilmiştir. İstanbul Şehremanetinin bir zabıta teşkilâtı vardır. 1912 (1328)'de belediye zabıtasının İstanbul'da polisçe deruhte olunacağına dair bir kanun çıkarılmış ise de bir türlü tatbik edilememiştir. Halbuki Ankara Şehremaneti için belediye zabıtası vazifesinin polisçe ifa olunacağı hükmüne yer verilmiştir.(m.11) Bütün bu düzenlemeler, Ankara'da yeni

⁷⁵ Karasi Mebusu Ali Sururi Bey: "Altıncı maddede "Cemiyeti Umumiye-i Belediye kanunen kendisine tevdi edilen vezaifi tecavüz ederse Dahiliye Vekaletinin teklifi ve Hey'eti Vekile kararı ile fesholunur" denmiş. Ben bunu bizim daire-i teşriyemizde bir garibe olarak telâkkiden başka bir şey yapamayacağım.", a.e., s. 13.

⁷⁶ "Burada bir yedinci madde görüyoruz ki Hükümet tarafından tanzim edilmiştir. Ve Ankara Şehremaneti Umuru Fenniye, Sıhhiye, Hesabi ye, Tahririye, Hukuk Müdürleri doğrudan doğruya Dahiliye Vekâleti tarafından ve diğer memurin ve müstahdemin Şehremini tarafından nasp ve tayin olunur. Şu halde beyefendiler, bu Şehremaneti Dahiliye Vekaletine merbut bir müessese menzilesine iniyor.", a.e.

⁷⁷ a.e., s. 14.

⁷⁸ "...Beşeriyetin mizani nisavan ve sıbyandır, dedikleri gibi buraya ilave edilecek bir şey daha vardır. O da oturduğu bunyanıdır. Yani nisvanı, sıbyanı ve oturduğu mebanidir. İnsan yerinden anlaşılır Milli Payitaht'a milli bir şekil lazımdır. Bunu harikalar ibda eden bu memleketten, buradan başlaması lazımdır. Zira ben biliyorum ki şu merkezde kurulacak Milli Payitahtın etrafına yapılacak bütün şeylerden benim memleketim de mes'ut olacak." a.e. Bu beyan aynı zamanda Ankara'nın imarının bütün memleketle alakasını gösteren bir örnek olarak da okunmaya imkan vermektedir.

teşkil olunan Şehremaneti'nin daha ziyade merkeziyete doğru gittiği, Dahiliye Vekâletinin sıkı kontrolüne tabi olduğunu gösterdiği şeklinde yorumlanmaktadır⁷⁹.

Ankara Şehremanetinin İstanbul Şehremanetinden bir başka önemli farkı karar organının oluşmasına ilişkin düzenlemeler bakımındandır. İstanbul'da Cemiyet-i Belediye-i Umumiye'nin; Şehremini, belediye dairesi başkanları ve meclislerden üyelerin katılımı ile oluşması öngörülmüştür. Buna mukabil, İstanbul Şehremanetinde meclise seçilmek ve seçmen olabilmek belli miktarların üzerinde emlak vergisi ödenmesi şartına bağlanmıştır⁸⁰. Fakat Ankara'nın süratle imarının gereğine inanılması karşısında, eski Ankaralıların mecliste etkinliğinin artmasına sebep olacak böyle bir kuralın Ankara için istenilmediği anlaşılmaktadır⁸¹. Bu sebeple Ankara Şehremaneti meclisinin seçiminde emlak sahibi olma şartı kaldırılmıştır⁸². Şehrin gelişmesini tayin edici kararlar vermeye yetkili meclisin üyelerinin niteliklerine dair bu tercih dikkate değerdir.

Bir yetkinin merkezi yahut mahalli yönetimde olması yönündeki tercihin farklı neticeleri olacağı söylenebilir. Bununla birlikte tercih hangi yönde olursa olsun, tetkike tabi tutulacaksa, bu tercihle alınmak istenen neticeler arasındaki ilişkinin tespiti önem taşımaktadır. Emlak sahibi olma şartının kaldırılması tercihi, yetkili idarenin ve yetkili organın tespiti kadar, bu organın nasıl teşekkül edeceğinin de alınmak istenen netice bakımından son derece mühim olduğuna ve düzenleme yapılırken dikkate alındığına örnek teşkil etmektedir. Yetki verilen aynı birimin teşekkülünün farklı şekilde olmasının, şehrin gelişme yönünü tayin edeceğinin hesaba katıldığı anlaşılmaktadır. Gerçekten de bu kararın Ankara'nın eski şehir yerine "yeni mahalle" diye adlandırılacak başka bir sahada gelişmesinde önemli payı olduğu söylenebilir⁸³.

⁷⁹ Osman Ergin, *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, 1936, s. 134.

⁸⁰ Tarkan Oktay, 1855- 2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi, *Strategic Public Management Journal*, C. 6, S. 12, Y. 2020, s. 8.

⁸¹ Tekeli, *Türkiye'nin Kent Planlama...*, s.69.

⁸² Oktay, *a.e.*

⁸³ İlhan Tekeli, *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 36.

C. Bir Uygulanma Aracı: 583 Sayılı Kanun

Ankara başkent olduktan sonra eski Ankara çevresinde arsa spekülasyonunun çok yüksek değerlere ulaşması, burada yeni bir yapılanma önünde engel teşkil etmiştir⁸⁴. Bu sebeple eski Ankara'nın tanzimi yerine yeni bir şehir kurmak daha munasip görülmüştür⁸⁵. Bunu temin etmek edecek istimlak yetkisi için “*Ankara’da inşası mukarrer yeni mahalle*⁸⁶ için muktazî yerler ile bataklık ve mezrağî arazinin Şehremanetince istimlâki hakkındaki” 583 sayılı Kanun hazırlanmıştır⁸⁷. Kanun iki yıl yürürlükte kalacaktır.(m.4) Bu kanun şehrin imarının süratle yürütülmesi için kuvvetli organ olan mansup bir Şehreminine yetki verilmesinin devamı olarak değerlendirilmektedir⁸⁸.

Kanunla, Dahiliye Vekaletince verilecek “menafî umumiye kararı” üzerine Ankara Şehremaneti’ne “istimlak” yetkisi verilmektedir. Meclisteki görüşmelerde Teşkilatı Esasiye Kanununun mesken meselesinin çözümü için istimlak yetkisi tanımaya müsait olmaması yanında bataklık alanın ıslahı gibi umumi sıhhatle alakalı bir mesele ile mesken meselesinin aynı kanunda bulunması da eleştirilmiştir. Nihayet istimlak bedellerinin belirlenmesi tartışma konusudur. İstimlak bedeli için rayiç bedel yerine vergi değeri üzerinden hesaplamanın 1924 Anayasasının 74. maddesine⁸⁹ aykırı olduğu iddia edilmektedir⁹⁰. Bu husus şehirlerde idarelerin faaliyetleri neticesinde doğacak değer artışının kime ait olacağı hususunda bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir⁹¹. Fakat bütün bu tartışmalara rağmen düzenlemede değişiklik yapılmadan istimlak bedeli vergi değeri üzerinden belirlenecek şekilde kanunlaşmıştır. Şehir içinde ve dışında farklı istimlak şartları olacaktır. Bu kanuna dayanarak yeni şehrin kurulacağı 4.000.000 m2 alan istimlak edilmiştir. Fakat yeni mahallede ilk

⁸⁴ İlhan Tekeli, *Türkiye’nin Kent Planlama...*, s.70

⁸⁵ Yavuz, *Ankara’nın İmarı...*, s. 16.

⁸⁶ Hükümetin sevk ettiği tasarıda “Yeni Şehir” ifadesi bulunan düzenleme daha sonra “Yeni Mahalle” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik eski Ankara’nın ihmali şeklinde anlaşılması ve dolayısıyla muhalefet doğurabileceği endişesinin uzantısı olarak yorumlanmaktadır. Bkz. *a.e.*, s. 17.

⁸⁷ https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300583.pdf , (Çevrimiçi), 12 Ağustos 2022.

⁸⁸ Yavuz, *Ankara’nın İmarı...*, s. 17.

⁸⁹ “Madde 74.- Menafii umumiye için lüzumu usulen tahakkuk etmedikçe ve kanunu mahsus mucibince değer pahası peşin verilmedikçe hiçbir kimsenin malı istimval ve mülkü istimlâk olunamaz.”

⁹⁰ Yavuz, *Ankara’nın İmarı...*, s. 20.

⁹¹ Yavuz, *Ankara’nın İmarı...*, s. 17-19.

yerleşmenin başlaması ile bulvarın iki yanındaki boş tarım arazileri üzerinde büyük bir spekülasyon başlamış, bir başka ifade ile spekülasyon yeni mahalleye kaymıştır⁹².

Eski Ankara’da taşınmaz mal sahipleri böyle bir alanda gelişmeyi istemeseler bile belediye meclisinin yukarıda izah edilen yapısı şehrin bu alanlara sıçramasına imkan vermiştir⁹³. Bu örnek yalnız planı yapmak bakımından değil, planı tatbik için başvurulacak vasıtalarındaki yetki düzenlemelerinin önemini göstermektedir. Gerçekten de istimlak yetkisinin verildiği organın nasıl teşekkül edeceği plan yapacak organın tespiti kadar önemlidir ve şehrin alacağı şekil üzerinde son derece tesirlidir. Ankara Şehremaneti’ne kanun ile plan yapma görevi verilmemiştir. Ankara Şehremaneti’nin şehir planı bakımından yaptığı, plan yarışması düzenlemekten ibarettir denilebilir. Henüz yarışma neticelenmeden planlama hususunda yetkilerde kapsamlı değişiklikler olmuş ve plan tatbik edilirken değişiklikler devam etmiştir. Buna rağmen Şehremaneti’nin aldığı kamulaştırma kararı hem planın tatbik edilme şeklinde hem de Ankara’nın gelişme istikametinde etkili olmuştur⁹⁴.

⁹² Tansı Şenyapılı, **Barakadan Gecekonduya: Ankara’da Kentsel Mekânın Dönüşümü (1923-1960)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, s. 42-43.

⁹³ Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama ...**, s.70

⁹⁴ Bu plan kararlarına tamamen uyulduğu şeklinde anlaşılmamalıdır. Yenişehir için yapılan kamulaştırma yöntemi ve hedefleri bakımından gördüğü takdir, neticede üretilen arsaların satılması ve bölgenin yine spekülatif bir sahaya dönmesine mani olamamıştır. Fakat bu netice bakımından bile olsa bu istimlak etkili olmuştur. Tankut, **Bir Başkentin İmarı...**, s.52-59.

D. Yeni Bir Tüzel Kişilik: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti

Ankara'nın nüfusu 1920'den 1926'ya kadar yaklaşık iki katına çıkmıştır. 1926-1928 arasında ise bir kez daha iki buçuk katına çıkmıştır. Bu, 1920-1928 arasındaki sekiz yılda yaklaşık dört katın üzerinde bir artışa karşılık gelmektedir⁹⁵. Bu dönemde ayrıca Ankara Şehremanetinin kişi başına harcama miktarı, Türkiye'de belediyelerin kişi başına harcama miktarının 28 katıdır ve belediye gelirleri ile sağlanması mümkün olmayan bu miktar için merkezi hükümet kaynak transferleri yapmakta ve borçlanma imkanı sağlamaktadır⁹⁶. Bu hususlar 1936'da Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın İmar Müdüriyeti Bütçesi sebebiyle mecliste yaptığı bir konuşmada da vurgulanmaktadır⁹⁷. Bir şehrin imarında belediyenin karşılaşılabileceği zorlukları İzmir Belediye Başkanı iken bizzat tecrübe eden Şükrü Kaya'nın bu dönemde kanunu hazırlanmasında etkili Dahiliye Vekili olması da dikkate değerdir.⁹⁸ Bu şartlar ve tecrübeler Ankara'nın imarı için Şehremanetinden başka arayışları beraberinde getirmiştir.

Ankara'nın planı için yarışma hazırlıkları devam ederken, bu yarışmayı ve neticede Ankara'nın imarını Şehremaneti'nin teknik kadro ve örgütlenmesinin yönetemeyeceği düşünülmüştür.⁹⁹ Ayrıca değişikliğe uğramasına rağmen Ebniye Kanunu şehrin süratle gelişmesi için ihtiyacı karşılamaktan uzaktır.¹⁰⁰ Devletten azami yardım görecektir, faaliyetlerinde özgür ve daha geniş yetkilere sahip bir yeni teşkilat gerektiği düşünülmektedir.¹⁰¹ Bu da, meseleler için, Şehremaneti'nin Dahiliye Vekaleti ile yukarıda aktarılan ilişkisine rağmen yine de mahalli idare düzeyinde

⁹⁵ Ali Cengizkan, "Türkiye için Modern ve Planlı bir Başkent Kurmak: Ankara 1920-1950", (Çevrimiçi), <http://www.goethe.de/ins/tr/ank/prj/urs/geb/sta/trindex.html>, 27 Haziran 2022.

⁹⁶ İlhan Tekeli, **Türkiye'nin Kent Planlama...**, s.71.

⁹⁷ Tansî Şenyapılı, **Barakadan Gecekonduya: Ankara'da Kentsel Mekânın Dönüşümü (1923-1960)**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2004, s. 69.

⁹⁸ "Yanan İzmir'in imar ve ihyasını münhasıran İzmir Belediyesi'ne yükletmek, orayı ebediyen harab kılmaya mahkum etmek demektir. Çünkü İzmir Belediyesi bu elindeki varidatla hususiyle Tilkilik veya İkiçeşmelik mahallesinden şu tenvirat veya bu esnaftan aldığı beş on kuruş varidatla o mahallelerin tanzifat, tenvirat gibi en ibtidai vazifesini ifa edemezken bir de koca şehrin imarına ve ihyasına kalkmak hayal ile uğraşmak demektir... yanan İzmir bütün Türkiye'yi alakadar eden bir keyfiyettir. Orası ancak devlet gözüyle görüldüğü ve devletçilik nokta-ı nazarından düşünüldüğü zaman devletçe hallolabilir." Erkan Serçe, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmir'de Belediye (1868-1945)**, İzmir, 9 Eylül Yayınları, 1998, s. 231 Akt. Kadir Akyol, "Cumhuriyet'in Kurucu Kadrolarından Bir Kimlik Analizi: Şükrü Kaya(1883-1959)", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2010, s.15.

⁹⁹ İlhan Tekeli, **Türkiye'de Kentleşme Yazıları**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 1982, s. 61.

¹⁰⁰ Yavuz, **Ankara'nın İmarı...**,1952, s. 39-40.

¹⁰¹ Tankut, **Bir Başkentin İmarı...**, s. 72.

olduğu söylenebilecek çözüm arayışları ve parçacı kararların terk edilmesi ile meselelerin daha ihtisaslaşmış kurumlar eliyle çözülmesi için merkezi idare düzeyinde yeni bir teşkilata gidilmesi neticesini doğuracaktır.¹⁰²

Bu şartlar altında, teknik kadro ve örgütlenmede yeni bir merhale olacak 1351 sayılı “*Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vazaiine Dair Kanun*”¹⁰³ 28 Mayıs 1928 tarihinde kabul edilmiştir¹⁰⁴. Bu kanunla hükmi şahsiyeti haiz bir devlet kuruluşu olarak¹⁰⁵ “*Ankara Şehri İmar Müdüriyeti*” kurulması kararlaştırılmıştır¹⁰⁶. Müdüriyet, Şehremanetine değil Dahiliye Vekaletine bağlıdır.(m.1) Halihazır harita ile imar plan ve programını hazırlama görevi olan Müdüriyet bunun için yerli ve yabancı uzman kullanabilecektir. Karar organı İmar İdare Heyetidir. İmar Müdürü ve İcra Vekilleri Heyetinin seçtiği 3 ila 5 üyeden oluşacaktır. İmar Müdürü ise Dâhiliye Vekilinin teklifi üzerine İcra Vekilleri Heyeti kararı ve Reisicumhurun tasdiğiyle tayin edilecektir.(m.4) Plana dair teklifleri İmar İdare Heyeti tetkik edecektir.(m.6/S) Planlar Dâhiliye Vekili’nin tasvibi ve İcra Vekilleri Heyetinin tasdiği ile kesinleşecektir.(m.7) Yapılacak planın ve planda yapılacak değişikliklerin ise İcra Vekilleri Heyetinin tasdiği sonrasında neşir ve ilan edilme mecburiyeti vardır.(m.2)

¹⁰² Tekeli, *Türkiye’nin Kent Planlama...*, s.72.

¹⁰³ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/902T.pdf> , (Çevrimiçi), 13 Haziran 2022.

¹⁰⁴ Bütçe Encümeni mazbatasında da bunun sebepleri hakkında işaretlere rastlanmaktadır: “Türkiye Cumhuriyetinin makarrı idaresi olan Ankara şehrinin Cumhuriyetin şerefi ve gayesinin ulviyeti ile mütenasip bir intizam ve mükemmeliyete mazhariyeti çok mühim ve milli bir mesele olduğundan **bunun bir şehir belediyesi değil, doğrudan doğruya bir devlet meselesi addedilerek** ona göre fevkalâde tedbirler ittihazı lüzumu ötedenberi nazarı dikkate alınarak Devlet Bütçesinden Ankara Şehremanetine muhtelif zamanlarda mühim yardımlar yapılmıştı. Mali büyük fedakârlıklara ve bahusus muntazam ve yüksek bir program altında tanzimi mesaiye şiddetle ihtiyacı olan bu işin hakkiyle **başarılmasına mali kudreti çok zayıf ve ilmî ve idari teşkilatı onunla mütenasip olan Ankara Şehremaneti’nin muvaffak olması imkânsızlığı birkaç senelik tecrübelerin neticesinden anlaşılmıştır**. Binaenaleyh Ankara Şehremaneti hududu dahilinde, Cumhuriyetin makarrı idaresi olmak itibariyle, asri ve fenni bir imar programına tevfikân yapılması lazım gelen mühim ve esaslı imar işlerinin bir an evvel intacı ve muktazi tesisatın vücade getirilmesi için Devlet Bütçesinden büyük mikyasta nakdi muavenete mazhar ve icraatında azami serbesti ve selâhiyeti haiz ve fakat neticeyi icraat ve faali yeti hakkında santimine ve en küçük teferruata kadar hesap vermeğe mecbur olacak bir müdüriyet teşkili lüzumu şiddetle hissedilmekte idi.” Akt. Yavuz, *Ankara’nın İmarı ...*, s. 38.

¹⁰⁵ Müdüriyete ayrı bir tüzel kişilik verilmesi hakkında Şükrü Kaya: “İmar Müdürlüğü Ankara’da plan tatbikinde vatandaşlarla belediye arasında ve vatandaşlarla devlet arasında, devletle belediye arasında, hulasa bu tatbikten doğan bütün ihtilafları halledecek iktidarlarla teçhiz edildi. Mal alıp satmak, emlak satmak, şuyulandırmak, şuyua girmek, icabında tefrik yaptırmak, davada hasım olmak, hulasa 5-6 seneden beri tatbikatta görülen bütün işlerde hakiki bir şahsiyeti hükmiye ve kanuniye olarak bir takım vazifeler yapmaktır” Ekrem Ergüven, *Şükrü Kaya’nın Sözleri ve Yazıları (1927-1937)*, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1938 Akt. Tansı Şenyapılı, *Barakadan Gecekonduya...*, s. 70.

¹⁰⁶ Şafak Başa, “Şehircilik Ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti”, *Denetim Dergisi*, Yıl: 25, Sayı: 117, (Ocak-Mart 2012), s. 67.

İlk defa bir şehrin halihazır haritasının ve planının yaptırılması mecburiyetinin yer aldığı kanun, AYM kararlarında da şehir planlaması bakımından bir başlangıç noktası olarak kabul edilmiştir¹⁰⁷. Bundan sonra plan hazırlama ve uygulama görevlerinin Müdüriyet tarafından üstlenilecek olması Şehremaneti'nin imar sorumluluğunu büyük ölçüde hafifletecektir¹⁰⁸.

Gönül Tankut, kanunun 6. maddesindeki, İmar İdare Heyeti'nin plan tekliflerini tetkik yetkisinin, kanundaki yeri ve içeriği bakımından “ürkek” bir tanım olduğuna ve İdare Heyeti'nin daha sonra üstleneceği hakim konumu o zamanlar tam olarak yansıtmadığına dikkat çekmektedir.¹⁰⁹ Gerçekten de daha sonra, 1929 ve 1930 yıllarında, Müdüriyetin yetkilerini daha detaylı olarak düzenleyecek ve genişletecek iki “müzeyyel” kanun çıkarılmıştır. 2 Haziran 1929 tarih 1504 sayılı kanun¹¹⁰ ile kesinleşen imar plan ve programa göre imar mıntıkası dahilinde yapılacak bilmum inşaatın plan ve programa uygunluğunun İmar Müdüriyetince tasdik olunması şartını getirmektedir.m.1) Kanuna göre İmar Müdüriyetince yasaklanan yahut tasdik olmaksızın yapılmış olan inşaat yıkılacak ve enkaz bedelinden öncelikle yıkım masraflarının alınacaktır. Ayrıca İmar Müdüriyeti imar plan hududu dahilinde bulunan mahallerde bugünkü tabir ile “kamusal kullanıma” ayrılmış yerlerde inşaat yapılmasını men edebilecektir.(m.2)¹¹¹ 2 Haziran 1930 tarih ve 1663 sayılı¹¹², 1504 sayılı kanuna müzeyyel kanunda ise İmar Müdüriyetine planın tatbiki için ifraz ve tevhid yapma yetkisi verilmiştir.(m.1) Bütün bu hususlar ile Müdüriyetin Ankara'nın planına ve planın tatbikine ilişkin kapsamlı ve tek merkezden karar verme yetkisi, şehir planlama tarih yazımında Müdüriyete tarihi bir önem atfedilmesine sebep olmuştur.

Müdüriyetin ismi yalnız bir şehre işaret etse de Bütçe Encümeni Mazbatasında görüldüğü üzere¹¹³ ülke genelinde imar için karar, mevzuat ve uygulama bakımından örnek teşkil etmesinin hesaba katıldığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle Ankara

¹⁰⁷“Türkiye’de ilk şehir düzenlemesi 1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı “Ankara Şehri İmar Müdiriyeti Teşkilât ve Vezâifine Dair Kanun” ile sağlanmış ve başkent Ankara’nın imar planı bu Yasa’ya dayanılarak hazırlanmıştır.” AYM, E.1990/10, K.1990/14, T. 21.06.1990

¹⁰⁸ Gönül Tankut, “Ankara’nın Başkent Olma Süreci”, **ODTÜ MFD 1988 (8:2)**, s. 98.

¹⁰⁹ Tankut, **Bir Başkent’in İmarı...** s. 94.

¹¹⁰ R.G. 11.06.1929 <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1213.pdf>, (Çevrimiçi), 30 Temmuz 2022.

¹¹¹ Yine aynı maddeye göre Müdüriyet bu suretle inşaatı menettiği mevkileri nihayet beş sene zarfında istimlak etmeye mecbur tutuluyordu.

¹¹² <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1509.pdf>, (Çevrimiçi), 30 Temmuz 2022.

¹¹³ Bkz. d.n. 57.

hakkında çıkarılan bu özel kanun, Devlet merkezi ile ilgili imar çalışmalarının mahalli bir görev sayılmadığı gerekçesine dayanmaktadır ve gerçekten hem kendisinden sonraki Belediye Yapı ve Yollar Kanununa hem de imar hareketleri bakımından bütün ülkeye etki etmiştir.¹¹⁴ Hatta Müdüriyet, bu hususiyeti sebebiyle bir süre ülke genelindeki bütün imar planlarının onay mercii olarak idari vesayet yetkisine sahip olacaktır.¹¹⁵

Gerçekten de şehir planlama tarih yazımında bilhassa İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde planlı imar gören tek şehir olarak Ankara zikredilmekte ve bütün ülkede uygulanmak üzere çıkarılan kanun, tüzük ve kararnamelerde, hükümlerin hemen tümünün temelinde daha önce Ankara için hazırlananların bulunması Ankara imarının hukuki açıdan taşıdığı önemin işareti sayılmaktadır.¹¹⁶ Yukarıda aktarıldığı üzere Müdüriyete yalnız plan yapmak bakımından yetki ve görev verilmeyip, daha sonra kanuna yapılan ilavelerle güçlü bir uygulama mekânizması teşkil edilmiştir. Bütün bu hususlar Ankara'nın, bu bakımdan Türkiye'de şehir planlamasının öğrenilmesini sağlayan bir laboratuvar olarak işlev gördüğü şeklinde yorumlanmaktadır.¹¹⁷ Ayrıca özgün yapısı uygulama döneminde teşkilata ilişkin pek çok sorgulamaya vesile olmuştur.¹¹⁸

Ankara Şehri İmar Müdüriyeti 31.05.1937 tarihinde kabul edilen 3196 sayılı *“Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine Bağlanması Hakkında*

¹¹⁴ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, 1966, s. 93.

¹¹⁵ Bkz. baş. **“2290 Sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu”**

¹¹⁶ **50 Yılda İmar ve Yerleşme**, Ankara, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, 1973, s.47.

¹¹⁷ İlhan Tekeli, Almanca Konuşan Plancı ve Mimarların Erken Cumhuriyet Dönemi Ankara'sının Planlaması ve Konut Sorununun Çözümüne Katkıları Üzerine, Goethe İnstitut Ankara, <https://www.goethe.de/ins/tr/ank/prj/urs/geb/sie/trindex.htm> , (Çevrimiçi), 10 Temmuz 2022.

¹¹⁸ Nevzat Tandoğan, dönemin Belediye kanununun ön gördüğü usule göre Vali ve Belediye Başkanlığı görevinin aynı kişide birleştiği bir örnektir. Aynı dönemde Paris Belediye Başkanının Bakanlar Kurulu'nda “sandalyesi” bulunmasına atıfla Nevzat Tandoğan'a başkentin sandalyesiz bakanı gözü ile bakıldığı söylenmektedir. Nevzat Tandoğan'ın çok etkili bir şahsiyet olduğu ifade edilmekle birlikte Ankara dışındaki Belediyeler imar hususunda yetkili iken Ankara'da Ankara İmar Müdürlüğü yetkilidir. Tandoğan ve bazı milletvekilleri bu düzenlemeye mana verememektedirler. Tandoğan bu durumda da kişisel nitelikleri ve nüfuzu ile Ankara'nın imarına sahip çıkmaya çalışsa da kanun sebebiyle çok söz sahibi olamayacaktır. Çünkü İmar İdare Heyeti'nin bir üyesi olarak karar vermek bakımından diğer üyeler gibi yalnız bir oya sahiptir. Bu, İmarlı alan dışında, fakat Belediye sınırları içinde, yani kendi egemenlik alanında, Tandoğan'ın “imarçılık” deneyleri yapmasına sebep olduğu ve bu deneylerin şehircilik bakımından neticelerinin iyi olmadığı değerlendirilmektedir. Tankut, **Bir Başkentin...**, s. 97.

Kanun’un birinci maddesiyle, Ankara Belediyesine bağlanmış, değişikliğe uğramakla beraber 1985’e kadar 57 yıl boyunca varlığını korumuştur.¹¹⁹ Bütün bu hususiyetlerine rağmen Müdüriyet hakkında daha sonra yapılan değerlendirmeler, meseleleri çözecek yeni ve kapsamlı denemelerin ve bilhassa bu kanunun ne kadar faydalı olduğu hususunu sorgulamakta¹²⁰ ve uygulamada alınacak neticelerin içinde bulunulan şartlarla birlikte değerlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır.¹²¹

II. Ankara Tecrübesinin Yayılması, Şehir Planlamasının Kurumsallaşması ve Çözüm Arayışları: Çareye Çare Üretmek

Bu dönemde, birbiri ardına çıkan kanunlar ile belediyelerin şehir planlama ve uygulamasının hukuki çerçevesinin belirlendiği söylenebilir. Öncelikle 1580 sayılı Belediye Kanunu ile beldelerin harita ve imar planlarına ait başlıca hükümler ortaya konulmuştur. Hemen ardından 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha kanunu ile Belediye Kanunu bir bakıma tamamlanmıştır. 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile Belediye Kanunu’na ek olarak çıkarılan 2763 sayılı Kanun ve Belediyeler İmar Heyetinin Fen İşleri teşkilatına dair olan 3042 sayılı kanunlarla düzen teşkil edilmiştir.¹²² Dolayısıyla Ankara’da tecrübe edilen şehir planlamasının, 1930’larda Belediye, Umumi Yapı ve Yollar, Hıfzıssıhha kanunlarıyla, tüm şehirler bakımından mecburi hale getirilmek suretiyle kurumsallaştığı söylenebilir. Ayrıca mühendislik ve mimarlık mesleği için öngörülen mevzuat düzenlemeleri ile bina inşası diplomalı meslek sahiplerinin tekeline verilmiştir. Pratikte tam uygulanamamış olduğuna işaret

¹¹⁹ Şafak Başa, “Şehircilik Ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti”, **Denetim Dergisi**, Y. 25, S. 117, (Ocak-Mart 2012), s. 71.

¹²⁰ “Bu mucip sebeplerin uzun bir tenkidini yapmak istemiyoruz. Eğer Ankara Şehremanetinin mali kudreti zayıf ve idari ve ilmi teşkilatı da onunla mütenasip idi ise, çıkarılacak kanunla mali yardım ve kuvvetli elemanla Şehremanetinin takviyesi imkânları araştırılabilirdi. Zihniyet değişikliği olmadan, muvaffak olmuyor diye herhangi bir işi bir teşkilattan alıp başka birine veya kurulan yeni bir teşkilata vermek hiçbir zaman maksadı sağlamaz. Nitekim 3196 sayılı kanunla İmar Müdürlüğü Ankara Belediye’sine bağlanmıştır. Müdüriyet müstakil olduğu zamanlarda ve Belediye’ye bağlandıktan sonra Ankara’nın imar işleri bir türlü düzelmemiştir.” Yavuz, **Ankaranın İmarı...**, s. 38-39.

¹²¹ “Ön uygulama döneminde İmar Yönetiminin büyük şanssızlığı, Berlin’den yollanan Ankara Planlarını teknik açıdan değerlendirecek bir profesyonel öz gücünün ve kent bütününe ilişkin ileriye yönelik bir imajının olmamasıdır. Bu yön Ankara imarı deneyiminin az önemsenmiş, fakat çok etkili olmuş bir zaafıdır. Bu zaafı İmar İdare Heyeti’nin iki üç davranışı güzelce yansıtmaktadır. Bu davranışlar, yer yer plancıya körü körüne uymak, yer yer de üretilen planları rahatlıkla dışlayabilmektir” Tankut, **Bir Başkentin İmarı...**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993, s.97.

¹²²Tümerkan, **a.g.e.**, s. 378.

edilmekle birlikte düzenlemeyle bina yapımı gelenekle devam eden pratiklere değil meslek sahiplerinin tasarımına teslim edilmiştir. Bu bakımdan düzenlemeye hakim düşünce biçiminin pozitivist bir niteliği olduğu iddia edilmektedir¹²³. Bu dönemde imtiyaz ile yürütülen mahalli hizmetlerde devletleştirme söz konusudur, belediyeler için kredi bankaları kurulmuş ve çok partili hayata geçilmiştir¹²⁴. Bütün bunların şehir planlamasının hukuki boyutunu ilgilendiren yansımaları olmuştur ve bu dönemin, şehir planlamanın kurumsal yapısında en önemli dönüm noktası olduğu tespitine imkan vermiştir¹²⁵. Şehirlerin planlanması 1957 yılında İmar Kanununun kabulüne kadar bu hukuki çerçeve içinde yürütülmüştür.

A. Belediyelerin Genişleyen Görev Alanları: 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu

Ankara Şehremaneti Kanunu görüşmelerinde zabıt ceridelerine de yansıdığı üzere¹²⁶, 1924 ve 1926 yıllarında olmak üzere iki kez belediye kanunu hazırlama girişiminde bulunulmuştur. Hatta Cumhuriyetten önce de yeni bir Belediye kanunu yapılması gündeme gelmiştir.¹²⁷ Bu girişimler ancak 1928 yılında gündeme gelen tasarının 3 Nisan 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediyeler Kanunu olarak kabulü ile neticelenebilmiştir¹²⁸. Kanun 14 Nisan 1930 tarihli Resmi Gazete’de neşredilerek

¹²³ İlhan Tekeli, “Bir Modernleşme Projesi Olarak Türkiye’de Kent Planlaması”, **Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, Der: Sibel Bozdoğan, Reşat Kasaba, Çev. Nurettin Elhüseyni, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 146-147.

¹²⁴ Tarkan Oktay, “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 5 (2), s. 178.

¹²⁵ Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama ...**, s. 77.

¹²⁶ Yavuz, **Ankara’nın İmarı ...**, s. 14.

¹²⁷ Cumhuriyetten önceki çalışmalar hakkında Osman Nuri Ergin: “Türkiye’de belediyenin en son aldığı şekil 3 Nisan 1930 tarihli ve 1580 numaralı kanunda gösterilmiştir. Bu kanun; sakit Osmanlı hükûmetinde meşrutiyetin ikinci defa ilânındanberi yapılması istenilen, fakat bir türlü yapılamayan lüzumlu kanunlardandır. Türkiye’de hükûmet şekli Cümhuriyete inkılâp ettikten sonra yine bir an evvel çıkarılması arzu edildiği ve bir çok projeler, lâyhalar ve teklifler yapıldığı halde ancak 1930 senesinde neşredilebilmiştir.” Osman Nuri Ergin, **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkışafı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü Neşriyatı No.3, 1936, s.134.

¹²⁸ Çalışmalarda Belediyelerden neler beklendiği hakkında Şükrü Kaya şu tespitlerde bulunmaktadır: “Eski, harap, metruk, mühmel bırakılmış, şehirlerimizi tamir ve imar etmek, karanlık, dar ve tamirsiz, kaldırımsız, lağımsız, çamurlu yollarını tanzim etmek ve temizlemek, sokakları tenvir etmek tanzifatta

yürürlüğe girmiştir¹²⁹. Dolayısıyla yukarıda aktarıldığı üzere, Ankara'nın imarına dair özel gayret ve düzenlemelerle birlikte bütün belediyeleri yeniden teşkilatlandırmak çalışmalarının da devam ettiği söylenebilir¹³⁰. Bir diğer dikkat edilmesi gereken husus bu dönemde mahalli idarelerin işlevlerinin genellikle ülke düzeyinde sorunlardan ayrı telakki edilmemesidir. Temel kamu hizmetlerini sağlamaya çalışmak, savaş yıkımını onarmak, sınırlı nüfus artışı ve kentleşme hızını arttırma politikaları ile birlikte sağlık koşullarını iyileştirici çözümlere katkıda bulunmak olarak tasnif edilebilecek görevlerin, mahalli müşterek ihtiyaçlardan ziyade ulusal düzeydeki sorunların çözümü için mahalli idarelerin mevcudiyetine delil olabileceğine dikkat çekilmektedir¹³¹.

Vilayat ve Dersaadet belediye kanunları ve ek tadilleri 53 sene yürürlükte kaldıktan sonra, 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1 Eylül 1930'dan itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.¹³² Tekeli, bu değişikliğin sebebi olarak belediyelerin karar organlarının yapısının Ankara'nın getirmek istediği çağdaşlaşma ideolojisini benimsemeye uygun hale getirilmek istenilmesi ve 1876 sayılı kanunun belediyelere verdiği görev alanının çağdaş şehri kurmak için yetersiz olduğuna işaret etmektedir¹³³. Gerçekten de 1877 tarihli Vilayat

bulunmak hep belediyelere mevdu vezaiftir... Belediyelerin kuvvet ve salahiyyetini arttırmak, menabii hayatıyesini korumak ve arttırmak zamanı çoktan gelmiştir. Belediyelerin teşekkülüne ve salahiyyetlerine ait Dahiliye Vekaleti ayrıca bir kanun layihası hazırlamaktadır. Yalnız vilayet kanununda söylediğim ihtivaya binaen gelecek sene devrei içtimaiyesine yetiştirebilecektir." Ekrem Ergüven, **Şükrü Kaya'nın Sözleri ve Yazıları (1927-1937)**, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1938, s. 15 Akt. Kadir Akyol, Cumhuriyet'in Kurucu Kadrolarından Bir Kimlik Analizi: Şükrü Kaya(1883-1959), İstanbul, 2010 İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, s.99. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

¹²⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf> , (Çevrimiçi), 25 Temmuz 2022.

¹³⁰ Şükrü Kaya, İzmir Belediye Reisi iken Muğla'dan milletvekili ve daha sonra 1927'de Dahiliye Nazırı olmuştur. Ankara planının tatbiki başladığı dönem de aynı dönemdir. Dahiliye Nazırı olmadan evvel İzmir Belediye Reisidir ve orada şehir için plan yaptırmıştır. Bu sebeplerle şehirleri plana tabi tutmak davasını Türkiye'ye genişleten birbiri ardına kanunların çıkmasında Şükrü Kaya'nın büyük amil olduğu düşünülmektedir. Bkz. **Mahalli İdareler Dergisi (1973), 50 Yılda Mahalli İdareler**, 29 Ekim 1973, Yıl: 1, (Özel Sayı), s. 33. Fethi Aytaç, "Belediye Kanunu'nun oluşumu, uygulanması ve değişiklikler", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990**, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 96.

¹³¹ Adalet Alada, "Türk Belediyeciliğine Kronolojik Bir Yaklaşım(1930-1960)" **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990**, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 119.

¹³² Sıddık Tümerkan, **a.g.e.**, s. 245.

¹³³ Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2011, s.55.buna bak atıf yanlış olabilir.

Belediye Kanununda detaylı olarak görevler listelenmesine¹³⁴ rağmen bunlar bir program dahilinde değildir¹³⁵.

1580 sayılı kanunun, Fransız Belediye Kanunu ile pek çok benzerlik taşıdığı da belirtilmektedir.¹³⁶ Buna rağmen şehirleşme hakkındaki tecrübenin de kanuna etki ettiği, bir programa tabi olarak şehirleşmenin belediyelerin uhdesine vermenin düşünüldüğü ve bu bakımdan kanunun kendine has tarafları olduğuna dikkat çekilmektedir.¹³⁷ Dolayısıyla kanun, “imarci” bir belediye anlayışının temeli olarak görülmektedir.¹³⁸ Bu özelliğin daha sonraki dönemde de zaman zaman şehirciliğin belediyeçilikle müteradif olarak kullanılmasına, şehirciliğin belediyeçilik olarak algılanmasına da sebep olduğunu düşünen yazarlar mevcuttur.¹³⁹

1580 sayılı Kanun, “*belediyeler arası eşitlik*”, “*belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması*”, “*belediyeler üstünde güçlü bir merkezi denetimin sağlanması*”, “*tek dereceli seçim ve halkın denetiminin sağlanması*” ve “*belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi*” olmak üzere beş ilkeye dayandırılmıştır.¹⁴⁰ “*Beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyet*” olarak tanımlanan belediyelere bu kapsamda pek çok görev verilmiştir. Ayrıca Şehremaneti gibi ayrı statülerde belediyeler de

¹³⁴Bkz. 1877 sayılı Vilâyât Belediye Kanunu.

¹³⁵Bayram Coşkun, Çiğdem Pank Yıldırım, Eyüp Şen, **a.g.e.**, s.20.

¹³⁶“Şu halde 1930 belediye kanunu neşredilmeden evvel Türkiye’de 4 kanunla ayrı ayrı usule ve idareye tabi 4 türlü belediye vardı demek olur. Halbuki sakit Osmanlı hükümetinin ilk başlayışta Fransız belediye usulünü kabul etmiş olduğunu ve bu usule göre bütün memleketin bir tek kanunla idare edilegeldiğini evvelce görmüştük. Eğer nahiyeden sonra Türkiye’de bir de kariye yani köy taksimat ve teşkilâtı mevcut olduğunu söylersek o zaman Türkiye’de belediye kanunları adedinin beşe balığ olduğunu iddia edebiliriz.” Osman Ergin, **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı No.3, 1936, s.149.

Aynı yönde Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s. 152. Ayrıca bkz. Kemal Gözler, “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?”, **ÇYYD**, C. 28, S. 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.1-23.

¹³⁷ “Her ne kadar Fransız sistemi esas ittihaz edilmişse de millî bünyemiz, maşeri ihtiyaçlarımız da gözden uzak tutulmıyarak gereken noktalarda değişiklikler yapılmıştır. Yani, Belediye Kanunumuz bir tercüme değil, bir adaptasyondur.” Vefki Ertürk, “Belediyeler geçmişte nasıldı? Bugün nedir? Gelecekte nasıl olmalıdır?”, **Türk İdare Dergisi**, S. 182, 1946, s. 11.

¹³⁸ Can Hamamcı, “1930-1946 Tek Parti Dönemi belediyeçiliği: genel bakış”, **Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990**, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 147-148.

¹³⁹ Mehmet Bengü Uluengin, Ömer Turan, **a.g.e.**, s.356-357.

¹⁴⁰ Sıddık Tümerkan, **a.g.e.**, s. 247-249. Can Hamamcı, “1930-1946 Tek Parti Dönemi belediyeçiliği: genel bakış”, **Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar, 23-24 Kasım 1990**, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 147-158. İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyeçilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 36.

ortadan kaldırılmıştır.¹⁴¹ Belediyelere zaruri ve ihtiyari olmak üzere pek çok görev verilirken¹⁴² diğer taraftan belediye meclisi kararlarının kesin hesap, bütçe, imar planı, ücret tarifiesi, borçlanma gibi bir kısmının o yerdeki en büyük mülki amir tarafından onaylanması kuralı kabul edilerek idari vesayetin çerçevesi tanımlanmıştır¹⁴³.

Belediyeler arası eşitlik kanunun ilkeleri arasında zikredilmekle birlikte, kanunda önemli görülen belediyeler üzerinde merkezin denetimini artırmak üzere hususi düzenlemeler mevcuttur.¹⁴⁴ Bu denetim ilk olarak belediyelerin başkanları bakımından göze çarpmaktadır ve önceki bölümlerde aktarılan, merkezi idare ile önem verilen mahalli idare birimi arasında kurulan ilişkiyi akla getirmektedir. İstanbul ve Ankara özelinde bu düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

1) Kanunun sekizinci faslı “İstanbul’da Vilâyet ve Belediyenin Birleştirilmesi” başlığını taşımaktadır, 149-153’üncü maddeleri kapsayan başlık İstanbul Belediyesinin yapısının düzenlenmesine ayrılmıştır ve 150. maddesi ile İstanbul Belediye Başkanlığını İstanbul Valisinin ifa edeceği hüküm altına alınmıştır. Meclisinin görevleri ise Belediye Meclisi üyeleri ile Vilâyet Meclisi üyelerinin katılmasıyla oluşan “İstanbul Umumî Meclisi”ne bırakılmıştır.¹⁴⁵

¹⁴¹ 1926 tarihli belediye kanunu tasarısında öngörülen nüfus büyüklüğüne göre belediyelerin kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde ayrılması da yeni kanunda yer almamıştır. bkz. Tarkan Oktay, “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi,” **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 5 (2), s. 179.

¹⁴² “Belediyelerin mecburî ve ihtiyarî vazifeleri kanunda birer birer tafsil ve tatad edilmiştir ki küçük belediyeler için kanunen bu rehberliğe şiddetle ihtiyaç vardır.” Kanun gerekçesinde yer alan bu tespit kanuna bir bakıma eğitim işlevi yüklendiğini göstermesi bakımından dikkate değerdir.

¹⁴³ Tarkan Oktay, “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 5 (2), s. 179.

¹⁴⁴ Esbabı Mucibe Layihasında da bu hususa değinilmektedir: “Türkiye belediyesi tesisi, hemşehrlik hukuku, salahiyet ve vezaif, intihabat, teşekkül, mafevk idarî makam tarafından murakabe menabii varidat itibarile bir müsavat irae ederler. Hükümet idare merkezi olan beldelerle siyasî esbaba binaen hususî kanunlarla şehremaneti haline ifrağ edilen beldelerin belediyesi şehremanetlerinin masuniyeti ve birinci derecede valinin murakabesine tabi olmıyarak doğrudan doğruya Dahiliye Vekâletine merbutiyeti gibi birkaç istisna dan sarfinazar edilirse diğer belediyelerin heman aynı mahiyettedirler.” <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c017/tbmm03017037ss0085.pdf>, (Çevrimiçi), 29 Temmuz 2022.

¹⁴⁵ Bu hususun arkasındaki tarihi tecrübe hakkında: “3 Nisan 1930’da yeni bir Belediye Kanunu kabul edildi. Şehremini ve Şehremaneti adları kaldırıldı ve onların yerine belediye ve belediye reisi geçti. Sultan Abdülhamit idaresinde, İstanbul Şehremaneti ve valiliği makamları gerçekte aynı kişinin elindeydi. Başkent in belediye işleri üzerinde hükûmetin tam kontrolünü sağlayan bu düzenleme, Sultanın liberal muhalifleri tarafından yerilmişti; 1909 da yeni rejim Şehremanetini valilikten resmen ayırdı. 1930 tarihli kanun bir uzlaşma sağladı; yalnız İstanbul’da belediye başkanlığı valilikle birleşecek ve bu işin görevlisi İçişleri Bakanlığınca atanacaktı. Fakat vilâyet ve belediye idareleri ayrı olacak ve belediye meclisi üyeleri diğer yerlerdeki gibi seçileceklerdi. Bu düzenleme yürürlükte kalmağa devam

2) Kanunun beşinci faslında “Mansup Reisler” başlığını taşıyan bölüm ise 94. madde ile Ankara için özel bir düzenleme getiriyordu. İstanbul’dan farklı olarak Ankara’da, vilayetten ayrı bir belediyenin varlığı kabul ediliyordu fakat belediye reisinin seçimi, Ankara Şehremaneti ile getirilen düzeni devam ettirerek, Dahiliye Vekilinin teklifi ve Reiscumhurun tasdikine bırakıyordu. Gerekğinde seçilen kişi Vali olabilecekti.

Bu usul Türkiye’de keşfedilmiş, Ankara’ya, İstanbul’a has değildir. Ankara Şehremaneti Kanunu hazırlıklarında aktarılan tartışmalara¹⁴⁶ rağmen Fransa’da da Paris Belediye Başkanı mansup bir Belediye Başkanıdır. Hükümet merkezi olan şehrin hususi önemi sebebiyle burada mansup Belediye Başkanı bulunması uygun hatta zaruri görülmektedir ve bu durum ders kitaplarında da örnek olarak zikredilmektedir¹⁴⁷.

Kanunun getirdiği tanım ve ilkeler etrafında, imar hususu da dahil belediyelere pek çok yetki ve görev vermiştir¹⁴⁸. Merkezi idarenin belediyeler üzerindeki denetimi ise düzenli bir bütçe ve plana dayanan programlamayla sağlanmaya çalışılmaktadır¹⁴⁹. İlk olarak Ankara Şehri İmar Müdürlüğü’ne kanunla görev olarak verilen plan yapmak vazifesi, 1580 Sayılı Belediye Kanununda “*müstakbel şehir planlarını yaptırmak*” ile “*en az beşer senelik bir mesai imar programı tatbik etmek*” belediyelerin vazifeleri arasında sayılmak suretiyle bütün belediyelere teşmil edilmiştir.(m.30) Bu vazifeler, 1580 sayılı kanunda belediyelerin ihtiyari vazifeleri arasında sayılmadığından her

etti; Türkçe belgelerde bu görevliye genel olarak “vali” dendiği halde, yabancı dillerde normal olarak “belediye başkanı” diye tanımlanması ilginçtir.” Bernard Lewis, **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, 1996, s.395.

¹⁴⁶ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’na aykırılık iddiasında bulunulmuştur. Bkz. Yeni Örgütlenme Arayışları...

¹⁴⁷ Süheyy Derbil, **İdare Hukuku Cild:I (İdari Kaza – İdari Teşkilat)**, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Neşriyatı, Seri:II, Sayı:20, 1940, s. 309. Sıddık Sami Onar, **İdare Hukuku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Talebe Cemiyeti Neşriyatı, 1933, s.300-301.

¹⁴⁸ Kanun mecliste görüşülürken Dahiliye Vekili Şükrü Kaya belediyelere geniş bir görev alanı tanımlanmasını “Hatta efendiler, bazı memleketlerde belediye sosyalistliği çok ileri gitmiş, haller, berberler, fırıncılık ve daha bir çok sanatlar belediyeler tarafından inhisar altına alınmıştır. Bizim belediyelerimizin halihazırda bunu yapmalarına imkan yoktur. Fakat vazifeleri sayılırken belli başlı vazifeleri arasında bunlar da nazarı itibare alınmıştır. İnhisarı tazammum etmemek şartıyla sırf hemşehrilerinin yaşayışını kolaylaştıracak birçok işlere girişebilmeleri esası kabul edilmiştir.” şeklinde izah etmektedir. Akt. Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü**, s.62.

¹⁴⁹ a.e. ,s. 67.

belediye için zorunludur. Zikredilen hususlarda karar verecek Belediye Meclisi'dir.(m.70/9) Bu karar mahallin en büyük mülkiye memurunun onayı ile kesinlik kazanır. m.71) Böylece planlar üzerinde tasdik şeklinde bir idari vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

2. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

Bugün de yürürlükte olan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunundan 21 gün sonra, 6 Mayıs 1930 yılında Resmi Gazete'de neşredilmiştir.¹⁵⁰ Halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini ile ilgili belediyelere pek çok vazife veren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda sağlık "Umumi devlet hizmeti" olarak ele alınmaktadır(m.1) ve bunun uzantısı olarak şehir planlaması bakımından önemli düzenlemeler getirilmiştir. Kapsamları, amaçları ve getirdikleri düzenlemeler dikkate alındığında 1580 sayılı kanun ile birlikte değerlendirilmeye müsaittir ve Belediye Kanunu'nun devamı saymak mümkündür.¹⁵¹ Hatta belediyelerin sağlığa ilişkin görevlerinin bir çoğunun her iki kanunda da bulunmasında bir mahzur görülmemiştir.¹⁵² Kanun gerekçesinde de vurgulandığı üzere, gelecekte artacak nüfus ve refah sebebiyle şehir ve kasabaların gelişmesi halinde, eski hataların tekrarlanmaması için en azından yeni yapılacak yerlerin halk sağlığı koşullarına sahip olmasını, yeni kurulacak şehir ve kasabaların proje ve planlarının zamanında hazırlanmasını, devletin uzman birimlerince incelenmelerini sağlayacak hükümler getirilmiştir.¹⁵³

Plan konusunda belediyeler arasında bir ayrım yapmayan Belediye Kanunu düzenlemesine karşın, 1593 sayılı Kanunun on birinci babının "*Şehir ve kasabalar hıfzıssıhhası*" başlıklı beşinci faslında bu husus detaylandırılmıştır. Altı maddeden oluşan bu fasıl hem plan yapılacak belediyelerin niteliklerini, hem planların içeriklerini hem de plan yapılması bakımından öngörülen süreleri düzenlemektedir.

¹⁵⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf> , (Çevrimiçi), 1 Ağustos 2022.

¹⁵¹ Kanun aynı zamanda sağlık ve çevreye ilişkin bakışın 19. yüzyılın 2. yarısından itibaren değişiminin bir devamı olarak okunabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İlhan Tekeli ve diğerleri, **Türkiye'nin Sağlık Tarihi Bağlamı İçinde 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve Cumhuriyetin Sağlık Sorununa Yaklaşımı**, Ankara, Türkiye Bilimler Akademisi Raporları Sayı 21, Ankara, 2010.

¹⁵² Tekeli, **Belediyecilik Yazıları**, s.80.

¹⁵³ (Çevrimiçi), 7 Ağustos 2022

Düzenlemeye göre, nüfusu 20.000'den çok olan şehir ve kasaba belediyeleri, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 3 yıl içinde şehir ve kasabanın tevsi ve ıslahı için bir müstakbel şehir projesi tanzim etmeye mecbur tutulmuştur. Ayrıca bu projenin yeniden yapılacak veya ıslah edilecek sokakların niteliklerini gösterecek, meydanlar, bahçeler, abidelerin yerlerini ve vaziyetlerini gösterecek haritayla birlikte yapılacak tesisatın senelere bölünmüş ve belediye meclisince onanmış bir programa bağlanması şartı getirilmiştir. (m.262) Nüfusu 5.000-20.000 arasındaki yerleşmelerden başka iki nüfus sayımı arasında nüfusu yüzde 15'ten daha hızlı artan şehirler ve nüfusu ne olursa olsun içme ve kaplıca mahali statüsündeki şehir ve kasabalar “bu tarzda bir proje izharına” mecbur tutulmuştur..(m.263) Ayrıca nüfusu ne olursa olsun, büyük yangın, zelzele gibi afetler sebebiyle veya savaş sebebiyle büyük kısmı tahrip olan şehirlerin, bu hadiselerin etkileri geçtikten sonra en çok altı ay içinde plan ve proje hazırlamaya mecbur oldukları hüküm altına alınmış ve muvakkat ikametgahlar hariç plan ve programdan önce harp olan kısımlarda her türlü inşaat yasaklanmıştır.(m.264) Bu ise pratikte 5.000'den çok nüfusu bulunan hemen hemen tüm şehirlerin plan hazırlaması demektir.¹⁵⁴ Bunlar haricinde içme ve kaplıca mahalli olan şehir ve kasabalar, büyüklükleri ne olursa olsun böyle bir plan hazırlamak zorundadırlar. Burada bir büyüklük ayrımı yapmamanın şehirlerin planlanmasının sağlıklı ilişkisi olduğu düşüncesine dayandığını söylemek mümkündür. Yangın, zelzele vb. bir afet dolayısıyla şehrin büyük bir kısmı harap olan belediyelerin altı ay içinde plan hazırlatmaya mecbur tutulmaları da düzensiz gelişme hususunda tehlikeli olabilecek bu gibi durumların belki hem fırsat olarak görüldüğü hem de dikkatten uzak tutulmadığı şeklinde yorumlanmaktadır.kim? Planlar üzerinde “...plân ve projeler icabında tetkik edilmek üzere Dahiliye ve Sıhhat ve içtimaî Muavenet Vekâletlerince talep edilebilir. Bu takdirde bu vekaletlerce teklif edilecek tadilâtın kabulü mecburidir.” hükmüyle bir idari vesayet denetimi öngörülmüştür.(m.265)

¹⁵⁴ Tekeli, **Türkiye'nin Kent Planlama ...**, s. 80-81.

3. 2290 Sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu

2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu 21 Haziran 1933 yılında Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁵⁵ Kanunun isminde bir coğrafi mekân yahut bir faaliyet yerine bir idari birim olan belediyeye yapılan vurgu gerçekten de şehri düzenleyecek birim olarak belediyelerin merkezde olduğunu göstermektedir. Kanunun ismine ilişkin dikkati çeken bir diğer husus, kendinden önceki mevzuattaki “Ebniye”, “Ebniye ve Turuk” isimlendirmelerine benzer şekilde imar faaliyetinin müstakil binalar ve yollar şeklinde ele alınmasının merkezi bir yer teşkil ettiği şeklinde yorumlanmaya açık oluşudur.¹⁵⁶ Buna rağmen meseleyi teşkilat ve sağlık kapsamında sınırlı ele alan ve yalnız plan yapma görevleri ile onaylama mekânizmaları öngören önceki mevzuat karşısında, 2290 sayılı Kanunun getirdiği nüfus kestirimi, kentsel standartlar, bölgeleme vb. konular çok genel ele alınmakla birlikte¹⁵⁷ kanunu Cumhuriyet dönemindeki ilk imar kanunu olarak kabul etmeye imkan sağlayan hususiyetler olarak zikredilmektedir.¹⁵⁸ Ayrıca kendinden önceki Ebniye Kanununun yangın geçirmiş ve yeni gelişen mahallelerde yapılacak yollar ve binalar ile alakalı hükümlerine karşın bir bütün olarak planlamayı getirdiği gerekçesiyle de önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir.¹⁵⁹

Kanun ile Ebniye Kanununun 16, 19, 43, 44, 47 ve 49 uncu maddeler ile bu kanunun tadili hakkındaki 22 Nisan 1341 tarih ve 642 numaralı Kanun ve 26 Mayıs 1926 tarih ve 92 numaralı tefsir hükümleri baki kalmak üzere Ebniye Kanununun diğer hükümleri ve zeyilleri lağvedilmiştir.(m.52)

Kanunun ilk faslı “Belediyelerin Harita ve Projeleri” başlığını taşımaktadır. İlk madde ise halihazır haritaların yaptırılmasına dairdir. Maddeye göre her belediye

¹⁵⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2433.pdf> , (Çevrimiçi) , 5 Ağustos 2022.

¹⁵⁶ Bekir Cantemir, “Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde İstanbul’un Mekân ve Sosyal Yapı Dönüşümü(1946–1960)”, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Türk Tarihi Anabilim Dalı, Cumhuriyet Tarihi Bilim Dalı, İstanbul, 2013, Yayımlanmamış Doktora Tezi, s. 85.

¹⁵⁷ “Örneğin kanun bölgeleme yaklaşımının getirirken, uygulamada “bölge çeşitleri” gözlenmemektedir. Çünkü 1933-1945 yılları arasında kent formunun tartışması, bir morfolojik kent formu kavramına dayanmamakta, daha çok “eski kent” ve “yeni kent” ikilemi içinde çözümlenmeye çalışılmıştır.” Feridun Duyguluer, “Fiziksel Planlama Tasarımındaki Bazı Gelişmeler”, **Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi, Türkiye’de 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi**, 6-7-8 Kasım 1991, İzmir, s. 210.

¹⁵⁸ İlhan Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s.83.

¹⁵⁹ Melih Ersoy, **Osmanlıdan Günümüze ...**, s. 148.

kanunun neşri tarihinden itibaren, Dahiliye Vekaletince belirlenecek müddet içinde halihazır harita¹⁶⁰ yaptırmaya ve haritaların tasdikli birer suretlerini Dahiliye Vekaletine göndermeye mecburdur.(m.1) Belediyeler arasında bir ayırım yapılmamıştır. Bu maddeyi müteakip madde “Beldelerin müstakbel şehir planı”¹⁶¹ başlığını taşımaktadır. İsimlendirmedeki tercih dolayısı ile günübirlik ve mevzi planlar yerine şehirlerin gelecekte alacağı şekli tespit edecek bir planlamaya yönelik isimlendirmenin benimsendiği söylenilebilir. Bu madde ile Belediyelere 5 yıl içinde münferiden yahut birlik teşkil ederek şehir planı yaptırma mecburiyeti getirilmektedir. Dikkat çekici bir husus bu kanunda da plan yapacak bir idari birimden söz edilmemesidir. Belediyelere, Dahiliye Vekaletince tasdik edilmiş mütehassıslara şehir planı yaptırmak görevi verilmiştir. Ayrıca 5 yıllık süre Dahiliye Vekaletince uzatılabilecektir.¹⁶²

Kanunun 3. maddesinde merkezi idarenin planlar üzerindeki denetim yetkisi düzenlenmektedir. Maddede “beldenin müstakbel şekli, umumi imar programları...” hakkında karar vermek yetkisini Belediye Meclislerine veren Belediye Kanunu maddesine atıf yapılarak kendinden önceki kaide korunmuştur. Bununla birlikte 1580 sayılı kanunun 71. Maddesinde yalnız mahalli en büyük mülkiye memurunun tasvibiyle meriyet kazanan planlar üzerindeki denetim şeklini değiştirmiştir. Mütehassıslar tarafından yapılan müstakbel şehir plânlarının mahallin en büyük Mülkiye memurunun tasvibine ve Ankara İmar Müdürlüğünün tasdikine sunulma zorunluluğu getirilmiştir.(m.3) Bu hükümle muayyen bir şehrin bünyesi içinde kurulmuş olan bir kuruma diğer şehirler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmak

¹⁶⁰ Haritalar için 1/2000, 1/500 ve yeryüzü şekillerini de gösterecek 1/1000 olmak üzere ölçekler belirlenmiştir

¹⁶¹ Kanunlaşma sürecinde şehir planı, imar haritası, şehir haritası gibi tabirler teklif edilmekle birlikte Nafia Vekaleti Encümeni Tutanağına yansıyan şekli ile bütün bunlardan maksadın “şehir ve kasabaların istikbalde alacağı şekli gösteren plan olduğu anlaşıldığından”, “müstakbel şehir planı” tabirinin kabul edilmesi ile neticelenmiştir. Akt. Melih Ersoy, **Osmanlıdan Günümüze İmar ...**, s.132. Bu hususa dikkat çekenin Nafia Vekaleti olması Vekaletin kendine has tecrübesi içinde açıklanabilir.

¹⁶² Bu hükmü Belediyelerin plan tatbik etme imkanlarına dair gerçekçi bir yaklaşımın işareti saymak mümkündür. Dahiliye Vekaleti Encümeni mazbatasında, bütçeleri müsait olmayan belediyeler için “uzman bulunmamak” ibaresinden sonra “veya bütçeleri müsait olmamak” ibaresinin teklif edildiği görülmektedir, madde taslakta olmayan bu ibarenin eklenmesi ile kanunlaşmıştır., <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c016/tbmm04016068ss0290.pdf> , s.9, (Çevrimiçi), 29 Temmuz 2022. Teklifin Dahiliye Vekaletine ait olmasını, Belediyelerin vaziyetini daha yakından bilme ihtimali olması yanında, dönemin Dahiliye Vekili Şükrü Kaya’nın İzmir hususunda yaptığı açıklamalarla birlikte düşünmek de mümkündür. Bkz. dn. 97

hakkı tanınması ve vazifesi verilmesi dikkat çekici¹⁶³ bulunmakla kalmayıp tenkide de maruz kalmıştır.¹⁶⁴ Bunun sebebi Müdüriyetin ilgili bölümde izah edildiği gibi, istenilen neticeyi vermiş olup olmadığı bir tarafa bırakılsa bile “yön verici” niteliğine yapılan vurgularda aranabilir.¹⁶⁵ Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus Müdüriyetin ismi bir şehre işaret etse de Dahiliye Vekaleti’ne bağlı olduğudur. Belediyelerin, İmar müdürlüğüne gönderilip 3 ay içinde tasdik edilmeyen planları tatbik etme imkanı getiren bir “zımni kabul”¹⁶⁶ düzenlemesi mevcuttur. (m.3) Aynı maddede “*Belediye Meclisiyle, mütehassıs arasındaki idarî ihtilafların hallinde Dahiliye Vekâleti hakemdir. Fennî hususlar hakkındaki ihtilaflar için hakem vazifesini Dahiliye ve Nafia ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri müşterek yaparlar*” şeklindeki, planın teknik boyutunu dikkate alan belirleme dikkat çekicidir.

Planlar için yetkili idareleri ve idari vesayeti belirleyen düzenlemelerin ardından “Müstakbel şehir haritalarının tanzimi esasları”nı düzenleyen uzun ve detaylı 4. madde yer almaktadır. Bu düzenlemede, planlar tanzim edilirken 50 yıllık bir öngörü yapılması beklenmektedir. Ayrıca planda bölgelerin büyüklükleri, bahçe, yol, meydan, ticaret ve sanayi mahalleleri, hastane, mezarlık gibi türler kapsamında, tahmini müstakbel nüfusa göre sabit oranlarda belirlemek suretiyle sınırlandırmıştır. m.4/B) Bu sınırlar, Belediyeler ve bölgeler arasında bir ayırım yapmadan¹⁶⁷ oldukça detaylı şekilde belirlemiştir¹⁶⁸.

¹⁶³ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İstanbul, İmge Yayıncılık, 1993, s.166.

¹⁶⁴ Fehmi Yavuz, **Şehircilik Ders Kitabı**, Ankara, Ankara Üniversitesi S.B.F Yayınları, 1953, s. 93-94.

¹⁶⁵ Ankara İmar Müdürlüğü tarafından 1946’da Ankara Şehri İmar Kılavuzu adlı bir kitap yayınlanmıştır. Kitapta Ankara’yı ilgilendiren hususi kanunlar, kararnameler, Başvekalet tezkereleri, talimatnameler, nizamnameler ve Ankara İmar İdare Heyeti kararları Danıştay ve Yargıtay kararları ve bazı umumî imar mevzuatı yer almış bulunmaktadır. Yavuz, **Ankara’nın İmarı**, s.42.

¹⁶⁶ Yusuf Sinan Canatar, “İdarenin Başvurular Karşısında Sessiz Kalmasına Getirilen Bir Çözüm Olarak Zımni İşlemler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019, s. 46-59.

¹⁶⁷ Fehmi Yavuz, **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara, 1966, s. 93.

¹⁶⁸ “Beldenin müstakbel vüsatı, yani şehir haritasının mesahai sathiyesi o beldenin müstakbel nüfusuna göre

aşağıdaki emsaller ile zarp olunan miktar mecmuunu geçmeyecektir:

Müstakbel nüfus X 50 = M 2 ev, bahçe, yol ve meydanlar,

Müstakbel nüfus X 4 = M 2 ticaret v e sanayi mahalleri,

Müstakbel nüfus X 4 = M 2 koru, çayır, göl ve oyun yerleri,

Müstakbel nüfus X 3 = M 2 hastane, mezarlık, hamam, otel ve kahvehane gibi umumî yerler

Müstakbel nüfus X 2 = M 2 resmî v e askerî müesseselerve talim yerleri

Müstakbel 'nüfus X 2 = M 2 mektep ve kütüphanelere tahsis edilecek yerler.

Muhafazası arzu edilen eski eserlerin yerleri ayrıca zammedilecektir.

Ayrıca devam eden maddelerde şehir haritalarında belirlenecek yapı adalarının boyutları(md.4/C) belirlenmiştir. Çıkamaz yol yasağı, düz yol yapma mecburiyeti, yolların genişlikleri gibi hemen her detay yine kanunla belirlenmiştir.(m.4/H-I-J-K-L-M)

Kanunun bu hususiyetlerinin, yetkili idarenin tespiti yanında, sebepleri ve neticeleri bakımından incelenmesi gerekmektedir. Detaylı düzenleme tercihinin sebeplerini birkaç şekilde izah edilmiştir. Öncelikle İmar Kanunu görüşmelerinde de pek çok kez gündeme gelen sebep¹⁶⁹, bu kanunun Berlin Şehri İmar Talimatnamesinden tercüme edilerek aktarılmış olmasıdır. Bunun tabi sonucu, kanunda bulunmaması gereken pek çok ayrıntının sayılması suretiyle çok dar bir çerçeve çizilmesi olmuştur.¹⁷⁰ Fakat bu izah neden imar kanunu niteliğinde bir mevzuatın değil de talimatnamenin tercüme edildiğini açıklayamamaktadır. Dolayısıyla şehri niteliklerinin ne olduğunun ayrıntılara inilerek kanunla belirlenmesinin Belediye Kanunundaki saymak suretiyle ayrıntıları belirleme tercihinin devamı olduğu ve kanuna ideolojik bir eğitim işlevi yüklemek niyetiyle açıklanmasının daha isabetli olabileceği savunulmaktadır¹⁷¹. Üstelik bu dönemde şehirlerin planlanmasında, bilhassa Ankara örneğinde etkin olan Jansen, bu mevzuatla öngörülen planlama anlayışıyla hiç örtüşmeyen “Camillo Sitte”ci¹⁷² bir plancıdır.

Mahallî hususiyet ve icabata göre yukarıdaki miktarların yüzde iki nisbetinde arttırılması veya azaltılması belediye encümeninin kararı ve Dahiliye, Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekilliklerinin tasvibile mümkün olur.”

¹⁶⁹ Bkz. baş. **6785 Sayılı İmar Kanunu**.

¹⁷⁰ Yapıları da çok detaylı düzenleyen kanunun tatbikatından doğan ilginç kararlara rastlamak mümkündür. İmar İdare Heyeti’nin 26/3/1937 tarihli, 79 sayılı kararının başlığı “İki adetten ibaret ikametgahlarda müstakil helaya lüzum olmayıp banyo içerisinde olmasında mahzur olmadığı hakkında”dır. Olayda taşınmazın büyüklüğü ayrı bir tuvalet yapmaya müsait olmadığından İmar Müdürlüğü istenilen inşaata izin vermekte tereddüt etmiştir. İmar İdare Heyeti kararı şu yöndedir: “Her binada helâ, banyo, mutbak gibi yerlerin kanunun tarif ettiği büyüklüklerde temini lâzım ise de iki oda dan ibaret böyle ufak dairelerde helânın banyo içinde yapılmasında mahzur görülmediğinden inşaatına ona göre izin verilmesine karar verildi.” **Ankara Şehri İmar Kılavuzu**, Ankara, Türkiye Cumhuriyeti İmar Müdürlüğü Yayınları, 1946, s.285.

¹⁷¹ İlhan Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama...**, s.83.

¹⁷² Camillo Sitte(1808-1979) Viyana’lı plancıdır. Hermann Jansen Camillo Sitte’nin öğrencisi olmuştur. Kentleşmenin estetik boyutuna vurgu yapan plancının Paris’in bugünkü şeklini almasına vesile olan planı yapan Georges Eugene Haussmann ile karşılaştırıldığında geometrik ve mekânîk çözümler sunan ve teknik yönü ağır basan planlama karşısında planlamanın sanat ve estetikle alakalı boyutuna vurgu yapan bir plancıdır. Bu bakımdan kanunun getirdiği sınırlayıcı, tektip ve tekniğe indirgenmiş tercihleri ile plancının planlama anlayışı uyuşmamaktadır. Camillo Sitte’nin planlama anlayışı için bkz. Camillo Sitte, **Sanat İlkelerine Göre Kent İnşa Etmek**, Çev. Alp Tümertekin, Nihat Ülner, İstanbul, Janus Yayınları, 2020.

Dolayısıyla mevzuattaki tercihleri Alman plancıların Türkiye’de şehir planlama faaliyetleri bakımından etkin olması ile açıklamak da ikna edici bulunmamaktadır¹⁷³.

Bir diğer sebep Ebniye Kanunu mirası olarak ifade edilebilir. Gerçekten önce isim tercihi bakımından yapı ve yollara yapılan vurgu dikkat çekicidir. Ayrıca plan tercihlerini çok kısıtlayan belirlemeler Ebniye Kanunu tatbikatının bıraktığı ve Yapı ve Yollar Kanunu tatbikatının kuvvetlendirdiği bir gelenek olarak zikredilmiştir¹⁷⁴. Dolayısıyla plan tercihi hangi idari birime bırakılırsa bırakılsın, ana tercihler bütün şehirler bakımından aynı olarak ve tek bir kanunla düzenlenmiştir ki tarihi şehirlerde bu düzenlemenin mahzurları daha çabuk fark edilmiştir.

Binaların yükseklikleri, yolların vaziyeti, adaların genişlikleri gibi hususların tespitinin bölgenin yoğunluğu, alacağı şekil, plan tercihleriyle doğrudan alakalıdır. Bu hususlarda takdir yetkisini sınırlamak yetki verilen teşkilat biriminin tercih imkanını oldukça kısıtlamaktadır. Dolayısıyla Kanunun, kendinden önceki mevzuata benzer şekilde yapılacak bina ve yolları merkeze aldığını söylemek mümkün fakat yeterli değildir. Elbette hiçbir zaman olmadığı gibi bugün de planlama yetkisi sınırsız bir takdir yetkisi şeklinde kendini göstermez. Fakat kanun, planların ana tercihleri ve detaylarına ilişkin o kadar tafsilatlı kurallar getirmektedir ki bu bakımdan esasında yetkinin verildiği idarenin niteliği hakkında yapılacak belirlemenin etkilerinin ne derece mühim olacağı akla gelmektedir. Dolayısıyla kanunun, hem yollar bakımından, hem tekil olarak binalar bakımından gerekse bölgelendirme bakımından getirdiği yaklaşımın, şehir imajını ayrıntılı olarak belirlemek şeklindedir.¹⁷⁵ Bunun, planla mekâna ilişkin kararlar üretme yetkisini merkezi yahut mahalli idarelerin ihtiyarına bırakmama hususunda özel bir dikkatin uzantısı olduğu söylenilebilir. Ne var ki kanunun tatbikatı sebebiyle şehirlerde mevcut ve tatbiki devam eden planların getirdiği özellikler bozulurken¹⁷⁶ koruma bakımından bu sıkı düzenlemelerin istenilen

¹⁷³ İlhan Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama...**, s.83.

¹⁷⁴ Aydın Murat Germen, “Şehirciler ve Planlar”, **Ankara, Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları 21-23 Mayıs 1958**, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 95/55, İskân ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları:5, 1959, s. 70.

¹⁷⁵ İlhan Tekeli, “Bir Modernleşme Projesi Olarak Türkiye’de Kent Planlaması”, **Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, Der: Sibel Bozdoğan, Reşat Kasaba, Çev. Nurettin Elhüseyni, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998, s. 146.

¹⁷⁶ Misalen, Jansen’in planı Ankara’da tatbik edilirken kanunun çıkmaz sokaklara müsaade etmemesi sebebiyle plan değişikliklerine gidilmiştir.

neticeyi verip vermediği de tartışma konusu olmuştur.¹⁷⁷ Bu dönemde ayrıca 2497 Sayılı Belediyelerce Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun ile Belediyelere istimlak yetkisi verilmiştir¹⁷⁸.

Bütün bu düzenlemeler şehirlerde yaygın olarak plan yapılma neticesi doğurmamıştır. Fakat Yıldızhan Yayla'nın dikkat çektiği üzere, plân öncesinde de bir düzen vardır. Buna örnek olarak belediyeye, bütün yapı işleri için ruhsat verme yetkisi veren Belediye Kanunum.15/12); ruhsatsız yapı faaliyetini yasaklayanm.250) ve konutların sağlık durumlarının, gözetimini öngören(m.20/6) Umumî Hıfzıssıhha Kanunu gösterilebilir. Ancak bu gibi hükümler bakımından dikkat çekilen bu gözetim ve izne bağlı tutma görevinin İdareye güvenlik ve sağlık açısından verilmiş olmasıdır. Nitekim, izin alınmadan veya belirtilen sağlık şartları dikkate alınmadan yapı yapıldığı halde inşaatın durdurulacağı eğer tamamlanırsa kullanımına engel olunacağı hakkında Umumî Hıfzıssıhha Kanununun 251. Maddesi bu yöndedir. Bu bakımdan düzen plandan ziyade idari kolluğa ilişkin hükümlerle sağlanmaktadır¹⁷⁹.

B. Çareye Çare Bulmak: Merkezileşme

Belediye Kanunu ve Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile başlayıp Belediye Yapı Yollar Kanunu ile devam eden şehir planlamasını düzen altına almak için de çare olarak hazırlanan kanunlar istenilen neticeyi verememiştir. Belediyelerin bu planları hazırlatma imkanlarının kısıtlı olması ve mevcut uygulamanın sonuçları, plan elde etmek bakımından idari teşkilata ilişkin yeni düzenlemelere sebep olmuştur.

¹⁷⁷“Ancak maatteessüf tatbik edilmeyen, bilâkis belediyeler tarafından ihlâl edilen Yapı ve Yollar Kanununda kıyılardan itibaren on metroluk bir sahanın umurun istimal ve istifadesine ait olduğuna dair bir hükmü vardı. Fakat bu hüküm tatbik edilmemesi, bilâkis belediyelerin de emri vâkiler ihdas etmeleri yüzünden her tarafı sahil olan şehrimizin halkı bile denizden faydalanamamış, şehrin en güzel kıyıları çirkin binalarla örtülmüştür. Bunların bir kısmının düzeltilebilmesi için milyonlarca istimlâk bedeli ödenmiş, ve bu suretle belediye yenin ihmali veya suiistimalinin cezasını gene belediye ve dolayısıyla halk ödemiştir ve ödeyecektir.” Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.2**, İstanbul, 1966, s. 1339.

¹⁷⁸ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2722.pdf> , (Çevrimiçi), 18 Ağustos 2022.

¹⁷⁹ Yayla, **Şehir Planlaması...**, s.29.

1. Belediyeler İmar Heyeti

5 Haziran 1935 tarihli Resmi Gazetede 1580 sayılı Belediye Kanununa Ek 2753 sayılı Kanun neşredilmiştir.¹⁸⁰ Bu kanun ile plan hususunda merkezi idarenin etkinliğini artıracak yeni usuller getirilmiştir. Kanuna göre Dahiliye Vekâletinin nüfusu 10.000'den yukarı yerlerin imar planları, içme suları, spor alanları ve lağım işlerini yaptırmaya mezun olduğu hüküm altına alınmıştır.(m.1) Zikredilen faaliyetlerin yapılması için ise yeni bir kurum öngörülerek “Belediyeler İmar Heyeti” teşkil edilmiştir. (m.2) Heyette, Dahiliye Vekilinin riyaseti altında, Nafia, İktisat, Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekâletleri mümessilleri ile Dahiliye Müsteşarı, Mahallî İdareler ve Belediyeler Bankası Umum Müdürleri ve Ankara İmar Müdürü bulunacaktır. Dolayısıyla şehirlerin planlanmasında belediyelerin görevli ve yetkili olduğu düzenin iki yıl geçmeden, merkezi bir kurumun ortaya çıkması ile değiştiği görülmektedir¹⁸¹. Kurumun yazı işleri ile fenni işleri Ankara İmar Müdürlüğü tarafından, hesap işleri ise Belediye Bankasınca görülecektir.(m.6) Bu husus Ankara'nın planlanmasındaki tecrübenin ülke çapında yaygınlaşması olarak değerlendirilebilir.¹⁸² Kanun ayrıca 1. maddede sayılan işleri yapmayan Belediyelerin, imar heyetinin bu işleri yapmaya teşebbüs ettiği halde gerekli tahsisatı bütçelerine koymalarını zorunlu tutmuş ve bütçe ayrılmaması halinde bütçeyi onaylama yetkisi olan makamlarca re'sen koyulabileceği hükmünü getirmiştir.(m.3) Nüfusu 10.000 olmasa bile Belediyeler talep ettikleri halde Dahiliye Vekâleti uygun görürse yine 1. maddede sayılan hususlarda yardım edebilecektir.(m.7) Kurumun bu vazifeleri yerine getirmek için bir fen heyeti teşkil edip personel istihdam etmesi mümkündür.(m.6) Buna rağmen bu teknik kadronun bu vazifeyi yerine getiremeyeceği düşüncesi¹⁸³ ile

¹⁸⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3029.pdf> , (Çevrimiçi), 5 Ağustos 2022.

¹⁸¹ Ara dönemdeki uygulama hakkında bir değerlendirme: “Bu kanun yapılıncaya kadar her belediye müstakil olarak hareket etmekte idi. Haritalarını, imar plânlarını kendi kendine ve istediği gibi yaptırmakta, daha doğrusu muktedir bir fen heyeti bulunmadığından, bu işleri yapmak üzere karşısına çıkanların tekliflerini aynen kabul etmekte ve öylece yaptırmakta idi. Bu tarihlerde yapılmış olan işlerin çoğunun hatalı olduğu anlaşılarak bunların yeniden yaptırılması zarureti hasıl olmuştur. Bu yüzden belediyelerimizin düçar oldukları zarar tahminin üstündedir. Yukarda da arzettiğimiz gibi 1935 senesinde kurulan ilk teşkilâtla bu işler, yapıcı bir teşekkül olan Bakanlığımıza bağlanmış ve bu merkezi murakaba ile işler salim bir yola sokulmuştur.” Selâhattin Onat, “Şehircilik İşlerimiz”, **Arkitekt**, Y. 1945, S.161-162, s. 134.

¹⁸² İlhan Tekeli, **Türkiye’de Kent Planlama...**, s.82.

¹⁸³ a.e.

20 Haziran 1936 tarihli Resmi Gazete’de neşredilen 3042 sayılı Kanun¹⁸⁴ ile Fen İşleri Teşkilatına Belediyeler Bankasınca ödeme yapılması imkanı getirilmiştir.(m.1, m.2)

2. 2799 Sayılı Kanun ve Nafia Vekaleti Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Dahiliye Vekâleti bünyesindeki Belediyeler İmar Heyetinin plan çalışmalarının da nitelik ve nicelik itibariyle ihtiyacı karşılamaktan uzak olması karşısında ilk olarak 1935 yılında Nafia Vekaletinin Yapı İşleri Genel Müdürlüğü bünyesinde bir şehircilik bürosu teşkil edilmiştir.¹⁸⁵ 22 Haziran 1935 tarihli Resmi Gazete’de neşredilerek¹⁸⁶ yürürlüğe giren 2799 sayılı “*Nafia Bakanlığının Teşkilât ve Vazifelerine Dair Kanuna Ek Kanun*”la getirilen yeni müdüriyetin esas varlık sebebi Vilayet Nafia Müdürlükleri kurulmak suretiyle, Anadolu’ya dağılmış devlet sektörü sanayilerinin ya da önemli yeni demiryolu istasyonlarının çevresinde oluşan kentsel gelişmeyi denetim altına almak, altyapı işlerinin düzenini temin etmek(m.3) ve bu kapsamda planları tasdik etmektir.(m.2)

Bu Kanun kapsamında 2290 sayılı Kanunun 1, 2 ve 3. maddelerinde sayılmış, Dahiliye Vekaletine ve Ankara İmar Müdürlüğüne verilen vazifeler¹⁸⁷, Nafia Vekaleti altında kurulmuş Fen Heyetine geçmiştir. Böylece idari vesayet yetkisini kullanan Vekaletin niteliğinde bir değişiklik meydana gelmiştir. Daha teknik nitelikte bir Bakanlık bu yetkiye sahip olmuştur. “Belediyeler İmar Heyeti”nin plan yapmak bakımından yetkisi ise devam etmektedir.

3. 3611 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun

Nafia Vekaletinin şehir planlaması konusunda yetkileri zamanla ve tedrici olarak artmış, teknik nitelik bakımından şehir planlama konusuna daha uzak olan Dahiliye Vekaleti ise bu konudaki yetkilerini yine tedricen terk etmiştir. Önce 26 Mayıs 1934 tarihinde çıkarılan 2443 Sayılı Kanunla, köy, kasaba ve şehirler için su

¹⁸⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3335.pdf> , (Çevrimiçi), 20 Ağustos 2022.

¹⁸⁵ İlhan Tekeli, *Türkiye’nin Kent Planlama ...*, s. 83.

¹⁸⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3035.pdf> , (Çevrimiçi), 17 Ağustos 2022.

¹⁸⁷ Bkz. baş. **2290 Sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu**

getirme yatırımlarını denetleme yetkisi Nafia Vekaletine verilmiş, ardından 3 Haziran 1937’de çıkarılan 3196 Sayılı Kanun Ankara Şehri İmar Müdürlüğünü Ankara Belediyesine bağlanmıştır. Bu kısa dönem içinde planlama vazifesinin, idare işlevleri ağır basan bir bakanlık içinde başladığı ve zamanla “teknik” bir bakanlığa devrolunduğunu görülebilir¹⁸⁸. Bu ihtisaslaşma eğilimi daha sonraki dönemde de sürecek, Nafia Vekaletinden, şehir planlaması konularında ihtisaslaşan bir bakanlık doğacaktır¹⁸⁹.

30 Mayıs 1939 tarihli Resmi Gazetede neşredilen 3611 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun¹⁹⁰ ile Dahiliye Vekaletinin şehirlerin planlanmasıyla alakalı diğer vazifeleri de Nafia Vekaleti bünyesindeki Yapı İmar İşler Reisliği içinde kurulan Şehircilik Fen Heyetine verilmiştir.(m.11)

Planlama yaklaşımında çok erken sayılabilecek dönemlerde bile idarelerin faaliyet alanları tüm dünyada dikkate alınmakta ve bu alanlara ilişkin veriler bu idarelerin bünyeleri dikkate alarak değerlendirilmektedir¹⁹¹. Türkiye’de de mevzuatın geçirdiği aşamalar göz önüne alındığında, planlar üzerinde idari vesayet yetki ve görevinin öncelikle Dâhiliye Vekâletine verilmesi, şehirciliğin teknik yönünden ziyade başlıca idari bir mevzu olarak ele alındığı şeklinde yorumlanmaktadır¹⁹². Bu dönemde Nafia Vekaletinin görev alanı şehir planı yapmak ve şehircilikle alakalı işlerle tanımlı değildir. Vekaletin görev alanını daha ziyade altyapı hizmetleri teşkil etmektedir. Planlamanın teknik hizmet boyutunun mevzuatta kabulü olarak yorumlanacak değişiklik ile 20.05.1939 tarihinde planların tasdiki işi Nafia Vekaletine devredilmiştir¹⁹³.

¹⁸⁸ Tekeli, **Türkiyenin Kent Planlama...**, s.82.

¹⁸⁹ Bkz. İkinci Bölüm VI. başlık.

¹⁹⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4219.pdf>, (Çevrimiçi), 17 Ağustos 2022.

¹⁹¹“1917 senesinde Zürih’te okulların büyüklüğü ve mevkileri yeniden bölge planlarında tespit edilmişti. O zaman imar bürosunun ve maarif müdürlüğünün müştereken hazırlamış olduğu bu planda okulların yerleri ve yeşil sahalar çok geniş tutulmuştu. Bundan 10 sene evveline kadar zamanında yenilik olarak sayılan bu planlama bir çok yerlerde tekrarlandı.” A. Wasserfallen, “İmar Planlarında Okul Yerleri,” Çev.Nezihe Taner, Pertev Taner, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 16, S. 173, s.116.

¹⁹²Aydın Murat Germen, “Şehirciler ve Planlar”, **Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları 21-22 Mayıs 1958**, Ankara, SBF Yayınları:95/77, İskan ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları:5, 1959.

¹⁹³ Sadık Artukmaç, **İmar Hukuku**, Ankara, Gürsoy Yayınevi, 1957 s. 33.

4. İller Bankasının Faaliyet Alanı

Belediye Kanunu ve kanunu müteakip mevzuat ile belediyelerin genişleyen görev alanları, bu görevleri yerine getirecek imkanlar gerektirmektedir. Belediye Kanunu bu meseleyi belediyelerin her sene bütçelerine koyacakları safı gelirin %5 ini ayırmaları suretiyle 20 yıl sonunda bir Belediyeler Bankası kurulmasını öngörmek suretiyle düzenlemiştir.(1580 Sayılı K. m.131) Yapı ve Yollar Kanunu teklifinde de dikkate alınan¹⁹⁴ belediyelerin mali imkanları meselesi Belediyelere verilen harita, plan ve bunun yanında pek çok vazifeyi yapmak için imkanların yetiştirmediği öngörülerek henüz 3 yıl dolmadan 1933 yılında 2301 sayılı Kanun ile Belediyeler Bankası'nın kurulmasına sebep olmuştur.¹⁹⁵ Banka, finansmanla sınırlı olmayan hususi bir faaliyet alanına sahiptir. 1935 yılında şehirciliğin belediyelere duyurulması amacıyla Belediyeler Dergisi isimli bir dergi çıkarmaya başlamıştır. Fakat bu gibi faaliyetler bir tarafa bırakırsa esasında bir finansman kurumu olarak ortaya çıkan Belediyeler Bankası zaman içinde yeni işlevler kazanıp 4759 sayılı Kanun ile bugün de mevcut olan İller Bankası haline gelmiştir.¹⁹⁶ *“İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumlarının imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine bu kanunla bağlı olmak üzere...”*(m.1) kurulmuş Bankanın sermayesi muayyen oranlarda özel idareler, belediyeler ve köyler tarafından temin olunacaktır.(m.2) Bankanın organları genel kurul, idare meclisi, denetçiler ve genel müdürden ibarettir. Genel kurul, özel idareler ve belediye meclisleri tarafından seçilen temsilcilerle Dahiliye, Maliye, Maarif, Nafia, Sağlık ve Ziraat Vekâletlerinin birer temsilcisinden oluşacaktır.(m.12) İdare meclisi bir başkanla beş üyeden kurulur. İdare meclisi başkanı ve üyeleri Dahiliye Vekâleti tarafından önerilerek Vekiller Heyetince tayin olunurlar. Vazifeleri üç yılla sınırlıdır ve süre sonunda yeniden tayin olunabilirler.(m.14-15) Denetçilerden biri banka genel kurulu diğeri Dahiliye Vekâleti tarafından bir hesap yılı için seçilen iki kişiden ibarettir.(m.16) Genel müdür Dahiliye Vekâletinin teklifi ve Vekiller Heyeti kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile tayin olunur.(m.17)

¹⁹⁴ bkz. baş. 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu.

¹⁹⁵ 50 Yılda Belediyelerimiz, s.39.

¹⁹⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6039.pdf> , Çevrimiçi , 18 Ağustos 2022.

Her vilayet, belediye ve köy bankanın sermayesine iştirak mecburiyetinde olduğu için banka yapısı itibariyle, bir akitte doğan şirkete benzemediği, bir kanunla ihdas edilmiş bir teşekkül mahiyetinde olduğu, organlarının teşkili kısmen tayin suretinde vaki olduğu gibi, bunların içinde bankanın sermayesiyle hiç alakası olmayan bir takım Devlet ajanı ve memurları bulunmaktadır. Bu sebeple İller Bankası'nın, adı banka olmakla beraber, *"iktisadi hizmet ademimerkeziyeti teşkilatı"* olarak, hukuki yapısı ve mahiyeti bakımından bankadan çok farklı olan hususi yapısına dikkat çekilmektedir¹⁹⁷. *"Binaenaleyh İller Bankası hakikî bünyesi ve mahiyeti itibariyle bir banka sayılamaz. Bu da bir banka hüviyeti ve fizyonomisiyle ortaya çıkmış bir hizmet ademimerkeziyeti teşkilatından ibarettir."*¹⁹⁸

Planların Belediyelerce yaptırılmasının esas olarak kabul edildiği önceki kısımda izah edilmeye çalışılmıştı. Fakat görüldüğü üzere 1945'lere kadar belediyelerin planlamayla ilgili teknik ve mali güçlerinin var olduğunu söylemek pek mümkün değildir, dolayısıyla bu gelişmeler ve en nihayet İller Bankası'na verilen vazifeler, belediyelerin plan yapması için öngörülen yetki ve görev düzeninden sonuç alınamayacağı varsayımına dayanıldığı şeklinde yorumlanmıştır¹⁹⁹. Gerçekten de Belediyeler Bankasının çalışmalarını devam ettirdiği 1933-1945 arasındaki 12 yıl içinde 9 beldenin imar planları yaptırılmış, 29 şehir ve kasabanın imar planları ihale edilmiş, 12 yerleşmenin ise imar planı çalışmaları Banka tarafından emaneten yapılmıştır. Belediyeler Bankası ve İmar Heyetince yürütülen çalışmalar, 1945 yılından itibaren İller Bankası sorumluluğuna verilmiştir²⁰⁰. Bu ise merkezi idareye ağırlık veren bir yaklaşımla çözüm arandığında işaret etmektedir²⁰¹.

¹⁹⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt**, 1966, s. 935-936.

¹⁹⁸ **a.e.**

¹⁹⁹ Dumrul Yavaş, "İmar Planlarının Elde Ediliş Yöntemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış", **İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri**, Derleyen: Perihan Kiper, Nevzat Ugurluer, Ankara, Şehir Planlama Mimar-Mühendisleri Odası, 1981, s. 49.

²⁰⁰ İlhan Gülgeç, "İmar Planlama Süreci ve Bu Süreçte İller Bankasının Yeri", **Türkiye'de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi, Türkiye'de 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi**, 6-7-8 Kasım 1991, İzmir, s.26.

²⁰¹ Yıldızhan Yayla'nın başka bir vesileyle hizmet yerinden yönetim kuruluşları hakkında yaptığı izah bu tespitle birlikte değerlendirilebilir: *"Buraya kadarki açıklamalarımıza bakarak şu itiraz ileri sürülebilir: Madem ki, ayrı bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu öneriliyor. Gene de merkezci olmayan bir çözüm getiriliyor demektir. Öyleyse, nasıl oluyor da, bu öneri merkezci eğilim içinde yer alabiliyor? Aslında, bu itiraza karşı verilecek cevap şudur: Hizmet yerinden yönetimi kuruluşları, merkezin bir alana el atmasının teknik bir aracıdır. Seçim ilkesine dayanmayan bu kuruluşların yerinden yönetim yönünden mahallî idarelerden farklı oldukları; özellikle yüksek yöneticilerinin Hükümetin genel siyaseti açısından denetlenebildikleri ve görevden alınabildikleri -hiç değilse böyle bir denetimin seçilmiş*

III. 6785 Sayılı İmar Kanunu

6785 sayılı İK sistemiği ve kimi yerde terim tercihleri bugün yürürlükte olan İmar Kanunundan farklı olsa da iki kanun arasında pek çok benzerlik vardır. Bu bakımdan imar planlarında yetki bakımından güncel mevzuattaki düzenlemeleri anlamak bakımından kanun dönemindeki tartışmalar ve eleştiriler ile tatbikatına değinmek faydalı olacaktır.

A. Hazırlık Dönemindeki Şartlar

İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki yıllardaki iktisadi ve siyasi vaziyet neticesinde yeni bir uluslararası düzen ve toplumsal yapının oluştuğı, savaştan çıkan ülkeler için ise şehir planlaması bakımından yeni atılımlar olduğ u yıllar olarak değerlendirilmektedir²⁰². Bu yeni atılımlar arasında işaret edilen önemli bir husus da Avrupa’da planlamada karar organlarının merkezileşmesidir.²⁰³ Bu dönemde Türkiye’de de çok partili hayata geçilmiştir. Bunun neticesinde mahalli idarelerin karar verme biçimlerinde, toplumdan etkilenme derecesinde değişiklikler meydana gelmiştir. Buna mukabil ekonomik gelişme programında da değişiklik meydana gelmiş, kırsal alanın hızla makineleştirilmesi ve demiryolu programı yerine yaygın bir karayolu programının uygulanmasına geçilmesi biçimindeki değişiklik hızlı bir nüfus artışı yanında hızlı kentleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Türkiye’de savaş öncesi yalnız Ankara’da görülen yüzde 6’lık büyüme hızı, Türkiye’nin tüm şehirlerine yayılmıştır. Türkiye ne mali kaynaklar, ne konut yapımının örgütlenme biçimi, ne şehir planlamasına ilişkin kurumsal yapısı ve birikmiş hüner düzeyi ile böyle bir şoku karşılayabilecek nitelikleri haiz olmadığından, savaş sonrası bir yandan büyük bir konut sıkıntısı ve kira sorunu ortaya çıkarken öte yandan daha önce sadece Ankara’da kendisini gösteren gecekondu kuşakları diğer şehirlerde de dikkat çeker hale

organlar üzerinde olduğ u gibi yargısal olmadığı- düşünülürse nitelikleri daha kolay anlaşılır. Kaldı ki, bizim asıl ifade etmek istediğimiz, “merkezci eğ ilim” derken belirtmek istediğimiz, “mahallî idare dış ı”, siyasî olmayan, teknik niteliğ i ağır basan çözümlerin ayrı bir düzeyde olduğ udur. Üstelik, günümüzde az çok gerçekleşmiş bulunan örgütlenmenin daha da dar anlamda merkezci olduğ u bir gerçektir.” Yayla, **Şehir Planlaması...**, s.231.

²⁰² İlhan Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama...**, s. 149-150.

²⁰³ a.e.

gelmiştir.²⁰⁴ Önceki bölümlerde görüldüğü gibi, 1945-1955 arası dönemde yeni ortaya çıkan meselelerin çözümü için mevcut yapıda önemli değişiklikler yapılmamıştır.

14 Mayıs 1950 seçimleri ile 27 yıl devam eden tek parti devri sona ermiştir. Seçimlerin üzerinden bir yıl geçmeden, 6 Haziran 1951’de, imar mevzuatı ile alakalı kapsamlı değişiklik teklifi Gaziantep milletvekili yüksek mimar Süleyman Kuranel²⁰⁵ tarafından TBMM’ye sunulan Belediye Yapı ve Yollar Kanun Teklifinin, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal İşler ile Adalet komisyonlarına havale edilmesi ile başlamaktadır. Bu teklif 1954 yılına kadar gündeme alınamamış ve nihayet 30.12.1954 tarihinde Yapı ve İmar Kanunu teklifi adıyla Başkanlığa sunulmuştur.²⁰⁶ Bu Kanunu, -kendinden önceki Belediye Yapı ve Yollar Kanununun Berlin Belediyesi yapı tüzüğünden uyarlanmış olması göz önüne alındığına- ilk ulusal İmar Kanunu olarak kabul etmek gerektiği zikredilmektedir. Ayrıca hazırlanması usulünün “codification” yöntemlerine uygun olarak yürütüldüğüne dikkat çekilmektedir.²⁰⁷

B. Kanunun Hazırlık Dönemindeki Tartışmalar

2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu ile alakalı bir kısmı yukarıda nakledilmiş pek çok eleştiri mevcuttur. Köylerin imarına dair hüküm içermediği, çok sabit ve katı kurallar ile şehirlerin ihtiyaç duyduğu farklı kararlar için müsait olmadığı, belediyelerin niteliği hesaba katılmadan hepsine aynı vazifeleri yüklediği, her şehir için aynı oranda sanayi, kültür, iskan sahası, yol, meydan, yeşil saha ayrılmasını zorunlu tuttuğu yönündeki eleştiriler örnek kabilinden tekrar zikredilebilir.²⁰⁸ Bütün bu eleştirilere rağmen, 1929 buhranı tesirleri kalkıp inşaat faaliyeti hızlanıncaya kadar

²⁰⁴ A.e., s. 152-154.

²⁰⁵ Bu kapsamda bir kanun teklifinin hükümetten gelmesi beklenebilirse de bir milletvekilinden gelmesi, Süleyman Kuranel’in hem mesleği gereği eski mevzuatın tatbikatından haberdar olması, hem de Gaziantep gibi büyük bir şehirde uzun yıllar Fen İşleri Müdürü olarak çalışmış olması ile açıklanabilir. Bu tecrübe, eski şehirlerle Yapı ve Yollar Kanunu arasındaki çelişkiyi de fark etmesine sebep olmuştur. Cevat Geray, “İmar Kanunun Hazırlık Safaları,” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 12, S. 03, Mart 1957, s. 76.

²⁰⁶ Melih Ersoy, *Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar*, İstanbul, Nivona Yayınları, 2017, s. 174

²⁰⁷ Safa Erkün, “İmar Yasası Değişikliklerine Değişik Bir Açıdan Bakış”, *Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi, Türkiye’de 15. Dünya Şehircilik Günü 3. Türkiye Şehircilik Kongresi*, 6-7-8 Kasım 1991, İzmir, s. 47-48.

²⁰⁸ Fehmi Yavuz, *Şehircilik Ders Kitabı*, s. 10-11.

çok büyük problem doğmaması sebebiyle bu eksikliklerin çok fazla dikkati çekmediği düşünülmüştür.²⁰⁹

Kanunun meclise sunulduğu oturumda Gümüşhane Milletvekili Zeki Başağa da kanunun hazırlanma gerekçelerini kalkınma ve dönemin kendine has problemleri etrafında açıklamaktadır.²¹⁰ Aynı oturumda Süleyman Kuranel de hem bir önceki kanun teklifinin akim kaldığını ve hem de Ebniye Kanunu ile Yapı Yollar Kanununun ihtiyaca cevap vermediğini vurgulamaktadır.²¹¹ Eleştirilerin bir kısmı Yapı Yollar Kanununda, doğrudan Almanya'dan tercüme ve esasen bir şehir nizamnamesi olması sebebiyle, çok fazla teferruatın mevcut olması üzerinedir.²¹² Bu eleştiri kanun teklifi gerekçesinde de tekrar edilmiştir.²¹³ Gerçekten mezkur kanunun bu özelliği ve artçı etkileri değişik vesilelerle dikkat çekilmiş bir husustur.²¹⁴ Bir başka eleştiri artık

²⁰⁹Cevat Geray , “İmar Kanunun Hazırlık Safaları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 12, S. 03, Mart 1957, s. 74-75.

²¹⁰ “Türkiye’imiz muazzam bir kalkınma hamlesi içindedir, her vatandaş, kendisine bir yuva yapmak arzusu ile rasgele bir bina yapmakta bu sebeple de bazı nahoş manzaralar meydana gelmektedir. Bu eserle, bu eserin hükümleri dahilinde her vatandaş, kendisine daha güzel bir binaya kavuşmak imkânını bulacaktır. Kontrolsüzlükler yüzünden, eski kanunun ucube haline getirdiği birçok manzaralar ve laubaliliklerin önü bu suretle alınmış, olacaktır. Kanunun içerisine, belediyelerin dahi kanunun amir hükümlerini yerine getirmeleri için konulmuş hükümler mevcut olduğu için, bu kanun memlekette kalkınmamızla birlikte muvazi yürüyecek güzel bir eserdir.” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt: 10, İctima: 37, 15.02.1956**, s. 224-226.

²¹¹ “Muhterem arkadaşlarım, şu anda müzakere mevzuu olan İmar Kanununu 6 . VI . 1951 günü yani bundan 4 sene 8 ay önce Büyük Millet Meclisine vermiştim. O günden bu ana kadar geçirdiği safahatı ve kanunun ihtiva ettiği eski hükümleri, halen mer’i olan Ebniye Kanunu ile Yapı ve Yollar Kanununun bugünün şartlarına uymıyan taraflarını kısaca izah etmeme müsaadelerinizi rica ederim. Ebniye Kanunu malum olduğu veçhile 13 Zilhicce 1299 günü yani bundan tam 77 sene önce Saltanat devrinde çıkarılmıştır. O zaman imar planı, su ve elektrik, haritalar diye bir mevzu bulunmadığı gibi, mimar, mühendis ve fen memuru yetiştiren mektepler de mevcut değildi. Keza bugünkü malzeme ve teknik vasıtaların pek çoğu o zaman meçhulümüzdü. Bu sebeple Ebniye Kanununu gayet haklı olarak o devrin imkânlarına ve şartlarına uygun olarak hazırlanmış bir kanun olarak kabul etmek lazımdır.” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt: 10, İctima: 37, 15.02.1956**, s. 224-226.

²¹² Cevat Geray, “Yeni İmar Kanununun Bazı Özellikleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 1956, C. 11, S. 04.

²¹³ “2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanununa gelince ; bu kanun da 21 Haziran 1933 yılında yani bundan 23 sene önce Ebniye Kanununun boşluklarını doldurmak gayesiyle çıkarılmıştır. Yapı ve Yollar Kanunu bizim tarafımızdan hazırlanmamış, doğrudan doğruya Alman şehirlerinden birinin belediyesinin nizamnamesi tercüme edilecek kanun halinde imar işlerimize tatbik olunmuştur. Esasen bir nizamname olan ve pek çok teferruatı ihtiva eden Yapı ve Yollar Kanunu şehirlerimizin hususiyetlerine örf ve âdetlerimize uymadığından birçok maddeleri kanunda mevcut olmasına rağmen tatbik edilememiştir. Ve halen de edilmemektedir.” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt: 10, İctima: 37, 15.02.1956**, s. 224-226.

²¹⁴ Aydın Murat Germen, “Şehirciler ve Planlar”, **Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları 21-22 Mayıs 1958**, Ankara, SBF Yayınları:95/77, İskan ve Şehircilik Enstitüsü Yayınları:5, 1959, s. 71.

mevcut bulunmayan idari birimlerin Ebniye Kanununda mevcut olduğu yönündedir.²¹⁵ Bir başka eleştirisi ise bir önceki bölümde anlatıldığı şekliyle belediyelere imar planı yapma görevi verilmesinin gerçekçi bir yaklaşım olmadığı ve kanun yürürlükte kaldığı sürece faydalı olmadığıdır.²¹⁶

Bu dönemde, belediyelerin hele de çok uzun bir süreyi hesaba katarak plan yapmaları ne mali imkanları ne de yetişmiş kişiler bakımından mümkündür. Yapı Yollar Kanununun getirdiği süre sınırlarına rağmen, 1933'den 1956'ya kadar belediyelerin ancak üçte birinin plan yaptığına,²¹⁷ plan yapılsa bile tatbik edecek vasıta olmadığına işaret edilmektedir.²¹⁸ Bununla birlikte yapılan planlar da İller Bankasından alınacak kredinin bir şartı olarak yapılmış, ortaya basmakalıp planlar çıkmıştır.²¹⁹ Eski şehirdeki yapıları pek de hesaba katmayan yaklaşımla yapılan planlar mahalli idarelerin plan yapılacak merkezlere yakın olmalarının tek başına çok da anlamlı olmayabileceğini göstermektedir. Kanunun isminin kendinden önceki mevzuata kıyasla daha genel bir ibare olması ise yazarlarca isabetli görülmüştür.²²⁰

C. Kanunda Yetkilere İlişkin Düzenlemeler

1. Konu Bakımından Yetki: Harita ve Planların Hazırlanması

Önceki mevzuata benzer şekilde İmar Kanunu da harita ve plan ayrımı yapmıştır. Halihazır harita her türden plan hazırlamak için gerekli olduğundan bütün belediyelere bu haritaları yaptırmak zorunluluğu yüklemiştir. (m.26) Plan yapma

²¹⁵ “Buna rağmen kanunun ihtiva ettiği hükümler zamanın tekâmülüne uydurulmaya çalışılmış zaman zaman tadil edilmiş ise de yine bu bünyesinde ve bugün tatbik edilen hükümleri içerisinde arşından, endazeden, onparadan, Dersaadet’ten, Şehremaneti’nden ve iradei seniyye’den bahs olunmaktadır ki, bu da bugünkü kanunlarımıza, zihniyetimize ve inkilâplarımıza tamamiyle aykırıdır.” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt: 10, İctima: 37, 15.02.1956**, s. 224-226.

²¹⁶ “Meselâ bu kanunda belediyelerin beş yıl içerisinde imar plânlarını yaptırmaları mecburi kılındığı ve aradan da 23 yıl geçtiği halde halen imar plânı yaptırmayan pek çok belediyeler mevcuttur.” **Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, Devre X, Cilt: 10, İctima: 37, 15.02.1956**, s. 224-226.

²¹⁷ Cevat Geray, “Yeni İmar Kanununun Bazı Özellikleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 11, S. 04, Y. 1956, s. 139.

²¹⁸ “1955 yılında toplanan İmar kongresine sunulan raporlarda, bazı büyük şehirler ve iktisaden az gelişmiş kasabalar hariç, kasaba ve şehirlerimizin çoğunda, imar planları yapılmış olmasına rağmen, bu planların tatbikatına ait mühim işler başarılamamış olduğu belirtilerek, “İmar planlarının çoğunun ameli bir fayda sağlamaktan uzak birer vesika halinde, belediye reislerinin odaları bir resim gibi süslemekte olduğu” açıkça ifade olunmaktaydı.” Cevat Geray, “Yeni İmar Kanununun Bazı Özellikleri,” s. 139, dn. 6.

²¹⁹ Bir sonraki başlıkta bu husus daha detaylı açıklanmaktadır.

²²⁰ Sadık Artukmaç, **Türk İmar Hukuku**, Ankara, Gürsoy Basımevi, 1957, s. 38, dn. 51.

görevi ve mecburiyeti ise önceki mevzuata benzer şekilde nüfusa göre belirlenmiştir. nüfusa göre belirlenmiştir. Nüfusu 5000'den yukarı olan Belediyeler imar ve kanalizasyon planlarını, nüfusu 5000'den aşağı belediyeler ise belediye meclisinin tespit edeceği belirli yolların istikamet planlarını yapmaya mecbur tutulmuştur.²²¹

Bu düzenlemedeki ayrımların gerekçesi ve doğurduğu netice arasındaki irtibatsızlık ise dikkat çekici değerlendirmelere konu olmuştur. Beldenin belirli yol, genişlik ve istikametlerini gösterecek ve tümüyle plansız kalmak ihtimalindense imkanlar dahilinde en azından temel düzeni sağlayacak, uygulanabilir “yol ve istikamet” planı küçük belediyeler için bile çok az kullanılan bir usul olmuştur. Belediyeler, İller Bankasından bir kereye mahsus olmak üzere “bağış” yoluyla yardım sağlayabildikleri için daha pahalıya mal olan imar planı yaptırmayı tercih etmiştir. İller Bankası ile küçük belediyeler arasındaki bu ilişki, “yol ve istikamet planı” kavramını geliştirmek bu konuda emsaller oluşturmaktansa daha pahalı olan “imar planı” yaptırma yolunun tercih edilmesine sebep olmuştur. 1969 yılındaki bir araştırma da, küçük belediyelerin şaşırtıcı şekilde yüksek oranda imar planına sahip olduğunu göstermektedir²²². Bu şaşırtıcı durumun bir diğer sebebi İller Bankasındaki ortak fondan yardım görmek için belediyelerin su, elektrik, kanalizasyon projelerinin onanması gerekmesi, bunun için ise imar planının bulunması şartı aranmasıdır. Neticede bu usulün uygulanmak niyetiyle değil²²³, yardım için gerekli bir evraktan ibaret imar planı hazırlanması pratiğini yerleştirdiği iddia edilmektedir²²⁴.

Bugün de varlığını sürdüren “nazım” ve “tatbikat(uygulama)” planları da ilk defa 6785 sayılı İK ile düzenlenmiştir. Belediye Kanunundaki düzenlemeye benzer

²²¹ Kanundaki bu gerçekçi tutuma dikkat çekilmiştir: “Böyle bir sistem içinde küçük belediyelerimizin büyük külfetlerden kurtulmaları mümkün olmuş, ancak bütün bütün de boş bırakılmamışlardır. Hiç olmazsa, belirli yolları istikamet planlarını yaptırmak zorundadırlar. Mali imkânları ve teknik eleman durumu elverişli olan belediyeler için bu konuda gerekli teşebbüslere geçebilme fırsatı da açık bulun durulmuştur. Kanaatimizce, biraz önce de açıkladığımız veçhile, İmar Kongresi için hazırlanan raporda belirtildiği gibi, plan yaptırıp yaptırmamak hususunda bir mütehassıslar heyetinin karar vermesi daha uygun olurdu.” Cevat Geray, “Yeni İmar Kanununun Bazı Özellikleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 11, S. 04, Nisan 1956, s. 141.

²²² Cevat Geray, Ruşen Keleş, **Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları**, Ankara, TODİE Yayını, 1969, s. 67-70.

²²³ “Bu yüzden belediyelerin hemen hepsi uygulanacak İmar Planları yerine, kanuni bir zorunluluğu yerine getirerek Belediye Başkanının odasına asılabilecek planlar yaptırmak yolunu tutmuşlardır.” Fehmi Yavuz, “Yerleşme Sorunlarımız ve Örgütlenme,” **AİD**, C. 2, S. 1, 1969, s. 14.

²²⁴ Cevat Geray, Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s.70.

şekilde bu planları tetkik edip kabul etmek Belediye Meclisleri yetkisindedir. Bu plan türlerinin detayları İmar Nizamnamesinde tespit edilmiştir.²²⁵

2. Yer Bakımından Yetki: Kentleşme ve Mücavir Alan

Plan türlerini düzenleyen kanun ve nizamname hükümlerine göre nazım plan hudutları, belediye hudutlarından az olmayacaktır. Çünkü belediyenin planlama görevinin en azından kendi sınırları içinde mevcut olduğu kabul edilmektedir²²⁶. Belediye Kanununun sadece belediye sınırları içinde geçerli olduğuna ilişkin yetki belirlemesi, mücavir alanların hukuki zemine kavuşmasında çok etkilidir. Nitekim Kanunda “mücavir alan” tanımı bu husus göz önüne alınarak yapılmıştır. İmar Kanunu, Belediye Kanunundaki kurala işlevsel bir istisna getirmiştir.

Konut sorunu İmar Kanununun hazırlandığı dönemde en önemli sosyal sorunlarından biridir. 1940’ların başında varlığını iyiden iyiye hissettiren bu sorun, 1948 yılında kabul edilen 5218 sayılı Kanunla²²⁷ çözülmeye çalışılmıştır. Bu sorunun daha çok hissedildiği Ankara’dan başlamak üzere diğer şehirlerde de uygulanması öngörülen bu kanunla “yersiz yurtsuz vatandaşları” konut sahibi yapabilmek için belediyelere arsa tahsis yetkisi verilmiştir. Ancak kanunun yürürlüğe girmesini izleyen bir yıl içinde Ankara’da 21.000 gecekondlu olarak ifade edilen, ruhsatsız yapılardaki artış, hem bu kanunun hem de 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’nun bazı maddelerinde değişiklik yapılarak önlem alınmaya çalışılmasına sebep olmuştur.²²⁸

Hızlı kentleşmenin, imar düzenine ilişkin en dikkat çeken meselelerden biri olduğu²²⁹ dönemde hazırlanan İmar Kanunu idarenin yer bakımından yetkisini düzenleyen ve daha önceki mevzuatta bulunmayan bir düzenleme getirmiştir. Şehirler bu dönemde aktarıldığı üzere Belediye sınırlarını aşmıştır ve gecekondlu problemi bütün ülke için güncel bir problemdir²³⁰. Kentleşme hızı çok arttığı için de kontrolü

²²⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9657.pdf> , (Çevrimiçi), 23 Ağustos 2022.

²²⁶ Ruşen Keleş, “İmarla ilgili mevzuatımızda “sınır ve plan” terimleri”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Mayıs 1958, S. 151, s.187. Akt. Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s. 81.

²²⁷ https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc030/kanuntbmmc030/kanuntbmmc03005218.pdf , (Çevrimiçi), 22 Ağustos 2022.

²²⁸ Cevat Geray, “Gecekondlu Sorununa Toplu Bir Bakış”, **AİD**, C.I, S.2, Eylül1968, s. 28.

²²⁹ S. Evinç TORLAK, “İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler”, **ÇYYD**, C.11, S. 3, s. 59.

²³⁰ Mücavir alan mevzuatta düzenlenmeden bu hususun başka ve epey karmaşık sayılabilecek vasıtalarla çözülmeye çalışılması yer bakımından yetkinin önemini göstermektedir. Misalen kentsel gelişmenin İstanbul belediye sınırları dışında yoğunlaşması üzerine gelişmeleri denetim altına alabilmek için 1955

zor bir hal almaktadır. Şehir çevresindeki spekülâtif gelişmeleri denetim altına almak üzere, belediyelere “mücavir alan”da denetim yetkisi verilmiştir. Belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen sahalara, belediyenin teklifi üzerine vilayet idare heyetinin kararı ve Nafia Vekâletinin tasdiki ile imar kanunu hükümlerinin uygulanabileceği alanlar olarak belirlenebilecektir.(m.47). Bu madde İstanbul Belediyesinin teklifi ile mevzuatta yer almıştır. Ancak 1580 sayılı Kanun ve diğer mevzuatta bu teklifin sebeplerini yerine getirecek değişiklikler yapılmamıştır. Bu durumda İstanbul Belediyesi İmar Kanunu gereği mücavir alanda Belediye Kanunundan doğan yetkilerini kullanabilecektir fakat sınırları dışına zabıta göndermeye, kaynak harcamaya, cezai muamelede bulunmaya yetkisi yoktur. Hiçbir tatbik vasıtası olmadığından bu hüküm kağıt üstünde kalmıştır²³¹. Üstelik daha sonra mücavir saha içinde bulunan köyler müstakil belediye haline dönüştüğünden, tüzel kişiliği ve yetki bakımından farkları kalmadığından İstanbul Belediyesinin o Belediyeler üzerinde, mücavir sahada da bulunsalar, bir yetkisi kalmamıştır²³². Yine de mücavir alana ilişkin bu hüküm ve aynı yıl Nafia Vekaletinde Şehircilik Fen Heyeti içinde bir bölge planlama birimi kurulması bölgesel planlamaya geçişin habercisi sayılmaktadır²³³.

3. İdari Vesayet ve Değişiklik Usulü

Tasarı henüz kanunlaşmadan önce, yukarıda aktarıldığı üzere çeşitli kongrelerde tartışılmış ve idari vesayet ilişkisi de tartışma konularından biri olmuştur²³⁴. Belediye Meclisi tarafından tanzim edilen imar planları eskiden olduğu

yılı Ağustos’unda belediye imar müdürlüğü yeni bir sınır önermiştir. Bu değişiklik gerçekleşmeyince yapılabilenler, yeni ilçelerin ve belediyelerin kurulması olmuş, belediye sınırları içinde kalan gecekondulu alanlarının gelişmesi üzerine bunlar yeni ilçe haline getirilmiş ve bu ilçelerin her birinde yeni belediye şube müdürlükleri kurulmuştur. İlhan Tekeli, **İstanbulun Planlanmasının ve Gelişmesinin Öyküsü**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2013, s. 77.

²³¹ **Cumhuriyetin 50. Yılında İstanbul’un İdari Sorunları Semineri(14-17 Mayıs 1973)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İlimleri Enstitüsü Yayını, 1973, s. 122.

²³² a.e.

²³³ Tekeli, **Türkiye’de Kent Planlamasının...**, s.161.

²³⁴ “Belediye idarelerinden - Belediye reisi ve encümenini - mahalli plânların herhangi bir surette değiştirilmesi salahiyetinin alınması temayülü; belediye reislerinin seçmenlerinin lüzumundan fazla tesiri altında bulunduğu ve bazı hususî tâdil isteklerine veya para sarfetmemek arzularını karşı çok az mukavemet edebildiği mülâhazasına istinad eylemektedir. Hiç şüphe yok ki, bir yerde mahallî ve şahsî spekülasyon, en mükemmel bir plân muhtemelen abese irca’ etmeye ve en iyi bir belediye reisini dahi sarsmaya fevkalâde müsaidir.” Prof. Dr. Ernest Egli’nin 1955 yılında İmar Kongresine sunduğu rapordan akt. Safa Ş. Erkün, **İmar Kanunu ve Sistematiği Tefsiri**, İstanbul, Halk Basımevi, 1956, s.63.

gibi, 6785 sayılı Kanunla da merkezin tasdikine bağı tutulmuştur. Nafia Vekaleti idari vesayet yetkisini, planları aynen veya tadilen tasdik etmek veya tadil etmek üzere iade etmek şeklinde kullanabilecektir. (m.29) Bu yetkileri kullanmadan önce, Nafia Vekâleti'nin, imar ve istikamet planlarını tetkik edebilmesi için üç aylık bir azami süre belirlenmiştir. İncelemenin üç ay içinde bitmemesi halinde kişiler ve belediyelerin dava açma imkanı doğacağı o dönemki eserlerde vurgulanmıştır²³⁵.

2290 sayılı Kanunda müstakbel şehir planının kabulünden sonra mahallin en büyük mülkiye amirine sunulması öngörülmektedir. Yeni İmar Kanununda bu hususta bir belirleme yapılmaması bu hususun tartışılmasına sebep olmuştur. Artık en büyük mülkiye memurunun tasdikine gerek olmadığını savunan görüşler olmakla birlikte Belediye Kanununda, Belediye Meclisinin alacağı kararlarla ilgili idari vesayet hükmünü düzenleyen madde değişmediğinden bu yorumun isabetsiz olduğu da savunulmaktadır.

IV. İmar ve İskan Vekaleti ve Bölge Planlaması

“İmar ve İskan Vekaleti Teşkilat ve Vazifesine Dair Kanun” İmar Kanunu kabulünden iki yıl sonra 4 Mayıs günlü Resmi Gazete’de neşredilmiş ve yürürlüğe girmiştir.²³⁶ İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş Kanunu ile daha önce olmayan yeni bir planlama türü tanımlanmıştır. Kanun, Bakanlığa “(...)bölge imar planları hazırlamak, bu planlar için ilgili bakanlıklar ile ortak etüdler yapmak ve bunlara göre gereken tedbirleri almak, bu görevin en iyi şekilde yerine getirilmesi için gereken etüd ve araştırmaları yapmak” görevini vermektedir.(m.2) Bundan başka, Bakanlığa bağlı, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğüne de “yurdun imar bölgelerini tespit etmek, bunların imar planlarını yapmak” görevi verilmiştir.(m.9) Kanunda ayrıca işin çok yönlü ve disiplinler arası niteliği göz önünde bulundurularak, bunları sağlamak üzere, Bakanlar Kurulu kararı ile ilgili Bakanlıkların temsilcilerinden meydana gelen bir kurulun kurulacağından söz edilmektedir. İmar ve İskân Bakanlığı, bölge planlaması ile ilgili yetkilerini, İmar ve Planlama Genel Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan ve kısa bir süreden beri Şehircilik Dairesini de içine almış olan Bölge Planlama Dairesi

²³⁵ a.e.

²³⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9906.pdf> , 20 Ağustos 2022.

aracılığı ile yürütecektir. 1958 yılında Bakanlığın kurulmasından sonra Bayındırlık Bakanlığı bünyesinden alınan bu dairenin personel sayısı, 1959 da 10 iken 1968 de 120'ye yükselmiştir²³⁷. Bu yeni plan kademesi ve imar planları arasında ilişkisi kurulması gerektiğine dair pek çok değerlendirme yapılmıştır²³⁸.

V. Nazım İmar Büroları

Önceki tecrübelerin bir devamı olarak, 1965-1984 dönemdeki mevzuat düzenlemelerinin de merkezi yönetiminin yetkilerini ve planlama araçlarını artırmak yönünde olduğu söylenebilir²³⁹. Bu konuda dikkat çekilen ilk gelişmelerden biri Milli Güvenlik Kurulunun İstanbul'daki sanayinin yer seçimi sorunlarıyla ilgilenmeye başlamasıdır. Kurul 1963 yılında İstanbul'un Sanayi Nazım Planının yapılmasını istemiş ve bunu müteakip 30 Haziran 1965 tarih ve 86 sayılı kararıyla İstanbul, Ankara ve İzmir'de, İmar ve İskan Bakanlığınca Nazım Plan Büroları kurularak Nazım Planların yaptırılmasını tavsiye etmiştir²⁴⁰. Bakanlar Kurulu'nun 20 Temmuz 1965 gün ve 6/4970 kararı ile uygulama aşamasına geçen öneri kapsamında İller Bankasının sağladığı finansman ile 1966 yılında Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu kurulmuştur ve bunu müteakip diğer büroların da kurulmasından sonra büro faaliyetlerinin koordinasyonu amacıyla 1969 yılında Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü içinde Metropoliten Planlama Dairesi kurulmuştur²⁴¹.

Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu 1967 yılında metropoliten alanı oluşturan belediyelerin meclislerinden yetki devri almak suretiyle İstanbul metropoliten alanı için plan yapacak yetkiye kavuşmuştur Büronun faaliyetinin genişliği sebebiyle

²³⁷ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş, Cevat Geray, **Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika**, Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları No. 415, 1978, s. 326.

²³⁸ “Şehir planlamanın Devlet Planları ve Bölge Planları bağlantılarının kurulması ve statik, değişmez belgeler yerine planlamanın gelişen şartlara göre yöneltilecek bir iş haline getirilmesi planlama düşüncesinin bir zorunluluğudur. Bu zorunluluk bugün yapıldığı gibi (Belediyeler, İller Bankası ve İmar İskan Bakanlığı bugün şehir planlarını sipariş ederek yaptırmaktadır) plan elde etmek üzere plan siparişi yapmayı değil, şehrin planlamasını yönlendirecek organları kurmayı gerekli kılar.” Turgut Cansever, **Şehir ve Mimari**, İstanbul, Ağaç Yayıncılık, 1992, s. 127. Bu beyanın esas kaynağı: *Yeni Ufuklar, Sayı 133, Haziran 1963*.

²³⁹ İlhan Tekeli, **İstanbulun Planlanması...**, s. 241.

²⁴⁰ a.e., s.242

²⁴¹ a.e.

İstanbul Belediyesinden görevlendirilen teknik personel ve İmar ve İskan Bakanlığının Marmara Bölge Planlama grubu da çalışmalara dahil olmuştur²⁴².

Büro çalışmalarına başlamadan önce bazı hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalardan ilki İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş Kanununun 9. maddesi uyarınca ilgili kuruluşlar arasında başlatılmıştır²⁴³. 1966 yılı Mayıs ve Haziran aylarında İstanbul Valiliğinin davetiyle, İl İmar Müdürlüğü, Belediye Planlama Müdürlüğü, İstanbul Nazım Plan Bürosu, Mimarlar Odası, üniversiteler, Karayolları I. Bölge Müdürlüğü, İstanbul Liman İnşaat Bölge Müdürlüğü temsilcilerinin katılmasıyla planın hazırlanmasında izlenilecek yolları saptamak üzere bir dizi toplantı yapılmış, hazırlanan rapor Başbakanlığa sunulmuştur²⁴⁴. Bu raporda daha önce yapılan çalışmaların bir araya getirilerek yeni araştırmaların yapılması, İstanbul'un planlanması konusunda çevrelerin görüşlerini dile getirmesine imkan sağlayacak bir kongre düzenlenmesi ve İstanbul'un planlanmasının ülke kalkınması ile çok yakın ilişkisi dolayısıyla planın hazırlanmasına Başbakanlığın *doğrudan direktifleriyle* katılması gerektiği belirtilmiştir²⁴⁵.

Dolayısıyla hem idari sınırlar bakımından Belediyelerin yetkilerini hem de konusu sebebiyle mahalli müşterek ihtiyaç niteliğini aşan bu planlar için kendine has bir yapı kurulduğu söylenilebilir.

VI. 775 Sayılı Gecekondu Kanunu

1940'larda artmaya başlayan gecekondu sorununa önce 1948 yılında kabul edilen 5218 sayılı Kanunun²⁴⁶ Ankara'dan başlayarak diğer şehirlerde de tatbik edilmesiyle çözüm aranmıştır. Kanun “yersiz yurtsuz vatandaşların” barınma ihtiyacına yardımcı olmak üzere belediyelere arsa tahsis yetkisi vermektedir. Ancak kanunun yürürlüğe girmesini izleyen bir yıl içinde Ankara'da ruhsatsız yapıların

²⁴² a.e., s.250.

²⁴³ Tekeli, *İstanbulun Planlanmasının...*, s. 257.

²⁴⁴ A.e.

²⁴⁵ A.e.

²⁴⁶ “Ankara Belediyesine, arsa ve arazisinden belli bir kısmını mesken yapacaklara 2490 sayılı Kanun hükümlerine bağlı olmaksızın ve muayyen şartlarla tahsis ve temlik yetkisi verilmesi hakkında Kanun” (Çevrimiçi),

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc030/kanuntbmmc030/kanuntbmmc03005218.pdf . 26 Aralık 2021.

21.000 gecekonduya tekabül ettiği tespit edilen artış karşısında çözüm hem bu yeni kanun hem de 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasında aranmıştır. 1949 yılında meclis görüşmelerinde madde değişiklikleriyle alakalı tartışılan hususlar gecekondur meselesinin daha sonra nasıl ele alınacağına dair tahminde bulunmaya elverişlidir. Gecekondur yapımının mülkiyet ilişkileri ve düzeni için ciddi bir tehdit oluşturduğu kabul edilmekte, acil önlemlere başvurulmazsa ruhsatsız yapıların hızla artmaya devam edeceği öngörülmekte ama yıkma bakımından tereddüt olduğu anlaşılmaktadır. Ankara milletvekili Hıfzı Oğuz Berkata bu hususu şöyle ifade etmektedir: *“Ruhsatsız yapılmış, ve (arazi tahsis alanını belirleyen) mavi çizginin dışında kalmış olan binaları kısa zamanda yıkmaya kalkmak, memleketin huzur ve sükûnunu da yıkıcı olacaktır.”*²⁴⁷

Bu gelişmelerin ardından gecekondunun ilk defa tanımlandığı kanun bugün de yürürlükte olan 1966²⁴⁸ tarih ve 755 sayılı Gecekondur Kanunudur. *“Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondur yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında”*ki(m.1) kanuna göre gecekondur, *“imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi veya arsalar üzerinde sahibinin rızası alınmadan yapılan izinsiz yapılar”*dır. (m.2). Bunlarla alakalı görevlendirilen *“İmar ve İskân Bakanlığı ... kullanılmak üzere özel mülkiyetteki arazi ve arsaları, bunlar içinde yapı veya sair herhangi bir tesis bulunduğu takdirde bu yapı ve tesisleri sahipleri ile anlaşarak satın alabilir veya kamulaştırabilir. İmar ve İskân Bakanlığı ve bu Bakanlığın izni ile belediyeler, gecekonduların ıslah, tasfiye ve önlenmesi maksadıyla halk konutları, nüve konutları ve geçici olarak kullanılacak misafir konutların inşasına yetkilidir. Bu yapılar... adı geçen Bakanlıkça Belediyelere ait olan veya bu kanunda belirtilen amaçlarla kullanılmak üzere belediyelerin mülkiyetine geçen arazi ve arsalar üzerine de yapılabilir, imar ve İskân Bakanlığınca yapılan veya yaptırılan konutlardan adı geçen Bakanlıkça lüzumlu görülenleri, bu kanundaki maksatlarda kullanılmak üzere, ilgili belediyelere devir ve temlik olunabilir.”* Dolayısıyla arsa vermek suretiyle meşrulaştıran eski yaklaşıma karşı ıslah, önleme ve tavsiiye gibi görev ve yetkiler

²⁴⁷ Ayşe Buğra, **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2008, s. 169.

²⁴⁸ RG. 30.07.1966/12362.

belirmektedir. Bu şehirde doğan yeni problemlere karşı yeni yöntem arayışları ve yetki düzenlemeleri kapsamında değerlendirilmesi mümkün olan bir yaklaşımdır²⁴⁹. Bu alanlarla ilgili imar planlarına ilişkin yetkiler ise kanunun 19. maddesi ile bakanlığa verilmiştir²⁵⁰.

VII. 1605 Sayılı Kanun

1960’lardan sonra sanayileşmenin etkisi ile kentleşmenin hız kazanmasının toprak değerlerinde ciddi artışa sebep olduğu, büyük yatırımlar yapmanın riski karşısında bu yüksek kazancın daha cazip bulunduğu, arsa rantının en büyük belirleyicisi ise İmar Planları olduğundan belediye meclisinin üyelerinin bir kısmının bu ranttan yararlanmak isteyen kişiler olduğu eline geçtiği yahut bunlar ile çıkar ilişkileri kurulduğuna işaret edilmektedir²⁵¹. Bilhassa büyük şehirlerde cereyan eden bu spekülatif basıncın önüne geçmenin çok da mümkün olmadığı, 1972 yılına kadar 15 yıl içinde devletin hizmet götürme hızının yetişemediği bir kentleşme hareketi yaşandığına da dikkat çekilmektedir²⁵². İmar planlarının onay yetkisi bakanlık olmasına rağmen bakanlık yetkililerinin memur olmasının da siyasi etkinliğe sahip belediye meclisi üyelerinin ve belediye başkanlarının isteklerine karşı çıkmalarına mani olduğu da iddia edilmektedir²⁵³. Bu kapsamdaki problemlere olağan yönetim biçimleri döneminde müdahale edilemeyip ancak 1972 yılında olağanüstü yönetim döneminde, 1605 sayılı kanunla 6785 sayılı kanunda yapılan değişiklik sırasında, kanunun 28’inci, 29’uncu ve 30’uncu maddelerine getirilen yeni hükümlerle, özellikle büyük kentlerde ve metropoliten alanlarda merkezi yönetime büyük ölçüde karışma

²⁴⁹ Esin Örücü, **Sosyal Refah Devletinde Bir Kamu Hizmeti Olarak Konut**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1972, s.76 vd.

²⁵⁰ “İslâha muhtaç veya tasfiyesi gereken gecekondü bölgeleri ile yeniden halk konutu veya nüve konut yapımına tahsis edilecek sahalara seçimi, haritalarının hazırlanması, imar ve ıslâh plânlarının düzenlenmesi, İmar ve İskân Bakanlığının denetimi altında, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. İmar ve İskân Bakanlığı, hazırlanan harita ve plânları redde, düzeltilmek üzere geri göndermeye, olduğu gibi veya değiştirerek onaylamaya ve lüzum gördüğü hallerde bu hizmetleri kendisi yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.”

²⁵¹ Besim Çeçener, **İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar**, İstanbul, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Yayınları, 2000, s.54.

²⁵² a.e.

²⁵³ a.e.

yetkileri tanındığına da dikkat çekilmektedir²⁵⁴. Ancak bu reaksiyoner düzenleme sadece planlar üzerindeki yetkilerle sınırlı kalmamış, belediyelerin 4'er yıllık programları dahi, Bakanlığın onayına tabi kılınmıştır.²⁵⁵

A. Konu Bakımından Yetki

20 Temmuz 1972 günlü ve 14251 sayılı RG'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1605 sayılı "6785 Sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun", planlamada yetkilere ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir.²⁵⁶ Bu değişikliklerin planlama yetkisi bakımından meydana getirdiği karmaşanın idare hukukunun yönetim ilkelerini etkileyebilecek nitelikte olmasına dikkat çekilmiştir.²⁵⁷

26. maddede yapılan değişiklik ile imar planı yaptırma görevi sadece 10.000'den çok nüfuslu belediyelerle nüfusu bunun altında olsa bile il merkezi olan belediyeler için öngörmüştür. Nüfusu 5.000 ile 10.000 arasındaki belediyeler ile nüfusu ne olursa olsun ilçe merkezindeki belediyeler yol ve istikamet planlarını yaptıracaklardır. Nüfusu 10.000'in altında olan, fakat gelecekteki imar hareketleri açısından plana gereklilik bulunduğu İmar ve İskân Bakanlığınca tespit edilen belediyelerin de bu görevi yerine getirmeleri zorunludur. Bu değişiklikle birlikte bütün belediyelere plan yapma zarureti getiren 2290 sayılı kanundaki şartları daha gerçekçi bir şekilde ele alan 6785 sayılı kanunun getirdiği görev alanı daha da daraltılmıştır.²⁵⁸

²⁵⁴ **a.e.** Bu tespitten yola çıkarak esasında imar mevzuatındaki esaslı değişikliklerin hepsinin büyük siyasi değişimler yahut askeri müdahalelerden kısa süre sonra yapıldığı fark edilebilir. İmar mevzuatındaki değişiklikler ile alakalı bu kapsamda yapılacak bir inceleme ilgi çekici veriler sunabilir.

²⁵⁵ **a.e.**, s.55.

²⁵⁶ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14251.pdf>, (Çevrimiçi), 10 Ocak 2022.

²⁵⁷ Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.67.

²⁵⁸ Bunun sebebi böyle bir planlama sisteminden netice alınamamış olması olabilir. Gerçekten, neredeyse on beş yıllık uygulama döneminde "yol ve istikamet planı" yapılan tek belediye olmadığı tespiti çarpıcıdır. "Yol ve istikamet planı" kavramının, uygulama yapılmadığı için gelişemediğine, uygulama içinde gelişmeyen plan türünün ancak çok sonra imar planlarının düzenlenmesine ilişkin yönetmelikte tanımlandığına dikkat çekilmektedir. Cevat Geray, İmar Yasasında Yapılan Değişikliklere Toplu Bir Bakış", **Mimarlık Dergisi**, S.7, Temmuz 1972, s.57-64. Uygulamacılar da bu hususta benzer kanaattedirler: "Değişikliğin nedeni, imar planı yaptırmanın kolay olmaması, bunları yapacak teknik elemanın azlığı ve küçük yerlerde yol istikamet planlarının ihtiyacı karşılayabilmesidir. Bir başka sebepte imar planlarının gerçekleştirilmesinin, geniş bütçe imkânları ile mümkün olabilmesidir." **İmar Kanunu Uygulaması ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları**, Haz. Fevzi Karagözoğlu, Mehmet Mumcu, Ankara, Olgaç Matbaası, 1978, s.368.

Buna rağmen İller Bankası düzenlemesi²⁵⁹ değiştirilmediğinden bu değişikliğin tek başına çok etkisi olmamıştır

Kanunda, Belediye Meclislerinin²⁶⁰ kararları(İK. m.39) üzerinde merkezi idarenin vesayet denetimi muhafaza edilmiştir. Bununla birlikte plan yapma mecburiyeti bakımından belediyelerde aranan nitelikler değişmiştir. Ayrıca belediyelere imar yönetmeliği yapma yetkisi veren madde değiştirilerek yönetmeliği yapmaya İmar ve İskan Bakanlığı yetkili kılınmaktadır.(m.57)

Önemli bir değişiklik de İmar ve İskân Bakanlığının bazı durumlarda, ilgili belediyelerin ya da idarelerin bu yolda kararlarına gereklilik kalmaksızın, planlarını yapmaya ya da yaptırmaya yetkili kılınması hakkındadır.(m.26/b) Bakanlık bu yetkiyi gerekli gördüğü durumlarda, *“genel yaşama etkili afetler nedeniyle ya da Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planlar ve plan değişiklikleri, birden çok belediyeyi ilgilendiren metropoliten planlar, içerisinde ya da çevresinden geçen demiryolu, karayolu ya da deniz yolu bağlantısı bulunan belediye ya da köy sınırları içindeki, dışındaki ya da başka yerlerdeki yerleşme birimleri ya da alanları için”* kullanacaktır²⁶¹. Beliren yeni ihtiyaçlar karşısında, Bakanlık sadece genel ve özel direktiflerle, imar yönetmelikleriyle yetinemediğinden, kanun, bazı özellikleri olan imar plânları konusunda Bakanlığa, “asıl yetkili ve görevli olma” sorumluluğunu yüklemiştir²⁶². Kanunun, “bu yolda diğer idarelerin kararlarına lüzum kalmaksızın” hükmü(m.26) asıl yetkili ve görevli merci olarak Bakanlığı tespit etmiştir. Esasen, bu çeşitten planları, çeşitli mahallî idarelerin aralarında anlaşarak yapabilmelerinin de uygulama bakımından güç olduğu da teslim edilmektedir.²⁶³ Bu planlar, sözü edilen alanların tamamı için olabileceği gibi bir kesimi için de yapılabilecektir. Bu değişiklik ile alakalı, Bakanlığa bu ölçüde geniş yetki ve doğrudan sorumluluk tanınmasını

²⁵⁹ Bkz. İkinci Bölüm, 3-C-1.

²⁶⁰ Bu dönemde, Encümenin verdiği ve yetkisizlik sebebi ile bozulan kararlara rastlamak mümkündür. Örneğin, D6D., E. 1973/1742, K. 1974/4524, **İmar Kanunu...**, Haz. Karagözoğlu, Mumbuç, s. 383. Bu hususta çok uyuşmazlık çıktığına dair: “Müteahhidin yaptığı bu plân evvelâ, Yapı ve Yollar Kanununa göre Belediye ihtiyacına uygunluğu bakımından mahallî Belediye Meclisince tetkik edilir. Bu noktaya dikkat edilmesi lâzımdır. Belediye Meclisinin içtimaî bulunmadığı zamanlarda dahi Belediye Encümenleri bu işi tetkik edemezler. Bu noktaya dikkat edilmediği için çok defa lüzumsuz muhaberelelere yol açılmakta ve işler gecikmektedir.” Selâhattin Onat, “Şehircilik İşlerimiz”, s. 127.

²⁶¹ Bu düzenleme 3194 sayılı İK m.9’a çok benzemektedir.

²⁶² Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.76.

²⁶³ a.e., s. 77.

gerektiren nedenleri anlamamanın kolay olmadığı ve bu durumlarda plan yapılmasını engelleyen belediyelerin olup olmadığı hakkında veri olmadığı, bu konuda idari yargıda da uyuşmazlığa rastlanmadığı belirtilmiştir.²⁶⁴ Bununla birlikte, bu değişikten önce, Bakanlığın doğrudan doğruya plan değişikliği yapması yahut talimat vermesi sebebiyle Danıştayca iptal edilen planlar vardır²⁶⁵. Böyle bir hüküm yerine, planlama yükümlüğünü yerine getirmeyen belediyeleri buna zorlayıcı yaptırımların öngörülmesinin sistemi değiştirmeyecek bir çözüm olarak daha isabetli olabileceği de belirtilmiştir²⁶⁶.

Değişiklerin dikkat çekici bir diğeri hükmü, planda değişiklik usulü ve Bakanlığın yetkilerini düzenleyen 29. maddeye ilişkindir. Maddeye göre *“bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla resmî bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu maksatla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, durum valilik kanalı ile ilgili belediyeye yazı ile bildirilir. Belediye meclisinin bu tebligattan sonra yapacağı ilk toplantıda teklif görüşülür ve en geç 3 ay içerisinde karara bağlanır. Bu müddet zarfında gereken karar alınmadığı takdirde, belediye meclisi kararına lüzum kalmaksızın, İmar ve İskân Bakanlığının uygun görüp tasdik ettiği plan veya değişiklik teklifi kesinleşir.”* Bu değişiklik talebinin belediye meclisi tarafından reddedilmesi, planda meclisin yaptığı değişiklik sayılmak suretiyle Bakanlığın planların değiştirilmesi usulündeki yetkilerini kullanma yetkisi verip vermeyeceği o zaman için tartışılmıştır. Yıldızhan Yayla böyle bir yetkinin oluşmayacağını söylemektedir²⁶⁷.

B. Yer Bakımından Yetki

İmar ve İskan Bakanlığı kuruluş kanununda da Bakanlığın görevleri arasında sayılan husus değişiklikle yeni bir yetki tanımlaması şeklinde görünmektedir. Bu değişiklikle Metropolitan İmar planlarının hazırlanmaları ve kabullerinde ayrıca

²⁶⁴ Cevat Geray, “İmar Yasasında Yapılan Değişikliklere Toplu Bir Bakış,” **Mimarlık Dergisi**, S. 7, Temmuz 1972, s.62.

²⁶⁵ Cevat Geray, “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama,” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 27, S. 3, Mart 1972, s. 587-589.

²⁶⁶ Cevat Geray, “İmar Yasasında Yapılan Değişikliklere Toplu Bir Bakış,” s.62.

²⁶⁷ Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.69-71. Bu husus Yıldızhan Yayla'nın değerlendirmesinde incelenmekle beraber 3194 sayılı İmar Kanununda bu hususta doğrudan değişiklik yapma yetkisinin mevcut olması sebebiyle bir belirsizlik bulunmamaktadır. Yine de bir yetkinin zaman içinde nasıl geliştiğini, yorumlandığını, değiştiğini göstermesi açısından bu tespit nakledilmektedir.

“belediye meclislerinden karar alınmasına lüzum olmadığı” belirtildiğinden (m.29/2) bu planlar Bakanlığın idari işlemi olacaktır. Böyle olunca, kanun sistematüğinde önceden görüldüğü şekliyle bir onay da bulunmayacaktır. Bu düzenlemenin içeriğı o dönemde KHK ile kurulan plan büroların çalışmalarının neticesi hakkında endişe doğurmuştur²⁶⁸.

C. Planlama Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Farklı Bir Görünümü

Pek çok idare hukuku meselesi idari yargılamanın konusu olmamakta, olsa bile kararların yayımlandıkları ölçüde bu meselelerden haberdar olunabilmektedir. Üstelik değişen mevzuatla birlikte geçmişte yaşanmış bir uyuşmazlığı tahmin ve takip etmek zorlaşmaktadır. Bu döneme ait dikkate değer bir idari vesayet örneğini bu kapsamda zikretmekte fayda vardır.

13 Nisan 1967 yılında Resmi Gazete’de Belediyelerin Fen ve İmar İşleri ile ilgili dairelerinde veya müstakil İmar Müdürlüklerinde çalıştırılacak personele ilişkin tüzük yayınlanmıştır²⁶⁹. Tüzüğe göre bu dairelerde görev alacak personelin tayinleri Belediye Başkanı’nın teklifi üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca yapılacaktır.(m.2)

Bugün olduğu gibi mülga mevzuat döneminde de imar, sağlık, bayındırlık ve zabıta işleri Belediyelerin en önemli faaliyet ve hizmetleri arasında sayılmaktadır. Fakat bu dönemde dikkat çekildiği üzere, zabıta görevi haricinde diğer görevler üzerinde belediyelerin otorite ve yetkileri son derece kısıtlıdır. Çünkü, bu hizmetleri yürüten organların teknik elemanlarını, ilgili bakanlıklar (İmar ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım, Bayındırlık, Tarım) atamakta olduğu gibi, bunların faaliyet ve işlemlerini de düzenlemektedir. Hazırlık işlemleri bakımından tek yetkili sayılabilecek planlama bürolarını da kapsayan bu sıkı idari vesayet yetkisine ilişkin

²⁶⁸ “Ne var ki, henüz değişikliğe göre bir uygulama yönetmeliğı yürürlüğe girmediğinden, kanunun bu açıdan nasıl uygulanacağı belli değildir. İlgililerin ifade tarzlarına bakılırsa, Büyük İstanbul Nazım Plânı onay beklemektedir. Oysa bu onay değil “kabul veya ikrar” olacaktır. Esasen, bir kararnameyle kurulmuş, bulunan Büyük İstanbul Nazım Plân Bürosunun hazırladığı plan hakkında şimdiden bu ifadelerin kullanılması, bizce, deyim yerindeyse pek “hayra alamet” değildir hukuk adına. Anlaşılan karışıklık iyice içinden çıkılmaz hale gelecek ve sonunda, belki, plandan sorumlu olacak bir merci bulunamayacaktır. Bakanlık sadece onay mercii, hazırlayan da “gizli” olunca!” Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.77-78.

²⁶⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12572.pdf>, (Çevrimiçi), 21 Ağustos 2022.

değerlendirmelere, Danıştay Dergisinde de rastlanabilmektedir²⁷⁰. Buna ilaveten uzman personelin sağlanmasında belediyelerin mali olanaklarının kısıtlılığı dolayısıyla uğranılan güçlüklerle işaret edilmektedir²⁷¹.

Mezkur düzenleme ile ilgili bir mesele 1975 yılında İstanbul Belediyesi Planlama Müdürlüğünde görevli on iki personelin başka bir birime atanması İmar ve İskan Vekaletince uzun süre bu atamanın onanmaması şeklinde olmuştur. Belediye ile Bakanlığın, Valilik kanalıyla yazışmaları neticesinde uzun süre sonra bu atama gerçekleşebilmiştir. Planlama yetkisinin Belediye'ye verilmiş olması karşısında bu planı hazırlayacak birimde çalışanların özellikleri bakımından belli şartlar belirlemeyi aşan ve üyeleri ferden tayin etmek şeklinde ortaya çıkan yetki idari vesayet konusunda dikkat çekici bir örnektir²⁷².

VIII. Sonuç Yerine: Yetkilerin Detayları Bize Ne Söyler?

Türkiye’de şehir planlamasının mahalli idarelerin görevi olarak başladığı ve tespiti çok genel olarak ele alındığında doğrudur. Gerçekten de Cumhuriyetten önce olduğu gibi Cumhuriyetten hemen sonra da belediyelerin mevzi planlar yapmak konusunda yetkileri mevcuttur. Buna ek olarak belediyelerin şehir mekânında düzeni sağlamak bakımından yaptırım yetkilerine sahip olduğunu da söylemek mümkündür.

²⁷⁰ “Personel üzerinde uygulanan vesayet yetkisi de çok genişletilmiştir. Hakikaten İstanbul ve Ankara Belediye Başkanları beraber çalışacağı başkan yardımcılarını ve belediyenin diğer amirlerini kendileri tayin edememektedir. İmar planlarını uygulama sorumluluğu belediye başkanlarında olduğu halde, başkanlar belediyede çalışacak fen elemanlarını kendileri tayin edememektedir. (...) Bu hal hiç şüphesiz hizmetlerin olumlu bir şekilde yerine getirilmesine engel olmaktadır. Her şeyden önce temel espriyi iyi kavramak lazımdır. Demokratik düzeni benimsemiş olan ülkeler için halkın kamu hizmetlerinin ifasına katılması esastır. Devletin görevleri gün geçtikçe artmaktadır. Bu durumda yurdun bütün ihtiyaçlarını merkezden kavrama imkansızlaşmaktadır. Bu takdirde halkın mahalli ihtiyaçları yakından görüp bunları yerine getirmesine imkân veren mahalli idare sistemini geliştirmek gerekir. Bunun için batı ülkeleri mahalli idareleri demokratik düzenin iyi işlemesi için vaz geçilmez müesseseler olarak kabul etmekte, hatta komünlerin totaliter temayüllere karşı bir baraj vazifesi gördüğünde, mahalli idarelerin demokrasinin ekolü olduğunda ve mahalli idare sistemini geliştirmiş olan ülkelerin demokraside diğerlerine tekaddüm ettiğini savunmaktadırlar. Bunun içindir ki Avrupa Konseyinin son yıllarda yapmış bulunduğu toplantılarda, Mahalli idareler için “democratie local” deyimini kullanmak suretiyle, bunların asıl demokrasinin nüvesi olduğunu ifade etmektedirler Önemli meydana gelen mahalli idarelere bizimde daha esnek çalışma imkânı sağlamamız, bu maksatla yapılacak mahalli idare reformunda İdari vesayetin aşırılıklarını gidermemiz gerekir.” Osman Meriç, “Türkiye’de Mahalli İdareler ve Bunların Danıştayla İlişkileri,” **Danıştay Dergisi**, 1977, Y.7, S. 24-25, s.12.

²⁷¹ Duran, **İdare Hukuku**, s. 167-168.

²⁷² Bu hususa ilişkin yazışmalar ve detay için bkz. Ahmet İsvan, **Başkent Gölgesinde İstanbul**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2012, s. 225-230.

Ancak Ankara’da ilk defa çok kapsamlı bir imar faaliyetine girişilmesi nedeniyle ve planda ortaya koyulacak kararların siyasi etkileri de dikkate alınarak merkezi bir tercihte bulunulmuştur.

İlk kez Belediye Kanunu ile gündeme gelen mahalli idarelere plan hazırlamak konusunda verilen görev de bu şartlardan münezzeh değildir. Görevin niçin belediyelerin uhdesine bırakıldığı hakkında tahminler varsa bile tek bir sebep bulunamamaktadır. Böyle bir sebep bulunsa bile bugün teşkilatı kavramamıza yardımcı olan araçlara kolayca tercüme edilebilecek sebeplerin söz konusu olmadığını söylemek mümkündür. Bütün belediyeleri kapsayan görev, Hıfzıssıhha Kanunu ile plan yapılması bakımından nüfus sınırları belirlenmek suretiyle belediyelerin ayrıştırılmasını gündeme getirmiştir. Bunu müteakip Yapı ve Yollar Kanunu hem süre bakımından, hem büyüklük bakımından şehirlerin ayrımına devam etmiştir. Mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin sınırlı olduğu bu dönemde istenilen neticeler alınamamıştır. Düzenlemelerin üzerinden iki yıl geçmeden, İmar Heyeti gibi merkezi idare içinde yer alan bir kurum, bizzat plan hazırlama yetkisine sahip olmuştur. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetkilerin paylaştırılması usulü, imkanlar bakımından daha geniş bir merkezi idare birimi olarak Nafia Nezareti bünyesinde çözüm aranmasına sebep olmuştur. Ardından yeni tür bir kamu tüzel kişiliği olarak İller Bankası plan hazırlamak bakımından çok önemli bir kurum olarak ortaya çıkmıştır.

Bu şartlar altında ilk kez İmar Kanunu hazırlanmıştır. Kanunu bu hususta görevlendirilmiş bir merkezi idare birimi olarak İmar ve İskan Bakanlığının teşkili takip etmiştir. İdari teşkilat düzenlemeleri, mahalli idareler bakımından bir ayırım yapmadığından şehirleşmenin etkilerinin hissedildiği zaman büyük şehirlerin nazım imar planlarını yapacak bürolar teşkil edilirken, diğer taraftan küçük belediyeler için İller Bankasından altyapı yatırımı alabilmek şartı olan basmakalıp planlar yine İller Bankasına yaptırılacaktır.

Bütün bunlardan yola çıkılarak söylenilebilecek olan, belki imar planları gibi çok fazla verinin tesirine açık ve çok fazla meseleye tesir eden bir idari işlemdeki yetki düzenlemelerinin ne kadar çabuk eskiyip ihtiyaçlara göre dönüştüğü olabilir. İkinci husus, sanki tedrici bir yaklaşımla, meseleler ortaya çıktıkça yetkiler merkezileşmektedir. Bu tercihin zorunlu olup olmadığı tartışılabilir. Ancak kesin

olarak söylenebilecek husus, belediyelerin mali imkanlarını, personel kapasitelerini, plan yapacak yeterliliğe kavuşturmaktaansa plan yapma pratiğini merkezileştirmenin tercih edilmiş olduğudur. Bu o zaman, bugün büyükşehir olarak karşımıza çıkan şehirlerde belki eleştiriye konu olmuştur fakat küçük belediyeler bakımından zaten talep edilen bir husustur. Bu eğilimlerin hepsi kendi tarihi şartları altında, belli hedefler doğrultusunda gerçekleşmiştir ve ilgili düzenlemeler de bağlamı içinde yorumlanmıştır. Dolayısıyla merkezleşme olgusunun yahut yerelleşme olgusunun bugüne kolaylıkla tercüme edilebilecek tarihi bir veri olduğunu söylemek mümkün değildir, imar planları üzerinde yetkileri belirlemek konusundaki tercih belli bir tarihi aralıkta belli ihtiyaçlara cevap veren bir tercihtir. Üstelik belki uzun süre “kullanılma” imkanı bulunamamış bir yetkinin hangi idareye verildiğinin önemi de ayrıca tespit edilmeyi beklemektedir.

Dolayısıyla imar planları ve idarenin şehre, fiziki mekâna vereceği şekli tespit eden diğer planlarda yetkilere nasıl karar verileceği sorusuna verilecek cevapların “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” gibi bir tasnife tabi tutmak, takdir yetkisini oluşturan pek çok önemli ve öğretici ayrıntının gözden kaçmasına sebep olabilir. Dolayısıyla yetki gibi oldukça teknik bir konuyu incelerken bile diğer verileri hesaba katmak faydalı olacaktır.

Sonuç olarak, mahalli idareler ve merkezi idare arasında şehir konusunda başından bir ilişki kurulduğunu söylemek mümkündür fakat merkez de mahalli idare de devamlı hareket halindedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEHİR PLANLAMASINDA İDARELERİN YETKİLERİNİN MEVCUT DURUMU

3194 sayılı İmar Kanunu²⁷³ yürürlüğe girdikten kısa süre sonra yayımlanan bir makalede, Tekin Akıllıoğlu imar hukukuna ilişkin tecrübeyi şu şekilde değerlendirmektedir:

“İmar Hukukunun işlenemeyiş nedenlerinin başında, bu hukuk dalının dayandığı zeminin hareket halinde oluşu geliyor. Başka deyişle, bizde kentleşme ve yapılaşma olgusu hızla yaşanmakta, bu hızlı oluşum oturmuş, yerleşik anlayışlara uzun süreli olarak yer vermemektedir. Buna, bir de bu alandaki uygulamanın mevzuata sıkıca bağlı oluşunu eklemek gerekir. Başka deyişle, bu alan, kanun, tüzük, yönetmelik ve bunlardan kaynaklanan öteki işlemlerle öyle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir ki, yargıcın kural koymasına gereksinme yoktur. Öte yandan, anılan mevzuat zaman içinde çok değiştiğinden, aslında yargıcın bu hızlı devinimi içtihatla yavaşlatmasına da olanak yoktur.”²⁷⁴

Bahsedilen mevzuat değişikliklerinin ise en çok yetki kurallarını etkilediği söylenebilir. Kimi zaman teşkilatlanmaya ilişkin tartışma alanının gerekli ve isabetli bir tartışma alanı olmadığı iddia edilse de bu yönde çözüm arayışları anlamlı bir meşguliyet sahası olarak görülmüştür²⁷⁵. Öte yandan “özel idare hukuku” olarak da

²⁷³ Resmî Gazete Tarihi: 09.05.1985 Resmî Gazete Sayısı: 18749

²⁷⁴ Tekin Akıllıoğlu, “İmar Kanunu ve Yönetim Hukukumuz,” *AİD*, C.19, S.2, 1986, s.93.

²⁷⁵ “(...)Görülüyor ki, şehir plânlaması konusuna ilişkin faaliyetleri yürüten çeşitli kuruluşlar vardır. Bunların bir kısmı yerseldir. (...) Bir kısım kuruluşlar da, merkez dışı yani yerinden yönetim kuruluşlarıdır (...)Bunlardan başka, asıl görevli niteliğiyle İmâr ve İskân Bakanlığı ile yukarda sözünü ettiğimiz çeşitli bakanlık, kurul ve bürolar şehir plânlaması faaliyetine katılmaktadırlar. Şu halde, merkezden yönetim, mahallî yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim uygulaması; İdarî vesayetin en ileri düzeye vardığı örnekler ve bütün bunlara karşılık, daha giriş bölümünde belirttiğimiz başarısız sonuçlar bir arada düşünülürse, şehir plânlamasının günün şartlarına uygun, ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir örgütlenmeye kavuşturulması zorunludur: Öyle bir örgütlenme ki, hem merkezin ekonomik kararlarına paralelliği ve uygunluğu sağlasın, hem de şehir plânlarının gerçekleşmesini.” Yayla, *Şehir Planlamasının...*, s. 218. “(...)işlevin organ yaratması genel kuralı gereği gerçekten de atılması gereken ilk adım bu alanda örgütlenme olmalıdır. Hatta kamu hizmetlerini ortaya çıkan uzun süreli bir toplumsal gereksinimin giderilmesi alanında örgütlenme olarak tanımlarsak bu konuda başkaca bir seçeneğin bulunmadığını bile söyleyebiliriz.” İl Han Özay, Yönetimden Kaynaklanan

isimlendirilen imar hukuku gibi alanlar “kanserli hücrelere” benzetilmiş ve bu alanların(sağlık, mahalli idareler, ekonomi, imar vb.) önlenemez biçimde yayılmasının, genel idare hukukunu çözülmeye uğratmasından duyulan endişe ifade edilmiştir. Bu sebeple idare hukukunun, hukuk sisteminin çelişkilerini giderme, tutarlılığını koruma işlevi gören temel ilke ve kavramlarının bozulmaya maruz kaldığına dikkat çekilmektedir²⁷⁶.

Bu husustaki düzenlemeleri, planlamanın ve bilhassa şehir planlamasının karmaşık yapısı içinde, teşkilatta görev dağılımı için müracaat edilen teorik temel esaslar ile tetkik etmek kolay değildir. Mevcut yetki kuralları yerini gün geçtikçe daha çeşitli ve parçalı yetki düzenlemelerine bırakmıştır. Kamuoyunu meşgul eden imara ilişkin tartışmaların büyük kısmını da yine özel yetki kuralları, özel amaçlı planlar ile yetki çatışmalarının teşkil ettiği söylenebilir. Bu sebeple yetkilerin belirlenmesindeki muhtemel sebeplerin, düzenledikleri alanın mantık, işlev ve varlık şartları içinde anlaşılması ve değerlendirilmesinde fayda vardır.

I. Yetkilerin Belirlenmesine İlişkin Anayasal İlkeler

Anayasa m.123, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” hükmüyle idarenin bütünlüğü ilkesini düzenlemektedir. İdarenin bütünlüğü, tüm görevleri yerine getirmek üzere tek bir kamu tüzel kişiliği bulunmasını ifade etmemektedir. İdarenin kuruluş ve görevleriyle bütün olması, idare teşkilatındaki tüm birimlerin idare işlevine giren faaliyetlerin bir parçası olarak bir arada ele alınması ve tüm idari teşkilatın kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik faaliyette bulunması anlamına gelmektedir²⁷⁷. Bununla birlikte “*İdarenin bütünlüğü, idari görevleri yerine getiren kurumlar arasında birliğin sağlanması ve idari yapı içinde yer alan*

Sorunlar,” **Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu(İdare Hukuku Açısından), 17-18 Kasım 1983**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1987, s. 143. Ayrıca bkz. Sait Güran, “İşbirliği Mi? Karşıtlık Mi?,” **İHİD (Prof. Dr. İsmet Giritli Armağan Sayısı)**, Y. 12, S. 1-3, 1991, İstanbul, 2000, s. 270.

²⁷⁶ Jean-Jacques Bienvenu, “Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif”, **Droits**, no. 1, 1985, s. 153-160. Akt. Nazile İrem Yeşilyurt, “Türkiye’de İdari İşlem Kuramı”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2017, s.10.

²⁷⁷ Turan Yıldırım, “Türkiye’nin İdari Teşkilatı,” **İdare Hukuku**, Ed. Turan Yıldırım, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2020, s.23.

kurumların bir bütünlük içinde çalışmasını öngörmektedir.²⁷⁸ İdarenin kuruluş ve görevleri, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim”²⁷⁹ esaslarına dayanmaktadır. (m.123/2) Yerinden yönetim esasına göre Devlet dışında kamu tüzel kişilikleri oluşturulabilir. Bunlar arasında yer alan mahalli idareler, Anayasa 127. maddenin 1. fıkrasında belirlenmiştir: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” Bu hüküm ile mahalli idarelerin tanımlanması yanında bir yetki paylaşımı yapıldığı da ifade edilmektedir²⁸⁰.

Mahalli müşterek ihtiyaç kavramı Anayasa’da açıklanmamıştır. Yer bakımından bir yetki belirlemesi yapan “mahallî”lik vasfı diğer taraftan bir yere özgülük olarak da anlaşılmakta, “müşterek ihtiyaç” kavramı ise kişilere özel olmayan ortak ihtiyaçlara işaret etmektedir²⁸¹. Anayasa Mahkemesi’ne göre “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir ve Anayasa’da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmeyip bunun saptanması kanuna bırakılmıştır²⁸².

İdarenin bütünlüğünün merkezi ve mahalli idareler arasında sağlanmasının hukuki aracı ise Anayasanın m127/5 maddesinde gösterilmiştir: “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” Bu hüküm

²⁷⁸ AYM, E. 2018/15 K. 2018/78 K.T. 5.7.2018.

²⁷⁹ Bu ayrımın “ademimerkeziyet” kelimesiyle ifade edilmesinin hem Fransızca hem de Türkçe karşılık olarak daha isabetli olduğuna işaret edilmektedir. Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2010, s. 233, dn. 510.

²⁸⁰ Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, Bursa, Ekin Yayınları, 2018, s.117.

²⁸¹ Nur Kaman, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç,” **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.1, 2020, s. 74.

²⁸² AYM, E.2015/34, K.2015/48, T. 13.05.2015.

bağımsız bir tüzel kişilik olan mahalli idare üzerinde merkezi idarenin denetiminin usul ve sınırları gösterildiğinden “mahalli özerklik” kapsamında değerlendirilebilmektedir²⁸³. Bu sebeple mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli idarelerinin yetkilerini belirsiz şekilde ve tamamen ortadan kaldırmak mümkün değildir²⁸⁴. Yine bu yüzden “yerinden yönetim ilkesi” üç varlık şartına bağlı sayılmaktadır: kamu tüzel kişiliğine sahip olma, merkezi idare karşısında özerklik, merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olma²⁸⁵. Şehir planlamasında yetkiye ilişkin düzenlemeler de mahalli idarelerin bu niteliği ile irtibatlıdır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında imar planlarına ilişkin yapılan değerlendirmelerde bu konuda merkezi idare ve mahalli idareleri yetkili kılmak konusunda bir kuralın yer almadığına işaret edilmektedir²⁸⁶. Mahalli idareler ile merkezi idarenin imar hukuku kapsamındaki yetkileri de diğer yetki düzenlemelerinde olduğu gibi “mahalli müşterek ihtiyaç”, “yerinden yönetim esasları”, “özerklik”, ve “idari vesayet” kavramlarına müracaat edilerek değerlendirilmektedir²⁸⁷. Ancak “mahalli müşterek ihtiyacın” şehir planlamanın hukuki boyutu kapsamındaki farklı katmanları aşağıda görüleceği şekilde yetki paylaşımına ilişkin kimi düzenlemelerin Anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde dikkate alınmaktadır.

²⁸³ Onur Karahanoğulları, “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi,” **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, s.67.

²⁸⁴ AYM, E.1990/38, K.1991/32, T.26.09.1991.

²⁸⁵ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt:1**, s. 177. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2021, 13. Bası, s.155.

²⁸⁶ “...Anayasa’da imar planlarına ilişkin yetkinin merkezi idare ya da yerel yönetimlere ait olduğu konusunda bir kural yer almamakta olup, ihtiyaçlara göre bu hususun belirlenmesi kanun koyucuya aittir...” AYM. E.2011/149, K.2012/187, T.22.11.2012.

²⁸⁷ “...Buna göre, kanun koyucu kamu yararını gözeterek anayasal sınırlar içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. Mahallî müşterek nitelikleri ağır bassı da, bazı alanlardaki imar gereksinimlerinin giderilmesi o yörede yaşayanlardan öte toplumun genelini ilgilendirdiğinden, imar plan ve uygulamaları da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Hâlihazırdaki deniz trafiği dikkate alındığında, Boğazlardan güvenli geçişin sadece İstanbul ve Çanakkale’de yaşayanların mahalli müşterek ihtiyacı olmadığı, meselenin çözümünüyle ilgili ihtiyacın millî, hatta milletlerarası boyuta ulaştığı bilinmektedir. Bu nedenle, mahalli müşterek ihtiyaç kavramından hareketle, iptal konusu kurallardaki imar plan ve projeleri konusundaki yetkinin mahalli idarelerde olması gerektiği iddiası yerinde değildir...” AYM. E.2011/149, K.2012/187, T.22.11.2012.

II. Yetkilerin Dağıtılmasında Belirleyici Olgular ve Farklı Yaklaşımlar

A. Farklı Yaklaşımların Sınırı Olarak Anayasa

İdarenin kanuniliği ilkesi gereği kanunla düzenlenen yetkilerin paylaşımında gözetilecek sınırlar üst başlıkta aktarılan maddeler ve ilkeler dikkate alınarak belirlenmektedir. Bu bakımdan “mahalli müşterek ihtiyaç” bir çekirdek alan teşkil etmekle birlikte yetkilerin dağıtılmasında çok çeşitli hizmetler ve ihtiyaçların belirleyici olduğu söylenilebilir. Nitekim merkezi idare bünyesinde de ihtisaslaşmaya dayalı farklı birimlere ve bazı kamu kurumlarına imar planı yapma yetkisi verilmesi planın içeriğine dair farklı boyutlara işaret etmektedir. Bu kapsamda da “yerinden yönetim” ile “merkezden yönetim” esaslarının yorumlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Yorumlama sırasında “subsidiarite” ilkesine de müracaat edilmektedir²⁸⁸. Türkiye Cumhuriyetinin de taraf olduğu 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesinin 3. fıkrasındaki: *“Kamusal yükümlülükleri genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Bu yükümlülüklerin bir başka yönetime bırakılmasında, yetkilerin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ekonomi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır”* hükmü ikincilik ilkesi olarak da anılan subsidiarite kapsamındadır. Böylece tedirgin edici ve belirsiz bir kavram olarak görülmüş²⁸⁹ yerelliği teorik bir çerçeveden çıkarıp, hukuk disiplininin ve daha önemlisi uluslararası hukukun sözleşmeler sisteminin içerisine dahil eden²⁹⁰ sözleşme de yetkilerin dağıtılmasına ilişkin belirlemelerde dikkate alınmaktadır.

İmar hukuku bakımından yetkiyle ilgili meselelerin önemlilerinden birisi, ayrıntı düzeyindeki kararları içeren imar planlarının etki ettiği mekânın çoğu zaman “mahalli müşterek ihtiyaç” kapsamında görülebilecek bir alan olmasıdır. Dolayısıyla arazi kullanımını nihai olarak belirleyen planların düzenledikleri alanların ölçeğinin “mahalli” olduğu söylenebilir. Fakat bu niteliğine rağmen bu mekânlarda mahalli

²⁸⁸ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s.141-149.

²⁸⁹ Simon Duncan, “What is Locality?”, **University of Sussex Working Paper in Urban and Regional Studies**, 1986. Akt. Zülfiye Yılmaz, **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 2.

²⁹⁰ Zülfiye Yılmaz, **a.g.e.**, s. 1.

hizmetlerin yanında milli kamu hizmetleri²⁹¹ de yürütülmektedir. Öte yandan önceki bölümlerde de örnekleri görüldüğü üzere imar planlarının çok boyutlu, çok geniş bir alanda etki doğuran ve birbirlerinden çok farklı unsurların değerlendirilmesini gerekli kılan idari işlemler olması, mekânın boyutundan bağımsız olarak, alınmak istenen neticeler bakımından “hizmet”in anlam ve kapsamını etkilemektedir²⁹². Bu karmaşık ve hareketli yapı içinde merkezi idare tarafından bir merkezde devamlı suretle üretilecek tekil kararların, mekân düzeyinde ve bütün ülkede doğrudan tatbik edilmesine imkan yoktur. Bununla birlikte imar hukuku araçları marifetiyle mekâna ilişkin alınan kararlar, esasen merkezî idarenin de görevi kapsamında bir kolluk faaliyetine veya kamu hizmetine ilişkin olabilir. Yalnızca mahalli idare sınırlarını aşan ve ülkenin genelini ilgilendiren büyük projeler veya genel ulaşım ağına ilişkin belirlemeler yönünden değil daha sınırlı alanlar²⁹³ söz konusu olduğunda da imar planının amacı faaliyet alanına göre belirlenebilmektedir.

B. Farklı Yaklaşımların Bir Sebebi Olarak İdari İşlemler

İdarelerin yetkileri görevlerinin değişik görünümüdür, görev olan yerde yetki de vardır ve bu iki kavram çoğu zaman eş anlamlı olarak da kullanılmaktadır²⁹⁴. Yargılama hukukunda coğrafi bir belirleme anlamına gelen yetki, idarenin yetkileri söz konusu olduğunda her zaman yer bakımından sınıra işaret etmez. Sadece yetkinin ülke üzerinde kullanılmasının, kamu tüzelkişileri ve aynı düzeydeki makamlar arasında, görev alanları ve yetki çevreleri bakımından ayırmalara tâbi olduğunu ifade eder²⁹⁵. İmar planları da idareye verilen görevler ve yüklenen sorumlulukların sonucu²⁹⁶ olan idari işlemlerdir. İdari işlemler, hak ve imkan sağlamak şeklinde veya yasak getirmek sınırlama ve düzenleme getirmek şeklinde olabilirler. Bütün bu

²⁹¹ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku, İdari Yargı, Ders Notları**, Ankara, 1977, s. 45. Melikşah Yasin, “Kamu Hizmeti,” **İdare Hukuku**, Ed. Turan Yıldırım, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2020, s. 553.

²⁹² Kentsel sit alanları gayet mahdut bir sahaya işaret edebilir, mekândaki sivil mimari örneklerinin korunması “mahalli müşterek ihtiyaç”tan ibaret kabul edilmez. Milli güvenlik vb. hususlar da buna örnek teşkil edebilir.

²⁹³ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 663-664.

²⁹⁴ “‘görev’ ve ‘yetki’, bitişik ikizler gibi birbirinden ayrılmaz kavram ve sorunlar olmakla birlikte...” Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 243.

²⁹⁵ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 379-380.

²⁹⁶ Yayla, **İdare Hukuku**, s.108.

hallerde kişilerin temel hak, hürriyet para ve mallarını doğrudan ilgilendirecek niteliktedirler²⁹⁷. Üstelik kamu makamları kamu gücü ile donatıldıklarından, kişilerin iradesinden bağımsız bir şekilde ve hatta karşıt iradeleri hilafına, tek yanlı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler yaratabilecek işlemler yapabilme yetki ve yeteneğini haizdirler²⁹⁸. Bu sebeple bu imkan idarenin bünyesinde yer alan herhangi bir birim tarafından kullanılamaz. İdare hukukunun görevlilere tanıdığı yetkinin, özel hukuktaki gibi mutlak ve kişisel bir hak niteliğinde olmayıp, niteliği sebebiyle birçok kural ve koşula bağlı, bu bakımdan da “objektif” olmasını gerektirmektedir²⁹⁹. Dolayısıyla yetki, kanunlarla tanınmış karar alma gücünü ifade etmektedir³⁰⁰. Anayasa m.6’daki “*Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.*” ve “*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*” hükümleri objektif niteliğin en genel ifadesi olarak gösterilebilir ve bu bakımdan Millet-Devlet-Yetki-Organ arasında bir irtibat olduğuna işaret edilebilir³⁰¹.

Yetki ve güç, kamu yararı ve kamu hizmetine bağlı olduğundan idarenin iradenin açıklanması suretiyle işlem yapılabilmesi de ancak bunların gerçekleştirilmesi için söz konusu olabilir ve meşruluk niteliği ile hukuki değer kazanır³⁰². İşlemin yetki unsuru konu, kişi, yer ve zaman bakımından değerlendirilmek suretiyle belirlilik sağlanmaya çalışılır. Yetki belli bir işin, birden fazla organ arasında hangisinin yapacağını belirlenmesi meselesidir³⁰³. Yetkinin sahibi olarak organ, makam ve makamın faaliyet alanı, birbirlerinden bağımsız olarak belirlenmemekte, biri diğerinden bağımsız olarak var olmamaktadır³⁰⁴. Teşkilatlanmanın bir siyaset konusu olduğuna, siyasi güçlerin tercih ve kararlarının belirleyiciliğine de dikkat çekilmektedir³⁰⁵. Bunlara ilişkin değerlendirme ise “takdir yetkisi” ve “bağlı yetki” ile

²⁹⁷Yayla, **İdare Hukuku**, s. 116.

²⁹⁸Celal Erkut, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.13.

²⁹⁹Erkut, **a.g.e.**, s.10.

³⁰⁰Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdarî İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s.326.

³⁰¹Ragıp Sarıca, **İdare Hukuku Ders Notları 1971-1972**, İstanbul, s. 6-7.

³⁰²Celal Erkut, **a.g.e.**, s.10.

³⁰³Güher Ulu, **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Seçkin, 2009, s. 51.

³⁰⁴**a.e.**

³⁰⁵“Bu husustaki seçimi, her ülke için genellikle kurucu organ ya da yasama organı, anayasal veya yasal düzenlemelerde yapar. Fakat adı geçen güçler de bu konuda sanıldığı gibi veya sanıldığı kadar serbest

alakadardır. Bağlı yetkiyi kullanacak makamın belirlenmesi, işlemin hazırlık aşamaları ve içeriğinin belirlenmesi bakımından takdir yetkisi kadar “kritik” değildir. İdareye tercih ve seçim olanağı bırakılmayan bir yetki söz konusu olduğunda³⁰⁶ alınacak neticeler de yine önceden belirlenmiştir. Bu yetkilerin verildiği idarelerin belirlenmesi, yapı kullanma izni verme işleminde olduğu gibi (İK m.30) işlemin yapılacağı mekâna yakın olmak gibi daha ziyade pratik sebeplerle açıklanabilir niteliktedir. Takdir yetkisinin ise sınırları, anlam ve kapsamı ve kullanıldığı hallerde hukuka uygunluk denetimi bağlı yetkiye nazaran daha kapsamlı bir tartışma alanına işaret etmektedir. İşlemin içeriğini belli sınırlar içerisinde belirlemeye imkan veren takdir yetkisi bulunduğu durumlarda yetki unsuru daha da önemli hale gelmektedir.

C. Farklı Yaklaşımın Zarureti: İmar Planı, Kamu Hizmeti ve Takdir Yetkisi

Çeşitli kamu hizmetlerinin ifası dolayısıyla idareye yetkiler verildiği söylenmişti³⁰⁷. Devlet faaliyetlerinin genişliği çerçevesinde “teşkilatlanma” hususu bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır ve teşkilatın varlığı esasen onun bir görevi bulunduğuna işaret etmektedir³⁰⁸. Buna mukabil Devlet faaliyetlerinin günden güne artması, hizmetlerin daha karışık ve muğlak hale gelmesi dolayısıyla teknik bilgi ve ihtisaslara ihtiyaç göstermesi, idareye takdir yetkisi şeklinde görece bir serbestliğin tanınmasını zaruri kılmaktadır³⁰⁹.

Mahalli idarelere teknik yeterlilik bakımından gereken kaynak ve personel imkanı sağlanarak şehir planlaması hakkında alınacak kararların “en makbul” karar olacağı iddia edilebilir. Bu anlayışla, imar planlarının mahalli niteliklerinden koparılamayacağı için daha demokratik bir işleyiş olduğu iddiası ile mahalli idarelere hazırlık işlemleri bakımından her türlü desteğin sağlanıp, kamu kurumlarıyla her türlü iş birliğine açık tutularak münhasıran yetkilendirilmesi gerektiği söylenilebilir. Bu

ve takdiri iradeye sahip değildir; tarihî, sosyal, iktisadi ve coğrafi etkenlerin baskısı altındadır. Nitekim, anayasal değişikliklerle ve hatta devrim yolu ile siyasi rejimlerini tümünden yenileyen devletlerin bile, genellikle idare kuruluşlarını esaslı şekilde ya da hiç değiştiremedikleri görülmektedir.” Duran, **İdare Hukuku**, s.46.

³⁰⁶ İl Han Özay, **Günlüğünde Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 455.

³⁰⁷ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s.103.

³⁰⁸ Yayla, **İdare Hukuku**, s.224.

³⁰⁹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 1952, s.299.

tespit hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve faaliyet alanları için bilhassa isabetli sayılabilir. Gerçekten de belirli teknik hizmetleri görmeye özgülenmiş kamu kurumlarının varlık sebepleri budur ve görev alanlarının sınırları ile tanımlı yetkilere sahiptirler. Fakat şehircilik ilke ve esaslarının bu bakımdan tek bir doğruya indirgenememesi, şehirler için üzerinde uzlaşmış ve her yerde geçerli doğrudan tatbiki imkan veren çözümler olmaması esasında böyle bir idealden hareket etmeyi zorlaştırmaktadır³¹⁰. Mahalli idareleri, merkezi idare ve diğer kamu kurumlarının görüşlerine ve işbirliğine açık tutmak ve “görüş almak” gibi işbirliği sağlayacak usulî düzenlemelere rağmen neticede planın içeriği büyük oranda bir idarenin takdirindedir.

Bir işbirliği kurgusunu prosedüre bağlamak çok zordur, üstelik zaten bir kararın üzerinde uzlaşıldığı zaman yetki paylaşımı üzerine düşünmeye de çok lüzum yoktur. Dolayısı ile planın hazırlık aşamasında müzakere imkanlarının olması çok faydalı netice verebilir. Buna rağmen uzlaşa sağlanamadığında ne olacağına karar vermek gerekmektedir. Bazı teknik ve özellikli hususlarda öngörülen bir usul olarak aranan “uygun görüş”ler de çoğu zaman planlamaya ilişkin teknik bir boyuta ilişkindir. Esasında planlarla üretilecek kararlardaki zorluk, planları hukuka aykırı hale getirecek yanlış kararlardan sakınmak bakımından değil hukuka aykırı olmayacak imar planları ve tercihlerinin çok geniş olması sebebiyledir. İmar planlarının çok boyutluluğu ve karar veren idarelerin planlara ilişkin mevzuatla, planlama esasları ve “şehircilik ilkeleri” ile sınırlandırılrsa bile takdir yetkilerinin genişliği yetkilerin ne şekilde belirleneceğinin önemini ortaya çıkarmaktadır. Mesela imar planlarının çok boyutluluğu dolayısıyla iki ve daha çok kamu yararının yarıştığı durumlarda³¹¹ yetki kurallarının ne şekilde düzenleneceğine karar vermek çok daha zordur. Üstelik kamu

³¹⁰ Bu türden “şehircilik biliminin ilkeleri”ne çok yaslanan yaklaşımların kısa bir eleştirisi için bkz. Uğur Tanyeli, **Rüya, İnşa, İtiraz: Mimari Eleştiri Metinleri**, İstanbul, Boyut Yayınları, 2011, s.401-405. Ayrıca binalar ilişkin tercihlerin ve kararların teknik gereklerle irtibatı olmadığına ilişkin çarpıcı bir örnek olarak 2013’te, dünya genelinde inşa edilmiş yeni gökdelenlerdeki “kullanışsız gösteriş yükseltilerinin” genel yapıya oranının hesaplanması gösterilebilir. Bu hesaba göre, esasen teknik bakımdan hiçbir “işe yaramayan” gösteriş yükseltisinin en yüksek orana sahip olduğu Birleşik Arap Emirliklerindeki gökdelenlerin ortalama olarak 19’luk kısmı, içinde kesinlikle yaşanamaz ve ticari olarak değerlendirilemez olarak tarif edilmektedir. Dahası, 2013 yılı itibarıyla dünyadaki en yüksek on gökdelenin toplam yüksekliğinin yüzde 27’lik kısmının tamamen gereksiz gösteriş yükseltisinden oluştuğu da dikkate değer bir tespittir. Bu bilgi ve detaylı açıklama için bkz. Stephan Graham, **Dikey Dünya: Uydulardan Sığınaklara**, İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınları, 2020, s.135 vd.

³¹¹ Aydın Gülan, **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri: Mevzuat ve Yargı Kararları Işığında Eleştirel Bir Yaklaşım Denemesi**, İstanbul, Lamure, 2008, s. 75.

yararı ve kamu hizmeti bakımından bir belirleme yapılmaya çalışılsa bile kamu hizmetlerinin yerel/ulusal niteliği kimi zaman kolaylıkla tespit edilebilir değildir. Görevin mahalli boyutunu belirlemek için kullanılacak iktisadi, teknolojik ve ekonomik ölçütlerle tespit konusunda karar verilebilirse neticede belirleme kanun koyucu tarafından yapılmaktadır. Yetkilerdeki pek çok değişikliğin olduğu dönemlerde yürürlükte olan parlamenter sistemde, merkezi idareyi oluşturan hükümet, kanun yapılmasında da etkili olduğundan esasında hangi görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağını merkezi idare tespit etmektedir³¹². Bugün de bu durumun çok farklı olmadığı söylenebilir.

Özel hukuktaki işlemlerin iki kurucu unsurundan biri olan “ehil” iradenin “kamu hukuku”nda tüzelkişiliklerin söz konusu olması sebebiyle “tüzel kişi” ve “yetki” ye dönüştüğü şeklinde bir teorik kavrayış mevcuttur³¹³. İdarenin takdir yetkisinin en geniş olduğu idari işlemlerin düzenleyici işlemler olduğu ve imar planlarının da bu nitelikte işlemler olduğu tespiti³¹⁴ ile birlikte bu husus daha da önem kazanmaktadır. Hazırlık safhasında, planın içeriğini belirleyen kararlar alınmaktadır ve takdir yetkisi kapsamında olan bu kararlar planların onaylanması ile bağlayıcı olmaktadır³¹⁵. Yıldızhan Yayla çalışmalarda plana hakim olacak temel görüşler ortaya koyulurken, bu görüşlere bağlı olarak örgütlenmenin de etkilediğine dikkat çekmektedir. Yine Yayla’ya göre planlamada hedefler, ekonomik ve sosyal gelişme, çeşitli unsurları korumak üzere fiziki yerleşme yahut güzel çevre benzeri hususlar etrafında toplanabilir. Genel bütçe ve merkezi plan konularının öncelikli olduğu söylenebilecek ilk iki alanla alakası daha bariz olan planlama pratiği merkezi idarenin daha etkin olması neticesi doğuracaktır. Sosyal etkenler ise mali imkanların bulunması bakımından ulusal, yönetimi ise mahalli düzeyde ele almak neticesi doğurabilir. Yalnız fiziki çevrenin güzellik ve o bölgede yaşayanlar bakımından ihtiyaca cevap

³¹² Turan Yıldırım, **a.g.e.**, s. 77.

³¹³ Sıddık Sami Onar, “İdarenin Takdir Hakkı,” **Mülkiye İktisadi İlimler Mecmuası**, S. 37, Nisan 1934, s. 38. İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 475.

³¹⁴ Ali Ülkü Azrak, “Kamu Yararı Kavramı ve Planlama,” **Ulusal Fiziki Planlama Semineri 18-19 Ocak 2002**. Akt. Şahin, “İmar Planları...” s.30.

³¹⁵ Tezin ikinci bölümünde aktarıldığı üzere uzun dönem bu çalışmaların yabancı planlılar ve uzmanlar eliyle yürütüldüğü ve idarenin hazırlık çalışmalarına müzakere şeklinde bile katılmadığını hatırlatmak gerekmektedir. Hazırlık aşamasının bir hizmet alımından, karar verme ve etkili tercihlerde bulunma aşamasına gelmesi takdir yetkisi meselesini daha “kritik” bir mesele olarak ele almayı gerektirmektedir.

vermesi hesaba katıldığı düzeyde mahalli düzeyde örgütlenme önem kazanacaktır³¹⁶. Bu tespit, yetkinin ve teşkilata ilişkin yaklaşımın şekil, sebep, konu ve maksat unsurları ile yakın irtibatını göstermesi bakımından da son derece önemlidir³¹⁷. Son olarak ifade edilmesi gereken husus, imar planları ile toprak rantına bağlı olarak ciddi bir ekonomik belirleme de yapıldığından³¹⁸, yetkilerin belirlenmesini her zaman için “hizmet gerekleri” ile açıklamanın zor olduğudur.

D. Çok Boyutlu Meselelerde Farklı Yaklaşımdaki Tercihin

Zorluğu

İkinci bölümde genel olarak şehre müdahale araçlarının, teknik olarak da bilhassa imar planlarının merkezi idarenin yetkisinden mahalli idarelerin yetkisine ve daha sonra yine merkezi idarenin yetkisine geçişin sebepleri ve sonuçlarıyla genel olarak ele alınmaya çalışılmıştı. 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu imar planı yapma görevini belediyelere vermiştir ve yetkiye dair incelemelerde de “genel yetki” olarak bu husus zikredilmektedir³¹⁹. Tekin Akıllıoğlu, planlamaya ilişkin geçmiş tecrübeye karşı bir tür “reaksiyon”³²⁰ olan ve mahalli idarelere ağırlık veren bu tercihe yapılacak vurgu karşısında, merkezi idarenin pek çok yetkiyi esasında elinde tuttuğuna dikkat çekmektedir. Ayrıca değişikliğin “imar planlarının tek karar vericisi mahalli idaredir” şeklinde anlaşılması mümkün olsaydı bile bunun büyütülmemesi gerektiğine, kentleşmenin belirleyicisi olarak halkın yapılaşma arzusuna değil, en nihayetinde, kamu ve özel sektörün yatırım yapma arzusuna dikkat çekmektedir³²¹.

³¹⁶ Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.55.

³¹⁷ “Görüldüğü gibi, plan işleminin öncesinde çalışmalara egemen olan görüşler, yalnız işlemin şekil, maksat ve sebep unsurlarının içeriğini meydana getirmekle kalmamakta, bu işlem ve ona ilişkin tüm faaliyetlerin yürütücüsü olan örgütü ve onun ilkelerini de belirlemektedir.” Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.55.

³¹⁸ Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bkz. Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok(Haz.), **Kentsel Rantlar Planlama ve Kamu Yararı**, İstanbul, İmge Kitabevi, 2022. Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İstanbul, İmge Yayınları, 2021, 586-590.

³¹⁹ Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planı Yapması - Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s.51-52. Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, **İmar Hukuku**, İstanbul, İmge Kitabevi Yayınları, 2019, s.94. Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukuku 2020**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020, s.32. Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022, s.107-108. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 659 vd.

³²⁰ Baran İdil, “Ülkemizdeki Planlama Süreçleri ve Çeyrek Asırlık Bir Gözlem, Planlama Nereye Gidiyor?,” **Mimarlık**, S. 237, 1989/5, s. 54.

³²¹ “Fakat buna rağmen kentleşmenin yazgısına son tahlilde halkın yapılaşma arzusu değil, fakat, kamu ve özel sektörün yatırım yapma arzusu egemen olduğundan planlama görevi tümüyle mahalli idarelere

3194 sayılı Kanunun yetki hususunda getirdiği yeniliklerin zamanla değişmesi de bu tespitin haklılığını göstermektedir.

Meseleyi temel düzeyde anlatmak için başvurulmuş bu açıklama şemasındaki gibi sınırları net ve belirli bir tercihte bulunmak gerekmez. Kamu yararı için daha karmaşık ve iyi tasarlanmış, mimarı yapısı daha tutarlı bir yetki paylaşımı da öngörülebilir. Ancak planlamanın çok boyutluluğu ve yaşanan tarihi tecrübe, yetkiler hususunda temennilerde bulunmaktan öteye geçen belirlemeler yapmayı güçleştirmektedir³²². Üstelik ikinci bölümde aktarılmaya çalışılan hareketli zemin yalnız kentleşmeye etki eden dış şartların bir bütün olarak hareketinden ibaret değildir, bu hareketleri düzen altına alıp yön verecek yetki düzenlemelerinin kendi içindeki nüanslar da hareket halindedir. Bunun için iki misal vermek yerinde olabilir:

“...eğer bir ülkede demokratik rejimin ilkeleri benimsenmiş ise ve o ülkede gelişmişlik düzeyi yeter sayıda kent plancısının yetişmesine olanak sağladıysa, kent planlamanın yerel yönetimlerce yapılması beklenebilir. Ama bir ülkede otoriter dar bir elit tarafından yönlendirilen bir siyasal rejim varsa, yeni bir yaşam biçimini ideolojisinin bir parçası olarak o topluma getirmek istiyorsa, yeter sayıda yetişmiş kent plancısı yoksa ya da bu ideolojik çizgideki kent plancılarının sayısı yeterli değilse, kent planlarının merkezi yönetimlerce gerçekleştirilmesi eğilimi ağır basacaktır...”³²³

Bu genel kabulü aktaran yazarın tespitinden çok kısa süre sonra 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlükten kalkmış ve 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir, yeni düzenlemede planları onaylamak mahalli idarelerin görevleri arasına girmiştir, yazarın bu değişikliğe ilişkin tespiti şu şekilde olmuştur:

“25 Mart 1984 seçimlerinden sonra yeni bir yapılanmaya gidildi. Ancak kanımca çok sağlıksız bir yapılanma oldu. Kanımca bu süreç daha da sağlıksız bir yönde gelişecek. Bu gelişme tamamlandığı zaman Türkiye’de kent planlama pratiği Dünya Bankasının

verilse bile pratikte kullanılamayacak bir yetki olduğuna da işaret edilmektedir. Buna göre kent yönetimlerinin özerk imar planlama yetkileri bulunsaydı bile ekonomik sinai gelişmeyi planlayamadıklarından, bu yetiyi kullandıklarından söz etmek gerçekçi olmaz.” Tekin Akıllıoğlu, “İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku,” *AİD*, C.19, S.2, Haziran 1986, s.96.

³²² İşbirliği yapmak, ne merkezi idareyi ne mahalli idareleri dışlamamak gerektiği vb.

³²³ İlhan Tekeli, “Kent İmar Planlarının Yapımında Yerel Yönetimler ile Merkezi Yönetimlerin İşlevleri Neler Olabilir?”, İstanbul, *Belediyecilik Yazıları(1976- 1991)*, IULA, 1992, s . 161-162.

öngördüğü kalıba dökülecek. Bu süreç açıkça, adı konmadan yaşanıyor(...)Bugün ortaya çıkan durum şudur: Merkezi devletin büroları artık hiç bir plan üretmiyor. Bırakınız plan üretmeyi yabancı firmalara yaptırdığı planları bile kendisi denetlemiyor. Artık denetlemek için özel firma tutuyor. Merkez bütün yetkilerini belediyelere terk etti. Belediyeler plan üretecek bürolar oluşturmadı. Yabancı firmalara proje ürettiriyorlar. Eski deneyimle küçük bürolarımız ya gittikçe daha küçük yerleşmelerin işlerini almak zorunda kalıyorlar ya da yabancı firmalarla işbirliği yapmaya itiliyorlar. Eğer İller Bankası'nın dönüşümü gerçekleştirilirse bu süreç daha hızlanacak. Bu model de eski model kadar halka yabancı, elitist bile değil. Bu bakımlardan eski modele göre bir üstünlüğü yok.(...)”³²⁴

Bu iki tespit esasında bir çelişkiyi göstermek için değil, yetkiye ilişkin belirlemelerin de kendi içinde çok boyutlu olduğunu göstermek için çok elverişlidir. Belli şablonlarla düşünmeyi zorlaştıran bu çok katmanlı sorunların “örgütlenme”, “nitelikli personel”, “mali imkan” gibi alt başlıklarından bazıları, hukuki araç ve yöntemlerle çözümlenebilir nitelikte kabul edilebilir. Bazılarının çözümü ise, metajuridik/hukuğu aşan niteliktedir³²⁵.

III. Planların Uyacağı Esasları Belirleme Yetkisi

Mekânın alacağı şekil ile ilgili kararlara ve özel olarak imar planlarına ilişkin esasları belirlemek, planların hazırlık safhalarına ilişkin belirlemeler yapmak, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler aracılığı ile olabileceği gibi mekânsal planlara yön verecek “üst düzey” ve “üst ölçek” planlar yapmak suretiyle de olabilmektedir. Bu başlık altında dikkat çekilen husus, bu kapsamda çoğu zaman merkezi idareye verilen yetkilerin merkezi idarenin varlık sebebi ve görev alanı ile yakından alakalı

³²⁴ Tekeli, **Türkiye’de Kent Planlama...**, s.221-223.

³²⁵ Yetki başlığı altında toplanabilecek örgütlenme ve buna bağlı olarak personel sorunlarının çözümü için salt hukuksal araç ve yöntemler tek başlarına yeterli olmasalar bile atılması gereken ilk adımı oluşturdukları halde; mali ve teknik kaynak sorunlarının çözümünde ön koşul, bu konudaki bilinçlenme ve niyet olduğundan, bunların bulunmaması ya da yeterince önemsenmemesi halinde hukuk yoluyla gerçekleştirilebilecek hiç bir çözüm olamadığı ifade edilmektedir. İl Han Özay, “Yönetimden Kaynaklanan Sorunlar,” **Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu(İdare Hukuku Açısından)**, 17-18 Kasım 1983, Ankara, Danıştay Yayınları, 1987, s.174.

olduğudur. Başka bir deyişle bu görevler/yetkiler aşağıda daha detaylı görülebileceği gibi “mahalli müşterek ihtiyaç” kapsamını aşar niteliktedir.

“Milli kamu hizmetleri” başkentte planlanıp uygulanmaktadır³²⁶. Öngörme ve alternatif belirleme faaliyeti kapsamında bütün ülkenin tabi olduğu düşünülen planlama sisteminin bir parçası ve mekâna ilişkin belirlemeleri düzenleyici işlemler³²⁷ olan planlara ilişkin yetkilerde bunun etkileri görülebilmektedir. Bununla birlikte “plan”lar imar planlarından ibaret olmadığı için bütün planlara ilişkin esaslar belirlemek ve planlar arasındaki çelişkileri gidermek gerekmektedir. İmar planları söz konusu olduğunda çok fazla verinin değerlendirildiği geniş bir alanda çok boyutlu bir faaliyetin bütün esaslarını önceden belirlemek mümkün değildir. Üstelik aşağıda açıklanacağı üzere planların birbirleriyle ilişkilerini de her zaman kesin olarak tarif etmek mümkün olmamaktadır. Planlamanın mahiyetiyle alakalı olan bu zorluk planlar arasında çelişki ve kopukluk doğması tehlikesini de barındırmaktadır. Dolayısıyla planlar ve aralarındaki ilişkinin düzenlenmesi gerekmektedir.

Planlama faaliyetine ilişkin esasların yasama tarafından belirlenebilecek boyutu hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine kendi görev alanlarını ilgilendiren, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilmeleri hususunda yetki vermiştir.(AY, m.124) Bu yetki imar hukuku alanındaki planlar incelenirken değerlendirilmesi gereken yetkileri de kapsamaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³²⁸ ile pek çok görev verilmiştir. İmar, çevre yapı ve yapıma ilişkin mevzuat hazırlamak, uygulamaları izleyip denetlemek, mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlayıp geliştirmek(m.97/a) her türden merkezi idare biriminin görev alanıyla ilgili genel yetkileri arasında sayılan türden işlemlerdendir. Bakanlık bünyesindeki Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü’nün kentlerde ve kırsal alanlarda arazi kullanımına ilişkin temel ilke, strateji ve standartların belirlenmesine ilişkin çalışmalar yapıp uygulanmasını

³²⁶ Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 43.

³²⁷ Yayla, **İdare Hukuku**, s.157.

³²⁸ RG. 10.07.2018/30474

sağlamak(m.102/b), arazi ve arsa düzenlemesi ve parselasyon planlarının hazırlanmasına ilişkin genel ilke, strateji ve esasların belirlenmesine ilişkin çalışmaları yapmak ve uygulanmasını sağlamak(m.102/f) gibi görevler de bu kapsamdadır. İmar Kanununda da Bakanlığın bu türden yetkilerinin düzenleyici işlemler bakımından detaylandırmak suretiyle belirlenmiştir.(m.44) Yerleşme alanlarıyla ilgili genel esaslar(m.44/I-i), imar planı yapımı ve değişiklikleriyle ilgili kriterlerin tespiti ve imarla ilgili diğer hususlar(44/I-f) gibi konular buna örnektir. Bu konuların “genel esaslar”, “esaslar” gibi terimlerle belirlenmesi, planlar arasındaki ilişkilerde de görülebileceği üzere merkezi idarenin konu bakımından herkes için bağlayıcı fakat “genel” nitelikte belirlemeler yapmasına benzemektedir.

A. Öngörme ve Alternatif Belirleme³²⁹: Sosyoekonomik Planlar

İdarenin faaliyetleri arasında “ihtiyaçları belirleme” de kimi yazarlar tarafından ayrıca zikredilmektedir³³⁰. Bu faaliyetin en önemli araçları olarak da planlama belgeleri gösterilmektedir. Bu belgeler, mekâna ilişkin doğrudan fiziki belirlemeler yapmamakta ancak mekânsal planların esas alacağı verileri ortaya koyarak mekânsal planlarla birlikte planlama sistemini teşkil etmektedir. MPYY mekânsal planlar arasında yalnız “mekânsal strateji planları”, “çevre düzeni planları” ve “imar planları”nı saymakta(m.4/1) üstelik arazi kullanım ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulacağını belirtmektedir(m.6/3). Ancak sosyoekonomik planların mekânsal planlar üzerinde etkisi ve bu planların değerlendirilmesini öngören ve ileride temas edilecek diğer hükümlere bakıldığında, bu planları mezkur hükme rağmen tasnif dışı tutmak mümkün olmamaktadır. Nitekim 3194 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde sosyoekonomik planlar ile mekânsal planlar arasında irtibat kurulmasının amaçlandığı

³²⁹ “Devlet düzeni içinde İdarenin, siyasi organların faaliyetlerinin isabetli değerlendirmeler üzerine bina edilmesi için yaptığı gerekli hazırlıkları ifade etmektedir. Ülkeyi kapsayan örgütleriyle devamlı suretle çalışan İdare aygıtı bu çalışmalar neticesinde eksik ve ihtiyaçları saptayıp her aşamada değerlendirme yapmaktadır. Bütçeler vb. belgeler her zaman İdareden başlayarak oluştuklarından yetkili organ tarafından onaylandıktan sonra bütün ülkenin geleceğine tesir eder nitelik kazanmaktadırlar. Bu gibi İdarenin bünyesinde zaten mevcut olan faaliyetler daha sonra bir planlama sistemi teşkil edilmek suretiyle başlı başına bir faaliyet alanı olarak ele alınması mümkün bir cesamet kazanmıştır.” Duran, **İdare Hukuku...**, s. 361-366.

³³⁰ Cem Ayaydın, **a.g.e.**, s. 33-42. Ayrıca bkz. Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku I**, Filiz Kitabevi, 1990.

görülmektedir³³¹. İdarenin bütünlüğü, ortak hareket noktaları oluşturma, merkezi yönlendirme gibi idari ilişkiler ile “hiyerarşi” kavramının en somut örneği olarak da zikredilen imar planlarının kalkınma planları ve bölge planları ile çerçevelenen yapısı³³² sosyoekonomik planları ve bunları yönlendiren kararları dikkate almayı zorunlu kılmaktadır.

Plan hiyerarşisi kapsamında planların merkezi idareden yerele gittikçe detayları artmakta, etkiledikleri alan ise daralmaktadır. Yani bir bakıma planların doğrudan vazettiği ve uyulması gereken düzen en temel düzeyden en alt basamağa inene kadar detaylanmaktadır. Bu kısımda ele alınacak “sosyoekonomik planlar” olarak da tasnif edilen planlar mekâna ilişkin kimi belirlemeler yapmaktadır. Fakat bu belirlemelerin mekân ile ilişkisinin soyut ve dolaylı vasfı bu planların “mekânsal plan” dolayısıyla dar ve teknik anlamda “imar planı” kapsamı dışında değerlendirilmeleri neticesi doğurmaktadır³³³. Bu planlar spesifik mekânsal belirlemeler yapmaktan ziyade, şehir kavramının bilhassa ekonomik ve içtimai tarafının göz önüne alındığı, diğer bütün planların bağlı olduğu, plan düzeninin içerisinde yer alan en üst düzeyde planlardan müteşekkildir. Ancak, alt ölçekli planlara yön veren ve esneklik sınırını belirleyen üst ölçekli planlarda alınacak kararların içerikleri, alt ölçeklerde yapılacak binlerce plan bakımından bir hedef sisteminin ilkelerini benimsemelerini ve aynı dili konuşmalarını sağlamak bakımından son derece önemli kabul edilmektedir³³⁴.

1. Kalkınma Planı

Kalkınma planları ilk olarak 1961 Anayasasından sonra³³⁵ ve hazırlanmaya başlamıştır. 1961 Anayasasında “İktisadî ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması

³³¹“...Bu Kanun tasarısı ile ülkemizde planlama ilk defa olarak bir sisteme bağlanmış ve planlamanın gelişmeyi önceden yönlendirmesi ilkesi getirilmiştir, Bu amaçla, “beş yıllık kalkınma planları ve buna bağlı yıllık icra programları çerçevesinde imarla ilgili ilke ve hususları tespitit tüm fizikî plan kademeleri ile sosyo-ekonomik baza dayalı kararların mekâna yansımaları sağlayacak boyut getirilmiştir...”

³³² Güran, **a.g.e.**, s. 273.

³³³ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 102.

³³⁴ Melih Ersoy, “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu,” **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 7-8 Eylül 2006**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yay., Ankara, 2007, s.215-231.

³³⁵ Vedat Milor, “The Genesis of Planning in Turkey,” **New Perspectives on Turkey**, S.4, 1990, s. 3.

amacına göre düzenlenir. İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.” denilmek suretiyle merkez düzeyinde planlama ifade edilmiştir(m.41). Yine “*İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.*” hükmüyle teşkilata ilişkin bir belirleme yapılmıştır(m.129). Bu görev Devletin şehir planlama faaliyetlerini etkileyecek işlem ve eylemlerde bulunmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla bilimsel ve uygulama gereği olarak şehir planlaması çalışmalarının merkezi idarenin ülke ve bölge kapsamındaki kararlarından ayrı düşünülemeyeceği vurgulanmaktadır³³⁶.

1981 Anayasasının 2. maddesinde yer alan “sosyal hukuk devleti” ilkesinin “planlamanın anayasal düzeni”nin unsuru olduğu zikredilmektedir³³⁷. Merkezi idarenin planlama görevinin kapsamı daha sarıh şekilde Anayasanın “Ekonomik Hükümler” başlığı altındaki 166. maddesinde yer almaktadır³³⁸. Kalkınma planlarının muhtevasını, ülkenin ve toplumun geçmiş ve güncel iktisadi, sosyal ve kültürel durumunun analizi, eleştirisi, buna bağlı olarak mevcut eğilimleri ile muhtemel

³³⁶ Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s. 120.

³³⁷ Buna göre toplumun refah düzeyini yükseltmenin, ülke kaynaklarının etkin kullanımını sağlamanın, istikrarlı bir kalkınma sürecinde ekonomi politikalarının bu işlevlerin gerçekleşmesinde elverişli bir şekilde belirlenmesinin, ekonomi politikalarının bu amaçların doğrultusunda planlanmasının anayasal bir zorunluluk olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Selim Kaneti, “Planlamanın Anayasal Düzeni,” **Sayıştay Dergisi**, S. 2, 1990, s. 27. Aynı yönde: “Türkiye’de Kalkınma Plânı, bir anayasal müessese ve toplumun bugününü ve geleceğini sağlama yolunda bir Devlet ödevidir.” Duran, **İdare Hukuku...**, s.499.

³³⁸ “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda millî tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.”

gelişmelere ilişkin tahminler oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu planlardaki açıklama, analiz, eleştiri, tahmin, tasavvur vb. niteliğinde ifadeler bulunması beklenebilirse de bu yöndeki ifadeler bağlayıcı sayılmayabilir. Ancak planlarda her bir sektör için ayrı ayrı ve ilgilileri bazı noktalarda bağlayabilecek daha somut ve ayrıntılı esas ve hükümler de bulunabilir³³⁹. Dolayısıyla bağlayıcılık plan içeriğine göre karar verilebilecek bir husus olacaktır. Gerçekten de ileride üzerinde durulacağı üzere planda önemli bir yapıt ya da büyük çapta bir teşebbüs, özel ve birel durumu ile yer alabilir³⁴⁰. Planların bu özellikleri sebebiyle kamu kesimi için bağlayıcı, özel kesim için ise yardım ve teşvik yollarıyla dolaylı olarak ilişkili olduğu da ifade edilmektedir³⁴¹. Bu belgelerde imar planlarındaki gibi mekânsal bir plan formunda olmasa bile, mekâna ilişkin detay sayılabilecek çok belirli hedefler de zikredilebilmektedir³⁴². Buna rağmen “esnek hukuk”³⁴³ kapsamında da görülen bu planların etkileri konusunda bir uzlaşa bulunmamaktadır.

Sosyoekonomik planlar olarak da tasnif edilen³⁴⁴ bu planların hazırlanma tekniği planlar hazırlanırken kullanılan veriler ve planların dili mekânsal planlardan farklıdır. Dolayısıyla öngörme ve alternatif belirlemenin bir uzantısı olan bu belgelerin

³³⁹ Lütfi Duran, “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi,” *AİD*, C.8, S.3, 1975, s.6.

³⁴⁰ a.e.

³⁴¹ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş I*, Ankara, TODAİE, 1968/1970, s. 71.

³⁴² İstanbul Çevre Yolu Güzergâhı ve Boğaziçi Köprüsü Planı ile ilgili olarak İstanbul Milletvekili Eşref Derinçay’ın Meclis Soruşturması açılmasına dair önergesi konusunda bilgi verilirken bu planlara dayanılmıştır: “Ayrıca şunu da belirtelim ki, İstanbul Çevre Yolu ve Boğaz köprüsü projesi, uzun ve kısa vadeli kalkınma planlarını hazırlamakla görevli Devlet Planlama Teşkilatı tarafından da ele alınarak incelenmiş ve tahakkukuna karar verilmiş projelerdendir. Şehircilik ve diğer teknik bakımlardan ilgili kuruluşlar (Büyük İstanbul nazım plan bürosu, Karayolları Genel Müdürlüğü, İstanbul Belediyesi gibi) arasında uzun süren çalışmalar sonunda ortaya konmuş bir plandır.” <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t12/c012/b002/tbmm120120020094.pdf>, Çevrimiçi, 29.11.2022.

Raporda gerçekten ayrıntı düzeyinde sayılabilecek bu hususa değinilmiştir. “İkinci Beş Yıllık Plan döneminde İstanbul çevre yolları ve boğaz geçişi projesi İstanbul - İskenderun arasında bir sürat yolunun yapımı ve özellikle turizm bakımından önem arz eden Güney - Batı Anadolu yollarının tamamlanması projeleri ele alınacaktır.” **İkinci Beş Yıllık Plan**, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Ikinci-Bes-Kalkinma-Plani-1968-1972.pdf>, s.579. Çevrimiçi, 29.11.2022.

³⁴³ Uluslararası hukuk alanında ortaya çıktığı ve yaygınlaştığı ifade edilen “esnek hukuk”un, “bağlayıcı nitelikte olmayan belgelerde yer alan veya bağlayıcı bir hukuki belgede yer alsa da pozitif hukuk yükümlülüğü içermeyen veya pek az zorlayıcı yükümlülükler içeren ve bu sebeple normatif değeri sınırlı olan kuralları” ifade ettiği belirtilmektedir. Bige Açımız, “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme,” **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 24, S. 2, Aralık 2018, s. 530-568.

³⁴⁴ Cenk Y. Şahin, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s.32.

doğrudan mekân düzeyinde tatbik edilmesi mümkün değildir³⁴⁵. Bununla birlikte örneğin kamulaştırma işleminin sebebi değerlendirilirken bu planlardaki belirlemelerin veri olarak dikkate alındığını gösteren bir bireysel başvuru kararı bulunmaktadır³⁴⁶.

Arazi kullanımı ve yapılaşmada yalnız mekânsal planlara uyulacağını yönündeki düzenlemeler(İK m.8/1-d, MPYY m.6/3) bunlardan başka idari işlemler ile mekâna ilişkin belirleme yapılamayacağına ilişkin olsa gerektir. Fakat bu hükümler sosyoekonomik planların mekânsal planlara etki etmeyeceği yönünde bir belirleme içermediği gibi mekânsal planların hazırlanmasında sosyoekonomik planların dikkate alınması gerektiğini belirten hükümlerle planlar arasındaki irtibatı ortaya koyulmaktadır.(MPYY m.6/5) Dolayısıyla üst düzey planların arazi kullanımı ve yapılaşma üzerinde “bağlayıcılığa” sahip olmayacağı iddiası³⁴⁷ isabetli olsa bile planlama sistemi bütün olarak ele alındığında eksik kabul edilebilir. Planlama bir sistem olarak dikkate alındığında üst düzey planların, kast edilen “bağlayıcılık”tan daha karmaşık olmakla birlikte etkili neticeleri olması kuvvetle muhtemeldir. Mesela bu planların kamu için bağlayıcı nitelikteki belirlemeleri, çeşitli işlemler yapmak neticesi doğuracağından ve bu işlemlerin hemen hepsi bir mekân düzeni içinde var olduklarından sosyoekonomik plan kararları imar planlarına etkide bulunacaktır. Yine örneğin şehirlerde yer alan çeşitli sektör yatırımlarını düzenleyen ve kurallara

³⁴⁵ Ancak planlar incelendiğinde irtibatın koparılmasının mümkün olmadığı da görülmektedir. Örneğin 11. Kalkınma Planında, Şehirleşme Bölümünde: “676.1. Şehirlerimizde sağlıklı yaşam alanları oluşturmak, kentsel yeşil alan standartlarını ve yaşam kalitesini yükseltmek için Millet Bahçeleri 81 ile yaygınlaştırılacak, 2023 yılına kadar 81 milyon m2 alanda Millet Bahçesi çalışmaları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, İLBANK ve belediyelerin finansmanı ile yürütülecektir.” Bu metrekareye kadar belirleme yapan hükmün mekânsal planlara nasıl tesir edeceği de tartışmalıdır. Yine konut politikaları hakkında “686.2. Plan döneminde dar gelirli ve dezavantajlı gruplara yönelik 250 bin sosyal konut üretilecektir.” maddeleri bulunmaktadır. Bunların imar planları üzerinde belirleyici olmayacağını düşünmek çok zordur. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf , s.159.

³⁴⁶ “Uyuşmazlık konusu taşınmazın kamulaştırılması işleminin; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) çerçevesinde, yükselen ithalat oranları karşısında ülkenin ihtiyaç duyduğu yurtiçi demir-çelik üretimini artırarak dış ticaret dengesini korumak için, üçüncü demir-çelik sanayi tesisinin kurulması amacıyla gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Bununla aynı zamanda, gelişen ekonomi için lüzumlu mallar olan demir-çelik ürünlerinin maliyetlerinin düşürülmesi hedeflenmiştir. (Bkz, Başbakanlık DPT Müsteşarlığı İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 467 vd.). Belirtilen nedenlerle, kamulaştırma işleminin gerçekleştirilmesinde genel bir kamu yararının bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Esasen başvurucular tarafından da idari işlemin tesisinde kamu yararı maksadı dışında bir gayenin güdüldüğü yönünde bir iddiada bulunulmamıştır.” Servet Saraçoğlu ve Diğerleri Başvurusu (Başvuru Numarası: 2012/1281) Karar Tarihi: 24/6/2015 R.G. 13/8/2015-29444.

³⁴⁷ Muratoğlu, a.g.e., s.164.

bağlayan genel plan ve programlarda yer alan sektör ve hizmetlerle ilgili yatırımların yapılabilmesi için, bir çeşit ön şart olan imar planları etkilenecektir³⁴⁸. Yahut kalkınma planı ve yıllık programlarda sanayi yatırımı yapılmasının öngörülmediği bir bölgenin şehri için imar planı yapılırken bu hususun değerlendirilmemesi ve o bölgenin sanayi bölgesi olarak kabul edilmesi halinde imar planlamasından beklenen faydanın temin edilebileceğini söylemek güçtür³⁴⁹. Bu etkiyi doğrudan “bağlayıcı” olarak nitelendirmek gerekmeseyse bile bu planların, kişiler bakımından dahi “yardım ve teşvik”in ötesinde bir etkisi olacağını söylemek mümkündür. Üstelik bu planların bir yanıyla tam da böyle bir işleve sahip olması gerektiğine yönelik ifadelere planlama belgelerinde rastlanmaktadır³⁵⁰.

Kalkınma planları ile mekânsal planlar arasındaki ilişkiye dair, planların niteliği dikkate alınarak yapılan teorik belirlemenin yanında bugün bu ilişkiyi belirleyen pozitif düzenlemeler de bulunmaktadır. İmar Kanununun mekânsal planlama kademelerini düzenleyen 7153 s. K. m.11 le değiştirilen 6. maddesinde mekânsal strateji planlarının uyması gereken planlar olarak kalkınma planları zikredilmiştir. MPPY’de de mekânsal planlama kademe ve ilişkileri düzenlenirken “mekânsal strateji” ve “çevre düzeni” planlarının “kalkınma planlarına” uygunluğu aranmıştır.(m.6/5) Dolayısıyla planlamanın en üst düzeyinde olan bu “belgelerin” şehir planlamasına tesir edeceği kuşkusuzdur fakat bu tesirin niteliği hususunda bir belirleme yapmak güçtür. MPYY metnindeki “dikkate alınacağı” ifadesinin bu planların kademe planların üst ölçeği olmadığı şeklinde yorumlanmasına sebep

³⁴⁸“Bu ilişki yüzünden, uygulamada şehir plânlamasına ilişkin önemli çalışmalar-Örneğin Büyük İstanbul Nazım Plânı Çalışmaları- Devlet Plânlama Teşkilâtının önerilerine, her şeyden fazla açık tutulmaktadır. Nitekim, Büyük İstanbul Nazım Plânının ön çizim işi 1968 yılında tamamlanarak, Bakanlıkça bu plân bir nazım plân şeması olarak kabul edilmiş ve devlet plânlama teşkilâtına sunulmuştur. Görülüyor ki, D.P.T.’nin önerilerine verilen önem, hazırlık aşamasında görüşü alınacak diğer kuruluşlara verilen öneme oranla pek fazladır.” Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.129-130.

³⁴⁹ Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 64.

³⁵⁰ “Milli planda şehirleşme konusunun genellikle ihmal edildiğini biliyoruz, özellikle demografik şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişme yönünden ele alınmadığına işaret ettik. Gelecek kesimde tekrar ele alacağımız bu konunun ikinci planda vaz edilmesi ve ilgili araştırmaların yapılması önemle tavsiye edilir. Diğer taraftan milli planın milli basamakta bir “makro model” niteliğinde kalması ve yerleşme sorunlarının tamamen plan dışı bırakılmış olması da olumlu bir şehirleşme politikasının ortaya konulmasını zorlaştırıcıdır.” **Şehirleşme Sorunları Özel İhtisas Raporu**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 1966, s.27. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sehirlesme-Sorunlari-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf>, Çevrimiçi, 04.12.2022.

olmaktadır³⁵¹. Bu görüş nazım imar planlarının bölge planlarına “uygun olarak” hazırlanacağı hükmünün değiştirilmesini de buna delil saymaktadır³⁵². Plan “dili” bakımından da doğrudan kendisine dayanarak mekânsal plan hazırlanmanın mümkün olmadığı sosyoekonomik planlardaki kararlar başka planlar vasıtasıyla mekâna aktarılmaktadır. Her halükarda bu planların üretilecek mekânsal planlara yön verecek nitelikleri olduğunu söylemek gerekmektedir.

Kalkınma planlarının hazırlık aşamasında dikkate alınan veriler değişiklik gösterebilmektedir. Kalkınma planlarına altlık oluşturan verileri ve raporları hazırlayan ihtisas komisyonlarının isimleri ve inceleme alanları da değişebilmektedir. Sözgelimi “İkinci Beş Yıllık Plan” kapsamında “şehirleşme sorunları özel ihtisas komisyonu”nun ayrıntılı bir raporu yer almaktadır³⁵³. Bu planlar yapılması zorunlu olmakla birlikte neleri ne kadar yönlendireceği pek de açıklık taşımayan planlardır. Bu belirsizlik imar planları ile ilişkileri bakımından daha da hissedilir boyuttadır.

Planlar, öngörme ve alternatif belirleme görevi kapsamında değerlendirilmektedir ve toplumun yaşamına uzun vadede yön vermeyi hedefleyen belgelerdir. Planlama çok geniş bir alanı hesaba katan bir bütün olduğundan parçalar

³⁵¹ Erol Köktürk, Erdal Köktürk, **İmar Planları**, İstanbul, Seçkin Yayınları, 2021, s. 474.

³⁵² a.e. Bu planların bir “ölçeği” olmadığından, bu planların mekânsal planlara ilişkin “üst ölçek”li planlar olmadığı belirlenmesi yapılabilir. Ancak çevre düzeni planlarının ülke ve bölge planı kararlarına uygun hazırlanacağına dair mülga hüküm bu planları doğrudan hiyerarşik ilişkiye sokmadığı gibi bu hükmün kaldırılmasının da çok bir değişiklik yaptığı söylenemez. Nitekim aşağıda incelenecek olan yeni bir plan türü olarak mekânsal strateji planları, çevre düzeni planı ile ülke/bölge planı arasında bağlantı kurmaktadır. Dolayısıyla imar kanunundaki bu değişiklik araya plan kademeleri eklemek suretiyle yapılmıştır. Değişiklik öncesinde “ülke planı” ile “imar planı” arasındaki ilişkiye dair yapılan tespitler ise güncelliğini kaybetmemiştir. Bu planların vasıfları nedeniyle planlama kademesindeki diğer planlar gibi doğrudan etkisi olmadığı -eskiden olduğu gibi- söylenebilir fakat bu mevzuattaki düzenlemenin değil planların niteliklerinin bir neticesidir. Mekânsal planların üst düzey planlara “uygun” hazırlanması mevzuatla zorunlu hale getirilse bile mekânsal plan kademelerindeki ilişkiye sahip olmayacaklarından ilişkinin niteliği değişmeyecektir.

³⁵³ “...Şehirleşmenin farklı cephelerinden sorumlu, kurumların sorunları tek tek ele almasını ve sebepler ile değil sonuçlarla mücadele etmesini olumlu bir tedbirler silsilesine varılamamış bulunmasının diğer nedeni olarak gösterdik. Gecekondu örneği bu tutumu açıklar. Yıllarca gecekondu olgusu ülkemizde bir zabıta vakası olarak görüldü ve alınan bütün polis tedbirlerine rağmen başkentimiz nüfusunun yarısından fazlasının gecekondualarda yaşamasına engel olunamadı.” / “Belediyeler pek çok göreve sahiptirler ancak bir taraftan bu görevler belirli amaçlara ve ilkelere göre tanımlanmamış, bulunmakta, diğer taraftan da bu görevlerini yüklenerek imkanlara sahip olmadıklarından olumlu eylemlerde bulunamıyorlar, özel İdarelerin şehirleşme ile hiç bir ilgisi yok. Merkezi idare ise ne belediyeler üzerindeki vesayet yetkinini kullanırken, ne de şehirlerdeki dolayısıyla yatırım ve kararlarında genel ilkelere dayanmıyor. Nihayet devlet planlama örgütünün de şehirleşme konusunda hiç bir tutumu yok...”T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Şehirleşme Sorunları Özel İhtisasa Raporu, Ankara, Haziran 1966, s. 24-25, (Çevrimiçi), <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sehirlesme-Sorunlari-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf>, 4 Eylül 2022.

arasında irtibat sağlanması gerekmektedir. Bu irtibat, en üst düzeyde alınan plan kararlarının en alt düzeye kadar inebilmesi, üst düzey kararların çeşitli aşamalardan geçerek mekâna indirilmesinde eşgüdüm ve denetimi planların hiyerarşik ilişkisi ile sağlanmaktadır³⁵⁴. Böyle bir hiyerarşi ve kademeli birlikteliğin mevcut olmadığı halde planlı kalkınmadan bahsetmenin de muhal olacağı vurgulanmaktadır³⁵⁵. Bu ilişki aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak da ele alınabilir. Yalnızca bir hukuki rejim yeknesaklığı olmayan bu bütünlük, aynı zamanda vesayet denetiminin temel ilkelerine aykırı olmamak üzere hükümetin siyasi/iktisadi programının genel kapsamı içinde olmayı da gerektirir³⁵⁶.

Kalkınma planlarının temel hukuki çerçevesi 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Mezkur planların hazırlanma usulü ve teşkilata ilişkin belirlemeler ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK ile 03/06/2011 tarih ve 641 sayılı Kalkınmaya İlişkin Bazı Kurullar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de belirlendiğini söylemek mümkündür³⁵⁷. Bu planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı müştereken hazırlayacaklardır.(1 sayılı CBK, m.127/1-m, 13 sayılı CK, m.2/1-b) Planların uygulanmasının izlenmesi, değerlendirilmesi ve planlarda değişiklik yapılması da aynı usule tabidir. Bu usule göre görüşleri alınacak Cumhurbaşkanlığı politika kurulları da 1 sayılı CBK’da düzenlenmiştir.(m.20-36) Bu düzenlemelere göre ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları’nın görüşleri alınarak, “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” ile “Hazine ve Maliye Bakanlığı” tarafından müştereken hazırlanan kalkınma planları, Cumhurbaşkanına sunulmakta ve

³⁵⁴ Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukuku 2020**, İstanbul, 14. Legal Yayınları, 2020, s.23.

³⁵⁵ **a.e.**, s.24.

³⁵⁶ Karahanoğulları, “Yerel Özerklik...” s.69.

³⁵⁷ Bu KHK’da görevli kurulların kaldırılması ve bugün bu görevleri yerine getiren kurullara yapılan yetki aktarımının karmaşıklığı ve yeni bir kanuni düzenlemenin gereği hk. bkz. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 128-129, dn. 367.

imzayı müteakip onaylanmak üzere TBMM'nin önüne gitmektedir.(3067 sayılı Kanun, m.1) Öngörülen özel usul izlenerek TBMM'de görüşüldükten sonra karara bağlanarak kalkınma planının onaylandığına ilişkin “TBMM kararı” Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

2. Bölge Planı

Bölge planının tanımı ve teşkilata ilişkin belirlemeye 3194 sayılı İK m.8/1-a’da yer verilmiştir:

“(…)sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.”

Bölge planlaması, sınırları coğrafi, ekonomik, idari veya sosyal kriterlerle belirlenmiş ve birden fazla yerleşimi içeren bir alanda, içerdiği hedeflere ulaşmak için gerekli kaynakların seferber edilmesini öngörmektedir³⁵⁸. Kalkınma planlarına benzer özellik taşıyan bu planlar da mekânsal planlar arasında sayılmamaktadır. Ancak bu planların kalkınma planlarının genel olarak belirlenmiş hedeflerini yerel düzeydeki ihtiyaçları da göz önüne almak suretiyle mekânsal boyuta daha etkin şekilde aktarılmasını sağlayacak bir köprü işlevi gördüğü ifade edilebilir³⁵⁹. Bu benzerlik sebebiyle bu planların alanlar bakımından birbirinden ayrılarak “ülke” ve “bölge” düzeyinde kurgulanmış aynı amaçlı “sosyoekonomik” planlar olduğuna işaret edilmektedir³⁶⁰. Kalkınmanın coğrafi boyutlarının belirleştirilebilmesi bakımından ayrıntılar barındıran³⁶¹, şehir planlaması bakımından dikkate alınacak genel bir çerçeve belirleyen, bölgelerarası farklılaşmaları dengeleyici özelliği olan ve yatırımların zaman ve mekân içinde dağılımı ile yerleşme düzenini belirleyen³⁶² bu

³⁵⁸ Seriy Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Ankara, TODAİE, 1999, s. 17.

³⁵⁹ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 149.

³⁶⁰ **a.e.**, s. 340.

³⁶¹ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.39.

³⁶² Erarslan Özkaya, **Açıklamalı ve Uygulamalı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Ankara, Seçkin, 2. Baskı, 2000, s.60.

plan türü kalkınma planı ile mekânsal planlar arasında bağlantı kuran vasıtalardan biridir.

Mevzuatta tanımı yapılmayan “bölge” terimi, ülkeden daha dar fakat il/şehir ölçeğinden de daha geniş bir alandır³⁶³. Bölge kavramı, coğrafi mekânı belirli parçalara ayırmanın ötesinde hususiyetleri olan bir ayrımı ifade için kullanılmaktadır. Bölge (region) teriminin, mekânı belirli parçalara ayırmayı ifade eden saha (area), zon, mekân (space) gibi diğer terimlerden farklılık arz ettiği ve bu farklılığın, “bölge” kavramında ayırım, devamlılık, benzerlik ve bütünlük fikirlerinin olması ve bu kavramın bir genelleştirmeyi içinde bulundurması, şeklinde özetlenen özelliklere dayandığına işaret edilmektedir. Dolayısıyla bölgenin, genel olarak benzer veya tamamlayıcı özellikleri olan veyahut faaliyet ve akımlarla yoğun olarak bağlı, devamlı coğrafi sahalar, şeklinde tanımlanabileceği ifade edilmektedir³⁶⁴. Bütün ülkeyi içine alan genel kalkınma planlarına nazaran bir bölge için sınırlandırılmış olmaları sebebiyle, mekânsal plan denilemese bile bu vasfa kalkınma planlarından daha yakın bir planlama kademesi olduğu söylenebilir. Üstelik kalkınma planlarından farklı olarak çok genel olmakla birlikte bu planlarda mekâna ilişkin belirlemeler yapılmaktadır³⁶⁵. Nitekim bu düzeyde planlamanın ortaya çıktığı dönemde de bu niteliği vurgulanmıştır³⁶⁶.

Görüldüğü gibi İK m.8/1-a, bölge planlarında DPT’nin yetkisine işaret etmektedir. Ancak DPT 641 sayılı KHK’nın 43. maddesi ile kaldırılmış ve verilen bu görevler kapsamında DPT’ye yapılan atıfların Kalkınma Bakanlığına yapılacağı belirtilmiştir. 2018 yılında 703 sayılı KHK ile 641 sayılı KHK’da yapılan değişiklikle Kalkınma Bakanlığı da kaldırılmıştır. 13 sayılı CBK’nın 26/A maddesi Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev alanına giren konulara ilişkin olmak üzere mevzuatta mülga Kalkınma Bakanlığına yapılan atıfların Strateji ve Bütçe Başkanlığına yapılmış sayılacağını hüküm altına almış olsa da Stratejik Bütçe Başkanlığının görevlerini düzenleyen 13 sayılı CBK’da “bölge planları” konusunda Strateji ve Bütçe

³⁶³ Yavuz, Keleş, Geray, **a.g.e.**, s. 96.

³⁶⁴ İlhan Tekeli, **Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s.173-174. Akt. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.254.

³⁶⁵ 2014 - 2023 İstanbul Bölge Planı, <https://www.istka.org.tr/media/1063/2014-2023-İstanbul-bölge-planı.pdf>, s.460. Plandaki ifadeler, grafikler ve şemalar bölge ölçeğinde mekâna ilişkin yönlendirmede bulunmaktadır.

³⁶⁶ Bkz. İkinci Bölüm, IV. Başlık.

Başkanlığı'na herhangi bir görev verilmemiştir. 641 sayılı KHK ile Bölge Planlarını onaylama ve bu planlara geçerlilik kazandırma yetkisi Bölgesel Gelişme Yüksek Kuruluna verilmiştir.(641 sayılı KHK, m.23/A, 2-c) Bölge Planlarını inceleyerek görüş, değerlendirme ve öneride bulunma görevi ise yine 641 Sayılı KHK hükmüne göre Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin yetkisindedir.(m.23/A, f.4-f) Bu kurullar da 703 sayılı KHK ile kaldırılmış ama kurulların görevlerine ilişkin düzenlemeler değiştirilmemiştir. 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi³⁶⁷ ile 703 sayılı KHK ile kaldırılan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun bölge planlarını onaylama görevinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı, Bölge Gelişme Komitesinin anılan yetkilerinin ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından kullanılacağı karara bağlanmıştır. KHK ile düzenlenmiş yetkinin genelge ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlığa aktarılmasının hukuka aykırı olduğu ifade edilmektedir³⁶⁸. Bununla birlikte Serdar Yılmaz, genelgenin yaptığı yetkilendirmenin hukuka uygun kabul edilebilmesi bakımından kanuni temel olarak 703 sayılı KHK'nin geçici 8. maddesine işaret etmektedir³⁶⁹.

1 sayılı CBK ile bölge Planlarının hazırlık çalışmalarını yapmak veya yaptırmak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.(1 sayılı CBK, m.394/1-b) Uygulamada bölge planlarının 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da belirtilmediği halde Kalkınma Bakanlığı'na Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bağlı Bölge Kalkınma Ajansları tarafından yapıldığını belirtmektedir³⁷⁰.

Bölge planlarının yapılması zorunlu değildir. Bu planların sebebini bir bölgenin kendine has vasıflarının planı gerektirmesi teşkil etmektedir. İdare bu

³⁶⁷ 02.08.2018 tarih ve 30497 sayılı RG.

³⁶⁸ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.143-144. dn. 436. Muratoğlu, **a.g.e.**, s. 162.

³⁶⁹ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 144. "Kurulların görevleri GEÇİCİ MADDE 8- (1) Bu Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde danışma kurulu, koordinasyon kurulu, değerlendirme komitesi ve benzer adlar altında yapısı ve görevleri düzenlenmiş olan kurul, komisyon, komite, çalışma grubu ve benzeri birimlerden; ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşuna dair bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte yayımlanan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aktarılmayanlara ait politika belirlemeye ilişkin görev ve yetkiler Cumhurbaşkanlığı politika kurullarına, bunların dışındaki görev ve yetkiler cumhurbaşkanlığına veya yetkilendirilecek kurum ya da makama devredilmiş sayılır."

³⁷⁰ Muratoğlu, **a.e.**, s. 162.

bakımdan planlanmasını elzem görmediği alanlarda bir bölge planı hazırlamak zorunda değildir. Kalkınma planlarından farklı olarak gerekli görülen haller gibi bir takdir yetkisi mevcut olduğundan ve planlar bölge gibi bir kısmı içerdiğinden bu gerekli görülen haller bölgelerin nitelikleriyle irtibatlı olmaktadır.

B. Mekânsal Planlara Yön Verecek Üst Ölçekli Planlar

Önceki başlıkta ele alınanlardan farklı olarak mekândaki ilişkileri ve fiziki yapıyı daha ayrıntılı olarak düzenleyen fakat buna rağmen daha ziyade soyut ve genel, ilke belirleme düzeyinde ayrıntıya sahip planlardır³⁷¹. Bu plan türleri üst düzey planlar olarak ele alınan “sosyoekonomik” planlardan farklı olarak gerçekten fiziki belirlemeler yapmakla birlikte, “imar planları” olarak belirlenen nazım ve uygulama planları düzeyinde ve bu düzeyin getirdiği detayda bir belirleme yapmamaktadırlar. Bu planlar, fiziki belirlemeler de yapmak suretiyle plan hiyerarşisinde kendinden daha alt kademede bulunan planlara yön verecek kuralları içermektedirler. Dolayısıyla üst ölçekli planlar, belli temel hedefler etrafında belirlenmiş politika ve prensiplere uygun olarak şehirle alakalı ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanılma şeklini temel düzeyde veren, soyutlama düzeyi yüksek belgeler olarak tarif edilmektedir³⁷². Bir önceki bölümde incelenen planlar “üst düzey” planlar olarak ele alınmasına karşın, aşağıda incelenecek planlar diğer mekânsal planlarda olduğu gibi bir ölçeğe sahip olduklarından, “üst ölçekli” planlar olarak nitelendirilebilirler³⁷³.

1. Mekânsal Strateji Planları

Pozitif hukukumuzda MPYY ile dahil edilmiş olan³⁷⁴ bu plan türü m.4/1-ı da detaylı olarak yer almaktadır:

³⁷¹ “Alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlar, kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren belgelerdir.” D6D, E. 2018/8248, K. 2021/7821, T. 08.06.2021, DKD, S.8, 2021, s. 232.

³⁷² Melih Ersoy, “Planlar Arası Kademelenme,” **Mekân, Planlama ve Yargı Denetimi**, Der. Melih Ersoy, Çağatay Keskinok, Ankara, Yargı Yayınları, 2000, s. 37.

³⁷³ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 157.

³⁷⁴ Daha önce çeşitli düzenlemelerde ismen zikredilmekle birlikte mekânsal strateji planlarının, tanımı, içeriği ve plan sistemindeki yerinin, MPYY’nin 14/06/2014 tarihinde yürürlüğe girmesiyle açıklığa kavuşturulmasına işaret edilmektedir. Bkz. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 162, dn.485.

“...Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı”(dır)

Bu plan türü daha sonra 29/11/2018 t. 7153 s. K. m.10 ile İK m.5/17’de tanımlanmıştır:

“...ekonomik, sosyal politikalar ve çevre politikaları ile stratejilerini mekânla ilişkilendirerek fiziki gelişmeyi ve sektörel kararları yönlendiren, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde hazırlanan, raporu ile bütün olan plan”(dır)

“Stratejik mekânsal planlama”nın klasik planlama yaklaşımının yetersiz bulunan özellikleri sebebiyle daha esnek ve yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir³⁷⁵. Bu plan türü mevzuata girmeden önce de bu planın tanımındaki özelliklerde bir plan kademesi olup olmadığı tartışılmıştır. Meri mevzuatta bulunmayan bir tür olarak “Ülke Planı” 3194 sayılı İK’da “Çevre Düzeni Planı” tanımı içinde yer verilmiş bir tabirdir.(m.5) Ülkenin mekânı ile sosyoekonomik verileri arasında belirlenen hedeflere yönelik bir plan türü olduğu belirtilerek³⁷⁶ yalnız ismen zikredilen “ülke planı” imar mevzuatında tanımlanmamıştır, bu sebeple planın niteliği tartışma konusu olmuştur. Bilhassa İmar Planlarının Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik gereğince hazırlanan İller Bankası Teknik Şartlaşma, Sözleşme ve

³⁷⁵ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.161.

³⁷⁶ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s. 33.

Özel Şartnamesinde ayrıca “ülke fiziki planı³⁷⁷” tabirinin bulunması zikredilen planın niteliği yönünde farklı görüşler ileri sürülmesine sebep olmuştur³⁷⁸. Tabirin esasında kalkınma planlarına karşılık geldiği yönündeki görüşler³⁷⁹ kanunun genel gerekçesine dikkat çekmektedirler³⁸⁰. Buna rağmen hukuki ve teknik imkanlar el verdiği halde ülke düzeyinde fiziki planlama yapılabileceği ve yapılmasında fayda olacağı yönünde görüşler mevcuttur³⁸¹.

Düzenlemedeki belirlemeler bugünkü mekânsal planlama sistemindeki “mekânsal strateji planları”nın bahsedilen işleve sahip olduğunu düşündürmektedir. Bu planlar “*ülke bütünü ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgeleri kapsayacak şekilde ülke düzeyinde*” veya “*metropolitan bölgeler, gelişme odakları, yeni kentler, gelişme koridorları, üretim, arz ve tüketim akımları ve ilişkileri, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşmelerin yoğunluğu, ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşikler gibi etkenler dikkate alınarak Bakanlık tarafından belirlenen havza ya da bölgeleri kapsayacak şekilde bölge düzeyinde*” hazırlanabilir. Bölge ve ülke düzeyinde bu planları, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylatmak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak hususunda münhasıran Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü yetkilidir³⁸². Dolayısıyla merkezi idarenin yaptığı planların hayata geçmesinde daha genel nitelikteki hedef ve politikaların mekân düzeyinde genel hatlarıyla belirleyecek ve daha detaylı mekânsal planlara aktaracak şekilde planların “yorumlanmasını” yine merkezi idare yapacaktır.

³⁷⁷ “Ülke Fiziksel Planı: Ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekâna yansımaları, mekândaki oluşumların kalkınma planına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan, bölge, çevre düzeni nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha alt kademe planları yönlendiren üst düzeyde planlardır.”

³⁷⁸ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s. 34.

³⁷⁹ Sancaktar, **Belediyelerin İmar Planı...**, s.64. Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.35.

³⁸⁰ “(...)Bu Kanun tasarısı ile ülkemizde planlama ilk defa olarak bir sisteme bağlanmış ve planlamanın gelişmeyi önceden yönlendirmesi ilkesi getirilmiştir, Bu amaçla, beş yıllık kalkınma planları ve buna bağlı yıllık icra programları çerçevesinde imarla ilgili ilke ve hususları tespit etme tüm fizikî plan kademeleri ile sosyoekonomik baza dayalı kararların mekâna yansımaları sağlayacak boyut getirilmiştir.(...)”

³⁸¹ Bu hususun çok kapsamlı ele alınıp olumlu/olumsuz kanaatlerin değerlendirildiği bir seminer mevcuttur. Dolayısıyla bu kavram yalnız kalkınma planı kapsamında ele alınmış değildir. **1. Milli Fiziki Plan Semineri 22-24 Ocak 1968**, <http://www.mimarist.org/include/uploads/2018/10/1.milli-fiziki-plan-semineri.pdf> , Çevrimiçi , 05.12.2022. Ayrıca bkz. Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.35.

³⁸² 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK m.102/1-a.

Bu planların, sosyoekonomik planlardaki kararlarının mekâna aktarılması bakımından dikkate alındığını gösteren bir düzenleme olarak 1. sayılı CBK 97. maddesi ile ÇŞİDB'na verilen “*Mekânsal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek*” görev ve yetkisine işaret edilebilir. Ancak bir idari vesayet yetkisi olarak görülebilecek bu denetim yetkisinin, mekânsal strateji planları ve imar planları arasındaki “dil farkı” sebebiyle ne ağırlıkta olacağı kestirilemese bile Anayasa m.127 uyarınca kanunla düzenlenmesi gerekirken CBK ile düzenlenmesinin mümkün olmadığına da işaret etmek gerekmektedir³⁸³. Mekânsal strateji planlarını hazırlamak üzere 2018’de başlayan çalışmalar halen devam etmektedir dolayısıyla bu planların mekânsal planlama sisteminde doğuracağı etkiler hakkında ancak tahminde bulunmak mümkündür³⁸⁴.

2. Bölge Çevre Düzeni Planları

Çevre Düzeni Planı 3194 sayılı İK’nın ilk halinde, “*Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır.*” şeklinde yer almıştır.(m.5) Tanımda bu planlara ilişkin görev ve yetkiye ilişkin belirleme yapılmamıştır. Bu belirsizlik bu planlarda yetki konusunda hem merkezi ve mahalli idareler arasında ihtilafa sebep olmuş³⁸⁵ hem de Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı arasında yetkinin paylaşımı konusunda³⁸⁶ uyuşmazlıklar meydana gelmesine sebep olmuştur³⁸⁷. Bugün ise çevre düzeni planları için bu türden bir belirsizlik olmadığı söylenebilir.

2872 sayılı Çevre Kanunu 9/b maddesi şu şekildedir:

“Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma,

³⁸³CBK ile getirilen bu tür düzenlemeler bakımından, Bakanlıklar ile mahalli idareler arasındaki hukuki ilişkinin esas ve usullerini belirleyecek bir çerçeve kanunun çıkarılması gerektiğine işaret edilmektedir Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri,” **Anayasa Yargısı**, C.XXXII, S.1, 2019, s.315-333.

³⁸⁴ <https://mekansalstrateji.csb.gov.tr/yapilan-calismalar-i-89083> , (Çevrimiçi) , 03.11.2022.

³⁸⁵ Belma Tekinbaş, “Çevre Düzeni Planı, Nereden Nereye...”, **Planlama**, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, S. 2001/1-2, s. 59-60.

³⁸⁶ **A.e.**, s.60.

³⁸⁷ Uyuşmazlıklar hakkında detaylı değerlendirme için bkz. Cenk Yaşar Şahin, **İmar Planları...**, s. 52-58.

dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

Bu plan türü ayrıca İK³⁸⁸ ve MPYY³⁸⁹ de tanımlanmıştır. Tanımlarda belirlendiği şekilde üst ölçekli bu planlar yine genel nitelikte fakat çevresel faktörlerin bilhassa göz önüne alındığı, bu konuda yol gösterici³⁹⁰ stratejileri belirlemek³⁹¹ üzere hazırlanan ve bu kararlara alt ölçekli planların uyması gereken planlardır³⁹². “Leke” plan niteliğindeki bu planlar ile belirlenmiş ana kararların imar planı olmaksızın uygulamaya geçirilmesi mümkün değildir³⁹³.

Çevre düzeni planlarında yetkili idare, planın yapılacağı alanın niteliğine göre belirlenmektedir. “...Havza ve bölge bazındaki çevre düzeni planları da dâhil her tür

³⁸⁸ “Çevre Düzeni Planı; varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlerle ilişkin alt ölçek planlarını yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plandır.”(m.5/15)

³⁸⁹ “Çevre düzeni planı: Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı(…)”(m.4/1-c)

³⁹⁰ “Çevre düzeni planları, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen ve imar planlarının yapımında yol gösterici nitelikte olan hukuki belgelerdir.” AYM, E.2011/100, K.2012/191, T.29.11.2012.

³⁹¹ “Üst ölçekli strateji planı olan çevre düzeni planında parsel bazında kullanım kararı getirilemeyeceği(…)” D6D, E.2016/13225, K.2018/313, T.18.01.2018, Lexpera.

³⁹² Bu planların Türkiye’nin planlama pratiği içinde gelişmiş başka dillerde bir karşılığı olmayan bir plan türü olduğu hk. bkz. Tekeli, “Planlama Yöntemimizi İstanbul’un Çevre Düzeni Planı Üzerinden Sorgulamak,” **Türkiye’nin Kent Planlama...**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2011, s.296.

³⁹³ “Alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen üst ölçekli planlar, kentin ana gelişme kararlarını ve arazi parçalarının kullanım biçimlerini ilke düzeyinde veren belgelerdir. Üst ölçekli plan niteliğinde olan çevre düzeni planında da bölgesel nitelikte genel arazi kullanım kararları getirilmekte ve getirilen bu kararlar çevre kirliliğinin oluşmadan önce önlenmesi ve sağlıklı bir çevrenin oluşturulmasına yönelik hedef, ilke, strateji ve politikaları sağlayacak nitelikte olmaktadır. Bu yönüyle söz konusu plan, bu plana dayanılarak yapılacak ve arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ile genel yoğunluğunun belirlendiği 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve nazım imar planları esaslarına göre çizilen ve parsel bazında fiziki kullanım durumunun belirlendiği 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile öngörülen arazi kullanım kararlarından farklılık arz etmektedir. Bu itibarla, leke plan olan ve alt ölçekli plan kararlarına esas olacak yapılaşma şartlarını ortaya koyan genel arazi kullanım kararlarının üretildiği çevre düzeni planının nazım ve uygulama imar planları gibi değerlendirilmesi mümkün değildir.” D6D, E. 2018/8248, K. 2021/7821, T. 08.06.2021, DKD, S.8, 2021, s. 232.

ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak ÇŞİDB birimi olan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görevidir...’’³⁹⁴ Tam olarak sınırı belirlenemese de Belediyelerin yer bakımından yetkili olamayacağı büyüklükte bir alanı düzenlemesi öngörülen ve bu sebeple mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında değerlendirilemeyecek bu planların yapılması merkezi idarenin yetkisindedir. AYM de bu hükmü düzenleyen KHK’ya karşı açılan iptal davasında düzenlemenin Anayasa m.127’ye aykırı olmadığına hükmetmiştir³⁹⁵. İl düzeyinde hazırlanacak çevre düzeni planında ise Bakanlık yetkili değildir³⁹⁶.

3. İl Çevre Düzeni Planı

Bir önceki başlıkta değinilen çevre düzeni planı il düzeyinde de hazırlanabilmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m.6/4’te ve 5393 sayılı Belediye Kanunu m.18/1-c’de, “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.” hükmüne yer

³⁹⁴ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK m.102/1-c

³⁹⁵“Çevre düzeni planları, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen ve imar planlarının yapımında yol gösterici nitelikte olan hukuki belgelerdir. Bu planlar, imar planlarından farklı olarak belli bir yerleşim birimiyle sınırlı olmayıp bir veya birden fazla il sınırlarını kapsamaktadır. Bu nedenle söz konusu planların yerel gereksinimlerin yanında ülkenin genel ihtiyaçlarıyla da uyumlu olması gerekmektedir. Kanun koyucunun bu hususları gözeterek üst ölçekli çevre düzeni planlarını hazırlama görevini merkezi idareye bırakmış olmasında anayasal bir sorun bulunmamaktadır. Kaldı ki, üst ölçekli çevre düzeni planlarını yapma yetkisi Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne verilmekle birlikte yerel yönetimler süreçten tamamen dışlanmamış; anılan Genel Müdürlüğün bu yetkisini kullanırken ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapacağı öngörülmüştür.” AYM, E.2011/100, K.2012/191, T.29.11.2012.

³⁹⁶ “(...) dava konusu 1/25000 ölçekli Tekirdağ İl Çevre Düzeni Planı Değişikliğinin Tekirdağ Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanması gerekirken davalı Bakanlık tarafından onaylanmasında yetki unsuru bakımından hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Öte yandan, dava konusu il çevre düzeni planı değişikliğinin Bakanlık tarafından yapılıp onaylanmasına mesnet teşkil edebilecek tek hususun plan değişikliğine konu taşınmazın Hazinesin mülkiyetinde bulunması olduğu görülmektedir. Tek başına bu durumun ise Bakanlığa il çevre düzeni planı yapılıp veya yaptırap onaylama yetkisi vermeyeceği açıktır.(...) Bu durumda, yukarıdaki istisnalardan hiçbirisinin kapsamına girmeyen dava konusu 1/25000 ölçekli Tekirdağ İl Çevre Düzeni Planı Değişikliğinin Tekirdağ Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanması gerekirken davalı Bakanlık tarafından onaylanmasında yetki unsuru bakımından hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Bu itibarla, dava konusu il çevre düzeni planı değişikliği ve bu değişikliğe yapılan itirazın reddine ilişkin işlemin iptali yolundaki mahkeme kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine dair temyize konu bölge idare mahkemesi idari dava dairesi kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir.” D6D, E. 2018/6148 K. 2022/2604 T. 3.3.2022, Lexpera.

verilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan illerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak tespit edilmiştir. Bu kapsamda tüm büyükşehir belediyelerinde, il çevre düzeni planı yapma-yaptırma yetkisinin büyükşehir belediyesine ait olduğu söylenilebilir. Bu planları onaylamak bakımından yetkili ise karar organı olan büyükşehir belediye meclisi olacaktır. Dolayısıyla eskiden beri tartışma konusu olan büyükşehir belediyeleri ve metropoliten planlama hususu bu plan türüyle bir esasa bağlanarak çözülmüştür. Ancak havza ölçeğindeki planlarda büyükşehirlerin yetkisi yoktur³⁹⁷. Uygulamada ne kadar faydalı olduğunu tespit etmek başka bir araştırma konusu olmakla birlikte en azından mahalli idarelerin böyle bir imkana ihtiyaç duyduğu yönündeki tespitlerin bir belirlilik sağlanmak suretiyle çözüldüğü söylenilebilir.

Büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise il çevre düzeni planını valinin koordinasyonunda il belediyesi ve il özel idaresi tarafından birlikte yapılacağı öngörülmüştür. İki ayrı karar organının ne şekilde bir araya gelip karar alacağı, valinin koordinasyonunun bu husustaki belirsizliğe çare olup olamayacağı hususunda tereddütler mevcuttur ve karar verme bakımından daha detaylı bir düzenleme ihtiyacına işaret edilmektedir³⁹⁸.

³⁹⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapıp onaylanan ve askıya çıkarılan çevre düzeni planında itiraza konu alanın büyükşehir belediye sınırları içerisinde kaldığı gerekçesiyle plan notlarının 5.3. sayılı maddesindeki “Planlama bölgesindeki büyükşehir belediye sınırları içerisinde, bu planın onayından sonraki iş ve işlemler, 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca büyükşehir belediyesince yürütülür.” hükmü esas alınarak yapılan değişiklik Antalya Büyükşehir Belediye Meclisince görüşülerek karar bağlanmış ise de; uyuşmazlığa konu çevre düzeni planı sadece bir il sınırlarını kapsayacak şekilde yapılmadığı gibi, sadece Antalya Büyükşehir il sınırlarını kapsayacak şekilde de yapılmadığı, belli bir havza bütününde yapılan planların bu planlarda yapılan değişiklikler sonucu plan bütünlüğünün bozulmaması için değişikliklerin de planı yapan idare tarafından değerlendirilmesinin en başta yetki ve usulde paralellik, hukuki güvenlik ve istikrar ilkeleri gereği olduğu, mevzuatımızda, birden fazla ili kapsayan belli bir havzada yapılan çevre düzeni planlarında yapılan değişikliklerin, bu illerden büyükşehir belediyesi idaresine sahip ilin belediye meclisince görüşülerek karara bağlanacağına ilişkin herhangi bir düzenleme de bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, gerek ilgili maddelerine yukarıda yer verilen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamenin, gerekse Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnameye dayanıldığı söylenerek oluşturulan plan notunun ilgili maddesinin davalı idarenin dava konusu işlemde uyguladığı manada yorumlanması suretiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” D6D, E. 2019/21696, K. 2022/8987, T. 26.10.2022, Lexpera.

³⁹⁸ Halit Yılmaz, “Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar,” **TBBD**, S.72, 2007, s.84.

4. Metropolitan Planlar

Metropolitan imar planı kavramı ilk olarak 11/07/1972 tarih ve 1605 sayılı Kanun³⁹⁹ ile hukukumıza girmiştir. 3194 sayılı İK da bu kavrama yer vermiş ve Bakanlığın yetkisini düzenleyen m.9'da “birden fazla belediyeyi ilgilendiren **metropolitan imar 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.” hükmüyle planın konusuna bağlı bir yetki tanımlamıştır. Kanunda, metropolitan imar planı terimi yer almakla birlikte, nazım ve uygulama imar planları haricinde bu tür bir fiziki plan türü planlama sistemimizde bulunmamaktadır⁴⁰⁰. Bu sebeple ismen sayılan planların hepsinin en azından tanımı mevcutken bu plana ilişkin bir ölçek yahut tanım getirilmemiştir. İl, havza, belediye ve hatta tespit usulüne bağlı riskli alan, rezerv alan gibi belirlemeler belirli bir coğrafi alana işaret ederken metropolitan imar planlarının coğrafi sınırı belirli yahut belirlenebilir değildir. Bu plan türünün plan hiyerarşisindeki yerinin belirsizliği ve kendine özgü bir ölçeğinin olmaması, uygulamada “nazım imar planı” gibi ele alınmasına yol açmıştır. Bu durum ise büyükşehir belediyeleri ile bakanlık arasında yetki çatışmalarına sebep olmuştur⁴⁰¹. Buna rağmen İmar Kanununda yer alması bu türden planların bir işlevi olduğunu düşündürmektedir. Mevzuattaki belirsizliğin bir sebebinin de “metropol”ün tanımı ve ölçütlerinin farklı değerlendirmelere müsait yapısı olduğu söylenebilir⁴⁰².

Dolayısıyla bu planlarla ilgili iki gerekçeden söz edilebilir. Öncelikle bu planlar Belediye sınırlarını aşan bir alanı düzenleyeceğinden, Belediyelerin müstakil olarak böyle bir plan yapma yetkileri olmayacaktır. Bu gerekçe Belediyelerin bir araya gelerek plan yapmasına imkan veren düzenlemeler karşısında mahalli idarelerin takdir yetkileri hilafına karar vermek bakımından aşırı bir müdahale sayılabilir ve birden

³⁹⁹ Bkz. İkinci Bölüm VII. Başlık.

⁴⁰⁰ Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s. 5.

⁴⁰¹ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.49-50.

⁴⁰² Metropoliten genel olarak bir ülkede ya da bölgede ekonomik bakımdan hakim durumda olan ve diğer ülkelerle münasebetlerin daha sıkı olduğu şehirleri ifade etmekten, metropoliten alanlar ise ekonomik ve toplumsal yaşamın merkezdeki bir şehrin etrafında şekillendiği, çevre şehirlerin merkez şehre bağlı olduğu ve sınırlarını tabii özellikleri ve pozitif düzenlemelerden ziyade çok günlük hareketlerin belirlediği büyük ölçüde kentleşmiş alanlar olarak tanımlanmaktadır. Ayşe Tekel, “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine,” **ÇYYD**, C.II, S.1, 2002, s.42.

fazla Belediyenin bir arada mahalli müşterek ihtiyaçlarına karar vermesi gerektiği ifade edilebilir. Üstelik büyükşehir belediyelerinin zaten pek çok belediyeyi içine alabilecek planlar yapabildiği dikkate alınırsa bu sebep yeterli görülmez. Ancak metropoliten alan büyükşehir belediye sınırları ile örtüşebileceği gibi bu sınırlardan daha geniş bir mekânı da ifade edebilir⁴⁰³. Dolayısıyla sınırları idari değil işlevsel olarak belirlenmektedir. Değerlendirilmesi gereken bir diğer ise birden çok belediyeyi ilgilendiren ve “metropol” niteliği bulunan bir alanda ekonomik, iktisadi, içtimai pek çok ilişkiye yön tayin edileceğinden, bu alanla ilgili düzenlemenin bütün ülke bakımından öneminin mahalli müşterek ihtiyaç niteliğini aşar nitelikte gören yaklaşımdır. Yetkili idareyi belirlerken konu bakımından da bir belirleme yapma yaklaşımı, “metropol” niteliğinin doğurduğu bir ihtiyaçtan hareket edildiğine delil sayılabilir. Bu tecrübe “metropol” olgusunun ortaya çıkmasına paralel olarak, ölçek ve nitelik olarak çok farklı özelliklere sahip olan “metropoliten” yerleşmelerin planlanmasında ve yönetiminde mevcut planlama yöntemleri ve idari yapıların yetersiz kalması sebebiyle ülkelerin sosyoekonomik gelişmelerine bağlı olarak yeni planlama yaklaşımları ve kurumlan oluşturmalarının⁴⁰⁴ Türkiye’ye özgü bir görünümü kabul edilebilir. Bugün, ölçek ve planlama kademesi olarak konumu tespit edilmiş “çevre düzeni planları”nın mevcudiyeti karşısında bu plan türü önemini kaybetmiştir ve tatbik edilmemektedir⁴⁰⁵.

5. Üst Ölçekli Plan Yapmamak Hususunda Tanınan Takdir Yetkisinin Eleştirisi

Merkezi idarenin tercihlerinin kalkınma planlarından en alt ölçekteki planlara aktarılmasının bir aracı olan, kalkınma planları ile imar planları arasında köprü vazifesi gören⁴⁰⁶ planların ihtiyarı niteliği merkezi idarenin planlamada politika ve

⁴⁰³ Melih Ersoy, “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu,” <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/TEPAV-Bildiri.pdf>, Çevrimiçi, 11.10.2022.

⁴⁰⁴ Ayşe Tekel, “Türkiye’de Metropoliten Planlama ve Yönetimi,” Prof. Dr. Cevat Geray’a Armağan, Ankara, Mülkiye Birliği Yayınları, 2001, s.701.

⁴⁰⁵ Melih Ersoy, “İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki,” <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/İmar-Planlarında-Kademelenme.pdf>, 07 Eylül 2022.

⁴⁰⁶ Cenk Y. Şahin, a.g.e., s. 41-42.

esas belirlemesinin imar planları bakımından etkisini sınırlandırmaktadır⁴⁰⁷. Üstelik imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde plan hiyerarşisine uyma zorunluluğu, Danıştay'ın içtihatlarında ortaya koyduğu riayet edilmesi gereken bir ilke olmasına rağmen, üst kademedeyi uyulması gereken planların olmaması karşısında anlamını ve işlevini tam olarak yerine getirememektedir⁴⁰⁸. Bu sebeple merkezi idarenin imar planlarına yönelik politikaları oluşmamakta ve daha detaylı planlara ilişkin planlamaya doğrudan dahil olacağı usuller doğmaktadır. Halbuki bölge planlarının planlama sistemine dahil edildiği günlerde merkezi idarenin hazırlayacağı üst ölçekli planların mahalli idareler düzeyinde imar planlaması düzeni bakımından çok önemsendiği görülmektedir⁴⁰⁹. Aşağıda incelenecek ve imar planlarında yetkili idarelerin, konuların, bölgelerin sayısının çok artmasına sebep olarak gösterilen husus, mevzuatın dağınık, orta-uzun vade plan hedeflerine göre kurgulanmamasında ve görevli idarelerin plan yapmamak yahut geç yapmak yönündeki ısrarlarıdır⁴¹⁰.

IV. Mekân ve Plan İlişkisi: İmar Planlarının “Yerelliği”

Fiziki mekâna ilişkin belirlemeler belli bir mekânı şekillendirmenin yanında mekâna bağlı münasebetleri de düzenler. Bu bakımdan plan vasıtasıyla mekâna ilişkin

⁴⁰⁷ a.e.

⁴⁰⁸ Elif Orta, **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2006, s. 134.

⁴⁰⁹ “(...)İşte bu hatadan kurtulmak için, bölge planlaması çalışmalarını yurt sathına yaymak, bu bölgelerin hudutlarını tesbit etmek ve şehirleşme bakımından bölgeler verilerine uygun politikamızı kararlaştırmak zorundayız. Bu çalışmanın verimli bir hale gelmesi için planlı çalışmaya toplumumuzu yönleltmek, bunun faydalarından, zaruretlerinden bu konuda tenvir ederek onların menfi hareketlerini değil, yardımlarını sağlamak lazımdır.(...)O zamana kadar da şehir plânlamasının, hiç olmazsa tatbikat sorumluluk ve yetkisini belediyelerimizden almak, bir tarafsız merkezi teşkilata vermek, böylece lüzumsuz hataları, faydasız yatırımları disiplinsiz şehirleşmeleri önlemek doğru olacaktır.(...)Sözlerimi, bir yanlış anlamayı önlemek için, başka türlü bir ifade ile bitirmek isterim: İskan ve Şehircilik Enstitüsünün tertip ettiği bu haftada, incelenecek konulardan biri olan, (Mahalli İdareler ve Plânlama) konusunu size sunarken, hiç bir zaman yasak hükümleri ile bir şey elde edilebileceğini düşünmediğimi açıklamak isterim. Geniş anlamı ile plâncılık ve şehircilikte, gayeye ulaşmanın, pek çok olan vasıtalarından bence en az kullanılması gerekeni yasaklardır. Onun için, bu konuşmamda kullandığım bütün, gramer terimi ile, menfi cümleleri düzeltmek isterim. O cümlelerde söylemek istediğim şey, olmasını istemediğimiz olayın olmaması için tedbirler almak, çareler düşünmek ve böylece onun yerine, olmasını istediğimiz olayın meydana gelmesini sağlamak için imkânlar yaratmaktır.” Orhan Alsaç, “Mahalli İdareler ve Planlama,” **6. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları 11-13 Haziran 1962**, Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları No:1, 1962, s. 70.

⁴¹⁰İlgün Özkaya Özlüer, “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu,” **AÜHFED**, 64 (2) 2015, s.435.

bir belirleme yapmak öncelikle mekânla doğrudan ilişki kuranların muhatap olacağı, fiziki şartların ötesinde etkiler doğurmaktadır. Şehir planlama faaliyetinin “mahalli” niteliği ile bu kast edilmektedir. Ancak ülkenin toprak unsurunun bir parçası olan mekânlar münhasıran idari teşkilatın bir birimine ait olmadığından⁴¹¹ mekânlar hakkında verilecek kararlar da çoğu zaman münhasıran bir birimin yetkisi kapsamında ele alınamamaktadır. Düzenlemeye konu mekânlarda yürütülen hizmetler yalnız “mahalli” nitelikte olanlar değildir, tüm Devlet faaliyetleri, dolayısıyla “milli” nitelikteki kamu hizmetleri de bu mekânlarda sunulmaktadır⁴¹². Başka bir deyişle merkezi ve mahalli idareler aynı “toprak parçası” üzerinde görev yapmaktadır⁴¹³. Bu kapsamda merkezi idare idarenin örgütlenmesinde hizmetlerini bütün ülkede illeri ve ilçeleri birim almak suretiyle kurarken mahalli idarelerin “mahalli müşterek ihtiyaç” kapsamında kuracağı hizmetler ve örgütlenme kendi coğrafi alanlarıyla sınırlı olmak üzere merkezi idarenin hizmetleri ve örgütleriyle iç içe geçecektir⁴¹⁴. Fakat mekâna ilişkin belirlenmelerin en yakından muhatabı ve etkilerine açık olanlar mekânda bulunan “kişiler” olacaktır. Dolayısıyla düzenlenen sadece mekândaki bina sayı, yükseklik ve nitelikleri, yeşil alan vb. gibi unsurlar değil, o mekândaki içtimai, iktisadi vb. münasebetlerdir. Belediyelerin varlığını sosyal bir olgunun mevzuata geçmiş hali olarak ele alan izah biçimi de bu kapsamda dikkate değerdir⁴¹⁵. Dolayısıyla o belirli

⁴¹¹ Güran, **a.g.e.**, s.272.

⁴¹² Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 663.

⁴¹³ Güran, **a.e.**

⁴¹⁴ Onur Karahanoğulları, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısındaki Anayasaya Aykırılıklar, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/KYTKdegerlendirme.pdf>, s. 6, Çevrimiçi, 11.11.2022.

⁴¹⁵ “Bu yerlerin tespit edilmesinde yerel idarelerin bir dahli bulunmamaktadır. Hatta merkezi idarenin de bu hususta mevcut bir duruma statü kazandırdığı hususuna dikkat çekilmektedir. Yani belediye teşkil edilmesinde sebep unsuru belediyelerin teşekkülüünün esas bakımından hukukî bir olay olmaktan ziyade sosyal bir olay olduğunu ve hukukun bu olaya belediye şeklini ve tüzel kişiliğini tanımak suretiyle tekemmül ettirdiğini göstermektedir: Bütün hukukî işlemler nüfus kesafeti, bu kesafetin doğurduğu müşterek ihtiyaçlar, bunları karşılayacak malî ve maddî imkânlar gibi demokratik, sosyal ve ekonomik olaylara dayanmaktadır.” Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları I. Cilt**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 846-847. İl ve belediye arasındaki farka ilişkin açıklaması ise şöyledir: “İl coğrafi, iktisadi veya geniş bir alana yapılan kamu hizmetleri gibi mahalli ihtiyaçları karşılayan ve iktisadi münasebetlerin, kamu hizmetlerinin aynı coğrafi şartları haiz bir alanda gelişmesinden ve yapılmasından doğmuş mahalli ihtiyaçlara karşılıktır. Halbuki komün idareleri komşuluk münasebetlerinden, aynı muntıkada beraber yaşamaktan doğan fiili durumların yarattığı mahalli ihtiyaçların neticesinde meydana gelmiştir. Bu bakımından mahalli idare olarak iller coğrafi, iktisadi veya teknik bir ünitelerdir; halbuki belediye veya köy beraber, komşu yaşamak gibi maddi bir durumdan doğan ihtiyaçların meydana getirdiği maddi bir varlık, ünitelerdir.” Onar, **a.e.**, s. 821 Bu genel açıklamanın kamu idareleri ve mahalli idareler için Türkiye’de ayrıca değerlendirilmesi gerektiği de ifade edilmiştir: “Bunun gibi, kamu idarelerinin tarihî ve tabîî bir evrimle, İktisadî, sosyal ve siyasî

mekânla doğrudan münasebet kuranların oy vermek sureti ile imar planı yapmaya yetkili karar organlarını belirledikleri mahalli idarelerin şehir planlaması konusundaki yetkisinin mekânsal planların niteliği ile yukarıda zikredilen Anayasal ilkeler bakımından isabetli olduğu değerlendirilmektedir⁴¹⁶. Yine bu sebeplerle şehir planlamasının genellikle “yerel” niteliğinin ağır bastığının kabul edildiğine, karşılaştırmalı hukuk açısından da pek çok ülkede, bu planların yapılması/onaylanması görev ve yetkisinin esasen mahalli idarelere verildiğine işaret edilmektedir⁴¹⁷. Hatta “yerellik” imar planlarına ilişkin bir ilke düzeyinde de ele alınmaktadır⁴¹⁸. Anayasa Mahkemesi kararlarında da, imar planlarına ilişkin yetkinin merkezi ya da mahalli idareye verilmiş bir görev olduğuna ilişkin Anayasa’da bir belirleme olmamasına karşın mahalli idarelere yetki tanıyan hükmün “aslı” olduğunun kabul edildiği tespitler mevcuttur⁴¹⁹.

ister ve gereklerin bir ürünü olarak doğduğu ve geliştiği söylenebilirse de; bu olgu da Türkiye’de ancak Devlet ve köy idareleri için söz konusu olup, il ve belediye idareleri bakımından pek de geçerli sayılamaz. Çünkü, bu son iki mahallî idare teşkilâtı Türkiye’de sadece yüz yıllık bir geçmişe sahiptir ve yasama erkinin yapıtlarıdır. Kamu kurumları da, genellikle, bu nitelikte olmakla beraber, kimi ülkelerde üniversiteler, Devlet ve komünler gibi, kendiliğinden oluşmuş ve uzun geçmişi bulunan geleneksel müesseselerdir.” Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.78.

⁴¹⁶ Talip Gölge, “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Yetki Paylaşımına İlişkin Anayasal İlkeler Çerçevesinde İmar Planlaması Alanındaki Yetkiler,” Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2015, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.81-82.

⁴¹⁷ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 659-660.

⁴¹⁸ **a.e.**, s. 659-689.

⁴¹⁹ “3194 sayılı İmar Yasası’nın 8. maddesinde belediye ve mücavir alanları içerisinde nazım ve uygulama imar plânlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği hükmüne bağlanmıştır. Aynı Yasa’nın 9. maddesinde ise, maddede sayılan hallerde plân yapma yetkisi **istisnai olarak** Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na verilmiştir.” AYM, E.1990/38, K.1991/32, T. 26.09.1991.

A. İmar Planlarında Mahalli İdarelerin Genel Yetkisi

Belediye ve mücavir alan⁴²⁰ sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili Belediyelerce yapılacak ya da yaptırılacaktır.(3194 sayılı İK m.8-b) Planları onaylamaya yetkili organ belediye meclisidir⁴²¹.(5393 sayılı Kanun m.18-c) İmar planları belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise valilik veya ilgisince yaptırılacak, valilik onayıyla yürürlüğe girecektir.(3194 sayılı. İK, m.8-c/2) Bu sebeple, yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği imar planı değişikliğine yönelik taleplerin de yetkili organ tarafından görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir⁴²².

Mahalli idarelere verilen yetki kapsamında, nüfusu 10.000'i aşmayan yerleşmelerde, imar planı yapılmasının gerekli olup olmadığına belediye meclisinin karar vereceği(m.7/b) yönünde tanınan takdir yetkisi plan dışı gelişme riski sebebiyle eleştirilmiştir⁴²³. Ayrıca karar organını teşkil eden meclis üyelerinin imar planı dolayısıyla kendileri yahut yakınlarına fayda sağlayacak şekilde kesin kararlar verebilmesi, belediye meclisi üyesinin bu hususta bir üst denetime tabi olmaması başka bir eleştiri konusudur⁴²⁴.

Bu aşamada genel amaçlı imar planları⁴²⁵ olan nazım ve uygulama imar planlarına kısaca değinmek faydalı olacaktır. Bir üst başlıkta incelenen planlara

⁴²⁰ Mücavir alan için bkz. "İkinci Bölüm: V.C.2.Yer Bakımından Yetki: Kentleşme ve Mücavir Alan"

⁴²¹ İK'ya aykırı olarak imar planı değişikliği yaptığı gerekçesi ile görevden uzaklaştırılan bir belediye başkanının açtığı davada "imar planı değişikliklerinin gerçekleştirilerek yürürlüğe girmesi, imar mevzuatı uyarınca belediye başkanlarının tasarrufları ile değil, belediye meclisi kararları ile mümkün bulunduğundan bu yönüyle de ilgilinin görevden alınmasını gerektirmediği açıktır" denilerek İçişleri Bakanı'nın işlemi iptal edilmiştir. D8D, E.1991/1014, K. 1991/1276. Selçuk Hondu, "Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi," **TİD**, S.395, Haziran 1992, s. 24-25.

⁴²² "Bu açıklamalar ışığında uyumsuzluğun özelinde değerlendirme yapıldığında ise davacının mülkiyetindeki taşınmaza yönelik imar planı değişikliğiyle ilgili talebin, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönünden uygun olup olmadığı konusunda yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince bu konuda karar verme yetkisine haiz belediye meclisince değerlendirilerek karara bağlanması gerekirken, bu usul izlenmeden belediye meclislerine sunulmaksızın belediye başkanlıkları tarafından reddedilmesine ilişkin davaya konu işlemlerde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır." D6D, E. 2019/18208, K. 2022/6510, T. 01.06.2022. Kazancı İçtihat Bilgi Bankası.

⁴²³ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.83-84.

⁴²⁴ **a.e.** s.84. Bu yöndeki endişeler, maddenin iptali için Anayasa Mahkemesine yapılan ilk başvuruda da görülmektedir. AYM, E.1985/11, K.1986/29, T. 11/12/1986.

⁴²⁵ Genel imar rejimine tabi olan, belirli bir coğrafi alanın genel imar düzenini teessüs ettiren alt düzey mekânsal planlar. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 186.

nazaran fiziki mekâna ilişkin daha detaylı belirlemeler yapan bu planlardan ilk zikredilecek olan nazım imar planıdır. Planın içeriğini belirleyen tanımlar İK⁴²⁶ ve MPYY'de⁴²⁷ yer almaktadır. Tanımlardan yola çıkarak söylenebilecek husus nazım planlarının, bir önceki başlıktaki planlara göre daha detaylı fiziki belirlemeler içeren, şehrin ana dokusunu gösteren, uygulama imar planına nazaran daha genel nitelikte planlar olduğudur⁴²⁸. Bu özellik MPYY'de *“Nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararlar alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenir.”*(m.23/1) hükmüyle de vurgulanmıştır. Planların bu niteliği dolayısıyla Danıştay kararlarında planın içerdiği ayrıntı düzeyi *“konu bakımından yetki”* kapsamında dikkate alınmaktadır⁴²⁹. Bununla birlikte MPPY md.21/2'de *“Nazım ve uygulama imar planları gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabilir. Nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planı onaylanamaz. Ancak, onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planları eş zamanlı olarak onaylanabilir”* hükmü yer almaktadır⁴³⁰. Mekânsal Planların Yapımına Dair Esaslara bakıldığında da; araştırma ve analizi düzenleyen hükümde *“Nazım ve uygulama imar*

⁴²⁶ “... varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.”(m.5)

⁴²⁷ “Nazım imar planı, mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçeğe, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçeğe, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plandır.” (m.4/1-i)

⁴²⁸ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 190.

⁴²⁹ “(...)nazım imar planlarının, arazilerin genel kullanış biçimleri ile gelişme yön ve büyüklüklerinin belirlendiği genel nitelikli planlar olduğu, nazım imar planında belirlenen ana kararlar doğrultusunda hazırlanacak uygulama imar planları ile uygulamaya geçilmesi gerektiği, ölçeği ve tanımı itibariyle nazım imar planına parselasyon işleminin sonuçlarını yaratacak şekilde plan notu eklemesinin ve 18. madde uygulama sınırı işaretlemesinin mevzuata uygun olmadığı açıktır.” D6D, E. 2020/537, K. 2022/1109, T. 07.02.2022.

⁴³⁰ Bu düzenleme hem kademelendirilme anlayışına olmadığı için, hem de büyükşehir belediyelerinin doğrudan uygulama imar planı yapılabilmesi için eleştirilmektedir. Bkz. Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Elif Altınok Çalışkan, “İmar Planlamasında Yetkili Makamın Tespitinde Merkez-Yerel Geriliminden Hukuki Kesitler ve Yetki Paylaşımının Önemi,” **Fasikül Hukuk Dergisi**, C. 10, S. 100, Mart 2018, s. 375.

planlarının hazırlanması sürecinde birlikte veya eş zamanlı görüş istenebilir” denmektedir (MPYY m.8/4).

Uygulama imar planı ise nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak, 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan detay nitelikte kararları gösteren planı ifade etmektedir. Tanımlardan anlaşılacağı üzere bu planlar kendi sahaları ile sınırlı, bir mekân ile sıkı sıkıya bağlı ve kendi içinde tutarlı kararlar bütünü olarak ifade edilebilir.

Uygulama İmar Planı İK⁴³¹ ve daha detaylı şekilde MPYY’de⁴³²’te tanımlanmıştır. Mekâna dair en ayrıntılı düzenlemeleri yapacak plan olarak öngörülen bu planların üst düzey ve üst ölçek planlardaki kararları mekâna işleyen⁴³³ ve ölçek bakımından da buna müsait olarak öngörülmüş nihai planlar olan uygulama imar planlarının onaylanma yetkisi kural olarak mahalli idarelere verilmiştir. Bu sebeple hem planlama kademelerinin anlamlı olması, hem genel planlardan detaya inerken kademe kademe idari birimlerin tercihlerinin yansımaları ön gören anlayış bu planlarda gösterilecek detayların nitelikleri de tek tek sayılmak suretiyle bu planların nazım imar planlarının ölçeği büyütülmüş birer tekrarı olmasının önüne geçme niyeti bakımından dikkat çekicidir. Bu husus MPYY’de m.7/1-e, *“Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.”*

⁴³¹ “Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nâzım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.”m.5/4)

⁴³² “Uygulama imar planı: Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı(...)”(m.4/1-k)

⁴³³ “Bu kapsamda nazım imar planları, arazilerin genel kullanılış biçimleri ile gelişme yön ve büyüklüklerinin belirlendiği genel nitelikli planlar iken; uygulama imar planları, alandaki yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlardır. Bir alanın 1/5000 ölçekli nazım imar planındaki ilke ve esaslara uygun olarak nasıl ve hangi ölçüler içerisinde kullanılacağına 1/1000 ölçekli uygulama imar planında net bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir.” D6D, E. 2019/19874, K. 2022/3500, T. 23/03/2022.

hükmüyle ilke olarak belirlenmiştir. Bir diğer dikkat çekici husus diğer plan türleri arasında kurulmayan türden bir ilişkinin uygulama ve nazım planlar arasında öngörülmesidir. Gerçekten de “nazım plan esaslarına uygun olarak” hazırlanması zorunluluğunun mekânsal planlar arasındaki kurulmuş en sıkı bağlantı olduğu söylenebilir. Nazım imar planları ve mahalli idarelerin yetkisine ilişkin açıklamaları, daha detay nitelikte olan planlar için evleviyetle geçerli saymak gerekir.

B. Büyükşehir Belediyelerindeki İmar Planları

Büyükşehir belediyeleri, Anayasa m.127/3’te yer alan “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmündeki yetkiye dayanılarak ilk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁴³⁴ ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. Büyükşehir belediyeleri bugün 5216 sayılı Kanun ile düzenlenmektedir⁴³⁵. Kanun, büyük yerleşim yerinin bir unsuru olarak toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceğini hüküm altına almıştır. 6360 sayılı Kanun⁴³⁶ ile 5216 sayılı Kanunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler arasında dikkati çeken bir husus büyükşehir belediyelerinin il sınırları içerisinde mahalli müşterek hizmet sunmakla görevlendirilmiş olmalarıdır⁴³⁷. Bu değişikliğin ve 6360 sayılı Kanunun imar planlarında yetkilere ilişkin de önemli etkileri olmuştur⁴³⁸.

Büyükşehirlerde imar planlarına ilişkin yetkiler, nazım imar planı ve uygulama imar planı bakımından ayrıma tabi tutulmuştur. Nazım imar planlarını yapmak/yaptırmak/onaylamak büyükşehir belediyelerinin görevidir⁴³⁹. Düzenleme

⁴³⁴ RG: 23.03.1984/18350.

⁴³⁵ 2004 yılından önce 3030 sayılı Kanun ile düzenlenmekteydi.

⁴³⁶ 6360 s. On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 06.12.2012/28489)

⁴³⁷ Düzenlemenin Anayasa’ya uygun olmadığı hk. bkz. Turan Yıldırım, “Yerinden Yönetim Teşkilatı”, Ed. Turan Yıldırım, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 7. Bası, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 97-99. Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz ilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s. 37-82.

⁴³⁸ Melih Ersoy, “6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları,” (Çevrimiçi), <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2017/04/6360-sayili-yasa-ve-mekansal-planlama-sorunlari-1.pdf> , 4 Nisan 2022.

⁴³⁹ “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; (...)” 5216 sayılı K. m.7/1-b

kapsamında “1/5000 ve 1/25000 arasında her ölçekte” nazım imar planı hazırlanmasının öngörülmesinin zorunlu bir görev olup olmadığı hakkında Danıştay farklı tarihlerde farklı kararlar vermiştir. Farklı ölçekte aynı türden nazım imar planı yapılamayacağı yönündeki kararları⁴⁴⁰ daha sonra yalnız 1/25000’lik planın varlığının doğrudan uygulama imar planı aşamasına geçmek için yeterli olduğu yönünde kararlar takip etmiş⁴⁴¹ ancak neticede Danıştay’ın günümüzde her iki ölçekte ayrı nazım imar planları hazırlanmasını bir görev ve teknik zorunluluk saydığına⁴⁴² işaret edilmektedir⁴⁴³.

Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde uygulama imar planlarını onaylamak ise ilçe belediyelerinin yetkisindedir⁴⁴⁴. (5393 s. Kanun m.8/1-c, 3194 sayılı Kanun (m.10) Yukarıda kısaca aktarılmış olan, nazım ve uygulama imar planlarının “konusu” büyükşehir belediyeleri bakımından daha önemli bir ayrıma tekabül etmektedir. Uygulama imar planının konusunu teşkil edecek içerikteki nazım imar planları hukuka aykırı olacağından, nazım ve uygulama imar planları kararlarının içeriklerine ve detay düzeylerine ilişkin belirleme/sınırlama büyükşehir belediyeleri söz konusu olduğunda aynı zamanda bir yetki düzenlemesidir⁴⁴⁵. Bununla birlikte nazım imar planlarının detaylı düzenlemeler içerebileceğine ilişkin istisnai hükümler de bulunmaktadır. 5393

⁴⁴⁰ D6D, E.2009/14890, K. 2010/10564, T. 29.11.2010. Akt. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.197, dn. 614.

⁴⁴¹ D6D, E.2012/915, K.2013/8099, T. 03.12.2012. Akt. **a.e.**, s.198, dn. 615.

⁴⁴² D6D, E.2012/915, K. 2013/8099, T. 09.12.2013.

⁴⁴³ Köktürk, **a.g.e.**, s. 411-412. Daha detaylı tahlil için bkz. Serdar Yılmaz, **a.e.**, s.197-198.

⁴⁴⁴ “(...) büyükşehir belediyesinin uygulama imar planlarının yapımındaki yetkisinin, imar planlarını ve bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylamak ve nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planları yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmakla sınırlı olduğu, doğrudan 1/1000 ölçekli uygulama imar planları ile uygulamasını yapma yetkisinin bulunmadığı; 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile parselasyon planlarının yapımında, değişikliğinde ve uygulamaya konulmasında ilçe belediyelerinin yetkili olduğu, ancak büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren bir konuda büyükşehir belediyesince 1/1000 ölçekli imar planı yapılabileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bakılan uyuşmazlıkta, Bursa ili, Yıldırım İlçesi, ...Mahallesi, ...ada, ...parsel sayılı taşınmazın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında kalmadığı, anılan taşınmazın konut kullanım kararının park alanına dönüştürülmesine ilişkin uyuşmazlık konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin, davalı idarece yürütülmesi gereken görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olmadığı, anılan uygulama imar planı değişikliğini tesis etmeye davalı idarenin yetkili olduğunu gösteren başkaca bilgi ve belgenin de dava dosyasında bulunmadığı dikkate alındığında, Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinin ...tarih ve ...sayılı kararıyla kabul edilen dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” D6D, E. 2018/5362, K. 2022/2268, T. 28.2.2022. Lexpera.

⁴⁴⁵ Ancak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararları üzerindeki hemen aşağıda değinilecek yetkileri, bu belirlemenin o kadar da önemli bir yetki sınırı olmadığı şeklinde de yorumlanmasına sebep olabilir.

sayılı Belediye Kanununda, büyükşehir belediyelerinin nazım planlarda akaryakıt lejantlarını belirlemeye yönelik detay nitelikte düzenleme yapmasına ilişkin “emredici” bir hüküm mevcuttur⁴⁴⁶. Bu örnek, yetki paylaşımının yalnız plan hiyerarşisi ve teşkilata ilişkin teorik bir belirlemenin etkisi altında yapılmadığı, planlar ile alınan kararların etkileri bakımından da değerlendirmeyi içerdiği şeklinde yorumlanmaya imkan vermektedir⁴⁴⁷.

İlçe belediye meclislerinde uygulama imar planları hakkında alınan kararlar büyükşehir belediyesinin onayına tabi kılınmıştır⁴⁴⁸. İlçe belediyelerinin belediye meclislerinde onaylanan uygulama imar planları için büyükşehir belediyeleri meclisinde onaylanma şartı getiren hükümler⁴⁴⁹, ilçe belediyelerinin uygulama imar planları hakkında aldıkları kararların yürürlüğe girmesini büyükşehir belediyesinin açık ya da zımni işlem yapması şartına bağlamaktadır. Büyükşehir belediyelerine “değiştirerek onama” yetkisi öngörmekte, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin “yerine geçerek işlem” yapma yetkisi de vermektedir. Bu hüküm yalnız subsidiarite ilkesi bakımından eleştirilmemekte⁴⁵⁰ ayrıca Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler arasında vesayetin olmayacağını hükme bağlandığına da

⁴⁴⁶ “Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde, kara yolu ile yolcu taşıma hakkına sahip gerçek ve tüzel kişilerin şehirlerarası otobüs terminali kurmalarına ve işletmeleri ile her türlü akaryakıt ile sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ve sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla belediye tarafından izin verilebilir. Akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar plânında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Bu istasyonlara çalışma ruhsatı büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir.” m.80)

⁴⁴⁷ Düzenleme ile belirlenen yetkinin, fiziki belirleme yapmak suretiyle esasında ciddi bir ekonomik belirleme yapmak yetkisi olduğu gözden uzak tutularak anlaşılması zordur. Bu düzenleme taşınmazlar bakımından yapılacak belirlemenin etkilerinden ne şekilde istifade edileceğinin tespiti manasına gelmektedir. İdarelerin mezkur lejantları kendi taşınmazları üzerinde belirlemeleri ciddi kira gelirlerine sahip olmaları neticesi doğurmaktadır. Önceleri, bu belirlemeyi nazım imar planlarında yapan Büyükşehir Belediyelerinin planları yargı yerlerince “parsel bazında düzenleme” gerekçesiyle iptal edilmiştir. Bu mesele, Büyükşehir Belediyeleri lehine Büyükşehir Belediye Kanununda değişiklik yapılması suretiyle netlik kazanmıştır. Bkz. Aydın Gülan, İmar Hukuku Ders Notları, 2017-2018 Öğretim Yılı, Yayınlanmamıştır, s. 168.

⁴⁴⁸ 5216 sayılı Kanun 7/1-b, m.14/8.

⁴⁴⁹“(…)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 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.”(m.7/1-b) “Büyükşehir kapsamındaki ilçe (...) belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. (Ek cümle: 6/3/2008-5747/3 md.) Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.”(m.14/8)

⁴⁵⁰ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.680-681.

işaret edilmektedir⁴⁵¹. Bu görüşe göre böyle bir ilişki kurmak isteniliyorsa Anayasa ile istisna getirilmesi gerekmektedir⁴⁵². Ancak “merkezi idare” dışında olsa da iki ayrı kamu tüzel kişisi arasında kurulan bu türden bir ilişki doktrinde yine de idari vesayet olarak nitelendirilmektedir⁴⁵³. “Değiştirerek onama” yetkisi, vesayet makamının iradesinin, vesayet denetimine tabi makamın iradesinin yerine geçmesi neticesi doğuracağından, büyükşehir belediyelerindeki uygulama imar planlarının da son tahlilde büyükşehir belediyesinin iradesinin ürünü olacağına işaret edilmektedir⁴⁵⁴. Bu durum ise “yereldeki bir merkezileşme” olarak yorumlanabilmektedir⁴⁵⁵.

Düzenlemenin, “*ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerklikleri ile bağdaşmadığı ifade edilerek, bu yetkiyle ilçe ve ilk kademe belediyelerin imar planları ile ilgili bağımsız hizmet verme ve karar alma iradelerinin yok edildiği ve bu durumun ağır bir vesayet yetkisi olduğundan Anayasa’nın 2., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu*” gerekçesiyle iptali talep edilmiştir. Anayasa Mahkemesi yetkinin niteliğine rağmen bu ilişkinin idari vesayet olmadığı görüşündedir⁴⁵⁶. Yüksek Mahkeme düzenlemeyi Anayasa 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesi kapsamında değerlendirmiştir. “*İmarla ilgili mahalli müşterek ihtiyaç kavramının büyükşehir belediyesi sınırlar içerisinde de geçerli olduğu açıktır. Büyükşehirin imar düzeninin bir bütünlük içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve*

⁴⁵¹ Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 246.

⁴⁵² **a.e.**, s. 253-255.

⁴⁵³ Yılmaz, **a.e.**, s.677. Bu ilişkiyi merkezi idarenin “idari vesayet”inden ayırmak için doktrinde, “atipik idari vesayet”, “mahalli düzeyde vesayet”, “iç idari vesayet”, “yerel idari vesayet”, “dış idari denetim” vb. kavramlara müracaat edildiğine de işaret edilmektedir. Elif Aslı Akyüz, “Yerine Geçerek İşlem Yapma: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisini Düzenleyen 11. Maddesi Üzerine Bir İnceleme”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2017, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.6.

⁴⁵⁴ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.678. Turan Yıldırım, “İdarenin Bütünlüğü”, **İdare Hukuku**, 2018, s. 30. “Büyükşehir Belediyesi ile bu belediyeye bağlı ilçe ve ilk kademe belediyeleri çeşitli noktalarda birbirleriyle bağlantılı kılınmıştır. Bunun başlıca nedeni, özellikle bütçe ve imar konularında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin mevzuata uygun çalışmasını gözetmektir. Bunlar, idari vesayet ilişkisinin örnekleri olarak nitelenebilir. Çünkü ayrı kamu tüzelkişileri arasında söz konusudur. Yalnız burada Devlet ve diğer tüzelkişi ilişkisi değil ikisi de devlet dışı tüzelkişi ilişkisi vardır. Şu halde, idari vesayetin tanımını bir ölçüde genişletmek ve Anayasa’daki bütünlüççü amacını daha alt örgütlenmelerde biraz esnetmek gerekmektedir.” Yayla, **İdare Hukuku**, 2010, s. 382-383.

⁴⁵⁵ Selman Salim Kesgin, “Yerel Yönetimlerde Merkeziyetçi Yönetim Kültürü”, **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları (9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı) , 7-8-9 Mayıs 2015**, TODAİE Yay., Ankara, 2016, s.101. Akt. Yılmaz, **a.e.**

⁴⁵⁶ “İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir.” AYM, E.2004/79, K.2007/6, 25/01/2007.

ilk kademe belediyelerinin belediye meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılması Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi kapsamında değerlendirilmiştir. Aksinin kabulü, bir yandan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörülürken, diğer yandan büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tüm yetkilerinin aynen devamı anlamına gelir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez.⁴⁵⁷” Bu örnek teşkilata ilişkin teorik esasların da imar hukukunun kendine has özellikleri sebebiyle yeni yorumlar ve uygulamalara yol açtığını göstermektedir. Mülga İmar Kanununda bakanlık ile mahalli idareler arasındaki onay mekânizmasına benzeyen bu usul merkezileşmenin mahalli idare düzeyindeki görünümü olarak dikkate değerdir⁴⁵⁸.

Danıştay kararlarında, büyükşehir belediyelerine tanınan yetkinin uygulama imar planının kabulüne yönelik ilçe belediye meclisi kararının kaldırılarak, söz konusu teklifin reddine karar verilmesi yetkisini de içerdiğinin kabul edildiği görülmektedir⁴⁵⁹. Bununla birlikte büyükşehir belediyesince onaylama/değiştirerek onaylama kararı alınabilmesi için, ilçe belediyesince kabul edilen bir imar planı/imar planı değişikliğinin mevcut olması gerekmektedir. Danıştay'a göre “*Büyükşehir belediyesinin uygulama imar planlarını ve bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi ise ilçe belediye meclisince kabul edilen imar planı veya imar planı değişikliğini kapsamaktadır. Diğer bir ifade ile, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği isteminin reddine ilişkin ilçe belediye meclisi kararının kaldırılarak, sözü edilen plan değişikliğinin kabulüne karar verilmesinin büyükşehir belediyesine tanınan yetkinin kapsamında yer almamaktadır.*”⁴⁶⁰ Büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planı için ilçe belediyelerine yaptıkları değişiklik taleplerinin reddedilmesi kararını plan işlemi saymak suretiyle değiştirerek

⁴⁵⁷ AYM, E.2004/79, K.2007/6, 25/01/2007.

⁴⁵⁸ Sait Güran, **a.g.e.**, s. 271.

⁴⁵⁹ D6D, E.2014/6144, K.2019/4694, T. 22/05/2019. D6D, E. 2019/21744 ,K.2022/5788, T. 17/05/2022, Kararın karşı oyunda, büyükşehir belediyelerine verilen “değiştirerek onaylama” yetkisinin, plan değişikliği isteminin kabulüne yönelik ilçe belediye meclisi kararını reddetme yetkisini içermediği iddia edilmektedir.

⁴⁶⁰ D6D, E.2019/20605 K. 2022/3213 T.17/03/2022. Danıştay Karar Bilgi Bankası.

onamaları, dolaylı yoldan uygulama imar planı yapmak sonucu doğurduğundan hukuka aykırı kabul edilmektedir⁴⁶¹. 5216 sayılı Kanun 7/1-(b) kapsamında büyükşehir belediyelerinin doğrudan plan yapabilmeleri için ise nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl geçmesi gerekmektedir. Öngörülen bir yıllık süre dolmadan büyükşehir belediyesi uygulama imar planı yapması yetki henüz doğmadığından hukuka aykırı olacaktır⁴⁶².

Bundan başka 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerini kanunlar ile kendilerine görev olarak verilmiş proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili “her ölçekteki” imar planlarını, parselasyon planlarını ve her tür imar uygulamasını yapıp ruhsatlandırabilmeleri hususunda yetkilendirmiştir(m.7/1-c). Bu madde ile verilen yetki her bir planda konu bakımından yetki kapsamında değerlendirilmelidir⁴⁶³. Büyükşehir belediyesinin bir alanda taşınmazının bulunması tek başına uygulama imar planı yapma yetkisi vermemektedir⁴⁶⁴. Başka bir kararda “derelerin ıslahını yapmak”

⁴⁶¹“Uyuşmazlık konusu olayda, Çankaya Belediyesine sunulan plan değişikliği talebinin belediye meclisi kararıyla reddedildiği, onay için büyükşehir belediye meclisine sunulduğu Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi’nce plan değişikliği teklifinin kabulüne karar verildiği, dolayısıyla ortada ilçe belediyesi tarafından yapılmış bir plan değişikliği bulunmamasına karşın büyükşehir belediyesince doğrudan uygulama imar planı yapıldığı görülmüş olup, anılan büyükşehir belediyesince yapılan tadilen onayda ve bu onaya yapılan itirazın reddine ilişkin dava konusu kararda hukuka uyarlık bulunmamıştır.” D6D, E.2014/861, K.2018/10496, T.21.12.2018, DD, S. 150, s. 135-138.

⁴⁶²“Dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu parsel ile nazım imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 18.01.2008 günlü, 226 sayılı kararı ile kabul edilerek yürürlüğe girmesinden sonra 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen bir yıllık süre dolmadan dava konusu uygulama imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisinin 12.05.2008 günlü, 1282 sayılı kararı ile kabul edildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, 5216 sayılı Yasanın 7/b maddesinde öngörülen süre dolmadan büyükşehir belediyesinin uygulama imar planı yapmak veya yaptırmak görevinin bulunmaması karşısında, yetki yönünden hukuka aykırı olan dava konusu işlemin iptali yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir.” D6D, E. 2009/12094, K. 2012/1191, T. 21.03.2012, DD, S. 131, s.165-168.

⁴⁶³“(…)anılan taşınmazın kullanım kararının ticaret-konut karma kullanım alanına dönüştürülmesine ilişkin uyuşmazlık konusu 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, sözü geçen uygulama imar planı değişikliğini onaylamaya davalı idarenin yetkili olduğunu gösteren başkaca bilgi ve belgenin de dava dosyasında bulunmadığı dikkate alındığında Aydın Büyükşehir Belediye Meclisinin ...tarih ve ...sayılı kararıyla onaylanan dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.” D6D., E. 2019/20192, K. 2021/11546, T. 19.10.2021. Lexpera.

⁴⁶⁴“Yukarıda belirtilen hükümler uyarınca, uygulama imar planlarını yapmaya ilçe belediyeleri yetkili olup 5216 sayılı Kanunda belirtilen yetkinin istisna kapsamında olduğundan, taşınmazın mülkiyetinin büyükşehir belediyesine ait olmasının anılan madde kapsamında değerlendirilerek büyükşehir belediyesince 1/1000 ölçekli imar planı yapılmasını mümkün kılmayacağı açıktır.” D6D, E. 2015/7570, K. 2018/2365, T.19.03.2018, DD, S.149, s. 162-167.

büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmış olduğundan(m.7/1-r) bu sebeple büyükşehir belediyesi tarafından uygulama imar planı yapılabileceği değerlendirilmiştir⁴⁶⁵.

V. Merkezi İdarenin İmar Planlarına İlişkin Yetkileri

Merkezi idarenin kalkınma planları ve üst ölçek planlar yapmak dışında nazım ve uygulama planı yapma yetkileri de bulunmaktadır. Dolayısıyla ilk bölümde görüldüğü üzere sosyoekonomik planlar ve üst ölçek planlar⁴⁶⁶ bakımından merkezi idare tek başına yetkiliyken imar planları bakımından mutlak bir ayrım bulunmamaktadır. Aşağıda ayrıca incelenecek belli konularla sınırlı olarak merkezi idare “her ölçekte” ve “detayda” imar planı yapabilmektedir. Özel amaçlı planlar haricindeki imar planları bakımından yetkili bakanlık Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığıdır. Bakanlığın bu kapsamdaki görevleri ve yetkileri İK ile 1 ve 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerindedir.

A. Kamu Hizmeti Bakımından İK m.9 Düzenlemesinin Kapsamı

Merkezi idareye doğrudan imar planı yapma/değiştirme/onaylama yetkisi veren düzenlemelerden ilk zikredilecek olanı İK m.9’da yer almaktadır⁴⁶⁷:

“Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir âfetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen,

⁴⁶⁵ “Öte yandan büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren bir konuda büyükşehir belediyesince 1/1.000 ölçek imar planı yapılabileceği sonucuna ulaşıldığından dava konusu 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının yapılmasında da yetki yönünden hukuka aykırılık görülmemiştir.” D6D, E. 2009/191, K. 2011/517, T. 09.03.2011, DD, S.127, s. 215.

⁴⁶⁶ İl çevre düzeni planı hariç olmak üzere.

⁴⁶⁷ Bu hükümdeki metropoliten plana ilişkin yetki daha önce açıklanmıştı. Diğer kanunlarda merkezi idareye tanınan yetkiler ise sonraki ilgili başlıklarda ayrıca değerlendirilecektir.

hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir(...)Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmî bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar(...)"

İmar planlarına yönelik mahalli idarelerin yetkilerinin düzenlendiği hükümlerden sonra gelen ayrıca belli konularla sınırlandırılması sebebiyle "tali" nitelikte olduğu⁴⁶⁸ da söylenebilecek bu yetkinin sınırının çok geniş olmasının bakanlığın aslı bir yetkisi olduğu şeklinde yorumlanmasına da sebep olmaktadır⁴⁶⁹. Düzenlemenin gerekçelerine hak verilse bile, kanunun gerekçesinde yer alan "mahalli idarelerin özerkliği esasının benimsediği" yönündeki tespite imkan vermediği belirtilmektedir⁴⁷⁰. Yine bu düzenlemeye idari vesayet sistemini "en uç noktada kurgulanması"nın bir örneği olarak dikkat çekilmektedir⁴⁷¹. Esasında bu yetkilerin idari vesayet yetkisi olup olmadığı da ayrıca değerlendirilebilir, bu kapsamda mahalli ve merkezi idarelerin aynı mekânda birlikte yetkili olduğu bu hal, idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilmemektedir⁴⁷². Merkezi idareye verilen yetkinin kapsamı ve şartlarının neredeyse her istediği zaman müdahaleyi mümkün kılan şekilde düzenlenmesinin, imar planlarında mahalli idarelere asıl yetki verilmesiyle tutarlı bir düzenleme yaklaşımı olmadığı da değerlendirilmektedir⁴⁷³. Buna mukabil düzenleme yaşanan kentleşme tecrübesinin şartlarının bir sonucu olarak görülebilmekte, "yapılaşma olgusu içinde varlığı savunulan devlet disiplininin gereği" olarak

⁴⁶⁸ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 687.

⁴⁶⁹ Iğın Özkaya Özlüer, "Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu," s. 444.

⁴⁷⁰ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim...**, s. 177.

⁴⁷¹ Cenk Y. Şahin, **İmar Planları...**, s.86.

⁴⁷² Sait Güran, **a.g.e.**, s.272.

⁴⁷³ Aydın Gülan, "Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında...", s. 298.

nitelendirilebilmektedir⁴⁷⁴. Böyle bir istisna hükmün varlık sebeplerinden biri olarak, kanunun hazırlanış döneminde, bugün “hukuki el atma” olarak ele alınan meselelerin doğurduğu problemler de zikredilmiştir⁴⁷⁵.

Şehir planlaması bir kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir⁴⁷⁶. Bununla birlikte imar planlarında kamu hizmetleri için fiziki mekân belirlemesi yapılmaktadır ve kimi taşınmazlar⁴⁷⁷ “kamu hizmetine ayrılmaktadır”. Maddenin iptali için yapılan başvuruyu değerlendirirken Anayasa Mahkemesinin de dikkat çektiği husus şudur; “(...)İmar Kanununun yukarıda anılan 8. maddesi genel olarak değerlendirildiğinde göze çarpan en önemli husus, eskisinden farklı olarak Bakanlığın, imar planlarını aynen veya değiştirerek onamak ya da değiştirilmek üzere geri çevirme konusunda sahip olduğu yetkilerinin kaldırılmış olmasıdır.”⁴⁷⁸ Dolayısıyla ikinci bölümde incelenmiş bulunan mevzuat zamanında merkezi idareye tanınan ve vesayet yetkisi niteliğindeki geniş müdahale imkanı, bu madde kapsamında merkezi idareye “gerekli gördüğü hallerde” doğrudan plan yapmak/değiştirmek hususunda yetki vermek halini almıştır. Başvuruda Anayasa’ya aykırılık iddiası ise, 9. madde kapsamında merkezi idareye tanınan yetkinin mahalli müşterek ihtiyaç kapsamındaki bir alana, Anayasa’nın 127. maddesinde tanınan imkanları aşacak şekilde yapılan bir müdahale olduğuna ilişkin değildir. Bilakis, iptal talebi mahalli idarelere tanınan yetkinin idari vesayete tabi olmamasına ilişkindir⁴⁷⁹. Bu başvuruda iptali istenilmemesine rağmen Anayasa Mahkemesi 9. maddeye ilişkin bir

⁴⁷⁴Besim Çeçener, **a.g.e.**, s. 55.

⁴⁷⁵“(…)özellikle okul yeri olarak plana ve programa alındığı halde pek çok okul Bakanlığın tahsisat ayıramaması nedeniyle yaptırılmamış, ayrıca kısıtlı arsa sahipleri belirsizlik içinde sıkıntıya uğratılmıştır.” Akıllıoğlu, “İmar Kanunu...”, s. 97.

⁴⁷⁶Yayla, **Şehir Planlamasının...**, s.211-214.

⁴⁷⁷“Kamu hizmetini üretimi için gerekli olan malların sağlanması ve yönetilmesi sözkonusu olduğunda, kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle yüklü farklı bir hukuksal rejim sözkonusu olur. Bu farklılık özel hukuk karşısında bir farklılaşma olduğu gibi idari birimler arasında yetki dağılımında ayrıklıklar ayrıklık biçiminde de görülebilir. Örneğin, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun, belediyelerin imar planları yapma yetkilerini düzenleyen 9. maddesinde hizmet malları ihtiyacının karşılanması amacıyla belediyelerin yetkilerine sınırlamalar getirilmiş ve genel idareye vesayet yetkisi tanınmıştır.” Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan, 2022, s. 656.

⁴⁷⁸AYM, E.1985/11, K.1986/29, 11/12/1986.

⁴⁷⁹“Yasanın 8. maddesinin birinci fıkrası (b) bendinde nazım imar planı ile uygulama imar planı yapma yetkisinin belediye ve valiliklere verilmesiyle planların Devletin bilgisi ve denetimi dışında kesinleşeceği, böylece Anayasa’nın 57. maddesi uyarınca Devletin “Şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama yapması” olanağının kalmayacağı, ayrıca bağımsız, kendine özgü, tedbirler ve planlamaların birbirine bitştirildiğinde bir bütün meydana getirmeyecekleri belirtilerek bu durumun Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmektedir.”AYM, E.1985/11, K.1986/29, 11/12/1986.

değerlendirme yapmaktadır: “Anayasamıza göre, yerel yönetimler de Devlet kavramına dahil olduğuna ve bu durumda da, gerek bunların ve gerek valiliklerin yaptıracakları planlarda, şehirlerin özelliklerinin ve çevre şartlarının göz-ardı edileceği düşünülemez. Öte yandan her yerleşim merkezinin kendi doğal ve kültürel değerleri içinde bir bütün oluşturduğu bir gerçektir. Anayasa’nın 57. maddesinde de “şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama”dan söz edilmektedir. Ayrıca 8. madde ile merkezi idarenin planlama konusunda tüm yetkileri yerel yönetimlere devredilmiş değildir. Madde içeriğinden anlaşılacağı üzere merkezi yönetim bu yetkiyi gerekli gördüğü hallerde kullanacaktır. Kaldı ki, Yasanın 9. maddesi ile Bakanlığa bu konuda geniş yetkiler tanınmıştır.”

Bu yetkinin kapsamı daha sonra genişletilmiş, bakanlık 9. maddede zaten oldukça geniş belirlenmiş şartlar dışında da “gerekli görülen” her halde imar planlarını parsel bazına kadar yapmaya yetkili kılınmıştır. Anayasa Mahkemesinin maddeye eklenen fıkraya ilişkin kararı yetkinin konu bakımından sınırına dikkat edildiğini göstermektedir. Başvuruda 3194 sayılı Kanununun 9. maddesine 3394 sayılı Kanun ile eklenen fıkranın Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür⁴⁸⁰. Mahkeme düzenlemeyi bu kez “idari vesayet” kapsamında değerlendirmiştir. Merkezi idarenin yetkisinin konu ve zaman bakımından bir sınır olmaksızın kullanılabilmesine imkan vermesi sebebiyle “yerel yönetimlerin özerkliğine” aykırı olarak “idari vesayet” yetkisi kapsamını aşan bir müdahale olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir⁴⁸¹. Karşıyda ise yetkinin idari vesayet niteliğinde olmadığı ve çizilen sınırların da konu bakımından yetkinin sınırlarını teşkil edeceği savunulmuştur⁴⁸².

⁴⁸⁰ (Ek: 20.6.1987-3394/7 md.) Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım, ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re’sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler de aynı usulle yapılabilir.”

⁴⁸¹ “İtiraz konusu kural ise, merkezî yönetimin gerekli gördüğü hallerde yerel yönetimlerin yerine geçerek plânlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi vermektedir. Böylece yerel yönetimlerin yasa ile kendilerine verilen plânlama yetkilerini yerel gereksinimlere göre kullanmalarını olanaksız duruma getirmektedir.(...)İtiraz konusu düzenlemede bir idarî vesayet ilişkisinin varlığından değil, merkezî yönetimin yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine yukarıda özetlenen nedenler dışında ve sınırı belirsiz biçimde gelişigüzel el atmasından söz edilebilir.” AYM, E.1990/38, K.1991/32, T. 26/09/1991.

⁴⁸² “Plânlamayı yapan merkezî yönetim “gerekli görülen haller” deyimine dayanarak yapacağı düzenlemelerde, mahallî idarelerin kamu yararına uygun hareket etmediğini veya yetkilerini kötüye

Bakanlığın 9. madde kapsamında yer bakımından yetkisi bütün ülkeyi kapsamaktadır⁴⁸³. Ancak bu yetki konu bakımından sınırlandırılmıştır. Gerçekten bu madde kapsamında yapılacak plan değişiklikleri konu bakımından yetkisizlik sebebiyle iptal edilebilmektedir⁴⁸⁴. Madde 9 kapsamındaki yetkinin, imar planlarının, kamu malları ve kamu hizmetlerinin bilhassa merkezden planlanacak kamu hizmetleri bakımından öneminin, merkezi idareyi plan değişikliği için başvuracak herhangi bir kişiden farklı olarak doğrudan yetkilendirilmesine sebep olduğu söylenebilir.

Bakanlığın yetkili olduğu alan coğrafi olarak hemen hemen bütün ülkeyi kapsamakla birlikte işlemin sebep ve konusu düzenlendiğinden bu konu dışında tesis edilen işlemler iptal edilmelidir⁴⁸⁵. Yetki düzenlemesinden kaynaklanan şehircilik problemlerini tespit etmek uygulama ve kararlar ile alakalı çok kapsamlı bir araştırmayı gerektirdiği muhakkaktır. Ancak bu yetki bakımdan yapılacak planlar şehircilik ilkeleri planlama esasları ve diğer hususlar bakımından denetlenirken ayrıca planın içeriğinin kamu hizmetiyle ilişkisinin de değerlendirilmesi mümkündür. Bu hususta konu bakımından yetkiyi ispat yükü bakanlıkta olacaktır⁴⁸⁶. Bununla birlikte Danıştay tarafından yakın tarihte yayımlanan, Bölge İdare Mahkemeleri İçtihat

kullandığını saptaması gerekir. Aksi halde merkezi idarenin hatalı ve kasıtlı işlemleri idarî yargının iptaline konu olacaktır.” AYM, E.1990/38, K.1991/32, T. 26/09/1991.

⁴⁸³ Cenk Y. Şahin, **a.g.e.**, s.87.

⁴⁸⁴ “Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanarak yürürlüğe konulan Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 16. maddesinin 20. bendinde ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinin 4. maddesinin 5. bendinde “Resmi Bina”nın; “Genel, katma ve özel bütçeli idarelerle il özel idaresi ve belediyeye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara ait olan ve bir kamu hizmeti için kullanılan binalardır.” şeklinde tanımlandığı, anılan Yasal düzenlemeler dikkate alındığında huzurevi, rehabilitasyon ve özel sağlık tesislerinin resmi bina olarak kabul edilemeyeceğinin açık olduğu, bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için davalı idarece kullanılabilecek olan planlama yetkisinin 3194 sayılı Kanunun 9. maddesi hükmüne aykırı olarak “Huzurevi, Rehabilitasyon ve Özel Sağlık Tesisi” yapımı amacıyla kullanılmasında hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmiştir.” DİDDK, E. 2012/2632 K. 2015/5 T. 19.1.2015, Lexpera.

⁴⁸⁵ “3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesiyle davalı Bakanlığa plan yapma ile ilgili verilen yetkinin, “ticaret alanı” kullanımını kapsamaması karşısında, uyumsuzluk konusu taşınmazı “ticaret alanı” olarak belirleyen nazım ve uygulama imar planlarının onayına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamıştır.” E.2011/2769, K. 2015/1215, T. 03.03.2015, Lexpera. “Uyumsuzluk konusu plan değişikliğine dair açıklama raporunda; Kentsel Servis Alanında kamu kuruluşları gibi yönetimle ilgili tesisler, çarşı, çok katlı mağaza, işhanı, lokanta gibi ticaret ve alışveriş merkezleri, banka, ofis gibi ticari büro servisleri, sergi, servis ve satış tesisleri, otel, motel gibi turistik tesisler, gazino, sinema ve tiyatro gibi kültür, eğlenti ve dinlenme tesisleri, özel veya resmi eğitim tesisleri, sağlık tesisleri, lojman ve yurt alanı kullanımlarının yer alabileceği belirtilmiştir. Bu durumda, davalı Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinin, 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesinde öngörülen konu ve tesislere ilişkin olmaması karşısında, söz konusu taşınmazı “Kentsel Servis Alanı” olarak belirleyen dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık görülmemiştir.” D6D, E: 2011/4999 K: 2014/1775, T.10.03.2014, Lexpera. “

⁴⁸⁶ Tekin Akıllıoğlu, “İmar Kanunu...”, s.95.

Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporu⁴⁸⁷ ise konu bakımından yetkiye ilişkin bir sınırın bundan sonra gündeme gelip gelmeyeceği hususunda tereddüt doğuracak ifadeler barındırmaktadır. Sonuç raporundaki ifade şu şekildedir: *“Bakanlığın planlama, parselasyon ve ruhsat vermedeki yetkileri öncelikle tartışıldı. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesi bağlamında yetkili olup olmadığına değinildi. Sonuç olarak; Bakanlığın 9. madde kapsamında yetkisi yönünden inceleme yapılmaması, ancak onayladığı planın şehircilik esasları ve planlama ilkelerine, çevreye, yürürlükteki planın bütünlüğüne uygunluğu yönünden incelenmesi gerektiği belirtildi.”*⁴⁸⁸ Bu ifadenin spesifik bir uyuşmazlık hakkında olup olmadığı rapordan anlaşılamamaktadır. Dolayısıyla bundan sonra bakanlığın “konu bakımından yetkisi” olmadığına değil ancak işlemin “sebebi” ve “konu” bakımından sakat olduğuna karar verilmesinin gerektiği yönünde bir iradenin mevcut olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu ise 9. maddenin düzenlenme şeklinin bakanlığın her koşulda yetkili olması neticesi doğurduğu yönündeki yorumları bugün için doğrular niteliktedir.

9. madde ile Bakanlığa verilen yetkiler 644 sayılı KHK⁴⁸⁹ ile daha da genişletilmiştir⁴⁹⁰. Bu düzenleme iki kere AYM önüne gelmiştir. İlk başvuruda 2/(ç)

⁴⁸⁷ Bölge İdare Mahkemeleri İçtihat Paylaşımı ve Değerlendirme Toplantısı Sonuç Raporları(4-7 Kasım 2021, İstanbul), Ankara, Danıştay Yayınları, 2022. (Çevrimiçi), <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/25/dosya/istanbul-bolge-idare-mahkemeleri-ictihat-paylasimi-ve-degerlendirme-toplantisi-sonuc-raporlari05-10-20222-04-pm.pdf> , 20 Ekim 2022.

⁴⁸⁸ A.e., s. 17.

⁴⁸⁹ 29.06.2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (mülga) (RG. 04.07.2011/27984 1. Mükerrer)

⁴⁹⁰ “Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.(m.2/ç) Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek, Bakanlar Kurulunca belirlenen bu nitelikteki uygulamalar ile finans merkezleri ve benzeri özel proje alanları ve özel yapım gerektiren yapılaşmalar ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak.(m.2/ğ) 657 sayılı Harita Genel Komutanlığı Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin kurulmasına, kullanılmasına ve geliştirilmesine dair iş ve işlemleri yapmak, yaptırmak, mahalli idarelerin planlama, harita, altyapı ve üstyapıya ilişkin faaliyetleri ile ilgili kent bilgi sistemlerinin kurulması, kullanılması ve Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi ile entegre olmasını desteklemek.(m.2/h) “23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk’ün Doğumunun 100

ve 2/(ğ) hükümlerinin iptali istenmiş, başvuruya ile mahkemenin kararı arasındaki, bu bentlerde değişiklikler yapıldığı için Anayasa Mahkemesi, bu düzenlemeler hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmetmiştir⁴⁹¹. KHK ile ilgili ikinci kararına konu olan uyuşmazlıkta, doğal ve kentsel sit alanı sınırları içinde kalan parsel ile ilişkin 1/5000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planı tadilatlarının iptali istemiyle açılan bir dava mevcuttur. İstanbul 3. İdare Mahkemesi, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırılığı iddiasını ciddi bulmuş ve iptalleri AYM'ye için başvurmuştur. AYM, KHK'da sayılan konular arasında sit alanlarının bulunmadığı, itiraz konusu kuralların başvuruda bulunan mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından bu başvurunun reddine karar vermiştir⁴⁹². Bu karar, her ne kadar bu düzenlemeye ilişkin bir iptal kararı olmasa da, Anayasa Mahkemesinin yetkilerin konu bakımından kapsamını değerlendirme usulünü göstermektedir. Konu bakımından yetki sınırına işaret eden Danıştay kararları da bulunmaktadır⁴⁹³.

üçüncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanunun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemleri ile diğer iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak. (m.2/n)"

⁴⁹¹ AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 29.11.2012, RG. 22.02.2013-28567.

⁴⁹² "Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "gerekli görülen hallerde" ibaresi ve "veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir" bölümüyle de gerekli görmesi durumunda, içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapma, yaptırmaya, değiştirme ve resen onaylama görev ve yetkisi Bakanlığa verilmiştir. İtiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davaya konu nazım ve imar planı tadilatları, sit alanlarına ilişkindir. Sit alanlarının yukarıda belirtilen yerlerden olmadığı açıktır." AYM, E.2014/117, K.2014/111, 25/06/2014.

⁴⁹³ "Aynı şekilde, uyuşmazlık 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 Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği teklifinin ise Çankaya 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 Çankaya Belediye Başkanlığı ile Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı

648 sayılı KHK da iptal talebiyle Anayasa Mahkemesi önüne gelmiştir⁴⁹⁴. Yerel düzeyde uygulanacak planların yapımı görevinin merkezî idareye bırakılması kanun koyucunun takdirinde olmakla birlikte yerel yönetimlerin bu süreçten tamamen dışlanması imar planlarındaki uyumu bozacağı belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Yüksek Mahkeme düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı görmemiştir⁴⁹⁵. Bugün 644 ve 648 sayılı KHK ile verilen yetkiler, 1 sayılı CBK m.97'de de çok geniş şekilde yer almaktadır⁴⁹⁶.

İlerleyen bölümlerde üzerinde durulacağı merkezi idarenin imar planlama yetkisinin bu kadar geniş düzenlenmesi, ayrıca özel kanunlarla buna ilave yetkiler de tanınması, esasında merkezi idare tarafından şehir planlamasına üst ölçekli planlar ile

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 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, temyiz istemine konu edilen Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararının 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin kısmında isabet bulunmadığı, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin kısmında ise sonucu itibarıyla isabetsizlik bulunmadığı görülmektedir.” D6D, E.2022/440, K.2022/6053, T. 24.5.2022. Lexpera.

⁴⁹⁴ İptali istenen düzenleme: “ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, **Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin** etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.”

⁴⁹⁵ AYM, E.2011/106, K.2012/192, 29/11/2012.”...İmar planlarının yapımı ve değiştirilmesi, temelde belediyelerden başlayıp merkezî yönetime kadar çeşitli düzeylerdeki karar verme süreci sonunda tamamlanır. Yerel ölçekteki gereksinimlere getirilen çözümlerin aynı zamanda ülkenin genel ihtiyaçlarıyla da uyumlu olması gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu planlar, merkezî yönetimin vesayet yetkilerini kullanarak yerel yönetimlerle birlikte gerçekleştirdiği siyasal, hukuki ve teknik belgelerdir. Bu planların yapımı, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında anayasal, yasal ve teknik düzeyde işbirliği ve uyumu gerektirebilir. Bakanlar Kurulunca kamu yararı gözetilerek belirlenen projeler kapsamında kalan alanlar ile ülke güvenliği için büyük önem taşıyan milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları ve özel güvenlik bölgeleriyle ilgili etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını yapma görev ve yetkisinin Bakanlığa verilmesi kanun koyucunun takdiri kapsamındadır. Kurallarda belirtilen alanların dışında kalan yerlerde imar planlarını yapma yetkisi yerel yönetimlerde kalmaya devam ettiğinden, düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırmayı ve etkisiz kılmayı amaçladığı söylenemez. Kaldı ki, bu alanlardaki planlama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmekle birlikte ruhsatlandırma yetkisi yerel yönetimlerde bırakılarak yerel yönetimlerin imar ve yapılaşma sürecinden tamamen dışlanması engellenmiştir...”

⁴⁹⁶ Bu düzenlemenin CBK ile yapılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu hk. bkz. Muratoğlu, a.g.e., s. 177, dn. 334.

yön ver(e)mediğinin de bir işareti sayılabilir. Merkezi idareye nazım ve uygulama planlarını yönlendirmek bakımından verilen görev ve yetki ile standartlar getirmesi pekala mümkünken en alt düzeyde planların yapımına müdahil olması üzerinde düşünülmesi gereken bir husustur⁴⁹⁷.

B. Karayolları Genel Müdürlüğünün İmar Planları Üzerindeki Belirleyici Etkisi

6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Hizmetleri Hakkında Kanun'un "karayolu güzergâhının tespiti" kenar başlığını taşıyan 19. maddesinin birinci fıkrasına göre Genel Müdürlük (Karayolları Genel Müdürlüğü); otoyol, Devlet ve il yolları ağına giren karayolu güzergâhlarına ve bunların değişikliklerine ilişkin planlarını hazırlayarak, belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerde imar planlarına işlenmesini belediye veya ilgili kurum ve kuruluşlardan talep eder. Belediye veya ilgili kurum ve kuruluşlar, karayolu güzergâhlarına ilişkin söz konusu planlara varsa itirazlarını en geç otuz gün içinde bildirir. Bu süre sonunda itiraz edilmemişse güzergâh planları, ilgili kurum veya kuruluşlar açısından imar planına esas olmak üzere kesinleşir. İlgili kurum ve kuruluşlarca itiraz edilmesi halinde ise karayolu güzergâh planlarına yapılacak itirazlar Genel Müdürlükçe değerlendirilerek, itiraz tarihinden itibaren en geç yirmi gün içinde sonuçlandırılır. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde ise karayolu güzergâh planları, il özel idareleri veya ilgili kurum ve kuruluşlarla koordine edilmek suretiyle Genel Müdürlükçe doğrudan tayin ve tespit edilir ve uygulaması bu çerçevede yapılır. Bu fıkra hükümlerine göre son halini alan yol güzergâh planları Ulaştırma ve Altyapı Bakanının onayı ile yürürlüğe girer. Bakan bu yetkisini Genel Müdüre (Karayolları Genel Müdürü'ne) devredebilir.

Belediye veya ilgili kurum ve kuruluşlar mevcut imar planlarını kesinleşen karayolu güzergâh planlarına uygun olarak en fazla 60 gün⁴⁹⁸ içinde revize etmezlerse

⁴⁹⁷ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 589-594.

⁴⁹⁸ Kanun taslağında inceleme süresinin başta 30 gün olmasının mahalli idarelerin yeterli incelemeyi yapmak bakımından tercih ve iradelerin yansıtılmasında yeterli olmayabileceği ifade edilmiştir. **Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Bayram Meral ve 20 Milletvekilinin;5539 Sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile**

karayolu güzergah planları Genel Müdürlükçe imar planlarına işlenir.(m.19/2 ve 19/3) Bu düzenlemeler karayolları bakımından planları onaylamaya yetkili birimlerin “bağlı yetki” içinde olduklarını belirtmektedir⁴⁹⁹.

Ayrıca Belediye ve mücavir alan sınırları dışında, erişme kontrolü uygulanan karayolu çevresinde, ilgili idare tarafından imar düzenlemesi yapılmadan önce, Genel Müdürlüğün olumlu görüşünün alınması hakkındaki emredici bir hüküm getirmektedir. Olumlu görüş almadan planlar kesinleşemeyecektir.(m.17/4)

İmar planı değişikliği yahut hazırlanmasında pek çok kamu tüzel kişiliğinin görüşleri alınmakta, kimi zaman “uygun görüş” şeklinde bir zorunluluk da yüklenmektedir. Fakat Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’na bağlı bir kamu kurumu olan Genel Müdürlüğe(4 sayılı CBK, m.210) verilen yetkinin mahiyeti ve imar planına ilişkin diğer yetkilerden üstün konumu, yalnız bir hizmet bakımından sınırlı olsa da mahalli müşterek ihtiyacı aşan nitelikte bir kamu hizmeti karayollarının planlanmasının öncelikle ele alındığını göstermektedir. Karayollarına ilişkin bu yetki belirlemesine dayanarak planlarda belirginleşen tercihler şehirlerin şekil almasında çok tesirli olmuştur⁵⁰⁰.

Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları(1/788,2/226), s.49. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c072/tbmm23072120ss0499.pdf> (Çevrimiçi), 04 Temmuz 2022.

⁴⁹⁹ D6D, E.2016/11077, K.2019/1274, T.11.3.2019, Lexpera. Bir başka kararda Belediye Başkanlığı, karayolu yapımı sırasında onaylanan 1/1000 ölçekli imar planındaki kavşakların yapılmadığı gerekçesiyle, kavşakların yol yapım projesine işlenerek yol yapım çalışmalarında uygulanması talebiyle KGM’ye başvurmuş ancak talebi reddedilmiştir. Red işleminin iptali davasında mahkeme inceleme sonucunda plandaki kavşakların yapılmadığı gerekçesiyle işlemi iptal etmiştir. “Kara yolları projesi ülke çapında uygulanan kara yollarını ve bağlantılarını gösteren proje olduğundan ve yukarıda belirtilen kanun hükmü uyarınca anılan projelerin imar planına işlenmesi konusunda ilgili Belediyenin **bağlı yetki içerisinde bulunduğundan**, başka bir ifadeyle imar planlarının kara yolu projesine uygun olması ve öncelikle kara yolları projesinin uygulanması gerektiğinden aralarında trafik ve ulaşım konusunda uzman bilirkişinin bulunduğu bilirkişi heyetine mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak kara yolu projesinin bütününe göz önünde bulundurulması suretiyle uyumsuzluğa konu imar planında belirlenen kavşakların yapılmasının gerekli olup olmadığı, ulaşım yoğunluğu, kavşak mesafe şartları, trafik güvenliği açısından değerlendirme yapılarak imar planında bulunan kavşakların karayolu projesine işlenmesi ve yol yapım çalışmalarında uygulanmasının uygun olup olmadığının ortaya konulmasından sonra dava hakkında karar verilmesi gerekmektedir.” D6D, E. 2017/1581, K. 2017/8232, T. 25.10.2017, Lexpera.

⁵⁰⁰ KGM’nin tercihlerinin belirleyiciliği ve hazırlanan planların ana kararları üzerindeki etkilerinin hk. 1985 yılında Ankara için hazırlanan plana dair bir anektod için bkz. Tekeli, **Türkiyenin Kent Planlama...**, s.12-13. “Bu planın yapıldığı dönemde Ankara çok tehlikeli hava kirliliği sorunlarıyla karşı karşıya olduğu için, kent formunu kirlilik sorununu en aza indirecek şekilde belirlemeye çalışmıştık. Planda önerilen çevre yolu günümüzde gerçekleştirilmiş olan çevre yolundan merkeze çok daha yakından geçiyordu. Karayolları kendi projesinde her zamanki ısrarcılığını sürdürünce, bugünkü çok az kullanılan, kent içi trafiğin hafifletilmesine hiçbir katkısı olmayan çevre yolu yapılmış oldu.”

C. Kamu Hizmetinin Aksamasının İmar Planları Bakımından Görünümü

Kamu hizmetinin eksik veya geç işlemesi yahut hiç işlememesi idarenin sorumluluğuna sebep olmaktadır. Bir kamu hizmeti sayılan planlamanın da eksik işlemesi, geç işlemesi yahut hiç işlememesinin doğuracağı sorumluluk hususuna karar vermek çok kolay olmasa da faaliyetin bu niteliğinin sebep olduğu yetki düzenlemelerinden bahsedilebilir. Mevzuatta bu başlığı taşıyan iki düzenlemeye işaret edilebilir. 5393 s. Belediye Kanunu m.57 bu hususu düzenlemektedir. Belediye hizmetlerinin ciddi şekilde aksadığının sulh hukuk hakimisi tarafından belirlenmesi ve hizmette aksamanın yine de giderilemediği halde İçişleri Bakanı validen aksaklığı giderilmesini isteyebilir. 5302 s. İl Özel İdaresi Kanunu m.40 da benzer usulü düzenlemektedir.

Hizmette aksamanın imar hukuku boyutu denilebilecek durumlarda idarelere yetkiler verilmiştir. 1 sayılı CBK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'ne idari vesayet kapsamında *“ilgili idareler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak”* şeklinde verilen yetki bunun bir örneğini teşkil etmektedir. Daha önce 29.6.2011 günlü, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname m.7/1-h fıkrası aynı düzenlemeyi getirmiştir. Bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmiştir. Yüksek Mahkeme bu maddenin mahalli idarenin yerine geçerek icrai karar alma yetkisini düzenlemediğine işaret etmektedir. Madde, yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması halinde olduğu gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla merkezî idareye verilen, yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisinin bir görünümü olduğu gerekçesiyle 127. maddeye aykırı bulmamıştır⁵⁰¹.

Yine bu kapsamda zikredilebilecek düzenleme İK m.9/4 düzenlemesidir. Buna göre Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında,

⁵⁰¹ AYM, E. 2011/100, K. 2012/191, T. 9.11.2012.

kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar⁵⁰².

Planlama hizmetinin aksaması tehlikesi karşısında öngörölmüş bu düzenlemelerin bir süre şartına bağlanmış olmaları ölçölü sayılmaları için yeterli değildir. Hizmette aksamayı düzenleyen hükümlerde ciddi bir aksaklığın mahkeme kararıyla aranması karşısında burada plan yapılmamasının ne türden bir aksaklığa sebep olduğu tespit edilememektedir..

VI. İmar Planlarında “Özel Amaç”ın Yetkiler Üzerindeki Etkileri

Önceki bölümlerde incelenmiş olan planların da bütün mekânsal planlar gibi bir alanın koruma ve kullanma dengesini de gözetten yahut gözetmesi gerektiği ifade edilen düzenleyici işlemler olduğu söylenebilir. MPYY m.7/1-f hükmü, planlama ilke ve esasları hakkında, plan türleri bakımından bir ayırım gözetilmeksizin “*Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esastır.*” şeklinde yaptığı belirlemenin de bütün planlar bakımından geçerli olacağına şüphe yoktur. Tüm

⁵⁰² Bakılan uyuşmazlıkta, İlçe Belediyesi tarafından kabul edilen 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin iki kez Büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanmaması üzerine, İlçe Belediyesi tarafından Bakanlığa yapılan başvuru ile bu konuda Büyükşehir Belediyesiyle arasındaki ihtilaflın giderilmesi istenilmiş, bu suretle uyuşmazlık Bakanlığın önüne gelmiştir. Her ne kadar Bakanlık tarafından dava konusu imar planlarının 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesinin hangi fıkrası kapsamında onaylandığı belirtilmemiş ise de uyuşmazlığın Bakanlık önüne gelme şekline bakıldığında, dava konusu plan değişikliklerinde Bakanlığın re'sen harekete geçmediği görölmüş, bu bakımdan dava konusu imar planı değişikliklerinin 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrası kapsamında değil, iki belediye arasında ortaya çıkan ihtilaflın giderilmesi amacıyla aynı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında onaylandığı sonucuna ulaşılmıştır. Yine kanunda nazım imar planının onaylanması konusunda büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyelerine tanınmış bir yetki bulunmadığından, nazım imar planı konusunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bir ihtilaftan söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca Bakanlığa tanınan yetkinin ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının onaylanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları gidermeye yönelik olduğu açıktır. Bu açıklamalar kapsamında dava konusu işlem incelendiğinde, İlçe Belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi arasındaki ihtilaf 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin olmasına rağmen, Bakanlık tarafından iki Belediye arasında ortaya çıkan ihtilaflın giderilmesi amacıyla onaylanan plan değişikliklerinde uyuşmazlık konusu 5 numaralı bölgede hem 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği hem de 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği yapıldığı görölmüş, nazım imar planı konusunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında planların onaylanması hususunda bir ihtilaf olamayacağından, Bakanlık tarafından 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca onaylanan dava konusu 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı, hukuka aykırılığı tespit edilen 1/5000 ölçekli nazım imar planına dayanılarak tesis edilen 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine yapılan itirazın zımnen reddine ilişkin işlemde de mevzuata uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. E. 2020/92, K. 2021/4709, T. 30.03.2021. Danıştay Bilgi Bankası.

plan çalışmalarının da özünde bir koruma planı olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir⁵⁰³. Ancak bazı alanlar için özel statüler oluşturmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu planlara ilişkin imar rejiminin, imar planlaması için genel kanun olan 3194 sayılı İK dışında farklı kanunlarda düzenlenmesi⁵⁰⁴ ve düzenleme konularına ilişkin coğrafi alanların özel bir imar rejimine tabi kılınmış olması sebebiyle “özel amaçlı imar planları”nın ayrı bir kategori olarak değerlendirilmesi gerektiğine işaret edilmektedir⁵⁰⁵. Zira bu planlar yetkili makam, plan yapılış usulü ve içerikleri bakımından önemli farklılıklara sahiptirler.⁵⁰⁶ Özel statüler belirlenirken mekânların fiziki özellikleri dikkate alınabileceği gibi(mesela riskli alan bölgenin jeolojik yapısıyla alakalı olabilir, doğal sit alanlarında o bölgenin kendine has özellikleri dikkate alınabilir), belli bir mekânda meydana gelen ilişkiler de belirleyici olabilir(gecekondü bölgesi, özelleştirme kapsamındaki taşınmazın bulunduğu alan). Dolayısıyla bu alanlarda yetkinin dikkat edilmesi gereken boyutunun planlama yapılacak alanın özel statüsünü tespit ile planları onaylamak şeklinde iki şekilde dikkate alınması gerekmektedir.

A. Koruma Faaliyetinin Planlama Yetkisine Etkisi

Anayasa’da Devlete tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri almak görevi verilmiştir.(m.63) Ayrıca herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının gerçekleşmesi için çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek de Devletin pozitif yükümlülüğüdür.(m.56) Anayasadan kaynaklanan koruma görevinin İdarenin faaliyetleri bakımından kolluk, kamu hizmeti, özendirme/destekleme faaliyeti boyutları ve bunların birbirleriyle ilişkilerini göz ardı etmemek gerekmele birlikte⁵⁰⁷ faaliyetin konusu ve usulleri bütün olarak

⁵⁰³ Perihan Kiper, “Koruma Amaçlı İmar Planı Kavramına Eleştirel Bir Bakış,” **Planlama**, 2005/1, S.31, 2005, s.26.

⁵⁰⁴ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.240.

⁵⁰⁵ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.243.

⁵⁰⁶ **a.e.**

⁵⁰⁷ Aydın Gülan, “Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları,” **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan Cilt-2**, İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2009, s. 1957.

değerlendirildiğinde kolluk yönünün ağır bastığı da ifade edilmektedir⁵⁰⁸. Koruma faaliyetinin niteliği gereği bu planlarda merkezi idareye ağırlık verildiği söylenebilir. Ayrıca bu kapsamda değerlendirilecek imar planlarının yapılmasının farklı ve ayrıntılı bir usule bağlanması merkezi idarelerin ve mahalli idarelerin takdir yetkisini sınırlandıracak denetim mekânizmaları ve kurulların mevcudiyetinin bu planlar bakımından ayırt edici bir vasıf olduğuna işaret edilmelidir.

Koruma amaçlı planlar uzmanlık gerektiren özel statülü bir mekânda, mekânın niteliklerini göz önüne alarak düzenleme yapmanın bir aracıdır⁵⁰⁹. Koruma amaçlı imar planları esasında ayrı bir işlem türü değildir⁵¹⁰. Ancak imar planlarının daha ziyade “prospektif”, tahmin etmeye dayalı verilerle alakalı olması karışında koruma amaçlı planların “retrospektif” verilere dayanmasının planlamada ve planların yorumlanmasında ortaya çıkardığı farklılıklar böyle bir ayrımı makul kılmaktadır⁵¹¹. Bu kapsamdaki planlardaki yetki ve usule ilişkin belirlemelerin kamu malları ile yakın ilişkisini de vurgulamak gerekmektedir⁵¹². 2865 sayılı kanundaki “*Devlete, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzelkişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarda varlığı bilinen veya ileride meydana çıkacak olan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları Devlet malı niteliğindedir.*” (m.5) belirlemesi de kamu malının niteliği gereği farklı planlama yetki ve usulleri getirilmesinin bir sebebi olarak zikredilebilir. Ayrıca bu nitelik hukukun, korunacak varlıkların niteliklerine göre koruma usul ve esaslarını düzenleyip, özel kişiler bakımından mülkiyeti sınırladığı gibi İdarenin planlarında da takdir yetkisine ilişkin sınırlamalar getirmektedir⁵¹³.

⁵⁰⁸ Hasan Gök, **Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, 2020, s.45.

⁵⁰⁹ **a.e.**

⁵¹⁰ Ayrı bir işlem türü olmamanın yanında “koruma”nın esasında tüm mekânsal planlarda mündemiç bir unsur olduğuna da işaret edilmektedir. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.252.

⁵¹¹ Mehmet Çubuk, Safa Erkün, Akın Eryoldaş, “Türkiye’de Tarihi Kent Dokusuna İmar Müdahalesi(Kastamonu Örneği) ve Tarihi Kentlere Kamu Müdahalesi(Fransa Örneği),” **Türkiye 11. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, Ankara, 1989, s. 77-80.

⁵¹² Bu nesnelerin hukuki rejimi hakkında doğrudan bir belirleme yapanlar olduğu gibi bir ara statüden de bahsedilmektedir. Kültür ve tabiat varlıkları, kimi zaman özel mülkiyette olmalarına rağmen kamusal sınırlamalara tabi olduklarından, statülerinin “özel mülk ile kamu malı arasında ortalama bir yer” olduğu ifade edilmiştir. Aydın Gülan, **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1999, s.22.

⁵¹³ Ilgın Özkaya Özlüer, “Sit Alanlarının Planlanması,” Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2018, s. 294.

Koruma nesneleri yalnız iç hukuk bakımından değil uluslararası sözleşmeler gereği de özel bir statüye sahip olabilmektedir. Nitekim Danıştay, Nemrut Dağı'na ilişkin uzun devreli gelişme revizyon planını, Türkiye'nin 16.11.1972 tarihli Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşmesinin tarafı olduğundan, UNESCO Dünya Miras Listesine giren ülkemizdeki varlıklar yönünden; ulusal mevzuatın yanı sıra katılım ve onay işlemi yapılarak ulusal mevzuat ile bütünlük oluşturan Kültürel ve Doğal Mirasın Korunması Sözleşmesine uygun olarak hareket edilmesi gerektiğinden hareketle, uluslararası koruma mevzuatı bakımından da değerlendirilerek iptal etmiştir⁵¹⁴. Bu örneğin de gösterdiği gibi, 244 sayılı kanunun 3. maddesine göre Bakanlar Kurulunun 23.05.1982 günlü, 8/4788 sayılı kararı ile onaylanıp Resmi Gazetenin 14.02.1983 günlü, 17959 sayılı nüshasında yayımlanarak yürürlüğe giren bir sözleşmenin yükümlülükleri ile alakalı bir plan ile alınacak kararların “mahalli müşterek ihtiyaç” kapsamını aşar nitelikte olduğu söylenebilir.

1. Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması

Koruma amaçlı imar planı 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu m.3/8'de tanımlanmaktadır⁵¹⁵. Bir alanın sit alanı olarak ilan edilmesi bu alanda “koruma amaçlı imar planı” yapılmasını zorunlu kılar. (2863 sayılı K. m.17) 2865 sayılı Kanunda “sit’e ilişkin genel bir tanıma yer verilmiş⁵¹⁶ ve ayrıca “doğal sit”

⁵¹⁴ D6D, E.2012/1191, K.2015/2381, T.16.04.2015, DD, Y.2015, S. 139, s.34-56.

⁵¹⁵ “Koruma amaçlı imar plânı”; bu Kanun uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânlardır.” Koruma amaçlı imar planı hazırlama ilkeleri ise MPYY m.27’de düzenlenmiştir.

⁵¹⁶ “...tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.” m.3/a-3)

tanımlanmıştır⁵¹⁷. “Kentsel sit”, “tarihi sit”, “arkeolojik sit” ve “karma sit” olarak tasnif edilebilecek türlerdeki alanların tanımları ise Kanunda yer almamaktadır⁵¹⁸. Mevcut tanımlara bakıldığında ise sit kavramının bölgesel bir korumayı ifade ettiği. Bu kapsamda kültür veya tabiat varlığının tekil olarak koruma altına alınması yerine sit sınırları içerisinde kalan varlıkların tamamının korunması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla sit alanı ilanı, bu alan içerisinde yer alan taşınmazlar, tescilli eser statüsünde olmasa bile kültür ve tabiat varlıklarını koruma mevzuatına tabi hale gelmektedir⁵¹⁹. Bu alanları düzenleyen imar planlarının yapılış usulüne ve yetkiye ilişkin belirlemeler de planın konusu sebebiyle farklılaşmaktadır. Yetkinin birden fazla idare arasında paylaştırıldığı, farklı idareler tarafından birden fazla kararın alındığı bir usul izlenmektedir⁵²⁰.

Korunacak alanı tespit etme yetkisine sahip birimler, alanın niteliği göz önüne alınarak bir belirlenmiştir⁵²¹. “Arkeolojik”, “kentsel”, “kentsel arkeolojik” ve “tarihi” sit alanlarının tescilini yapmak Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun görevidir⁵²². Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından kurulur⁵²³. Doğal sit alanlarında görevli birimler ise Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonlarıdır. Ancak bölge komisyonlarının aldıkları kararlar Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’nden başlamak üzere denetime tabi tutulmaktadır. Tescil kararı, bölge komisyonu tarafından değerlendirildikten sonra Çevre ve

⁵¹⁷ “... jeolojik devirlere ait olup, ender bulunmaları nedeniyle olağanüstü özelliklere sahip yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan korunması gerekli alanlardır.” m.3/a-13)

⁵¹⁸ Bu sit türlerinin bir kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığı, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu İlke Kararları ile Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik’te tanımlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Gök, **Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020, 2. Baskı, s.84-113.

⁵¹⁹ a.e., s.76.

⁵²⁰ a.e., s. 129.

⁵²¹ 2011 yılına kadar kültür ve tabiat varlıkları bir bütün olarak ele alınmıştır. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu bu varlıkların bulunduğu alanlara ilişkin karar almak bakımından tek yetkili kuruldur ayrıca kültür ve tabiat varlıklarının tespit, tescil ve ilanı için de tek bir usul öngörülmüştür. Kültür varlıkları ile tabiat varlıklarının farklı bakanlıklar eliyle ve farklı ilkelerle korunmasına ilişkin değişiklikler, 644 ve 648 sayılı KHK ile mevzuata girmiştir. Bkz. Ilgın Özkaya Özlüer, a.g.e., s.97.

⁵²² Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği m.11/1-a.

⁵²³ Kültür Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu ve Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları Yönetmeliği m.8/1.

Şehircilik İl Müdürlüğü'ne gönderilmektedir⁵²⁴. İl Müdürlüğü alınan kararda eksiklik veya hata görürse kararı bölge komisyonuna geri göndermektedir⁵²⁵. Karar geri gönderilmezse, tescil kararı, onayı alınmak üzere Bakan onayına sunulmakta, tescil ve ilan Bakanın onayı ile yapılmaktadır. Ancak tescil kararı yapı yasağını içeriyorsa, bu durumda Bakan onayı da yeterli olmamakta, tescil işlemi Cumhurbaşkanlığı kararı ile tamamlanmaktadır⁵²⁶. Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının tek başına karar alabilmesine rağmen Tabiat Varlıkları Koruma Bölge Komisyonlarının tek başlarına karar alamamasının, tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tescilini sınırlandırma düşüncesinin bir ürünü ve bu yönüyle geçmiş dönemlerde koruma sınırlarını zorlayan bazı uygulamalara tepki niteliğinde olduğuna işaret edilmektedir⁵²⁷. Tescil kararı Bakanlığın internet sitesi ve Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle ilan edilmektedir⁵²⁸. İlanın, usulüne göre hazırlanıp kabul edilmiş önceki planlar bakımından da “durdurucu” etkisi vardır⁵²⁹.

Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik ile koruma amaçlı imar planlarının “idareler” tarafından yapılacağı belirtilmiştir.(m.5) “İdareler” ise “*Büyükşehir belediyelerini; belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeleri; bu sınırlar dışında il özel idarelerini ve ilgili mevzuatları uyarınca plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahip kurum ve kuruluşlarını*” ifade etmektedir.(m.4) Dolayısıyla koruma amaçlı imar planları, sit alanının belediye ve mücavir alan sınırları içinde olması halinde ilgili belediyenin, bu sınırların dışında olması halinde il özel idaresinin onaylayacağı işlemlerdendir⁵³⁰.

⁵²⁴ Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.14/2.

⁵²⁵ Tabiat Varlıklarını Koruma Komisyonları Kuruluş ve Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik m.14/3.

⁵²⁶ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.109/2.

⁵²⁷ Gök, **a.g.e.**, s. 24.

⁵²⁸ Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlıklarının ve Sitlerin Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik m.8/3.

⁵²⁹ “Bir alanın koruma bölge kurulunca sit olarak ilanı, bu alanda her ölçekteki plân uygulamasını durdurur. Sit alanının etkileşim-geçiş sahası varsa 1/25.000 ölçekli plân kararları ve notları alanın sit statüsü dikkate alınarak yeniden gözden geçirilerek ilgili idarelerce onaylanır.”(2863 sayılı Kanun, m.17/a-1) Durdurma, o plana dayanarak işlem tesis edilmesine mani olacağı gibi şayet sit alanı ilanından önce hazırlanmış ve ilan ile birlikte uygulama imkanı kalmayan plan hakkında açılmış iptal davası hakkında “karar verilmesine yer olmadığı” kararı verilmelidir. Oğuz Sancakdar, **Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, İstanbul, Adalet Yayınevi, 2021, s. 385.

⁵³⁰ Doğal sit alanları ayrıca değerlendirilecektir.

Ancak mezkur planlar, özel nitelikte bir alanda ve konuda karar alınması sebebiyle, hazırlık ve onay aşamaları bakımından genel amaçlı imar planlarından farklı usullere tabidirler.

Koruma amaçlı imar planları, Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu veya Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının “uygunluk” kararları alınmadan onaylanamaz.(MPYY, m.27/1-d) Bu hususta olduğu gibi eski eserler, kültür ve tabiat varlıkları, sit alanları gibi özellikli faaliyet alanları bakımından aranan “uygun görüş” alma mecburiyeti “önceden uygulanan idari vesayet” şeklinde tarif edilebilmektedir⁵³¹. Aynı sebeple bunun bir danışmadan ziyade “ortak karar alma usulü” olarak değerlendirildiğine işaret edilmektedir⁵³². Uygun görüşün alınmaması işlemin iptal edilmesi sonucu doğuracağı gibi, Danıştay görüş alan idare için görüş doğrultusunda işlem tesis etmek hususunda “bağlı yetki”nin söz konusu olacağına işaret etmektedir⁵³³. Doğal sit alanları haricinde, koruma amaçları planların hazırlanmasında Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının belirleyici olduğu⁵³⁴ bir ilişki kurulmaktadır⁵³⁵. Koruma amaçlı imar planlarını hazırlama ve onaylama yetkisi belediyelere ve özel idarelere verilmiş olsa da, aslında koruma bölge kurulu tarafından uygun görülen planlar hakkında imar planı yapmaya yetkili idarelerin onay zorunluluğunun bulunması ve süresinde onaylanmayan planların kesinleşerek yürürlüğe giriyor olması, “onaylama” yetkisinin aslında planla üretilecek kararların

⁵³¹ İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 168.

⁵³² Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt 1**, Bursa, Ekin, 3. Baskı, 2019, s. 97.

⁵³³ “Yukarıda yer verilen Kanun hükmü uyarınca, sit alanlarında hazırlanması gereken koruma amaçlı imar planlarının koruma bölge kurulunun uygun gördüğü şekliyle ilgili idare tarafından onaylanması mümkün olup, bu konuda ilgili idarenin bağlı yetki içerisinde bulunduğu; dava konusu taşınmazların kısmen ticaret alanı olarak belirlenmesine ilişkin revizyon nazım imar planının aynı kurul tarafından 2009 yılında uygun bulunduğu, bu doğrultuda kabul edilen revizyon uygulama imar planının İstanbul II Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kuruluna sunulması üzerine, anılan Kurul’un uyuşmazlığa konu kararı ile üst ölçekli nazım imar planında değişiklik yapılmadan alt ölçekli imar planında taşınmazların fonksiyonunda değişikliğe gidildiği görülmüştür.” D6D, E.2016/4797, K. 2018/6946, T. 20.9.2018. Lexpera.

⁵³⁴ Iğın Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s.382. Gök, **a.g.e.**, s.129.

⁵³⁵ “Koruma bölge kurulunda görüşülen ve uygun görülen koruma plânları onaylanmak üzere ilgili idarelere gönderilir.” 2863 sayılı Kanun m.17/a-4.

içeriğini belirlemeye yönelik bir takdir yetkisi olmadığını⁵³⁶ göstermektedir⁵³⁷. Dolayısıyla Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurullarının koruma amaçlı imar planı onaylama yetkisi olmasa da “uygun görüş” düzenlemesi sebebiyle plan kararları üzerinde esas belirleyici kurulların kararları olmaktadır. Bu sebeple bu alanlardaki planlamanın, planlanacak alanın “mahalli” niteliğine karşın, kültür varlıklarını da ilgilendirmesi sebebiyle, ulusal nitelikte hedefler dikkate alınarak mahalli idarelerin inisiyatifine bırakılmadığı söylenebilir⁵³⁸. Koruma amaçlı imar planlarında değişiklik yapılması ya da planların yürürlükten kaldırılması da yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği koruma kurullarının onayını gerektirmektedir⁵³⁹.

⁵³⁶ Meseleye farklı bir açıdan bakıldığında ise, bu alanlarda planları mahalli idarelerin onaylamasının incelenmiş bir koruma anlayışını yansıttığı düşünülebilir. Nitekim “Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulaması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik” m.5/c koruma anlayışı bakımından incelenmiş bir tavra işaret etmektedir. “(Değişik ibare:RG-5/1/2017-29939) İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğüne yetki verilerek hazırlatılabilir. Belediyeler koruma amaçlı imar planlama çalışmalarının program ve bütçesini hazırlayarak (Değişik ibare:RG-5/1/2017-29939) İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü’nün yıllık bütçesi oluşturulmadan önce (Değişik ibare:RG-5/1/2017-29939) İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğüne müracaat eder ve bu amaçla belediyelere aktarılacak üzere (Değişik ibare:RG-5/1/2017-29939) İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü bütçesine yeteri kadar ödenek konur. İl özel idareleri ise bütçelerinde koruma amaçlı imar planlarının yapımı için ödenek ayırırlar.” Gerçekten masraflı olabilecek böyle bir plan için mahalli idareleri teşvik etmek usulünün, mahalli müşteriye ihtiyaç kapsamını aştığı kabul edilebilecek bu planlar bakımından öngörülmesi dikkat çekicidir. Mahalli ihtiyaçları göz önüne almayan koruma anlayışının eski tarihli(1984) bir eleştirisi için Bkz. Turgut Cansever, “Koruma Planlaması ve Fiziki Planlama İçin Öneriler,” **Ev ve Şehir**, İstanbul, İnsan Yayınları, 1994, s. 132. “Anıtlar Yüksek Kurulu’nun sit koruma kararları ise hayatı donduran, kısıtlayan, tek yönlü, halkın katkısını ve yörenin fiziki, iktisadi, sosyal, kültürel meselelerini göz önüne almayan, bu meselelerin çözümü için yol ve imkan göstermeyen emredici kararlardır.”

⁵³⁷ “Diğer bir ifade ile, ilgili idarelerin koruma kurulu kararları çerçevesinde bağlı yetkileri söz konusudur. Esasen burada kullanılan “onaylama” ifadesi yanıltıcı olmaktadır. Çünkü bir idareye onama yetkisi verilmesi, aynı zamanda onamama iradesinin de olmasını gerektirir.” Melikşah Yasin, “Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci,” **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.59, Ocak 2006, paragraf 35. (Çevrimiçi) <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=KORUMA%20AMA%C7LI%20%DDMAR%20PLANLARININ%20YAPILI%DE%20S%DCREC%DD&kimlik=1168084565&url=makaleler/myasin-1.htm> (Çevrimiçi), 13 Mayıs 2022. “...Öte yandan yine yasanın yukarıda belirtilen hükmü uyarınca koruma kurullarının, koruma amaçlı uygulama planlarını değerlendirmesi sonucu uygun görüp görmemek yetkisi bulunduğu tartışmasız olduğuna göre bu yetkinin planda değişiklik yapma önerisini de içerdiği ve bunun idareleri bağlayıcı nitelikte olduğu kuşkusuzdur. Başka bir anlatımla koruma amaçlı planların belediye ve valiliklerce yapılması sırasında yapılaşma ve diğer koşullar yönünden koruma kurulu kararları çerçevesinde ancak bağlı yetkileri bulunmaktadır.” D6D, E. 1993/965, K. 1993/1768, T. 04.05.1993, Akt. Gök, **a.g.e.**, s.130.

⁵³⁸ Yasin, **a.e.**, paragraf 27-28.

⁵³⁹ “Söz konusu alanda davacıya ait parselleri de kapsayacak şekilde daha önce onaylanmış ...1/5000 ve 1/1000 ölçekli tüm planların iptaline karar verildiği ancak söz konusu kararın 2863 sayılı Kanun’un yukarıda bahsedilen 17. maddesi gereğince Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca onaylanmadığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla ortada henüz Koruma Kurulunca onaylanarak kesinleşmiş bir belediye meclisi kararının bulunmaması karşısında Mahkemece söz konusu kararla Ulus Tarihi Kent Merkezi Koruma Islah İmar Planının iptal edildiğinden bahisle anılan plana dayanılarak tesis edilen

Doğal sit alanlarındaki koruma amaçlı imar planlarında 2863 sayılı Kanun'un 17. maddesinde belirlenen kuralların dışına çıkılarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanan Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik hükümler ile farklı bir usul öngörülmüştür. Buna göre doğal sit alanlarını kapsayan koruma amaçlı imar planlarında, diğer sit alanlarının aksine, bakanlık asıl belirleyici konumundadır. Yönetmeliğin 7/4. maddesi gereğince planlar Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü nezdinde oluşturulacak Plan İzleme Kurulu tarafından değerlendirilecektir. Diğer sit alanlarında plan yapımında belirleyici koruma kurulları olurken, doğal sit alanlarında koruma kurullarının muadili olan koruma komisyonları koruma amaçlı imar planlarını sit sınırlarının doğruluğu ve ilke kararlarına uygunluk açısından⁵⁴⁰ sınırlı şekilde inceleyebilecektir⁵⁴¹. 1 sayılı CBK m.109 Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne çok geniş yetkiler vermiştir. Buna göre “c) *Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak,*” , “ç) *Tabiat varlıkları, doğal, tarihi, arkeolojik ve kentsel sitler ile koruma statüsü bulunan diğer alanların çakıştığı yerlerde koruma ve kullanma esaslarını ilgili bakanlıkların görüşünü alarak belirlemek ve bu alanların kısmen veya tamamen hangi idarelerce yönetileceğine karar vermek, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylamak,*” genel müdürlüğün görevidir. Maddede ilgili bakanlıkların görüşünün alınacağı ifade edilmekle birlikte bu görüşün niteliğinin karara ne etki edeceği belirsizdir. Bu durumun kültür varlıklarının korunmasında uzmanlaşan ve kültürel sitlerin planlanması bakımından en etkili yapı olan koruma kurullarının devreden çıkarılması neticesi doğurma tehlikesi barındırdığından, üstelik koruma amaçlı imar planları bakımından, doğal sitler

dava konusu parselasyon işleminin iptaline karar verilmesinde isabet görülmediğinden, İdare Mahkemesince işin incelenmesi suretiyle yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” D6D, 2006/5047 E, 2007/1095 K, T.23.03.2007, DD., S.116, 2007, s.194-196. Hasan Gök, **a.g.e.**, s.128-129. Ayrıca bkz. Oğuz Sancakdar, Pınar Yağcı, Şükür Taşyıldız, Ezgi Çırak, **a.g.e.**, s. 415.

⁵⁴⁰ Korunan Alanlarda Yapılacak Planlara Dair Yönetmelik m.7/3.

⁵⁴¹ Hasan Gök, **a.g.e.**, s. 131.

bakımından uzmanlığı bulunmayan bir idareyi karma sitlerin planlanması bakımından tek yetkili haline getirdiğinden koruma amacından uzaklaştırıldığı yönünde eleştiriye sebep olmaktadır⁵⁴². Bu yetki belirlemesi imar planları bakımından yetki karmaşasının özellikli bir boyutunu teşkil etmektedir. Kültür varlıklarına ilişkin kurullar hakkındaki tespitler karşısında “*tabiat varlıklarına ve doğal sitlere ilişkin görev yapan komisyon yapılanmasının, Bakanlığa hiyerarşik olarak bağlı bir birim olarak düzenlendiği ve çalışma usul ve esaslarının kurullardan çok farklı ve ayrıksı bir görünüme sahip olduğuna*” dikkat çekilmektedir⁵⁴³.

Koruma kurullarının aldıkları kararların niteliği gereği özerkliğe sahip olmalarının önemi de vurgulanmaktadır⁵⁴⁴. Bu bakımdan üyelerinin seçimi, atama şekli ve güvencelerinin tekrar düzenlenmesi ve bağımsız idari otorite benzeri bir yapıya kavuşturulmaları gerektiği belirtilmektedir⁵⁴⁵.

Son olarak, “sit alanı” ilan edilmemiş bir alanda da korunması gerekli kültür varlığı bulunabilir. Sit alanı olarak belirlenmediğinden koruma amaçlı imar planı yapılmayan, ancak içerisinde korunması gerekli kültür varlığı bulunan alana yönelik imar planının ilgili belediye meclisince kabul edilmesi yeterli olmakla birlikte, üzerinde tescilli eser bulunan taşınmaz ile koruma alanı bakımından ilgili Kültür Varlıkları Koruma Bölge Kurulunun “uygun görüşünün” alınmaması, planın iptal edilmesine sebep olacaktır⁵⁴⁶.

⁵⁴² Ilgın Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s. 384.

⁵⁴³ Ilgın Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s.98.

⁵⁴⁴ Ilgın Özkaya Özlüer, **a.g.e.**, s.143.

⁵⁴⁵ Oğuz Sancakdar, Pınar Yağcı, Şükür Taşyıldız, Ezgi Çırak, **Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2021, s. 624-625.

⁵⁴⁶ “Üzerinde tescilli eser bulunan uyumsuzluk konusu taşınmazın işlevinin imar planında belediye hizmet alanı olarak belirlenmesinin tescilli taşınmazın kullanımını değiştirdiği, ayrıca inşai ve fiziki müdahale de gerektirebileceği açık olduğundan bölge sit alanı olmasa da imar planlarının tescilli eserin bulunduğu parsel ve koruma alanlarına yönelik kısımlarına ilişkin olarak yukarıda belirtilen Yasa hükmü uyarınca koruma bölge kurulunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir. Bu durumda, 1/5000 ölçekli nazım imar planında belediye hizmet alanı işlevinin getirilebileceği, belediye hizmet alanının içeriğinin 1/1000 ölçekli uygulama imar planında belirlenebileceğinden anılan gerekçede isabet bulunmadığı anlaşılmakta birlikte koruma bölge kurulunun uygun görüşü alınmadan, usule aykırı olarak onaylanan dava konusu planların iptali yolundaki kararda sonucu itibariyle isabetsizlik görülmemiştir.” D6D, E.2018/7349, K.2021/11287, T.13/10/2021.

2. İstanbul Boğaziçi Alanında İmarla İlişkin Yetkiler

İK m.4'te sayılan istisnalardan birisi de Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarılan 1983 tarihli 2960 sayılı Boğaziçi Kanunudur⁵⁴⁷. Kanunun amacı “İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir.”(m.1) Bu alanın korunmasına ilişkin ayrı kanuni düzenleme gerektiği yönünde önerilere daha eski tarihlerde de rastlanabilmektedir⁵⁴⁸. İmar planlarının yapılma usulü ile imar planlarında yetkiler, kanunun bir parçası olan nazım ve uygulama imar planında⁵⁴⁹ tespit edilen alanlara göre belirlenmektedir. 2960 sayılı Kanun'un 2. maddesinde belirlenen⁵⁵⁰ bu coğrafi alanlar, hem plana ilişkin alınabilecek kararların içeriğini konu bakımından belirlemek suretiyle takdir yetkisini sınırlandırmak, hem de yer bakımından yetkili idareleri belirlemek bakımından işleve sahiptir. Muayyen bir alana dair tekil imar düzenlemelerine doğrudan kanunda yer verilmesinin, normlar hiyerarşisi ve işlemin niteliği bakımından ortaya çıkardığı

⁵⁴⁷ Kanun tasarısı hakkında burada detaylı olarak ele alınmayacak ama ilgi çekici tartışmalar için bkz. **Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt II, 186. Birleşim**, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK/d01/c011/mgk_0101186.pdf.

⁵⁴⁸ “(...) bu mekânın tanzim edilerek değerlendirilmesi, ilk olarak, bilâhare Millî ve Bölgesel ölçüde bir tanzim projesine yer verecek olan ve yine park sahası içinde lüzumlu ekipman ve organizasyonla alâkalı ana hatları ihtiva edecek «turistik ve rekreatif bir tanzim programının» yerleştirilmesini ve (Millî Parklar mevzuatının ölçüsü dışında bir teklif olduğu cihetle) Boğaziçi Millî Parkı için bir özel kanunu ve nihayet bir millî politika ile onun tatbikatı için lüzumlu icra organının yaratılmasını gerekli kılmaktadır.” Mehmet Çubuk, “Boğaziçi Mekânı ve Tanzimi Sorunu,” **Mimarlık**, Y.6, S. 5, 1968, s. 26.

⁵⁴⁹ 2960 sayılı Kanun'da (m.2) yer alan, “Boğaziçi Alanı”, “Boğaziçi sahil şeridi”, “geri görünüm bölgesi” ve “etkilenme bölgesi” tanımlarında “22/07/1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planda gösterilen” alan ve bölgelere, “öngörünüm bölgesi” tanımında ise “22/07/1983 tarihli 1/1000 ölçekli imar uygulama planında gösterilen” bölgeye atfen düzenleme yapılmış olmasının, kanuna ekli bir düzenleyici işleme atfı yapılması sebebiyle eşine rastlanması zor, enteresan bir örnek niteliğinde olduğuna dikkat çekilmektedir. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 349 vd.

⁵⁵⁰ “a) Boğaziçi Alanı; Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları bu Kanuna ekli krokide işaretli ve 22/7/1983 onay tarihli nazım planda gösterilen alandır.

b) Boğaziçi sahil şeridi; Boğaziçi kıyı kenar çizgisi ile 22/7/1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen hat arasında kalan bölgedir.

c) Öngörünüm bölgesi; Boğaziçi sahil şeridine bitişik olan ve 22/7/1983 tarihli 1/1000 ölçekli imar uygulama planında gösterilen bölgedir.

d) Geri görünüm bölgesi; öngörünüm bölgesine bitişik olan ve 22/7/1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen coğrafi bölgedir.

e) Etkilenme bölgesi; öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri dışında 22/7/1983 tarihli ve 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen ve Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm ve geri görünüm bölgelerinden etkilenen bölgedir.”

tartışmalar bir tarafa bırakılırsa⁵⁵¹, Kanunda planlarda tadilat yapılabileceği de düzenlendiğinden, bu alanı düzenleyen imar planlarında idari işlem ile değişiklik yapılması mümkündür. Nitekim Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinin dahi turizm alanı ilanı ile büyük değişikliklere sahne olduğu ifade edilmektedir⁵⁵².

2960 sayılı Kanun ile Boğaziçi alanında kanunda belirlenen amaçlar doğrultusunda yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu, imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğünden müteşekkil özel bir yapı kurulmuştur.(2960 s. Kanun m.6) Kanuna ekli planda sınırları belirlenen alanlarda planların hazırlanması ve onaylanması kanuna göre oluşturulmuş bu organların yetkisindedir. Kanunun ilk halinde, o dönemde imar planlarına ilişkin merkezi idarenin vesayet yetkisinin⁵⁵³ ötesinde, esas olarak merkezi idarenin karar verici olduğu söylenebilecek bir plan yapma usulü öngörülmüştür.⁵⁵⁴ Dolayısıyla kanunda bu özel alanla ilgili yetki paylaşımında merkezi idareye mutlak bir ağırlık verildiği söylenebilir.

⁵⁵¹ Tartışmalar için bkz. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 259-354.

⁵⁵² Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2008, s. 86.

⁵⁵³ Bkz. İkinci Bölüm: III-C-3.

⁵⁵⁴ Buna göre, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu kararıyla Boğaziçi İmar Müdürlüğünce hazırlanan imar planları Boğaziçi İmar Müdürlüğünce otuz gün süre ile asılarak ilan edilir. İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları bu süre içinde plana itiraz edebilirler. Boğaziçi İmar Müdürlüğü bu planları itirazları ile birlikte inceler ve planlara görüşünü de ekleyerek itiraz belgelerinin tümü ile birlikte İstanbul Belediye Başkanlığına, Belediye Başkanlığı da bu tarihten itibaren en geç bir ay içinde gerekli incelemeleri yaparak İmar İdare Heyetine gönderir.(m.10/1) İmar İdare Heyeti planları aynen veya düzelterek onay için İmar ve İskân Bakanlığına gönderir.(m.10/2) İmar planı Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulunun onayı ile yürürlüğe girer.(m.10/3) Plan değişiklikleri de aynı usulle yapılır.(m.10/4) Dolayısıyla, planlar belediye meclisi tarafından hazırlanmamaktadır.

Organların oluşturulmasında da merkezi idare belirleyicidir. Boğaziçi İmar Müdürü, en az lisans düzeyinde yükseköğrenim görmüş kişiler arasından, İstanbul Belediye Başkanının inhası, İstanbul Valisinin teklifi üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca atanır. Müdür yardımcıları, Müdürde aranan şartları taşıyan kişiler arasından aynı usulle atanır.(m.9/2) Boğaziçi İmar İdare Heyeti ise İstanbul Valisinin başkanlığında İstanbul Belediye Başkanı, İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü, İl İmar Müdürü, İl Sağlık Müdürü, Defterdar, Boğaziçi İmar Müdürü, İstanbul Belediyesi İmar Müdürü, Vali ve Belediye Başkanının tayin edecekleri birer uzman, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek ilgili bilim dalı öğretim üyesi olmak üzere oniki üyeden oluşur. Gerekliğinde ilgili kurum ve kuruluşların temsilcileri toplantılara çağrılabilir. Boğaziçi İmar İdare Heyetinin sekreteryaya hizmeti Boğaziçi İmar Müdürlüğünce yapılır.(m.8/1) Bu düzenlemelere bakıldığında kararların alındığı kurullarda kısmen “katılım” öngörülse bile netice itibarıyla kurulların merkezi idarenin iradesi doğrultusunda olduğu görülmektedir.

3194 sayılı İK m.46 düzenlemesi ile imar planlarında mahalli idarelerin yetkilendirilmesine paralel olarak, yukarıda aktarılan organlar kaldırılmıştır⁵⁵⁵. Düzenlemeye göre “Boğaziçi Sahil Şeridi” ve “öngörünüm” bölgelerindeki uygulamalar İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca, “geri görünüm” ve “etkilenme” bölgelerindeki uygulamalar da ilgili ilçe belediye başkanlıklarınca yapılacaktır⁵⁵⁶. Bununla birlikte Boğaziçi İmar Müdürlüğü mezkur değişiklik ile tüzel kişiliği kaldırılarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bir organı olmuştur ve kanunun ilk halinde bakanlık tarafından atanan Boğaziçi İmar Müdürü İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından atanmaya başlanmıştır. İmar planlarında yetkili idarelerde değişiklik yapan bu düzenleme iptal başvurusuna konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi *“Dava konusu maddede amacın, Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm, geri görünüm ve etkilenme bölgelerindeki uygulamalarla görevlendirilen bazı kuruluşların kaldırılması ve bunların görev ve sorumluluklarının ilgili belediye başkanlıklarına devredilmesi olduğuna ve bir yerinden yönetim idaresi olan belediyelerin de, Boğaziçi alanında yapılacak uygulamada, Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesinin gereği olarak, gerek kıyılarla sahil şeritlerinin kamu yararına kullanımını sağlamaya ilişkin Anayasa’nın 43. maddesi ve gerek tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ile ilgili Anayasa’nın 63. maddesi ve bu maddeye göre çıkarılan 2863 sayılı Yasayı göz önünde bulunduracakları kuşkusuzdur”* gerekçesiyle mezkur değişikliklerin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir⁵⁵⁷. Kararda düzenlemenin yalnızca Kanunun amacı açısından değerlendirilmiş olup idari teşkilata ilişkin Anayasal ilkelere ve imar planlarında yetkiye ilişkin değerlendirme bulunmamasına dikkat çekilmektedir⁵⁵⁸.

3194 sayılı İK m.46 ile “kaldırılan” organlar arasında sayılan Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu’na, yine 3194 sayılı İK’da m.48 ile 2960 sayılı

⁵⁵⁵ “Bu Kanunla 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 6 ncı maddesine göre kurulan organlar kaldırılmıştır. Bu kuruluşların görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilen çerçevede dahilinde İstanbul Büyük Şehir ve ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yürütülür.”(m.46/1)

⁵⁵⁶ “Şöyle ki : 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 2’nci maddesinde belirlenen ve 22/7/1983 onay tarihli plana göre Boğaziçi alanında gösterilen “Boğaziçi Sahil Şeridi” ve “Öngörünüm” bölgelerindeki uygulamalar İstanbul Büyük Şehir Belediye Başkanlığınca, “geri görünüm” ve “etkilenme” bölgelerindeki uygulamalar da ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca yapılır.”(m.46/2)

⁵⁵⁷ AYM, E.1985/11, K.1986/29, 11/12/1986.

⁵⁵⁸ M. Ayhan Tekinsoy, “Boğaziçi Kanununda Öngörülen İmar Düzeni,” Zabunoğlu Armağanı, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, 2011, s.715-716.

Kanun'un 10. Maddesi değiştirilerek yetkiler verilmiştir. Düzenlemeye göre, “Boğaziçi Alanı” için yapılan planların revize edilmesi, “sahil şeridi” ve “öngörünüm” bölgelerinde İstanbul Büyükşehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra “Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu” onayı ile yürürlüğe girecektir. Bu düzenleme sebebiyle kurul varlığını devam ettirmiştir ve 05.02.2019 tarihli ve 709 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile *“Cumhurbaşkanının veya katılamadığında Cumhurbaşkanlığı Yardımcısının başkanlığında, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, İçişleri Bakanı, Kültür ve Turizm Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Tarım ve Orman Bakanı ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanından oluşur. Bakanların katılamadığı toplantılara ilgili bakan tarafından görevlendirilecek bir bakan yardımcısı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının katılamadığı toplantılara ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri katılır.”* şeklinde yeniden oluşturulmuştur. Dolayısı ile imar planlarının hazırlanması ve kabulüne ilişkin usulün kanunun ilk haline nazaran mahalli idareler lehine değişmiş olduğu söylenebilir de, koruma amaçlı imar planlarına⁵⁵⁹ benzer şekilde imar planları üzerinde bir idari vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

Boğaziçi Kanunu kapsamındaki yetkiler aktarıldıktan sonra, Boğaziçi Alanı'nın imar hukuku bakımından yetki çatışması doğuran bir alan olduğuna işaret etmek gerekmektedir. Boğaziçi Alanı'nın tamamı sit alanı olarak tespit edildiğinden 2863 sayılı Kanun kapsamında sit alanı hükümleri dikkate alınacaktır, her iki tarafında kıyı ve sahil şeridi bulunması sebebiyle 3621 sayılı Kıyı Kanunu hükümleri dikkate alınacaktır, Turizm alanları sebebiyle 2634 sayılı Kanun da uygulama alanı bulabilecektir. Hepsi istisna olarak sayılan ve özel kanun niteliğindeki bu kanunlardan hangisinin uygulanacağı Danıştay 1. Dairesinin istişari bir kararına da konu olmuştur⁵⁶⁰. Kararda öncelikle kanun tarihleri dikkate alınarak bir belirleme yapılmaktadır, buna göre: *“2960 sayılı Boğaziçi Kanununun, hem sonradan yürürlüğe giren kanun olması hem de söz konusu alan için özel kanun olması itibarıyla Turizmi Teşvik Kanunu ve Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa göre öncelikle*

⁵⁵⁹ İkinci Bölüm VI-A-1.

⁵⁶⁰ D1D., E. 1993/60, K. 1993/88, T. 17.05.1999.

uygulanması gerektiği konusunda duraksama olmamak gerekir.” 3621 sayılı Kıyı Kanunu’nun ise Boğaziçi Kanunundan sonra yürürlüğe girmesine rağmen meseleyi özel kanun-genel kanun çatışması şeklinde ele alan Daire, neticede Boğaziçi Kanununun uygulanması gerektiğine karar verilmiştir⁵⁶¹.

Boğaziçi alanının tamamı tarihi ve doğal sit alanı statüsünde⁵⁶² olduğundan, planların yapılış usulü ayrıca “koruma amaçlı imar planları”nın usulüne tabidir⁵⁶³. Aynı zamanda birden fazla sit statüsünün çakışması sebebiyle de alanda çakışan alanlar protokolü uygulanmaktadır⁵⁶⁴. Bu takdirde bu alanda yetkili idare bu husus göz önüne alınarak belirlenecektir⁵⁶⁵.

⁵⁶¹ “Sorun, 2960 sayılı Kanundan sonra 17.4.1990 tarihinde yürürlüğe giren 1.7.1992 günlü 3830 sayılı Kanunla değişik 3621 sayılı Kanunun 3. maddesinde yer alan “Özel kanunlar uyarınca belirlenmiş veya belirlenecek yerlerde, özel kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerine uyulur” şeklindeki hükmünden kaynaklanmaktadır. (...) 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 3. maddesinde de Boğaziçi alanının korunması ve geliştirilmesinde ve imar mevzuatının uygulanmasında göz önünde bulundurulması gereken genel esaslar sıralanmıştır. Bu hükümlere göre, Boğaziçi alanında yer alan kültürel ve tarihi değerler, doğal güzellikler ile doğal yapı her zaman korunacak, bu alan doğal ve tarihi çevreye uyum gözetilerek güzelleştirilecek ve geliştirilecek ve bu yerlerdeki kültür ve tabiat varlıklarının onarımına öncelik verilecektir. Ayrıca aynı maddede Boğaziçi alanındaki kıyıların ancak kamu yararına kullanılabileceği, Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde turizm ve rekreasyon amacıyla ayrılan alanlara toplumun yararlanmasına ayrılan yapı yapılacağı ve bu yapıların amaç dışı kullanılamayacağı, yine Boğaziçi sahil şeridinde ancak toplumun yararlanacağı dinlenme, gezinti ve turizm tesislerinin imar planlarına uygun olmak şartıyla yapılabileceği, kıyı ve sahil şeridindeki boş alanların veya boşalan alanların aynı şekilde değerlendirileceği öngörülmüştür. 2960 sayılı Boğaziçi Kanunun 20. maddesinde ise, o tarihte yürürlükte bulunan 6785 sayılı İmar Kanunu ve 2805 sayılı Kanunun ve diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Görülüyor ki Boğaziçi Kanunu, gerek şehircilik ve imar, gerekse kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve nihayet bölgenin turistik yapısı da göz önünde bulundurulmak suretiyle bölge için çok özel ve Nazım İmar Planıyla uygulama planları ve harita esas alınarak yürürlüğe konulmuş kendine özgü bir Kanundur. Bu kanunla, Kanunda sınırları belirlenmiş alanlar bir bütün olarak ele alınıp uyulması gereken ilkeler saptanmıştır. Bu bağlamda, Kıyı Kanununun yürürlüğe girmesi ile, kıyı kenar çizgisini belirleyen ve Boğaziçi Kanununa aykırı düşen hükümlerinin, bu alanda Boğaziçi Kanununun konu, kapsam ve nitelik bakımından Kıyı Kanununa aykırılık taşımayan hükümlerini de ihlal etmeksizin uygulama olanağı bulunmamaktadır. Böyle bir uygulama, Boğaziçi Kanununun, tüm hükümlerini uygulamaz hale sokacağı gibi yasaların ileriye dönük olarak uygulanacağı, geriye dönük uygulamaya olanak veren özel hükümler getirilmedikçe belirlenmiş hukuki statüleri ve durumları etkilemeyeceği yolundaki genel kurala da ters düşer. Belirtilen nedenlerle Boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgelerinde öncelikle 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiğine karar verildi” D1D., E. 1993/60, K. 1993/88, T. 17.05.1999.

⁵⁶² Sait Karabulut, **a.g.e.**, s. 59-72.

⁵⁶³ Bkz. Üçüncü Bölüm VI-A-1.

⁵⁶⁴ <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/Eklenti/5079,en-son-protokol-metni-2982012.doc?0> , (Çevrimiçi), 14 Eylül 2022.

⁵⁶⁵ “Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, 2960 sayılı Kanuna göre gerekli görüldüğü takdirde Boğaziçi Alanı için yapılan planların revize edilmesi, “geri görünüm” ve “etkilenme” bölgelerinde plan yapma yetkisinin nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına, uygulama imar planı açısından ise ilgili ilçe belediye başkanlıklarına, “sahil şeridi” ve “öngörünüm” bölgelerinde ise İstanbul Büyük Şehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu

Boğaziçi Kanununda yetkilere ilişkin değişiklikler yapacak bir tasarının gündemde olduğu da ifade edilmektedir⁵⁶⁶. Değişikliklerle İBB'nin yetkilerinin, bir sonraki başlıkta değinilecek türden bir "mekâna bağlı kamu kurumu" (Boğaziçi Başkanlığı) kurulmak suretiyle bu kamu tüzel kişiliğine verilmesi ön görülmektedir. Tasarının bu şekilde gerçekleşmesi halinde Boğaziçi Alanında yetkilerin daha da merkezileştiği bir düzen meydana gelecektir⁵⁶⁷.

3. Koruma ve Mekâna Bağlı Kamu Kurumları

"Çanakkale deniz ve kara savaşlarının meydana geldiği Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanının tarihi, kültürel ve manevi değerleri ile doğal dokusunun korunması, yaşatılması, geliştirilmesi, tanıtılması, gelecek kuşaklara aktarılmasına ilişkin hususları düzenlemek" amacıyla 19 Haziran 2014 tarihli ve 19.06.2014 tarihli ve 6546 sayılı "Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanı Hakkında Bazı Düzenlemeler Yapılmasına Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. 703 sayılı KHK ile Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı'na ilişkin kanuni düzenlemeler ilga edilerek ve ilgili "Alan Başkanlığı", "Kültür ve Turizm Bakanlığı" ile ilgili bir kuruluş şeklinde, 4 sayılı CBK'da düzenlenmiştir⁵⁶⁸. 6546 sayılı Kanun ile 4 sayılı

onayı ile yürürlüğe gireceği anlaşılmaktadır. / 644 sayılı KHK ve 2863 sayılı Kanunun Ek-4 maddesi ile de, tarihi ve doğal sit alanları gibi ilgili mevzuat hükmünde sayılan korunması gerekli önemli alanlar için, **bu alanların koruma amacının merkezi yönetim tarafından sağlanması gözetilerek**, bu amaçla kurulan Tabiat Varlıkları Koruma Genel Müdürlüğüne, her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak yetki ve görevinin verildiği görülmektedir./ Bakılan davada, Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Şehir Merkezine Bağlı Etkilenme Bölgesi sınırları içerisinde niteliği gereği korunan ve yapılaşma şartları Yasa ile sınırlanan uyuşmazlık konusu taşınmazların işlem tarihinde yürürlükte olan 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinin ç bendinde ifade edilen doğal ve tarihi sit alanında yer aldığı gözetildiğinde, bu kapsamdaki taşınmazlar yönünden planlama yetkisinin anılan alanları koruma amacıyla kurulmuş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Kuruluna ait olduğu açıktır. /Uyuşmazlıkta, 1/1000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planı değişikliği, Beşiktaş Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararı ile kabul edilmiş, Kültür ve Turizm Bakanlığı İstanbul III Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun ... tarih ve ...sayılı kararı ile düzeltilerek uygun bulunmuş, ... tarih ve ...sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İstanbul 4 Numaralı Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararı ile de imar planı değişikliği teklifinde sit alanı açısından sakınca bulunmadığı yönünde görüş bildirilmiştir. /Bu itibarla, dava konusu edilen işlemin **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından onaylanması gerekirken**, yetkili olmayan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin uyuşmazlığa konu ... tarih ve ...sayılı kararı ile onaylandığı anlaşıldığından, tesis edilen dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır." D6D, E. 2020/3387, K. 2021/4, T. 18.1.2021, Lexpera.

⁵⁶⁶ Sait Karabulut, **a.g.e.**, s.163.

⁵⁶⁷ Tasarıya ilişkin detaylı bilgi için bkz. **a.e.** , s. 163-179.

⁵⁶⁸ 4 sayılı CBK, m.93-103.

CBK hükümlerine göre hazırlanan, Tarihi Alanın korunması, geliştirilmesi, yönetimi, tanıtılması, koruma esasları ve kullanma şartlarının belirlenmesi, bölgenin sağlıklılaştırılması, yenilenmesi, açık alan sistemi yaya dolaşımı, taşıt ulaşımı ve altyapı tesislerinin tasarım esasları ile bölge halkının sosyal ve ekonomik yapısının iyileştirilmesi konularında hedefler, stratejiler ve kararları belirleyen ve onaylanan her tür ve ölçekteki “tarihi alan” planları, Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanacaktır.(m.94/1-f). Tarihi Alanın her tür ve ölçekte planlarını hazırlamak, hazırlatmak ve uygulamak ise Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığının görevidir. (m.96/1-ç) Dolayısıyla 19/6/2014 tarihli ve 6546 sayılı Kanuna ekli harita ve koordinat listesinde sınırları belirtilen ve anılan Kanunla Başkanlığa tahsis edilen Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alanında imar planı yapma yetkisi bu düzenlemelere göre tespit edilecektir.

Benzer bir kamu kurumu olan ve doğrudan CBK ile kurulan⁵⁶⁹ Kapadokya Alan Başkanlığına belirli bir coğrafi alanda planlama konusunda verilen yetki de koruma amaçlı yaklaşım bakımından özgün örneklerden birini teşkil etmektedir. Buna göre Kapadokya Alanı Nazım İmar Planının, Üst Ölçekli Kapadokya Alan Planına uygun olarak hazırlanacağı tespit edilmiştir⁵⁷⁰. Bu hükümle Kapadokya Alanında, yeni bir tüzel kişilik kurmanın yanında özel amaçlı bir üst ölçek plan yapma zorunluğu getirilmiştir. Planı hazırlarken göz önüne alınacak veriler de yine yeni bir düzenleyici işlem ile belirlenmiştir. Kapadokya Alan Yönetim Planının, Üst Ölçekli Kapadokya Alan Planı kapsamında belirlenen strateji, eylem ve yönetim modelinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak hazırlanacağı öngörülmüştür⁵⁷¹. Planlar arasındaki ilişki bakımından, İK’da benimsenen “varsa” şeklinde takdir yetkisi öngören bir ibarenin mevcut olmamasına da ayırıcı bir vasıf olarak işaret edilebilir.

⁵⁶⁹ Kapadokya Alan Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG. T. 01.06.2019, S. 30791.

⁵⁷⁰ Kapadokya Alan Planları Yapımı ve Yürürlüğüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.3/1-ı, m.8/1.

⁵⁷¹ Kapadokya Alan Planları Yapımı ve Yürürlüğüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, m.3/1-j, m.7/1.

B. Sektörel Sebepler ve Yetki Düzenlemeleri Arasındaki İlişki

1. Sanayi Alanlarında Planlama

Ekonomik bakımdan çok belirleyici olan sanayi özel düzenlemelere konu olmakta, idare hukuku bakımından yeni inceleme ve tartışma konuları doğurmaktadır⁵⁷². Geniş olarak “sanayi alanları” şeklinde tanımlanabilecek alanlar, farklı amaçlar gözetilerek 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 4737 sayılı Endüstri Bölgeleri Kanunu ve 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Uzun yıllar kentsel yerleşme alanları içinde yer alan sanayi alanları çevreye etkileri sebebiyle kentsel alanlardan uzaklaşmış yeni tanımlar ile farklı alanlarda konumlanmışlardır⁵⁷³. Bu gerekçe OSB’lerin varlık sebebi olarak da 4562 sayılı kanunda yer almaktadır⁵⁷⁴. Sanayinin mekânla ilişkisinin çok boyutlu ve kritik vasfı da imar hukuku boyutunda kendine özgü düzenlemelere konu olmaktadır.

İK m.8/d’ye, 7033 sayılı Kanun⁵⁷⁵ m.29 eklenen cümle ile mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında, organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgesine ilişkin kararların alınması ve bu kararlarda değişiklik yapılmasının Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının uygun görüşüne tabi olduğu belirtilmiştir. Sanayi için yer seçiminin mahalli etkileri olabilirse de sanayi için çok önemli olan mekân seçiminde Bakanlığın uzmanlığı ve sanayi bölgelerinin özellikli yönü “uygun görüş” şeklinde kendini gösteren bir “katılma” gerektirdiğini düşündürmektedir⁵⁷⁶. Bu “uygun

⁵⁷² Onur Kaplan, “Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve İşlemlerinin Yargısal Denetimi,” **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları No: 65, Cilt 1**, Ankara, Yıl: 2020, s. 637.

⁵⁷³ Erdal Köktürk, Erol Köktürk, **a.g.e.**, s. 720.

⁵⁷⁴ “h) Organize Sanayi Bölgesi (OSB): Sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak, çarpık sanayileşme ve çevre sorunlarını önlemek, kentleşmeyi yönlendirmek, kaynakları rasyonel kullanmak, bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak, sanayi türlerinin belirli bir plan dâhilinde yerleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, sınırları tasdik edilmiş arazi parçalarının imar planlarındaki oranlar dâhilinde gerekli ortak kullanım alanları, hizmet ve destek alanları ve teknoloji geliştirme bölgeleri ile donatılıp planlı bir şekilde ve belirli sistemler dâhilinde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve bu Kanun hükümlerine göre kurulan, planlanan ve işletilen, kaynak kullanımında verimliliği hedefleyen mal ve hizmet üretim bölgelerini,”

⁵⁷⁵ RG. 01.07.2017/30111

⁵⁷⁶ Madde gerekçesi şu şekildedir: “OSB’lerde yatırım için yeterli parsel olmasına rağmen yerel yönetimler sanayi alanları üretmekte ve bu durum özellikle kentleşme anlamında çarpık sanayileşmeye yol açmaktadır. Yerel idarelerin sanayi alanları üretmeleri OSB’lerde, yapılan altyapı yatırımlarının katma değere dönüşümünü engellemekte ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bu nedenle madde ile,

görüş”ün bütün plan kademeleri için aranması sanayinin tesir ettiği alanın genişliğine işaret etmektedir.

Endüstri Bölgeleri Yönetmeliği⁵⁷⁷ m.13 imar planlarını düzenlemektedir. Buna göre endüstri bölgesi imar planı nazım ve uygulama planı olmak üzere Bakanlık veya yönetici şirket tarafından hazırlatılabilecek ve Bakanlıkça onaylanacaktır. Bu düzenlemelerde de yetkili bakanlık, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’dır.

4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu ise yine benzer bir belirleme yapmaktadır: *“Bölgelerdeki planlama sürecinde imar planları ve değişiklikleri, parselasyon planları ve değişiklikleri, çıkacak yönetmeliğe uygun olarak Bölgenin yönetici şirketince hazırlanır ve Bakanlık tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. Kesinleşen imar planları, bilgi için ilgili kurumlara gönderilir. Arazi ve bina temini, planlama ve projelendirme, alt yapı ve üst yapının inşası ile ilgili harcamalar yönetici şirkete aittir.”*(m.4/3)

İmar planları birer idari işlem olmaları sebebiyle, diğer başlıklarda doğal olarak kamu hukuku tüzel kişilerinin yetkilendirilmiş olduğu görülmektedir. İdari faaliyetlerin görülüşüne katılan özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem yapabilmesi konusu idare hukuku bakımından tartışılan bir meseledir. Bu tartışmanın bir boyutunu, niteliği konusunda tereddüt bulunan tüzel kişilerin, tüzel kişiliğinin türü konusunda kanuni bir belirlemeden yoksun bulunması teşkil etmektedir⁵⁷⁸. Kanuni düzenleme ile açıkça özel hukuk tüzel kişiliği nitelemesi yapılan kimi tüzel kişilikler bakımından tereddütler ortadan kalkmaktadır. 2000 tarih 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri

üst ölçekli plan kararlarının alınması ve bunlarda değişiklik yapılması sürecinde organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgeleri için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının uygun görüşünün alınması şartı getirilmektedir.”

Madde gerekçesine ilişkin literatürde de tespitlere rastlanmaktadır: “OSB’lere ilişkin önemli bir sorunu da illere dağılım ve doluluk oranları oluşturmaktadır. Türkiye’de ilk Organize Sanayi Bölgesi 1966 yılında Bursa’da açıldıktan sonra, günümüze kadar, illerin sanayi kapasitesine bakılmaksızın tüm illerde (Artvin dışında) en az bir, bazı illerde de birden fazla OSB açılmış ya da inşaat aşamasındadır. Mevcut durumda bitmiş OSB’lerde doluluk oranı ortalama % 64; kalkınmada öncelikli yöre kapsamındaki illerde yer alan OSB’lerde ise % 54’tür. Bunun nedenleri arasında ilin sanayi yatırım olanaklarının sınırlılığı yanında altyapısı tamamlanmış OSB alanlarının, alternatif alanlara göreli yüksek fiyatı gelmektedir. OSB’nin sunduğu olanaklara rağmen, alternatif alanlarda sanayi yatırımı yapılmasının önünde her hangi bir hukuki engelin olmaması da yatırımcıların kısa vadeli çıkarlarına uygun biçimde mekâna dağılmalarını cazip kılmaktadır.” **Belediye İmar İşleri El Kitabı**, Ed. Kübra Cihangir Çamur, Ankara, TODAİE, 2002, s. 82-83.

⁵⁷⁷ RG. 06.08.2019/30854

⁵⁷⁸ Meral Yıldırım, **İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu**, İstanbul, On İki Levha Yayınları, 2019, s.41.

Kanunu m.157 ile hukuki zemine kavuşan organize sanayi bölgeleri bunun en önemli örneği olarak gösterilmektedir.⁵⁷⁹ Planların hazırlık aşaması ile ilgili husus, planları onaylayanın Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olması sebebiyle yine de çok farklılaşmış bir usul kabul edilmeyebilir. Özel kişilerin plan konusunda teklifte bulunması sanayi amaçlı planlara has bir özellik değildir. Ancak OSB faaliyete geçtikten sonra ise imar düzenine ilişkin kamu gücüne tekabül eden yetkilerin OSB tarafından kullanılması öngörülmektedir⁵⁸⁰. Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinde tespit edilen bu yetkiler kamu gücüne tekabül eden yetkililerdir: *“Yürürlüğe giren imar planına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili yapı ruhsatı, yapı kullanma izni (...) OSB tarafından verilir ve denetlenir.”*(m.42/1) Özel hukuk tüzel kişiliği vasfı kanunla belirlenmiş OSB’lerin bu işlemlerinin niteliği konusunda yüksek yargı yerlerinin kararları farklılık arz etmektedir⁵⁸¹. Fonksiyonel manada idari işlem sayılabilecek bu işlemlerin adli yargı yerlerinde görülmesi yönündeki kararlar ise eleştirilmektedir⁵⁸². İdari işlem niteliğinde işlem yapmak konusunda yetki verilmesinden başka kanun koyucu tarafından mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçların karşılanması amacıyla tanınmış yetkilerin özel hukuk kişisi olan OSB’lere devredilip devredilemeyeceği hususu da tartışma konusudur⁵⁸³.

2. Turizm Amaçlı İmar Planları

3194 sayılı İmar Kanununun 4. maddesinde sıralanan istisnalar arasında 12.03.1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu da yer almaktadır. 2634 sayılı Kanunun “Planlar” başlıklı 7. maddesi bu planlar hakkında yetkili idareyi belirlemektedir. Düzenlemeye göre: *“Kültür ve Turizm Bakanlığı, “kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri” ve “turizm merkezleri” içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re’sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. Kültür ve turizm*

⁵⁷⁹ a.e.

⁵⁸⁰ “4562 sayılı Kanun ile Organize Sanayi Bölgelerine tanınan yetki, bu alanda arazinin kullanımı, yapı ve tesislerin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili diğer bütün izinler ve ruhsatların verilmesi ve denetlenmesi ile sınırlı olup, sınırlı olarak tanınan bu yetkinin kullanılabilmesi için de Organize Sanayi Bölgelerinin faaliyete geçmiş olması gerekmektedir” D6D, E.2001/4866, K.2002/5400, T. 20.11.2002, Lexpera.

⁵⁸¹ Meral Yıldırım, a.g.e., s. 80.

⁵⁸² Onur Kaplan, a.g.m., s. 651.

⁵⁸³ Şerife Yıldız Akgül, “Yerel Yönetimlerin Görev Alanı ve Organize Sanayi Bölgesi Örneği,” **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.1 Yıl 2016.

koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde yer alan korunan alanlarda her ölçekteki plan teklifleri sadece Bakanlığa sunulur. İlgili kurul, kurum ve kuruluş görüşleri doğrultusunda Bakanlıkça incelenerek uygun görülen planlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Bu planlar, Bakanlık ile mutabakat sağlanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyon kararı da dahil en geç altı ay içinde sonuçlandırılır. Bu alanlarda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından plan hazırlanması veya hazırlattırılması durumunda; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılacak onamaya esas olmak üzere Bakanlığın uygun görüşü alınır.”

Buna göre öncelikle plan yapılacak alanın “kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgesi” yahut “turizm merkezi” ilan edilmesi gerekir. Cumhurbaşkanı kararı ile tespit ve Resmi Gazetede ilan edilen⁵⁸⁴ bu alanlar özel statü ve hukuki rejime tabi kılınmaktadır.(2634 sayılı Kanun 3/1-b) İlandan sonra plan yapılmaması halinde eski planlar geçerliliğini sürdürür⁵⁸⁵ bu bakımdan ilana, sit alanı ilanına benzer bir netice bağlanmamıştır. Planların varlığı özel statülü alana bağlı olduğundan, turizm merkezi ilanı kararının iptali halinde bu amaçlı imar planlarının da iptali söz konusu olacaktır⁵⁸⁶.

Bu alanlara ilişkin plan kademeleri de mevzuatta ayrıca belirlenmiştir. Üst düzey plan Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik’te⁵⁸⁷ tanımlanmıştır. Buna göre “*Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Planları: İçinde turizm türleri ile*

⁵⁸⁴ Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri ile Turizm Merkezlerinin Belirlenmesine ve İlanına İlişkin Yönetmelik m.8.

⁵⁸⁵ “Dosyanın incelenmesinden, dava konusu 1/25.000 ölçekli nazım imar planının Antalya Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.6.2005 günlü kararıyla kabul edildiği, bu dönemde dava konusu taşınmazın bulunduğu alanın turizm merkezi alanı olarak ilan edilmediği, alanın , 19.4.2007 günlü ve 2007/12050 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile turizm merkezi olarak ilan edildiği ve alanda planlama yetkisinin bu tarihten itibaren Kültür ve Turizm Bakanlığı'na geçtiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, işlemin tesis edildiği tarihte yetkili olan Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yapılan imar planına ilişkin alanın, daha sonra 19.4.2007 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile turizm merkezi ilan edilmesiyle, planın uygulanma imkanı kalmadığından bahsedilemeyeceğinden(...)” D6D, E.2008/3984, K.2010/3389, T.6.4.2010. Lexpera.

⁵⁸⁶ “Bu durumda, söz konusu bölgede Kültür ve Turizm Bakanlığınca plan yapılmasına olanak sağlayan 30.10.2006 günlü, 2006/11189 sayılı Bakanlar Kurulu kararının iptal edilmiş olması nedeniyle, bu karar esas alınarak hazırlanan ve onaylanan dava konusu “1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlarının” da iptaline karar verilmesi gerekmektedir.” D6D, E. 2008/7320, K. 2010/6851, T. 29.6.2010, Lexpera.

⁵⁸⁷ RG. 03.11.2003/25278. Bu belirlenmelerin yönetmelik ile yapılmasının kanunilik ilkesi bakımından eleştiriye açık olduğuna dikkat çekilmektedir. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 184.

kültür ve eğitim, eğlence, ticaret, konut ve her türlü teknik ve sosyal altyapı alanlarından bir veya daha fazlasını kapsayan, kendi içinde alt bölgeler ihtiva edebilen, bu kapsamda kaynaklar arasında koruma-kullanma dengesini ve sektörel kalkınmayı sağlayan, arazi ana kullanım kararlarını belirleyen, açıklama raporları ve plan notları ile bir bütün olan 1/25000 veya daha üst ölçekli fiziki planlardır.”(m.4/1-g) Bu plana dayanarak bölgede yapılacak çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları bakımından yetkili idare Kültür ve Turizm Bakanlığı olacaktır. Ancak bu bölgenin bir doğal sit olması halinde imar planı yapma yetkisi nasıl belirlenecektir? Yakın tarihli bir Danıştay kararında bu husus tartışılmaktadır⁵⁸⁸. Dava konusu imar planlarına konu alanının tamamı 25.09.1987 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan, sonrasında 31.01.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak sınırları genişletilen Bodrum-Türkbükü Doğusu Turizm Merkezi sınırları içerisinde yer almaktadır. İmar planına konu alanda aynı zamanda arkeolojik sit alanları ile doğal sit alanları yer almaktadır. Kararda koruma amaçlı imar planları ve turizm amaçlı imar planlarında yetki hususu aktarıldıktan sonra amaçsal yorum yapılması gerektiği ifade edilerek Bu tespit ve açıklamalar doğrultusunda, turizm merkezi sınırları ile doğal sit alanı ve benzeri koruma statüsü bulunan alan sınırlarının çakıştığı yerlerde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin Kültür ve Turizm Bakanlığına ait olduğu, anılan Bakanlıkça planların hazırlanması veya hazırlattırılması aşamasında, doğal sit alanlarına yönelik koruma kararlarının planlara yansıtılmasını teminen ilgili tabiat varlıklarını koruma bölge komisyonun kararı temin edilmek suretiyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından uygun görüş alınması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ D6D, E.2021/10635, K.2022/8530, T.11.10.2022, Lexpera.

⁵⁸⁹ “Bu doğrultuda, dava konusu planlama alanın turizm merkezi ilan edilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu kararının yürürlükte olup olmadığının sorulmasına dair Danıştay Altıncı Dairesinin 20/04/2022 tarih ve E.2021/10635 sayılı ara kararına cevaben Kültür ve Turizm Bakanlığının 30.09.2022 kayıt tarihli dilekçesinden, planlama alanının tamamında anılan turizm merkezi kararının halen geçerli olduğu anlaşıldığından ve idarenin kanuniliğini düzenleyen Anayasa hükmü gereğince idare hukukunda kamu düzeninden olan yetkinin ancak kanunla kendisine verilen makam tarafından kullanılması esas olduğundan, turizm merkezi sınırları içinde kalan uyumsuzluk konusu alanda davalı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylanan dava konusu 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı ile bu plan doğrultusunda III. Etaba yönelik onaylanan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında yetki unsuru yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” D6D, E.2021/10635, K.2022/8530, T.11.10.2022, Lexpera.

Bir alt başlıkta ele alınacak özelleştirme kapsamındaki imar yetkileri ile çatışmaya ilişkin ise Danıştay 1. Dairesinin istişari görüşü de bulunmaktadır⁵⁹⁰.

VII. Özelleştirme Programına Alınan Kuruluşlara Ait Arsa ve Arazilerde Planlama

Devletin, kamu mal ve hizmetlerinin dağıtımındaki rolünün küçülmesi ile bu mal ve hizmetlerin gerek üretilmesi gerekse dağıtımı bakımından piyasa ekonomisi ve ekonomi kurallarının hakim kılınması⁵⁹¹ yolu ile verimlilik ve etkililiğin artırılmasının bir aracı olarak özelleştirme zikredilmektedir⁵⁹². Bu amaç ve faaliyet alanı başta ekonomi olmak üzere hukuk, siyaset gibi farklı bilim dalları ile alakalıdır. Özelleştirme faaliyeti iktisadi boyutu olan bir faaliyettir çünkü devlet veya özel kesimin ekonomik faaliyetlerini ve piyasasının işleyişini etkilemektedir. Ayrıca Devletin faaliyet alanına ilişkin bir kanaat ile ilgili olduğundan siyasi bir niteliği mevcuttur. Devletin işlevlerini serbest piyasa ekonomisi karşısında sınırlandıran siyasi görüşlerin temel araçlarından biriysen, devletçi ekonomi görüşünü savunanlar tarafından karşı çıkılan bir

⁵⁹⁰ “(...) 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine tabi olarak belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerlerde belediyeye ait bulunan plan yapma yetkisi, sözü edilen Kanunun 9 uncu maddesinin ikinci fıkrası ile bu alanlarda 4046 sayılı Kanun uyarınca özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara ait arsa ve arazilerle sınırlı olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile Özelleştirme Yüksek Kuruluna verilmiş bulunmaktadır. Bu durumda 3194 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine 4046 sayılı Kanunun 41 inci maddesiyle eklenen ve içeriği itibarıyla ayrıksı ve sınırlı bir alana ilişkin bulunan 9 uncu maddenin ikinci fıkrası hükmünün, Kanunun 4 üncü maddesi kapsamında özel kanun niteliğinde olduğu söylenemez. Öte yandan, İmar Kanunu karşısında özel kanun niteliğinde olan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7 nci maddesinde, turizm bölgelerinde ve turizm merkezlerinde Turizm Bakanlığınca yapılan veya yaptırılan ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığına sunulan planların altı ay, haritalar ve kıyı kenar çizgisinin iki ay içinde onaylanacağı, Bakanlığın, turizm alanlarında ve turizm merkezlerinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onaylı nazım imar planlarına uygun olarak, turizm amaçlı imar uygulama planlarını değiştirmeye ve onaylamaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışında bulunan ve 2634 sayılı Kanuna göre turizm alanı ilan edilen bir yerde imar planı yapma ve yaptırma yetkisinin Turizm Bakanlığına ait olduğu, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde turizm alanı ilan edilen bir yerde aynı zamanda özelleştirme kapsamına alınan bir yatırım alanı olması durumunda da bu yerin turizm alanı olma niteliğini yitirmediği ve bu alanlarda önemleri ve özellikleri nedeniyle 2634 sayılı Kanuna göre Turizm Bakanlığının planlama yetkisinin devam ettiği sonucuna varılmıştır.” D1D, E.1999/154, K.1999/173, T.30/11/1999. Akt. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, dn. 1789.

⁵⁹¹ Hukuk-ekonomi ilişkisi ile günümüzde ekonomiye ilişkin yaklaşımın bu ilişkinin karakterini belirleyici niteliği hk. bkz. Halit Uyanık, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 68-77.

⁵⁹² **Özelleştirme Tartışmaları**, Haz. Aykut Polatoğlu, İstanbul, Bağlam Yayınları, 1994, s.7.

uygulamadır⁵⁹³. Özelleştirme faaliyeti ile alakalı imar planlarında yetki hususu, faaliyetin kendine özgü karakteri sebebiyle ayrı bir başlıkta incelenmeye elverişlidir.

Özelleştirmeye konu olabilecek arsa ve arazilerin kapsamı özelleştirilebilecek kamusal malların sayıldığı 4046 sayılı Kanun 17. maddesinde bulunmaktadır. Düzenleme kapsamında devlete ait teşebbüs, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri, iştiraklerdeki kamu payları ile kamuya ait her türlü mal varlığı birlikte veya ayrı ayrı özelleştirme kapsamına alınabilir. Dolayısıyla, bir kamusal varlık bütün olarak özelleştirilebileceği gibi, kısmen veya bunlara ait mal varlıkları veya hisseleri ayrı ayrı da özelleştirilebilecektir. Nitekim, uygulamada, özelleştirme kapsam veya programına alınmış olan kuruluşlara ait taşınmazların tek tek satış yoluyla özelleştirilmesinin sıkça başvurulmuş bir usul olduğu ifade edilmektedir⁵⁹⁴. 3194 sayılı Kanunda farklı tarihlerde yapılan değişikliklerle, Özelleştirme İdaresine, özelleştirme kapsamında bulunan arsalar ve araziler üzerinde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisi verilmiştir⁵⁹⁵. Değişikliklerin gerekçesi olarak imar planlarında farklı idarelerin yetkili olması sebebiyle özelleştirme uygulaması yapılan bölgelerde imar konusunda yetki karmaşası yaşandığı, bu durumun süreci aksattığı, ayrıca özellikle turizm bölgelerinde imar planı tadilatları yapılamaması nedeniyle özelleştirmelerin yapılamadığı, bu durumun kamu kaynaklarının heba olmasına neden olduğu ifade edilmiştir⁵⁹⁶.

Bu kapsamda satılacak taşınmazların satış bedeli için imar planı en belirleyici unsur olmaktadır. İhale konusu taşınmaza ilişkin imar planındaki belirsizlik bile yatırımcıların sözleşmeyi imzalamaktan vazgeçmesine sebep olabilmektedir ve taşınmazın değerini belirleyen imar planı olduğu için bu husus ihale şartnamelerinde de yer alabilmektedir⁵⁹⁷. Üstelik sadece taşınmazın değerinin düşmesine sebep olacak

⁵⁹³ Melikşah Yasin, **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2009, s.1.

⁵⁹⁴ Yasin, **a.g.e.**, s.75.

⁵⁹⁵ 4232 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkındaki Kanun (R.G. 8.4.1997, Sayı: 22958), 5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapan Kanun (R.G. 6.8.2008, Sayı: 26959), 5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun (R.G. 21.7.2005, Sayı: 25882)

⁵⁹⁶ Yasin, **a.g.e.**, s. 97.

⁵⁹⁷ “Bu itibarla, Şartnamede ve Şartnamenin eki Tanıtım Dokümanında, taşınmazların mevcut imar durumunun dayanağı olan 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerine ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 18.01.2013 tarih ve 2013/10 sayılı kararının iptali istemiyle Akyaka Belediye Başkanlığı tarafından Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na karşı Muğla 1. İdare Mahkemesi'nin E.2013/811 sayılı dosyasında dava açılmış olduğu hususunda bir açıklamaya yer verilmediğinin anlaşılması ve ihale üzerinde kalan davacı şirketin ihale sonrasında öğrendiği bu hususu

değişiklikler değil değerini artıracak yönde yapılan değişiklikler de ihaleye etkisi bakımından dikkate alınmaktadır⁵⁹⁸.

Özelleştirme İdaresinin yetkilerine ilişkin İK m.9 ilgili kısmı şu şekildedir:

“Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (Belediye) alınarak Çevre İmar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme idaresi Başkanlığınca⁵⁹⁹ hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca⁶⁰⁰ onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. İlgili belediyeler görüşlerini onbeş gün içinde bildirir. / (...)4046 sayılı Kanun kapsamında gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemine göre özelleştirme işlemleri yapılan hizmet özelleştirilmesi niteliğindeki yatırımların yapılacağı yerlerde hazırlanan veya hazırlattırılan plânları, Özelleştirme İdaresince değerlendirilmek ve sözleşmeye uygunluğu konusundaki görüşü de alınmak kaydı ile (...)”⁶⁰¹re’sen

ileri sürerek sözleşmeyi imzalamaktan vazgeçmesi nedeniyle geçici teminatın davacıya iadesi gerekirken, teminatın irat kaydedilmesine ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmamakta olup irat kaydedilen ...-TL geçici teminatın idareye başvuru tarihi olan 21.07.2014 tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte iadesi gerekmektedir.” D13D, E. 2016/718, K. 2017/1174, T. 27.4.2017, Lexpera.⁵⁹⁸ “(...)10.08.2006 tarihinde onaylanan bu planda, bahse konu taşınmazın bulunduğu yere ilişkin, daha önce 0.30 olarak belirlenen “Taban Alanı Kat Sayısının” 0.40, 3.50 olarak belirlenen “Kat Alanı Kat Sayısı”nın da 4.50 olarak değiştirildiği, bu suretle mevcut yerde oluşan yoğunluk artışı sonucu F1 Depoculuk A.Ş.ne ait taşınmazın değerinin de arttığı, F1 Sigorta A.Ş.nin hisseleri için bu değişiklikler dikkate alınarak yeni bir değer tespitinin yapılması gerekirken, ihalenin F1 Depoculuk A.Ş.ne ait soğuk hava deposunun 10.10.2005 onaylanan 1/1000 ölçekli plandaki eski imar durumuna göre hazırlanan değerlendirme raporu esas alınarak sonuçlandırıldığı, bu durumda, satışa konu hisselerin gerçek değeri belirlenmeden tesis edilen özelleştirme işleminde bu açıdan hukuka ve kamu yararına uygunluk bulunmadığı(...)” D13D, E. 2007/15262, K. 2009/1606, T.10.02.2009. Lexpera.

⁵⁹⁹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, yeni hükümet sisteminde 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı RG’de yayınlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m.353/1 ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlanmıştır.

⁶⁰⁰ 4046 sayılı Kanun geçici 29. Madde uyarınca Özelleştirme Yüksek Kurulunca görülmekte olan işler Cumhurbaşkanı veya yetkilendirdiği makam tarafından sonuçlandırılacaktır.

⁶⁰¹ Anayasa Mahkemesi tarafından “imar mevzuatındaki kısıtlamalara tabi olmaksızın” ibaresi devletin “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlama ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlama” m.5) ödevi ile sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının (m.56) devletin ve vatandaşların ödevi olduğu belirtilerek bu görevlerin imar mevzuatıyla getirilen düzenlemelerle yaşama geçirileceğinden hareketle oybirliği ile iptal edilmiştir.. AYM, E.2005/98, K.2006/3, 05/01/2006. Ancak iptal edilen ibare, özelleştirme amacıyla hazırlanacak imar planlarının “amacına” ilişkin kanun koyucunun iradesini yansıtmaması bakımından vurgulanabilecek bir niteliktedir.

onaylamaya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili olup, her türlü ruhsatı ilgili belediye en geç iki ay içinde verir.”

İK Ek m.3 ile m.9 kapsamı daha da genişletilmiştir⁶⁰². Madde iptal talebiyle Anayasa Mahkemesi önüne gelmiştir. Mahkeme merkezi idareye verilen imara ilişkin diğer yetkileri incelerken kullandığı gerekçeleri kullanarak⁶⁰³ başvuruyu reddetmiştir. Faaliyetin kapsamı ve düzenlemeye konu alanın mahalli müşterek ihtiyacı aşan niteliği, merkezi idare ve kamu kurumlarının imar planlamasına dahil edilmesini mümkün kılmaktadır. Yetkiyi doğuran alan etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşar nitelikte görüldüğünden imar yetkisinin başka idari birimlere devredilebileceği kabul edilmektedir⁶⁰⁴.

⁶⁰²“Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak ve/veya kullanım hakkı alınmış arsa ve araziler ile özel kanunları uyarınca özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu veya 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerler dahil olmak üzere genel ve özel kanun hükümleri kapsamında yer alan tüm alanlarda imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kurum veya kuruluşlardan görüş alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte plan, imar planı ile değişiklik ve revizyonları müellifi şehir plancısı olmak üzere Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılarak veya yaptırılarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak ve Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kesinleşir yürürlüğe girer. İlgili kuruluşlar bu madde kapsamında yapılan planları devir tarihinden itibaren beş yıl süreyle değiştiremezler. Bu süre içerisinde imar planlarına ilişkin olarak, verilecek mahkeme kararlarının gereklerinin yerine getirilmesini teminen yapılacak imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemler Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre gerçekleştirilir. İlgili kuruluşlar görüşlerini onbeş gün içinde bildirirler. Bu madde kapsamında yapılan her ölçekteki plan ve imar planlarında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 17 nci maddesinin (a) bendinin ikinci ve sekizinci paragrafındaki hükümler uygulanmaz. Özelleştirme sürecinde ihtiyaç duyulması halinde, bu planlara göre yapılacak imar uygulamasına ilişkin parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılır veya yaptırılır. Bu parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca onaylanır. Bu planlara göre yapılacak yapılarda her türlü ruhsat ve diğer belgeler ile izinler, ilgili mevzuat çerçevesinde yetkili kurum ve kuruluşlarca verilir.”

⁶⁰³ Bkz. Üçüncü Bölüm V-A Başlık.

⁶⁰⁴ Onur Karahanogulları, “Yerel Özerklik...” ., s.90. “... kent imar planlarının etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşar nitelikte olduğu açıktır. ... Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca kullanılacak yetki, özelleştirme programına alınmış bulunan kurumlara ait arsa ve arazilerin imar planlarıyla sınırlıdır. Çevre imar bütünlüğünün herhalde korunacak olması kullanılacak imar yetkisinin sınırlı bir çerçevede geçerli olacağını göstermektedir. / Anayasal sınırlar içinde kalınmak koşuluyla yasa koyucu kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilerini genişletebilir ve daraltabilir, kurumlar arasında yetki aktarımı yapabilir. / İptali istenen kuralda öngörülen, özelleştirme programına alınmış bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait arsa ve arazilerin birden fazla imara yetkili kurumun yetki kapsamına girmesi durumunda, bu kurumların görüşlerine başvurulması, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması ve çevre imar bütünlüğünün bozulmaması gerekleri gözetildiğinde, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi konusunda Özelleştirme İdaresi Başkanlığının yetkili kılınması keyfi uygulamalara yol açacak nitelikte görülmemiştir.” AYM, E.2005/98, K. 2006/3, T. 5.1.2006.

Özelleştirme kapsamından çıkarılan alanda özelleştirme idaresinin plan yapma yetkisi de sonra erer⁶⁰⁵. Ancak kapsamdan çıkarılmasa bile, Belediyelerin bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl süreyle değiştirmelerini yasaklayan hüküm uyarınca acaba 5 yıl geçtikten sonra mahalli idareler imar planında değişiklik yapma yetkisine sahip olacaklar mıdır? Bu hususta yetkiyi doğuracak hadiseye göre bir ayırım yapılabilir. Yakın zamanlı bir Danıştay kararına konu olayda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının onayladığı imar planı yargı kararıyla iptal edilmiştir. Planın onaylanması üzerinden 5 yıl geçmiş olsa da “yargı kararının uygulanması” kapsamında planda değişiklik yapma yetkisinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığında olacağına karar verilmiştir⁶⁰⁶.

Özel amaçlı diğer planlarda da görüldüğü üzere coğrafi alan belirlemek suretiyle plan rejimi belirleme usulünü özelleştirme bakımından da değerlendirmek mümkündür. Kültür ve tabiat varlıkları ile doğal afetler bakımından bu belirlemenin planlanacak alana ilişkin teknik ve nesnel veriler ile irtibatı kurulabilir. Özelleştirme kapsamında planlamaya yönelik yetkilerin ise şehir planlamasına, yahut planlanan alanda kültür varlığı olması, alanın riskli alan olması vb. “teknik” gereklerden doğmadığını söylemek mümkündür⁶⁰⁷. Özelleştirmenin amacı ve özelleştirme

⁶⁰⁵ “Bu durumda, uyuşmazlık konusu taşınmazın özelleştirme kapsam ve programına alınması üzerine 3194 sayılı Kanunun 9. maddesinin 2. fıkrasında verilmiş olan yetkiye istinaden davalı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca dava konusu imar planı değişiklikleri yapılmış ise de söz konusu taşınmazın 29.04.2021 tarih ve 3923 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı ile özelleştirme kapsam ve programından çıkartıldığı, bu itibarla dava konusu imar planlarını yapma yetkisinin hukuki dayanağının ortadan kalktığı görüldüğünden, dava konusu imar planı değişikliklerine ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.” D6D, E. 2021/4811, K. 2022/5387, T. 9.5.2022, Lexpera.

⁶⁰⁶ “(...)özelleştirme kapsamına alınmış bir taşınmazın devredilmesinden itibaren 5 yıl geçtikten sonra, Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılmış olan imar planı değişikliğinin yargı kararı ile iptal edilmesi halinde, yargı kararının uygulanması amacıyla yeniden yapılacak olan imar planı değişikliğinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığının yetkisini sona erdiren açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda, içtihatlarla geliştirilerek idare hukukunun önemli ilkelerinden birisi haline gelen “yetkide paralellik ilkesi” uyarınca, kanunda aksine düzenleme bulunmadıkça bir idari işlemi tesis etmeye yetkili olan idarenin, aynı işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesinde de yetkili olduğunun, yetkide paralellik ilkesine uyulmadan tesis edilen işlemlerin ise yetki unsuru itibarıyla hukuka aykırı olacağının kabulü gerekmektedir. Bu doğrultuda taşınmaza ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulunun ... tarih ve ... sayılı kararı ile onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun (...) kararlarıyla iptal edildiği görülmekte olup, anılan yargı kararlarını uygulamak konusunda bağlı yetki içerisinde bulunan idarenin, belediyeler değil, söz konusu işlemi tesis eden Özelleştirme İdaresi Başkanlığı olduğu açıktır. D6D, E. 2020/7192, K. 2021/7314, T. 28.05.2021. Lexpera.

⁶⁰⁷ Ancak nihayetinde bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda, özelleştirme amaçlı imar planlarının da diğer imar planları gibi şehircilik ilkeleri ve planlama esasları yönünden değerlendirilmektedir. “Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından Kanun ile öngörülen yetki doğrultusunda belli bir parsel ya da bir alana yönelik yapılan imar planlarının, çevre imar bütünlüğüne uygun olarak hazırlanabilmesi

uygulamaları bütün olarak değerlendirildiğinde, özelleştirme alanlarındaki imar planlarının özel amacının, ilgili coğrafi alana, özelleştirme amacına ve gereğine uygun yeni ve bilhassa “yoğun” fonksiyonlar kazandırma olduğu ifade edilebilir. Bu yetkiler, Hazine mülkiyetinden çıkacak taşınmazın azami bedelde satılmasını ve İdarenin kendi malını değerlendirmesini temin etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu sebeple “pragmatik” planlar olarak da görülen⁶⁰⁸ bu planlarla ilgili olarak özelleştirme ile imar planı arasında kurulan ilişkiyi, imar hukuku çerçevesinde açıklanabilecek bir ilişki olarak değerlendirmeyen görüşler mevcuttur⁶⁰⁹. Bu planlama anlayışının Özelleştirme İdaresi’nin kuruluş amacına uygun olduğu söylenebilir. Ancak şehir planlaması bakımından İdareye verilen görev ve tanınan yetkinin şehir ve toplumsal ihtiyaç boyutuyla çeliştiği de söylenebilecektir⁶¹⁰. Nihayet bu kanuni düzenlemede öncelikli amacın şehirleşme olmadığı, özelleştirilecek taşınmazların kıymetlendirilmesine yönelik bir tercih olduğu ifade edilebilir⁶¹¹.

Bu başlık altında zikredilebilecek bir diğer önemli düzenleme Özelleştirme İdaresi Başkanlığına, 4046 sayılı Kanun 19/D maddesi ile imar uygulaması konusunda tanınan yetkililerdir⁶¹². İmar düzenlemesi bakımından “uzman” olmayan Özelleştirme

için, söz konusu imar planları ile alana getirilen nüfus yoğunluğunun hesap edilmesi, ilgili idarelerle gerekli koordinasyon sağlanarak, bu nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanı miktarının yine mevzuat ile öngörülen standartlara uygun olup olmadığının değerlendirilmesi, alanda bu ihtiyacın karşılanması mümkün ise söz konusu donatıların ayrılması, mümkün değil ise nerede ve nasıl karşılanacağına ilişkin araştırma ve analizlerin yapılması ve yeni kullanım kararlarının ulaşım altyapısına etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir. (...)Bu doğrultuda, dava konusu imar planları ile alanda getirilen nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik donatı alanı miktarının mevzuat ile öngörülen standartlara uygun olup olmadığının değerlendirilmesi, alanda bu ihtiyacın karşılanması mümkün ise sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılması, mümkün değil ise nerede ve nasıl karşılanacağına ilişkin araştırma ve analizlerin yapılması sonucunda dava konusu imar planlarının hazırlanması gerekirken, bu hususlar yerine getirilmeksizin onaylanan söz konusu imar planlarının, çevre imar bütünlüğünü bozmayacak nitelikte olduğundan söz edilebilmesine, bu haliyle olanak bulunmamaktadır. Bu durumda, İstanbul İli, Kartal İlçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmaza ilişkin 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planında ve davacı tarafından anılan planlara askı süreci içerisinde yapılan itirazın zımnen reddine yönelik işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir.” İDDK., E. 2022/954 K. 2022/1784 T. 16.5.2022. Lexpera. Bununla birlikte “hukuka uygun” sınırlar içinde imar planı ile bir arazi parçasına pek çok işlev verilebileceğinden ve bir arazi parçasının kullanımı için tek bir doğru olmadığından, özelleştirme idaresine verilen yetkinin hukuka uygun kullanıldığında da arsa değeri artırma amacıyla yoğunluğu artırıcı etkisi olacağını tekrar hatırlatmak faydalı olabilir.

⁶⁰⁸ Hasan Nuri Yaşar, **a.g.e**, s. 99.

⁶⁰⁹ **A.e.**, s. 100-101.

⁶¹⁰ Mithat Arman Karasu, “Özelleştirme İdaresi’nin Planlama Yetkileri,” **ÇYYD**, C.20, S.2, 2011, s.31.

⁶¹¹ Gülan, “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında...”, s.299.

⁶¹² “Özelleştirme programındaki kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olanların sermayelerindeki kamu payı % 50’nin altına düşünceye, diğerlerinde özelleştirme uygulamaları sonucu devir tarihine kadar bu kuruluşlara ait taşınmazların ifraz ve tevhidine ilişkin düzenlemeler ve bu düzenlemelerin gerektirdiği işlemler İdarece yapılır. İdare tarafından, bu bentte belirtilen taşınmazların ifraz ve

İdaresi Başkanlığına bu düzenleme ile verilen yetkinin şehirleşme açısından ciddi sorunlar doğurma potansiyeline işaret edilmektedir⁶¹³. Gerçekten de parselasyonlarda imar planlarına uyulmaması sebebiyle şehircilik ilkelerine aykırılık ortaya çıkabilir, ortak kullanıma ayrılacak yerlerin ihmal edilmesi söz konusu olabilir, şehir dışında arsaların parsellenerek satılması neticesinde sağlıklı şehirleşmeye sebep olunabilir⁶¹⁴. Ama bütün bu mahzurlara rağmen özelleştirmeye ilişkin zikrettiğimiz amaçların, yetkinin bu şekilde belirlenmesi neticesini doğurduğu söylenebilir.

Özelleştirme faaliyeti kapsamındaki düzenlemelere değinirken, kamuya ait taşınmazlar üzerinde tasarruf yetkisinin sadece merkezi idareye tanınmış bir yetki olmadığına değinmekte fayda vardır. Mahalli idareler de mülkiyetlerindeki taşınmazları satabilirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15. maddesi⁶¹⁵ ve “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18. maddesine⁶¹⁶ bu yetki bağlamında işaret edilebilir. Satış işlemine ilişkin teklifler, imar planlarını da onaylama yetkisine sahip Belediye Meclisinde görüşülmektedir⁶¹⁷. Bu durumda da ilgili taşınmaza ilişkin imar planında değer artıracak yönde ve çoğu zaman esas belirleyici unsurun ekonomik değerlendirme olduğu bir değişiklik yapılacağı tahmin edilebilir⁶¹⁸. Dolayısıyla Özelleştirme İdaresine ve Bakanlığa özelleştirme

tevhidine ilişkin işlem sonuçlarının bildirimi üzerine, başkaca bir işleme gerek olmaksızın tescil ve terkin işlemleri ilgili tapu dairesince yerine getirilir. Tescil işlemlerinin sonuçları tapu sicil müdürlüğünce ilgili belediye ve valiliğe bildirilir. Bu bent kapsamındaki taşınmazların ifraz ve tevhidine ilişkin işlemlerde 3194 sayılı İmar Kanununun 15 ve 16 ncı maddeleri uygulanmaz.”

⁶¹³ Yasin, **Özelleştirme...**, s. 103.

⁶¹⁴ a.e.

⁶¹⁵ “h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”

⁶¹⁶ “e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis seklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.”

⁶¹⁷ Bir örnek için bkz. Pendik 0 Ada 4138 Parsel Satışı Hk. <https://www.ibb.istanbul/Council/DecisionDetail/56473>, Çevrimiçi, 7.12.2022.

⁶¹⁸ Belediyelerin satışa ilişkin kararının da özelleştirme idaresinin işlemlerinin gerekçesine benzer şekilde daha ziyade ekonomik temelli olduğu görülmektedir: “Küresel ölçekte tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 pandemisinin yol açtığı finansal kaynakların daralması hem kamu sektörü hem de özel sektörde likidite temini sorunu doğurmuş olup Belediyemizin hizmetlerinin sağlıklı biçimde yürütülebilmesi amacıyla yeni kaynaklardan faydalanılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan kaynak ihtiyacının borçlanma yolu ile karşılanarak Belediyemizin borç stoğunun artırılması yerine satışa uygun olan Belediyemiz mülkiyetindeki taşınmazların satılarak 775 sayılı fona gelir temin etmek amacıyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması yönünde isabetli olacağı değerlendirilmektedir.” Pendik 0 Ada 4138 Parsel Satışı Hk. <https://www.ibb.istanbul/Council/DecisionDetail/56473>, Çevrimiçi, 7.12.2022.

kapsamında imar planları bakımından tanınan yetkiler, mahalli idarelerin benzer şekilde satışa çıkaracağı taşınmazı üzerinde imar planı yapma yetkisine benzetilebilir⁶¹⁹. Bu usulde de taşınmazın satışına karar veren ve plan yapan organ aynı olmakla birlikte organın meclis niteliğinde oluşu, en azından görece daha şeffaf yapısı ve üstelik imar planı yapmaya ve onaylamaya “yabancı” bir birim olmayışı, hesap verilebilirlik, kararın siyasi sonuçları vb. bakımından farklı yönlerine işaret edilebilir.

Özelleştirme İdaresinin imar yetkilerine ilişkin düzenlemelerin, söz konusu taşınmazların kamu malları olması ile açıklandığına da rastlanabilmektedir. Satışa konu olabilecek mallar kamunun özel malı statüsündeki mallardır. Kamunun özel malları ise kamusal nitelikli mallardan farklı bir rejime tabi olduğu kabul edilen mallardır⁶²⁰. Bunlar satılabilir, haczedilebilir. Ancak bu başlık altındaki düzenlemeler ve yargı kararları, kamu malı statüsünün ayrıcalıklı etkisinin söz konusu mallar kamunun özel malı olsa da bu mallar satılırken bile dikkate alındığını düşündürmektedir⁶²¹. Belli bir kamu malının satışı için özel kanun çıkarıldığı bir örnek Hazineye ait eski TBMM lojmanlarının bulunduğu arsaya ilişkindir⁶²² ve iptal talebine konu olan hükmü şu şekildedir: *“Bu taşınmaz mal ile ilgili olarak imar mevzuatındaki kısıtlamalar ile plân ve parselasyon işlemlerindeki askı, ilân ve itirazlara dair sürelerle ilişkin hükümlere tâbi olmaksızın, her ölçekteki imar plânını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya ve her türlü ruhsatı vermeye Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkilidir. Plân hazırlama ve onaylama işlemleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığının uygun görülen birimince, ruhsat ve plân uygulama işlemleri ise*

⁶¹⁹ Bu benzerliğin yanında, mahalli idarelerin imar planları konusunda genel yetkili sayılmasında öne sürülen gerekçeleri de akıldan çıkarmamak gerekmektedir. Misalen zikredilebilecek hususlardan biri, kamusal kullanıma ayrılan alanların azaltılarak yoğunluğun artırılmasının daha ziyade ve çoğu zaman mahalli ölçekte “hissedilir” etkisi karşısında, merkezi idare bakımından siyasi sonuçlarının daha dolaylı ve “etkisiz” kalacağı tahmin edilebilir. Bir mahalli idare sınırı içinde, mahalli idarenin kendi taşınmazını azami değere ulaştırmak için imar planı değişikliği yapması, bölgedeki yoğunluğu artırması, kamusal alanları azaltması mahalli idare seçimleri söz konusu olduğunda daha doğrudan etki edecek bir unsur olabilir. Buna mukabil parsel bazında değişiklik yapan merkezi idarenin kararının siyasi sonuçları mahalli idareler için olduğu kadar “doğrudan” olmayabilir.

⁶²⁰ Gülan, **Kamu Mallarından...**, s.24-30.

⁶²¹ Kamu malları teorisinin bugünkü anlamıyla Fransa’da ortaya çıkmasının başlıca sebebi olarak kimi malları, devredilmelerine engel olarak korumak fikri gösterilmektedir. Aydın Gülan, **a.e.**, s. 69 vd. Bu sebep karşısında bu başlık altındaki açıklamalarımız ve mahkeme kararlarının gerekçeleri gelinen noktanın başlangıçtaki anlayıştan farkını ortaya koymaktadır.

⁶²² 4969 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Geçici m.1, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4969.pdf> , (Çevrimiçi) , 13.11.2022.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı il teşkilatınca yerine getirilir. Kesinleşen plânlar ilgili belediyelere tebliğ edilir. Bu plânların uygulanması zorunludur.”

Mahkeme kanundaki “imar mevzuatındaki kısıtlamalara tabi olmamak” ibaresini, hukuk devleti ile bağdaşmaz bir düzenleme olarak değerlendirerek iptal etmiştir⁶²³. Ancak parsel belirlemesi yapmak suretiyle tanınan yetkiyi Anayasa’ya aykırı görmemiştir: “Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’nın öngördüğü eşitlik ilkesi çiğnenmiş olmaz. Nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için yasalarla değişik kurallar konulamaz. İptali istenilen düzenlemeye konu olan taşınmaz Hazineye ait eski TBMM lojmanlarının bulunduğu arsadır. İtiraza konu kuralın ilk hali olan 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısının 51. maddesi ile ilgili gerekçede; yapılan düzenleme çerçevesinde, Maliye Bakanlığının söz konusu taşınmaz malın en fazla geliri getirecek şekilde ve en iyi şartlarla değerlendirmek üzere yetkilendirildiği ve bu yetki kapsamında ilgili şirket aracılığıyla TBMM lojmanlarını kamuoyunun da kabul edeceği ölçüler içinde ve şeffaf bir biçimde satarak ekonomiye kazandırılmasının ve gelirinin bütçeye gelir kaydedilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. **Bu nedenle düzenlemeye konu arsa, özel kişilere ait diğer arazilerle bir tutulamaz.** Durum ve konumdaki özellikler farklı düzenlemeyi gerekli ve haklı kılmaktadır. Kamu yararının gerekli kıldığı hallerde tek bir taşınmaz veya bölge ile ilgili olarak düzenleyici işlemler yapılması söz konusu olabileceği gibi, imar konusunda merkezi idare kuruluşlarına veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığına düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilmesinde de Anayasal bir sakınca bulunmamaktadır. İtiraz konusu kuralla, mülkiyeti Hazineye ait Ankara İli, Çankaya İlçesi, 5’inci bölge, Dikmen Mahallesinde bulunan 3 pafta, 16743 ada, 1 parsel numaralı taşınmaz mal ile ilgili olarak her ölçekteki imar plânını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya ve her türlü ruhsatı vermeye Bayındırlık ve İskan Bakanlığı yetkili kılınmasında; plân hazırlama ve onaylama

⁶²³ “Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine açık, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı ve sürdürmeyi amaç edinmiş, Anayasa ve hukukun üstün kurallarına bağlılığa özen gösteren devlettir. Hukuk devleti ilkesinin öğeleri arasında yasaların kamu yararına dayanması, kuralların herkes için konulması, kamu düzeninin kurulması ve korunması amacına yönelik bu kurallarda adalet ve hakkaniyet ölçütlerinin de göz önünde tutulması gerekliliği bulunmaktadır. Bu yapıyla, itiraz konusu kuralla Bakanlığa imar mevzuatındaki kısıtlamalar ile plân ve parselasyon işlemlerindeki askı, ilân ve itirazlara dair sürelerle ilişkin hükümlere tâbi olmaksızın düzenleme yetkisi verilmesi hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.”

işlemlerinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığının uygun görülen birimince, ruhsat ve plân uygulama işlemlerinin ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı il teşkilatınca yerine getirileceğine, kesinleşen plânların ilgili belediyelere tebliğ edileceğine ve bu plânların uygulanmasının zorunlu olduğuna ilişkin düzenlemeler getirilmesinde Anayasa 'ya aykırılık bulunmamaktadır.” Bu yaklaşıma ve gerekçeye konu düzenleme doğrudan özelleştirme kanunundan kaynaklanmasa da benzer bir yaklaşımın tezahürü olarak dikkate değerdir.

VIII. Gecekondu Kanunu⁶²⁴ Kapsamındaki Düzenlemeler

755 sayılı Gecekondu Kanunu kapsamında hem gecekondu ıslah ve tasfiye alanlarının belirlenmesi hem de tekil olarak gecekonduların tespitinde belediyeler yetkilidir. (m.16/1) Belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise bu alanların tespiti görevi TOKİ'nindir.(m.16/6) İmar planlarının yapılmasındaki İmar Kanununda yer alan yetki düzenlemeleri ile farklı şekilde belediye ve mücavir alan sınırları dışında il özel idareleri görevli değildir. Bu düzenleme, gecekondu ıslah ve tasfiye bölgelerinin özelliklerinin mahalli nitelikler de göz önüne alınarak tespit edilmesi gereken bir mesele olmasına rağmen il özel idarelerinin dışarıda bırakılmasının Anayasa m.127 ile bağdaştırmanın zor olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir⁶²⁵. Ayrıca “*gerek gecekondu bölgelerinin gerekse ıslah veya tasfiye edilecek gecekonduların tesbit şekli ve esasları, mahalli özellikler ve teknik imkânlar da göz önünde tutularak, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca tayin olunur*” şeklindeki m.16/7 hükmü tespit şekli ve esaslarına ilişkin TOKİ'ye görevler vermektedir. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile de TOKİ Başkanlığına, gecekondu dönüşüm projesi uygulayacağı her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmak, yaptırmak ve tadil etmek yetkisi verilmiştir⁶²⁶(m.4).

⁶²⁴ Meselenin kısa geçmişi için bkz. İkinci Bölüm VI. Başlık.

⁶²⁵ Onur Kaplan, “Türkiye’de Gecekondu Önleme, Tasfiye ve Islah Bölgeleri,” **ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 2, s. 605.

⁶²⁶ “Başkanlık, gecekondu dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar

Gecekondu önleme bölgesi ilan edilen yerlerde imar planı yapılması ve onaylanması bakımından yetkilerde değişiklik meydana gelmektedir. 775 sayılı Kanun m.19 a göre bu bölgelerde imar ve ıslah planlarının düzenlenmesi, TOKİ'nin denetimi altında, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Ayrıca TOKİ *“hazırlanan harita ve planları redde, düzeltilmek üzere geri göndermeye, olduğu gibi veya değiştirerek onaylamaya ve gerekli gördüğü durumlarda bu hizmetleri kendisi yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.”*

IX. Mesken Meselesi

Kentleşmenin etkisi kapsamında konut meselesi tüm dünyada tüketilmesi çok zor bir literatüre sahiptir. Bir problem olarak konut/barınma meselesi Türkiye şehirleşme literatüründe ise “mesken meselesi” tabiriyle 50’li yıllarda ağırlığını hissettirmiştir⁶²⁷.

Anayasa m.56 sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı için idareye pozitif yükümlülükler yüklerken m.57 konutu bir hak olarak tanımlamak suretiyle idareye konut ihtiyacını karşılayacak yönde tedbirler almak şeklinde bir pozitif yükümlülük yüklemektedir. Tezin ikinci bölümünde de işaret edildiği üzere “mesken” probleminin ve bu hususta tartışmaların yaşanmadığı bir aralık yok gibidir. Dolayısıyla bu gibi sebeplerin ağırlığı hem yeni yetki belirlemeleri hem de yeni tüzel kişilikler oluşturulması şeklinde kendini göstermektedir. Bu yönde çözüm arayışları 1924 yılında Erzurum’da yaşanan depremden sonra devletin inşaat ve imar faaliyetlerine destek olmak için Emlak ve Eytam Bankası’nın kurmasıyla başlatılabilir⁶²⁸. Bugün Türkiye’de imar hukuku, rant, konut ve barınma, çevre, şehir estetiği bağlamında pek çok tartışmaya vesile olmuş bir tüzel kişilik olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ise 1984 yılında 2985 sayılı Kanun ile oluşturulmuştur. 3 Kasım 2002 seçimi

Başkanlık tarafından re’sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re’sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.”

⁶²⁷ Bu konuda daha detaylı açıklamalar ikinci bölümde bulunmaktadır.

⁶²⁸ Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama...**, s. 72.

sonrasında açıklanan “Acil Eylem Planı” içerisinde yer alan “konut seferberliği” başlığı altında “konut üretimi” ve “planlı kentleşme” ana hedefler olarak belirlenmiştir. Ocak 2003’ten sonra toplu konut ve kentsel dönüşüm uygulamalarına hız verilmiştir⁶²⁹ ve TOKİ’nin yetkileri çok genişlemiştir⁶³⁰. Bu yetkiler verildiği günden bu yana, aşağıdaki başlıklarda da kısaca değinileceği üzere pek eleştiriye konu olmuştur. Bu çalışma kapsamında yalnız imar planlarında yetki incelenmekle birlikte, esasen, bu denli geniş yetkilerin “barınma”yı hak olmaktan çıkarıp “finansal varlık” haline getirmenin araçları olduğu iddia edilmiştir⁶³¹. 2018 yılına kadar Başbakanlığa bağlı kuruluş olan TOKİ, 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi TOKİ’ye bu kapsamda verilen yetkilere ilişkin yaptığı değerlendirmede⁶³², imar planlarının düzenlenmesinde mahalli müşterek ihtiyaçların göz önünde tutulacağına, ancak gecekondü dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamalarının mahalli ihtiyaç olmanın yanı sıra “ülke düzeyinde çözülmesi gereken bir sorun” olduğuna ve yerel yönetimlerin kendi olanakları ile bu sorunu çözemediklerinden çoğu kez devletin yardım ve desteğini istediklerine işaret etmektedir⁶³³. Genel manada “barınma” konusundaki ihtiyacı, mahalli müşterek niteliği aşacak nitelikte bir ihtiyaç olarak gören Yüksek Mahkeme, meseleyi AY m.57

⁶²⁹ Emrah Altınok, “Neoliberalleşme Sürecinde TOKİ ve Toplu Konut Biçiminde Kentleşmenin Ekonomi Politikası,” **Arredamento Mimarlık, Dosya: 1989’dan Bu Yana Ne Değişti?**, Nisan 2016/300, s. 65.

⁶³⁰ TOKİ’ye imar planı yapma konusunda yetki veren madde ise 2985 sayılı Kanunun 4. Maddesidir. “Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re’sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re’sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.”

⁶³¹ John Lovering, Hade Türkmen, “Bulldozer Neo-liberalism in Istanbul: The State-led Construction of Property Markets, and the Displacement of the Urban Poor,” **International Planning Studies**, C.16 S.1, 2011, s.77. Ayrıca bkz. Havva Ezgi Doğrul, **Çılgın Projelerin Ötesinde: Toki, Devlet ve Sermaye**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, s. 133-173.

⁶³² AYM, E.2004/61, K.2004/123, 8.12.2004.

⁶³³

kapsamında ele aldığı gibi verilen yetkileri “sosyal devlet olmanın gereği” olarak nitelendirmektedir⁶³⁴. Bu planlara ilişkin görev ve yetkiler 1 s. CBK ile ÇŞİDB’na verilmiştir(m.97/1-ğ). Yetkilerin belirlenmesinde belirlenen ihtiyaçların mahalli müşterek ihtiyacı aşar niteliğinin dikkate alındığı söylenebilir.

X. Kentsel Dönüşüm Kapsamındaki Yetki Düzenlemeleri

Şehirleri şekillendiren sosyal, ekonomik, idari, fiziksel unsurların birbirleriyle olan etkileşimi ve şehirlerdeki nüfus yığılmasının mevcut yapı stokunun yetersiz kalmasıyla birleşmesi, bu alanların dönüştürülmesi ve yenilenmesinin bir ihtiyaç olarak ele alınmasına sebep olmuştur⁶³⁵. Bu kapsamda kentsel dönüşüm (urban transformation) kavramı, toplumsal, ekonomik ve kültürel hedefler doğrultusunda şehirdeki arsaların kullanım biçimlerine yapılan dışsal müdahaleleri tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu olguyu ifade ederken terminolojik bir çeşitlilik göze çarpmaktadır. Kentsel yenileme (urban renewal), yeniden canlandırma (revitalization) ve kentsel yeniden üretim (urban regeneration) gibi pek çok farklı terim bu süreçleri tanımlamak için tercih edilebilmektedir. Akademik yazında bu kavramların birbirinin yerine, aralarında belirgin bir anlam farkı gözetilmeksizin eş anlamlı olarak da kullanılabilmektedir⁶³⁶. Ciddi bir eleştirel literatürün takip ettiği⁶³⁷ kentsel dönüşüm

⁶³⁴“Anayasa, kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamayı Devletin temel amaç ve görevleri arasında saymıştır. Nitekim, Anayasa’nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler Bölümünün Konut Hakkı ile ilgili 57. maddesinde Devlete, şehirlerin özellikleri ve şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevi verilmiştir. Toplu Konut İdaresi, ülkenin konut sorununu çözmek için kurulmuştur. Gecekondu dönüşüm projesi de konut sorununu çözmeye yöneliktir. Birçok belediyenin planlama dairesi ve elemanı olmadığı gibi yerel planı ihale ile yaptıracak maddi gücünün de bulunmadığı bir gerçektir. Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na, gecekondu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir.”

⁶³⁵ Onur Kaplan, **İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 28.

⁶³⁶ Fatma Ayhan, “Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi,” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melikşah Yasin, Cenk Şahin. On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 119.

⁶³⁷ Bu literatürün genişliğini çalışma kapsamında kısaca aktarmak bile pek mümkün olmasa da, örneğin kentsel dönüşüm uygulamalarının, mülk sahipleri için değer artışı ve güvenlik sağlarken, kiracılar, tapusuzlar veya yoksul mülk sahipleri için yerinden edilme, borçlanma ve yeni güvencesizlikler doğuran boyutuna dikkat çekilmektedir. “Afet riski” gerekçesiyle ortaya konan uygulamaların olağanüstü hal ve istisna kavramları ile birlikte değerlendirilerek, mekânın, mülkiyetin ve yaşamın yeniden düzenlendiği, eşitsizliklerin “güvenlik” ve “risk” söylemleri altında yeniden üretildiği sürekli bir yönetim teknolojisine dönüştüğüne işaret edilmektedir. Bkz. Kamile Batur, Emergencyscape:

uygulamalarının, rant sebebiyle araçsallaştırılması tehlikesine de işaret edilmektedir⁶³⁸. Bu çok boyutlu etkileri sebebiyle imar hukuku bakımından bu konudaki yetki düzenlemeleri de farklılık arz etmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” başlığı altındaki 73. maddesinin 1. fıkrasına göre belediye, belediye meclisi kararıyla; “konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir”. Düzenlemedeki şartların gerçekleşmesi halinde bu alanlarda yapılacak planlar belediye meclisi tarafından onaylanır. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye ise büyükşehir belediyeleri yetkilidir ancak Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri de kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir(m.73/3). Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir(m.73/4). Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri bu kapsamda ilçe belediyelerinin yetkisinde olan uygulama imar planını “doğrudan” onaylayabilirler. Kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şarttır(m.73/1). Dolayısıyla bu kapsamdaki yerlerde, plan yapma yetkisi mahalli idarelerdeyken, bu amaçla planlama yapılacak alanın ilanı yetkisi Cumhurbaşkanındadır. İlanın sebep unsuru ve hukuka uygunluğu ise kanunun amacı göz önüne alınarak

Politics of disaster risk and urban renewal in Istanbul, Technische Universität Wien, 2022. Yayınlanmamış Doktora Tezi. (Çevrimiçi), <https://repositum.tuwien.at/bitstream/20.500.12708/20651/1/Batur%20Kamile%20-%202022%20-%20Emergency%20scape%20Politics%20of%20disaster%20risk%20and%20urban%20renewal...pdf> , 20 Haziran 2022.

⁶³⁸ Melikşah Yasin, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu,” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 60, 2005, s. 136.

değerlendirilecektir⁶³⁹. İlgili maddeler iptal talebiyle Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir⁶⁴⁰. Öncelikle kentsel dönüşüm kavramına⁶⁴¹ değinen Yüksek Mahkeme, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin planlar “*kentleşmeye yönelik yaklaşımların yeniden gözden geçirildiği, düzenli, sağlıklı ve sürdürülebilir kent mekânlarının oluşturulmasını amaçlayan, bu bağlamda mevcut imar planlarının ve uygulamalarının sorgulanarak yeniden içerik kazandırıldığı planlar*” olarak tanımlamaktadır. 74. maddenin 4. fıkrasının, “*İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyelerinin yetkili kılındığı, yetki paylaşımının somut, açık, belirgin ve öngörülebilir kurallara göre yapılmadığı, bu durumun hem aynı büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri hem de proje alanı içinde kalan ve kalmayan*

⁶³⁹ “Dava konusu işlem ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 73.maddesi (**sebe**p) uyarınca konut üretimi (**amaç**) için yetkili Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince karar verilmesi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile karara ekli krokide sınırları belirtilen Ankara İlindeki bazı alanlar kentsel dönüşüm ve gelişim alanı (**konu**) olarak belirlenmiştir. İdari işlemlerin, Anayasa Mahkemesinin yukarıdaki(E. 2010/82, K. 2012/159) kararında da belirtildiği gibi nihai ve tek amacı kamu yararadır. / 5393 sayılı Yasanın 73. maddesinde, belediyelerin, belediye meclisi kararıyla; konut alanları üretmek amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri ifade edilmiştir. İdarelerin konut üretimi ihtiyacını tespit etme ve buna ilişkin politikalar üretmek hususunda takdir yetkileri bulunduğu açık olmakla beraber bu yetki sınırsız ve mutlak olmayıp yargı denetimine tabidir. Konut üretimi amacıyla tesis edilen dava konusu idari işlemin, kamu yararı taşıyıp taşımadığının belirlenmesi idari işlemin gerekçelerinin bilimsel, teknik ve nesnel olarak ortaya konulmasına bağlıdır. Bu durumda, alanın plansız gelişen, fiziki ve sosyal çevre koşulları sağlıksız ya da afet riski olan bölgeleri kapsadığına ya da bu kapsamdaki hangi alanların dönüştürülmesi amacıyla tesis edildiğine ilişkin nesnel, teknik ve bilimsel veri, tespit ve analizlerle ortaya konulamayan dava konusu kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı sınırının belirlenmesine ilişkin işlemde hukuka uyarlık görülmemiştir.” D6D, E. 2018/4249 K. 2020/884 T. 4.2.2020. Lexpera.

⁶⁴⁰ AYM, E. 2010/82, K. 2012/159, T. 18.10.2012, R.G. Tarih-Sayı : 23.07.2013-28716. Dava konusu kuralların, kentsel dönüşüm ve gelişimin amacını ortaya koymayan, geniş, hemen her konu ve alanı içeren, soyut ve belirsiz nitelikte olduğu; bu kurallar ile idareye sınırsız ve keyfi uygulamalara açık yetkiler verildiği, proje alanlarındaki gerçek ve tüzel kişilerin hukuksal güvenliklerinin ihlal edildiği; büyükşehir belediye başkanlıklarına kentin imarı konusunda sınırsız bir yetki alanı sunulduğu, neredeyse her hâl ve koşulda her türlü imar hareketine girişebilme olanağının yasallaştırıldığı ve bu yapılırken gerek bölge halkının gerekse kamu yararının korunabilmesi için gerekli hükümlere yer verilmediği; ayrıca dava konusu kurallar ile idarenin yargısal denetimi açısından denetlenemez bir alan oluşturulduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2., 5., 35. ve 56. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

⁶⁴¹ “Kentsel dönüşüm, farklı nedenlerden ötürü zaman içerisinde eskimiş, köhneleşmiş, yıpranmış ya da kimi durumlarda terk edilmiş, vazgeçilmiş kent dokusunun, günün sosyo-ekonomik ve fiziksel koşulları göz önünde tutularak değiştirilmesi, dönüştürülmesi, ıslah edilmesi ve yeniden canlandırılarak kente kazandırılmasıdır. Kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları, kullanılmayan kent arazisinin yeniden değerlendirilmesini, bu arazinin tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve yenilenerek kullanılmasına yönelik fiziksel müdahaleler yapılmasını ayrıca, yapılacak fiziksel değişikliklerin yanında, kentin ekonomik olarak canlanmasını, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının gerçekleştirilmesini ve kentlerde yeni kullanımı ve oturma alanları oluşturmak sureti ile konut ihtiyacının giderilmesini amaçlamaktadır. Bu bakımdan, bu uygulamaların amaçlarını ifade etmede, Kanun'un genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, 'kentsel dönüşüm ve gelişim' kavramı, 'kentsel dönüşüm' kavramına göre daha kapsayıcı bir tanımdır.”

kişiler arasında eşitsizliğe neden olacağı, ilçe belediyelerine kanunla verilen yetkilerin, büyükşehir belediye meclisi kararına bağlı olarak geri alınamayacağı, idareye, kendi yetki ve görevlerini kendi işlemleri ile belirleme yetkisi bırakılmasının, asli düzenleme yetkisi verilmesi anlamına geleceği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 7., 10., 56. ve 127. maddelerine aykırı olduğu” gerekçesiyle iptali talep edilmiştir. Yüksek Mahkeme’ye göre düzenleme Anayasa’ya aykırı değildir: “Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanma amaçları, bu projelerle yapılabilecek işler, proje alanlarının büyüklüğü gibi teknik ve uzmanlık gerektiren konular 5998 sayılı Kanun’un 73. maddesinde düzenlenerek büyükşehir belediyelerine verilen yetkinin çerçevesi çizilmiştir./ Büyükşehirlerin giderek artan ve karmaşık bir hâl alan sorunlarının, şehrin her yerinde aynı nitelikte olmaması, diğer bir ifadeyle, şehrin değişik yerlerinde birbirinden tamamen farklı nitelikte sorun ya da ihtiyaçların ortaya çıkması nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları yetkileri, büyükşehir sınırlarının farklı yerlerinde hizmet veren ilçe belediyeleri için aynı şekilde kullanmamaları, kamu hizmetinin gereğinden kaynaklanmaktadır.”

Belediye Kanunundaki düzenleme haricinde, yürürlüğe girdiği 2012 yılından itibaren⁶⁴² kentsel dönüşüm uygulamalarının en önemli kaynağının 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun olduğu söylenebilir. Kanun pek çok eleştiri, değerlendirme ve müstakil çalışmaya konu olmuştur⁶⁴³ Kanunun amacı, 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 belirlemektir(m.1). Bu şekilde işlemin sebep unsurunu belirleyen bir sınırlandırma yapılmıştır. Bu bakımdan kentsel dönüşüm uygulamasında izlenen amaç bu uygulamayı gerektiren maddi ya da hukuki olgularla da yakından ilgilidir ve bu

⁶⁴² RG. 31.05.2012/28309

⁶⁴³ Cenk Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler (Anayasa Mahkemesi Kararının Ardından Yeniden Değerlendirme),” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melikşah Yasin, Cenk Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2015. Onur Kaplan, **İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017.

maddi ya da hukuki olguların belirlenmesi işlemin hazırlık aşamasını oluşturmaktadır⁶⁴⁴.

6306 sayılı Kanun kapsamında Bakanlığın aktif bir rol üstlendiği görülmektedir. Bakanlık, riskli alanlara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya yetkilidir(m.6/5-a). Ayrıca Bakanlık bu yetkisini TOKİ'ye ve idarelere devredebilmektedir⁶⁴⁵. Yetki devri yapılabilecek idareler; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idareleri, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleridir(m.2/1-b).

6306 sayılı Kanun kapsamında Bakanlığın yetkisi, alanın “riskli alan”⁶⁴⁶, “rezerv yapı alanı”⁶⁴⁷ olarak tespit edilmesi şartına bağlıdır. 6306 sayılı Kanun özel kanun niteliğinde olduğundan, bu tespit ile birlikte bu alanlarda yetki Bakanlığa geçmektedir ancak örneğin riskli yapıların olduğu bir alanda, eğer bir “riskli alan” ilan edilmemişse, riskli olmayan yapılar bakımından yetki devri hukuka aykırı olacaktır⁶⁴⁸. 6306 sayılı Kanun pek çok madde bakımından iptal talebiyle Anayasa Mahkemesinin

⁶⁴⁴ Ezgi Yıldırım, “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi (Esas),” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melihşah Yasin, Cenk Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 389.

⁶⁴⁵ “Bakanlık, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkilidir.” m.6/12)

⁶⁴⁶ “Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan” m.2/1-ç)

⁶⁴⁷ “Bu Kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar(…)” (m.2/1-c)

⁶⁴⁸ “Diğer taraftan büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan riskli alanlara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin imar planlarının yapılması ve onaylanmasında özel kanun olan 6306 sayılı Kanun'un uygulaması gerektiğinden, söz konusu taşınmazlara/alanlara ilişkin imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına geçmekte, ancak Bakanlık, sahip olduğu bu yetkisini belediyelere devredebilmektedir. (...)Uyuşmazlıkta, 6306 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 12. fıkrası uyarınca Bakanlıkça yapılan yetki devrine dayanılarak taşınmazlara ilişkin dava konusu imar planı değişiklikleri yapılmış ise de, söz konusu taşınmazların bir kısmında dava tarihi itibarıyla halen **riskli yapı tespiti bulunmadığı** görülmektedir. Bu durumda riskli yapı tespiti bulunmayan uyuşmazlık konusu taşınmazlara ilişkin 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin 5216 sayılı Kanun'a göre yapılması gerekirken, Bursa Büyükşehir Belediyesince, ilçe belediyesinin yerine geçilerek ve Bakanlığın sahip olmadığı yetki dayanak gösterilerek yapılan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu açıktır.” D6D, E. 2020/6749, K. 2022/2497, T. 02.03.2022, Lexpera.

önüne gelmiş⁶⁴⁹ ve pek çok madde iptal edilmiştir. Bu kapsamda “yetki devri” düzenlemesini ve merkezi idareye planlama konusunda tanınan geniş yetkilerin verilip verilemeyeceğini değerlendiren Yüksek Mahkeme bu düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Yetki devrine ilişkin iptal talebinin gerekçesi ibaredeki belirsizlik nedeniyle hukuk güvenliği ilkesinin zedelendiği, Bakanlığa büyükşehir belediyesi sınırları içinde istediği ilçe belediyesiyle çalışma imkânı tanındığı, keyfi kullanıma açık, sınırları belirsiz bir alanda asli düzenleme yetkisi verildiğidir. Yüksek Mahkeme yetki devri yapılabilecek konuların belirlendiği, ayrıca yetki devri konusundaki takdir yetkisinin kanunun amaçları ile sınırlandırıldığı gerekçesiyle maddeyi Anayasa’ya aykırı görmemiştir. 127. madde kapsamında yapılan değerlendirmede ise *“kanun koyucu kamu yararını gözeterek anayasal sınırlar içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. Mahallî müşterek nitelikleri ağır bassa da, bazı alanlardaki Dava dilekçesinde, dava konusu kural ile 3194 sayılı İmar Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyelerinin yetkili kılındığı, yetki paylaşımının somut, açık, belirgin ve öngörülebilir kurallara göre yapılmadığı, bu durumun hem aynı büyükşehir içindeki ilçe belediyeleri hem de proje alanı içinde kalan ve kalmayan kişiler arasında eşitsizliğe neden olacağı, ilçe belediyelerine kanunla verilen yetkilerin, büyükşehir belediye meclisi kararına bağlı olarak geri alınamayacağı, idareye, kendi yetki ve görevlerini kendi işlemleri ile belirleme yetkisi bırakılmasının, asli düzenleme yetkisi verilmesi anlamına geleceği belirtilerek kuralın, Anayasa’nın 2., 7., 10., 56. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. gereksinimlerinin giderilmesi o yörede yaşayanlardan öte toplumun genelini ilgilendirdiğinden, imar plan ve uygulamaları da bu kapsamda değerlendirilmelidir”* gerekçesiyle düzenleme Anayasaya aykırı bulunmamıştır.

⁶⁴⁹ AYM, E. 2012/87, K. 2014/41, T. 27.2.2014. Bu kararla ilgili eleştiri ve değerlendirmeler için bkz.

⁶⁴⁹ Cenk Şahin, “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’a Yönelik Bazı Eleştiriler (Anayasa Mahkemesi Kararının Ardından Yeniden Değerlendirme),” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melikşah Yasin, Cenk Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2015.

XI. Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında “İşbirliği” Mümkün Mü?

İdarenin bütün faaliyetlerinin teşkilat konusuna etki ettiği muhakkaktır⁶⁵⁰. Kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinin rejimlerinin, ayrı faaliyet niteliği bile tartışmalı olan planlamaya nazaran daha belirli olduğu, kolluk usullerinde, kamu hizmetlerinin organizasyonunda faaliyet rejimi ve ilkeler ile örtüşen düzenlemeler yapıldığı söylenebilir⁶⁵¹. Bu faaliyetlere ilişkin ilkeler ve “üstdil” kuralları⁶⁵² teşkilata ilişkin belirlemeler yapmakta bir zemin teşkil edebilir. Faaliyet rejimlerindeki belirliliğin ise hizmetin gereklerine göre teşkilatı tespit etmede kolaylık sağladığı iddia edilebilir. Öngörme ve alternatif belirleme faaliyetinin ise ayrı bir rejimi oluşmadığını söylemek mümkündür⁶⁵³.

Planlama, genellikle “kamu hizmeti” olarak görülmektedir⁶⁵⁴. Ama bütün faaliyetlerle alakalı çok boyutlu yapısı daha incelenmiş ve kendine has bir hukuki rejime kavuşmadığından bu belirlemenin yetki dağılımını yönlendirecek vasfının belirginleşemediği dolayısıyla imar planlarının pek çok ülkede mahalli idarelere bırakıldığı yönündeki kabule uygun bir yetki düzenlemesinin ülkemizde bulunmadığı söylenebilir. Merkezi idarenin belli bir planlama rejimi ve disiplini içinde imar planlarına yön verememesi yanında Türkiye’de kentleşme hızının uzun süre çok yüksek seyir izlemesi, kentleşmenin düzen altına alınamaması, gecekondu meselesi, şehir toprağındaki müthiş spekülasyon basıncı, turizmin bir kalkınma aracı olarak çok merkezde yer tutması, kamu hizmeti finansman sözleşmeleri ile yapılan altyapıların etkisi imar planları üzerinde devamlı ve radikal değişikliklerin sebeplerinden bir kaçını oluşturmaktadır. Bu gibi faktörlerin şehir mekânında meydana getirdiği “büyük

⁶⁵⁰ Cem Ayaydın, **İdare Hukuku’na Giriş, Cilt II**, İstanbul, Yenilik Yayınları, 2008, s. 30.

⁶⁵¹ Bununla birlikte faaliyetlerin hukuki rejimlerine ilişkin belirliliğin yetkilerin belirlenmesinde hiç problem doğmayacağı anlamına gelmemektedir. Kolluk yetkilerinin çatışma/yarışması güncel bir problemdir. Fakat hukuki rejimi belirli bir faaliyet alanında doğan pek çok problemin, planlama ve öngörmenin oluşmamış zemininde çok daha katmanlı şekilde doğduğuna işaret edilmek istenmektedir.

⁶⁵² Tekin Akıllıoğlu, **Hangi Hukuka Giriş?**, Ankara, İmaj Yayınları, 2017, s. 263 vd.

⁶⁵³ Bu tespit Prof. Dr. Aydın Gülan’ın 2019-2020 ve 2020-2021 ders yıllarında İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora programı kapsamında yürüttüğü “Yeniden Gündeme Gelen Bir Faaliyet Türü Olarak İdarenin Öngörme ve Planlama Görevi: Geçmişten Günümüze, Günümüzden Geleceğe Hukuki Rejim Arayışları” dersleri kapsamında gündeme gelmiştir.

⁶⁵⁴ Yayla, **Şehir Planlamasının ...**, s. 211-214.

değişim”, şehirler bakımından nisbeten kararlı bir dengeye ulaşmış ülkelere nazaran, Türkiye’de şehir planlamasının “mahalli müşterek ihtiyaç” seviyesinde ele alınmamasının sebeplerinden bazıları olarak ele alınabilir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, idari teşkilatı izah eden teorik esasların yakından ilişkili olduğu bir ilke olmanın yanında idarenin varlık şartı olarak da değerlendirilmektedir. Plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik ilkesinin⁶⁵⁵ de bu kapsamda idarenin bütünlüğü ilkesi ile alakalı görmek mümkündür. Fakat planlama pratiğinin yapısı hem farklı tüzel kişilikler hem de yeni türden alan ve planlar ortaya çıkarmakta, bunlar arasında irtibatı sağlamak ise zorlaşmaktadır.

Merkezi idarenin, genel karar ve stratejileri belirlemekte tek başına görevli olması kamu düzenini temin etme göreviyle de açıklanabilir⁶⁵⁶. Merkezi idare, kalkınma planlarından başlamak üzere imar planlarını ve daha genel olarak şehir planlamasını yönlendirebilecek araçlara sahiptir. Gerçekten de bugün, “ülke fiziki planı” niteliğinde olanlar dahil arzu edilen ve faydalı olacağı ifade edilen planlama kademeleri mevcuttur. Ancak bu karar ve stratejilerin uygun şekilde hayata geçmesi, her düzeyde biraz daha ayrıntı içererek alt düzeyde planlarla kararların aktarılması, ara düzeydeki planların yapılmaması sebebiyle mümkün olmamaktadır. Bu da merkezi idarenin sık sık alt düzeyde ve en yüksek ayrıntı seviyesinde şehir planlamasına katılması neticesi doğurmaktadır. Hem merkezi idarenin mahalli idarelerin yerine geçerek imar planı yapma yetkileri hem de büyükşehir belediyelerin ilçe belediyeleri karşısında sahip olduğu benzer yetki, meselenin yalnız üst ölçek planların yapılmaması olmadığını, o planlara uygun olacak şekilde alt ölçek planların da üretilmediği için tedbirler alınması gerektiğine işaret sayılabilir.

Neticede şehirlere ilişkin problem çoğu zaman temellendirilemeyecek şekilde tek tek toplumu teşkil eden kişilerin yetersiz özelliklerinde, şehirlere zarar verici

⁶⁵⁵ Bu ilkelerle alakalı kapsamlı açıklama için bkz. Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s. 546-594.

⁶⁵⁶ Devletin bizzat kendisinin de “düzen” ile ilişkisi hk. “Devlet, bir ortodoksi esası olarak, yani ancak örneğin kargaşanın, anarşinin, iç savaşın tersi anlamındaki fiziksel düzen hali olarak da anlaşılan kamusal düzenin tezahürlerinde yakalanabilecek gizli bir esas olarak tanımlanabilir. Kamusal düzenin hem fiziksel hem de sembolik anlamlardaki tezahürlerinde kavranabilecek gizli bir esas... Genellikle anladığımız biçimiyle devlet, toplumsal dünyanın mantıksal bütünleşmesinin ve ahlaki bütünleşmesinin temelidir. Durkheim’ın mantıksal bütünleşmeden kastı toplumsal dünyanın öznelinin, aynı mantıksal algılara sahip olmalarıdır -aynı düşünce, algı ve gerçeklik inşası kategorilerine sahip insanlar arasında derhal varılan mutabakattır. Ahlaki bütünleşme, belirli değerler hakkında varılan mutabakattır.” Pierre Bourdieu, **Devlet Üzerine**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2020, s.18.

niteliklerinde aranmakta ve planlamanın bu sebeple mümkün olmayacağına ilişkin belirlemeler yapılmaktadır⁶⁵⁷. TOKİ örneğinde olduğu gibi barınma gibi çok büyük ve çok katmanlı problemler karşısında çok ayrıcalıklı yetkilerle ve fakat meselenin bir boyutuna ağırlık verilerek donatılacak teşkilat birimlerinin ortaya çıkması bunun bir göstergesi kabul edilebilir. Meseleler tek tek gecekondular, mesken, turizm vb. isimlendirilmek suretiyle parçalara ayrılmıştır. İncelemek bakımından zaruri ve faydalı sayılabilecek bu yaklaşım daha sonra bu parçalar bütün içindeki yerlerine yerleştirilerek şeklinde kurgulanırsa çok faydalıdır. Ancak tabiri caizse parçaların birleştirilmesi unutulmuş, bu parçalardan tek tek ve çoğu zaman müstakil yetkilere sahip birimler ortaya çıkması neticesi doğurmuştur. Bunun ise çok karmaşık ve çok boyutlu bu meselelere planlama yoluyla çözüm arayışlarında amaç ve uygulanan usuller arasında çelişkiler olduğu şeklinde yorumlanabilmektedir⁶⁵⁸. Bu da teşkilat, kamu hizmeti ve planlamaya ilişkin teorik temellerden hareketle kamu yararı ile izah edilebilen yetkilerin zamanla faaliyet alanı dışında etki göstermesini, plan yapmaya yetkili kurumların bu zeminde dönüşüme uğrayarak varlık sebebiyle izah etmenin çok zor olduğu ve varlık sebeplerine yabancı olarak nitelendirilebilecek faaliyet alanlarında esas aktör olarak rol almalarının bir sebebi olarak görülebilir. Gerçekten şehir rantının İdare tarafından emilmesini sağlaması beklenen imar mevzuatı şehir

⁶⁵⁷ Bu görüşe karşı pek çok eleştiri mevcuttur. Bir tanesini zikretmek isabetli olabilir: “1977’de Amerika’ya davet edildim. Belediyeleri, planlama komitelerini, üniversiteleri görmek istedim. Atlanta Belediyesi’nde Konut Otoritesi Başkan Yardımcısı, Amerika’da 50 milyon insanı nasıl ev sahibi yaptıklarını ve bu kişilerin her şeyi tamam olan o evin, sökülüp satılabilecek her parçasını 3 ya da 6 ay, en fazla 8 ayda sattıktan sonra nasıl ortadan yok olduklarını anlattı. Orada, insanları ev sahibi yapıp bir yerde yaşatmaya imkân yokmuş. Amerikalı uzmanlar, 50 milyon olarak verilen bu rakamın 25 milyon olduğunu 1996 yılındaki Habitat toplantılarında bana söylediler. 25 milyonu bir yerlere yerleştirebilmeleri de önemli bir başarı. Ben de, çocukluğumu barındırmak için gecekonduları insanlarımızın nelerle çarpışarak yaptığını anlattım. Adam, “Dostum, sen bana bu insanlardan 300-500 tane ver, ben sana bütün dünyayı idare edeyim” dedi. Evet, biz böyle bir insan malzemesine sahibiz. O zaman, şeytan o insanların içerisinde değil, başka bir yerde!” **Bir Şehir Kurmak: Turgut Cansever’le Konuşmalar**, Haz. Aynur Can, Mahmut Doğan, İstanbul, Klasik Yayınları, 2015, s. 31.

⁶⁵⁸ Bir örnek olarak zikredilirse, mesken meselesi ile ilgili hukuki araçlar çok erken tarihlerden beri merkezi idarenin müdahalesine açık olmasına rağmen bütüncül tedbirler almamanın bir tezahürü olarak çok farklı boyutlardaki çelişkili uygulamalar dikkat çekicidir: “Sosyal Sigortalar Kurumu yıllarca konut kredisi verdi. Banyosunun fayansı eğer kapı üst seviyesine kadar çıkmıyorsa kredi vermedi, İsveç; Türkiye’den takriben on defa daha zengin olan İsveç ise, eğer bir metreye bir metrelik duş nişine fayans koyarsa kredi vermedi. Böylece en az geliri olana, en ucuz şekilde gerçekleştirilmiş yapı için kredi verilirse bundan büyük tasarruf sağlanabilir.” “Turgut Cansever ile Söyleşi: “Devlet yapılanmasını yeniden gözden geçirmeli,” **Mimarlık**, 1999, S. 289, s.49.

rantı rekabetinde hukuki zemin oluşturan niteliğe bürünmesinden⁶⁵⁹ başka bu rantı düzenlemesi gereken İdare rekabete giren aktörlerden biri haline de gelmektedir.

Her şeyi, bütün katmanlarda, tek bir merkezden idare etmek neticede hiç idare edememek tehlikesini barındırmaktadır. Üstelik bu planların hukuki düzeninin ve bu kapsamdaki yönlendirmelerin kamu yararına yönelik etkileri ve oluşabilecek zararlardan korumalarının yanında bu planlardaki hedefler ve stratejilere uyulmamak sebebiyle uğranılan de faydalar, planlar ve uygulamaların sistematik bir tahliliyle ortaya çıkarılmayı beklemektedir. Tespitimizde mahalli idarelerin özerkliği ile alakalı tartışmalar bilhassa belirleyici değildir. Merkezi idarenin her alanda kimi zaman parsel bazında plan yapmamasını gerektiren teorik zemin özerkliğin kuvvetlendirilmesi gerekçesine dayanmaz. Planlamada hiyerarşi ve kademeli birliktelikteki düzeyler ile idari teşkilatta bu planları yapmakla yetkili birimlerin teşkilat içindeki konumları örtüşmemektedir. İlk kalkınma planından sonuncusuna kadar bu meselenin neredeyse devamlı suretle tekrarlanması, değişen hükümetler, kanunlar, Anayasalar ve nesillere rağmen hemen hemen aynı şekilde tekrar edilmesi çok düşündürücüdür⁶⁶⁰. Üstelik bu

⁶⁵⁹ Aydın Gülan, “Şehircilik Sorunlarının...”, s. 303.

⁶⁶⁰ “Ülkemizde planlama kararlarının uygulanması için gerekli mali imkan, arsa politikası, yeterli personel gibi araçlar bulunmadığından sık sık şikayet edilmektedir. Oysa, raporumuzda tekrar tekrar ortaya koymağa çalıştığımız üzere bu araçlar bulunsada dahi esas zorluk doğru kararlara varamamaktan, bu kararlara yöneltecek ilkelerin, yöntemlerin tanımlanmamış olmasından doğmaktadır. Gene defalarca işaret etti imiz üzere belediyeler çok sınırlı imkanlarını esas ihtiyaçların karşılanmasından çok, politik baskıların, bilgisizliğin, şahsi zevkin yönelttiği alanlara yatırmaktadır. Merkezi idarenin müdahaleleri de hiç bir temele dayanmamakta, üstelik mahalli durumu tanımamak sonucunda çok defalar düzeltici değil büsbütün bozucu olmaktadır. Özel kişiler ise bir yandan yalnız kazanç amacı ile hareket ettikleri, öte yandan sosyal ve kültürel değer yargıları hakkındaki tereddütleri sonucunda olumlu bir katkıda bulunamamaktadır.(...)İmar planlarının amaçları, kapsamı ve genellikle “ne oldukları” hakkında ülkemizde açık seçik bir resmi görüş bulunmadığı kanısındayız. Günümüzdeki uygulama içinde imar planlarının, şehrin belirli bir süre sonra kazanması arzu edilen fiziki bünyeyi gösteren dokümanlar olduğu söylenebilir. Böylece imar planları, şehrin gelişmesi hakkında karar ve tavsiyeler getiren bir doküman değildir, şehir planlarının, milli plan ve özellikle de bölge planları gibi, şehrin iktisadi ve sosyal gelişme sorunlarını ve kamu yatırım programlanmasını da içine alan bir “tüm planlama – comprehensive planning” niteliği kazanması mümkün müdür ?(...)Gerçekte imar planı diye isimlendirdiğimiz doküman, çevre düzeni planı (mücvir alanlar planı), ana plan (nazım planı), imar planı (düzen planı), uygulama planı ve harita olmak üzere farklı türleri içine almaktadır. Bunların her birinin neyi kapsadığı, hukuki niteliğinin ne olduğu açıkça tanımlanmalıdır.” **Şehirleşme Sorunları Özel İhtisas Raporu**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara, 1966, s.129,170,175.

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sehirlesme-Sorunlari-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf>, Çevrimiçi, 01.12.2022 “Yerleşme ve kentleşme olgusunu düzenlemesi öngörülen planlama çalışmaları, farklı kademelerde oluşturulamamış, ve bunlar arasında yatay ve dikey ilişkiler kurulamamıştır. Planlama pratiğinde yerleşmeler birbirlerinden bağımsız olarak planlanmakta ve uygulama da, genelde bu planlardan kopuk olarak gerçekleşmektedir(...)Farklı plan kademeleri oluşturulup bunlar arasında gerekli ilişkilerin kurulmamasının yanısıra, varolan planlama süreçlerinde de kavramsal kargaşa yaşanmaktadır.” **Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**,

problemler ilk olarak dile getirildiği günle kıyas edildiğinde daha fazla türde plan, daha fazla yetkili kamu tüzel kişisi ve daha çok yetki problemi ortaya çıktığı söylenilebilir. Bu devamlılık yetki meselesinin mahalli idarelerin özerkliği ve idari vesayet yetkisinin sınırları bakımından diğer faaliyetlerin rejimleriyle oluşmuş teorik zeminlerin bir türlü tatbik edilememesiyle izah edilebilir. Bunu aşmak için mevcut hukuki araçlara ilişkin somut belirlemeler yerine, temenni düzeyinde ve esasında idari teşkilat bakımından doğurduğu hukuki sonucu tespit etmenin çok zor olduğu “işbirliği” gibi tanımların da çözüm sunabilecek kuvvette olmadığı anlaşılmaktadır.

Yapılması ciddi vakit ve uzmanlık isteyen “üst düzeyde planlar ile şehir planlamasına yön verilmesi” şeklindeki bir çözüm önerisi de elbette iyi düşünülmemiş bir ideal olarak eleştirilebilir. Fakat bu çözüm önerisinin teknik ve bilimsel olarak en uygun yolun çok etkin ve ayrıntılı planlama olduğunu savunan bir çözüm önerisi olmadığını ifade etmek isteriz. Bu öneride vurgulanan husus “işbirliği”nin belirsiz tanımından ziyade usul boyutunun ön plana çıkarıldığı bir prosedürünün belirlenmesidir. Dolayısı ile “rasyonel” bir planlamanın şehircilikle alakalı bütün problemleri çözeceği iddia edilmemektedir. Fakat üst düzey ve alt düzey planlarda ortaya çıkabilecek çelişki, planlardaki uyumsuzluk bugün ancak parçacı çözümler üzerinden devam eden kavgaları bir müzakere zemini üzerinden tartışmaya açmayı

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1995, s.30-32. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yerlesme-ve-Sehirlesme-Ozel-Ihtisas-Komisyonu-Raporu.pdf> , Çevrimiçi, 01.12.2022. “Planlama sisteminin, kademeli birliktelik esasına dayalı olarak yeniden tasarlanması ve yaşama geçmesi için yasal düzenlemelerde planlama kademeleri ve tanımlarına ilişkin yetersizliklerin giderilmesi; yeniden kurgulanmasında plan kademeleri arasında ilişkilerin sağlıklı geçişlere izin verecek esneklikte olması gereklidir.(...) Plan kademelenmesi ve plan türlerine ilişkin “yetkili ve ilgili kurumların plan yapım, onay, izleme, denetleme konularında görev ve yetkileri çerçevesinde eşgüdüm mekanizmalarını oluşturacak yaklaşımların” planlama sisteminde içselleştirilmesi gereklidir.” **Dokuzuncu Kalkınma Planı Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Raporu**, Ankara, DPT, 2007, s.90. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Yerlesme-ve-Sehirlesme-OIK.pdf> , Çevrimiçi , 01.12.2022. “İmar planlama sisteminin yapısal ve işlevsel sorunları nedeniyle planlı mekânsal gelişme sürecinde aksaklıklar yaşanmaktadır. Planlama sürecinde idarelerin uygulamasını yönlendirecek, uyumlu ve etkili hale getirecek ilke, kural ve standartlar ile etkili bir izleme ve denetim sisteminin geliştirilmesi hususu önemini korumaktadır.” **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu-Kalkinma-Plani-2014-2018.pdf> , Çevrimiçi, 01.12.2022, s. 126. “Mekânsal planlama sistemi, merkezi kuruluşlarla işbirliği içerisinde belirlenen ilke ve kurallar çerçevesinde, mahalle düzeyinde etkili katılım mekanizmalarını, izleme ve denetleme süreçlerini içerecek şekilde geliştirilecek; planlama ve uygulamanın mahalli idareler tarafından yapılması esas olacaktır.(...)Planlama yetkisi olan merkezi kuruluşların, plan yapımında esas alınacak ilke ve kuralları, yetki alanları kapsamında kalan konular için yazılı hale getirmesi sağlanacak, bu amaçla idari düzenleme gerçekleştirilecektir.” **On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani-2019-2023.pdf> , Çevrimiçi, 01.12.2022, s.159.

sağlayabilir. Dolayısıyla merkezi ve mahalli idareler arasında kapsamı belirsiz bir “işbirliği” temennisinden ziyade müzakere zemini olarak planların kademeli birlikteliğinin fayda sağlayabileceğine işaret edilmektedir. Bu kapsamda “plan hiyerarşisi” ve “kademeli birliktelik” ilkesine uygun bir “planlar bloku” oluşturulması teklif edilmektedir⁶⁶¹.

Bu ve benzeri çözüm önerileri gerçekçi olup olmadıkları hususunda sınanıp eleştirilebilir. İK yürürlüğe dört tane olan özel amaçlı planların sayısının bugün otuzun üstünde olduğu ifade edilmektedir⁶⁶². Mevcut plan kararlarına bağlı ve çoğu zaman uyumlu olmayan, özel konularda özel amaçlar doğrultusunda planlama kararları getiren planların bu şekildeki artışını ise plan hiyerarşisi ve kademeli birliktelik prensibi ile bağdaştırmak güçtür⁶⁶³. Ayrıca, parçalanmış yetkiler altında yapılan imar planı değişikliklerinin, planların değiştirilmesine ilişkin ilkeler ve İmar Kanununda belirtilen amaçlardan ziyade piyasa gereksinimleri ile alakalı olduğu ifade edilmektedir⁶⁶⁴.

Bu kapsamda neredeyse en azından 70 yıldır en temel planlama belgelerinde tekrar edilmesine rağmen hala çözüm bekleyen bir problemle ilgili “*yetkilerin belirlenmesinde öngörme ve alternatif belirleme faaliyetinin hukuki rejimi belirginleştirilmeye çalışılarak, teşkilata ilişkin teorik esaslar ile plan içeriğinin bir arada değerlendirilmesi*” yönünde bir öneriyi tez kapsamında tekrar etmenin mazur görülmesi talep edilebilir.

⁶⁶¹ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, s.593-594.

⁶⁶² Numan Kılınç, “İmar Planı Değişikliklerinin Yasal, Mekânsal ve Kentsel Rant Perspektifinden İncelenmesi: İstanbul Örneği” , İTÜ, Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, 2021, s.145. Yayımlanmamış Doktora Tezi.

⁶⁶³ Serdar Yılmaz, **a.g.e.**, 592-593.

⁶⁶⁴ Numan Kılınç, **a.g.e.**, s.203.

SONUÇ

Şehir planlamasında idarelerin yetkileri konusunda, şehir planlamasının idare için bir görev olarak kabul edildiği günden bu yana sürekli gel-gitler yaşandığı görülmektedir. İmar planlarında yetkilerin daha ziyade Türkiye’deki tarihsel seyrine ayrılan ilk iki bölümde gözlenen husus, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e ve bugün de yürürlükte olan 3194 sayılı Kanun dönemine kadar yetki dengesinin, mahalli idarelerin kapasitesi, imkanları ile merkezi idarenin hedefleri doğrultusunda şekillendiğini göstermiştir. Özellikle planlamanın amaçlarıyla da yakından irtibatlı sayılabilecek, erken Cumhuriyet döneminde Ankara örneğinde görülen merkezileşme eğilimi, daha sonra mahalli idarelere görev verilmesi şeklinde bir yerelleşme istikameti takip etmiş ancak mahalli idarelerin teknik ve mali yetersizlikleri karşısında “çareye çare üretmek” adına planlamanın tekrar merkezi bir disiplin altına alınması sonucunu doğurmuştur. Ancak yine ikinci bölümün sonunda görüldüğü üzere bu değişimleri yalnız teknik gerekler yahut sebeplerle açıklamak da mümkün değildir. Bu yetkilerin dağılımı kimi zaman şehir planlamasında görülen aksaklık ve problemler karşısında reaksiyon niteliğinde olmaktadır.

Son bölümde bugün en çok tartışma doğuran yetki düzenlemeleri, plan türleri ve yetkili idareler bakımından bakımdan izah edilmeye çalışılmıştır. Öncelikle, yetki paylaşımını belirleyen kanunlara karşısında, Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımının merkezi idare ve mahalli idarelere ilişkin imar planlamasına ilişkin bir anayasa hükmü olmadığı, bu paylaşımı yapma yetkisini kanun koyucuda olduğu şeklinde izah edilebilir. Yüksek Mahkeme’nin bu konudaki kararları incelendiğinde, Anayasa’da imar planlarına ilişkin yetkinin münhasıran merkezi idareye veya yerel yönetimlere ait olduğuna dair doğrudan bir paylaşım kuralı bulunmadığının vurgulandığı görülmektedir. Mahkeme, bu yetkinin kamu yararı ve hizmetin gerekleri doğrultusunda belirlenmesini “kanun koyucunun takdir yetkisinde” görmektedir. Ancak bu takdir yetkisi sınırsız değildir yine, iptal kararları incelendiğinde ortaya çıkan sonuç, mahalli idarelerin yetkisini tamamen ortadan kaldıracak düzenlemelerin m.127’ye aykırılık teşkil edeceği yönünde verilen iptal kararlarıdır. AYM, mahalli idarelerin "mahalli müşterek ihtiyaçları" karşılama görevini tamamen işlevsiz kılan,

konu ve zaman bakımından sınır içermeyen ve mahalli idareleri tümden aradan çıkaran düzenlemeleri, mahalli özerklik ve yerinden yönetim ilkesine aykırı bularak iptal etmektedir.

Kanunlar tarafından belirlenen yetki paylaşımının karmaşıklığı, yetki konusunda çerçeveyi idari işlemler bakımından belirleyen alanı tespit etmek için Danıştay kararlarını da esaslı şekilde incelemeyi etmeyi gerektirmektedir. Danıştay kararlarında görülebildiği kadarıyla mesele daha ziyade “sebe ” ve “konu bakımından yetki” boyutu bakımından ele alınmaktadır. Bu kapsamda – bu konudaki tüm Danıştay kararları üzerinde bu yönde kesin bir kanaat belirtecek kadar kapsamlı bir inceleme yaptığımızı iddia etmemekle birlikte- Danıştay kararlarında, merkezi idareye ( zellikle Bakanlığa) tanınan planlama yetkisinin, mahalli idarelerin “genel” yetkisini ortadan kaldıran asli bir yetki değil, ancak kanunda belirtilen özel durumlarla (kamu hizmeti, turizm tesisleri, afet riskleri vb.) sınırlı bir yetki olarak ele alındığı görülmektedir. Bu kapsamda tesis edilen işlemlerin, idari işlemlerin konu ve sebep unsurları bakımından sınırları aşmaması gerektiği, aksi takdirde işlemin yetki sakatlığı ile malul olacağı kabul edilmektedir.

Çalışmada esas vurgu ve izlek olmamakla birlikte vurgulanması gereken bir diğer kritik unsur, planlama sisteminde ve bilhassa “ zel amaçlı planlama” bakımından ekonominin belirleyici bir faktör haline gelmiş olmasıdır. Yetkilerin paylaştırılmasının “mahalli müşterek ihtiyaç”, “mahalli/milli kamu hizmeti” vb. kavramlar etrafında ele alacak açıklama şeması, şehir rantının artışına paralel olarak planların “ekonomik” özelliği ağır basan işlemler haline gelmesi karşısında yetersiz kalabilmektedir. Özellikle  zelleştirme İdaresi, TOKİ gibi kurumlar üzerinden yürütülen planlama faaliyetleri ve bu kurumların yetkileri, şehircilik ilkelerinden ziyade, taşınmazın ekonomik değerini azamileştirmeyi amaçlayan “pragmatik” bir yaklaşımla şekillenmektedir.

KAYNAKÇA

- Açımız, Bige “İdarenin Esnek Hukuk İşlemlerinin Yargısal Denetime Konu Edilmesi: Fransız Hukuku Odaklı İnceleme,” **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 24, S. 2, Aralık 2018, s. 530-568.
- Ayhan, Fatma “Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi,” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melikşah Yasin, Cenk Şahin. On İki Levha Yayıncılık, 2015
- Akıllıoğlu, Tekin “İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku,” **AİD**, C.19, S.2, Haziran 1986, s.93-103.
- Akıllıoğlu, Tekin “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **İHİD Prof. Dr. Lûtfi Duran’a Armağan Özel Sayısı**, Yıl: 9, S: 1-3, 1988, s. 11-22.
- Akıllıoğlu, Tekin “İleri İdare Hukuku Seminerleri- İdare Hukuku Üzerine Düşünceler ‘Hukuk Metodolojisinin İdare Hukuku Alanına Uygulanması,’” **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, c. 16, sayı. 1, s. 3-7, Tem.2013.
- Akıllıoğlu, Tekin **Hangi Hukuka Giriş**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2017.
- Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, M. / Kaya, C. **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınevi, 2021.
- Akyol, Kadir **Cumhuriyet’in Kurucu Kadrolarından Bir Kimlik Analizi: Şükrü Kaya(1883-1959)**, İstanbul, 2010 İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Artukmaç, Sadık **İmar Hukuku**, Ankara, Gürsoy Yayınevi, 1957.
- Artukmaç, Sadık **İmar Hukuku**, Ankara, Ay Yıldız Matbaası, 1969.
- Akyol, Kadir “Cumhuriyet’in Kurucu Kadrolarından Bir Kimlik Analizi: Şükrü Kaya(1883-1959),” **İstanbul Üniversitesi Sosyal**

- Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**, 2010.
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Alada, Adalet “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Bir Yaklaşım(1930-1960)” **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar**, 23-24 Kasım 1990, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 119-145.
- Alada, Adalet **Osmanlı Şehrinde Mahalle**, İstanbul, Sümer Yayınları, 2009.
- Alada, Adalet ”Erken Cumhuriyet Döneminde Bir Modernleşme Deneyimi: Belediye Mahalleyi İkame Edebildi mi?” **ÇYYD**, C.21, S.1, Ocak 2012, s.1-17.
- Aytaç, Fethi “Belediye Kanunu'nun oluşumu, uygulanması ve değişiklikler”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar**, 23-24 Kasım 1990, Ankara, 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, s. 86-107.
- Balta, Tahsin Bekir **İdare Hukukuna Giriş I**, Ankara, TODAİE, 1968/1970.
- Başa, Şafak “Şehircilik ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti,” **Denetim Dergisi**, Yıl: 25, Sayı: 117, Ocak-Mart 2012.
- Batur, Kamile “Emergencyscape: Politics of disaster risk and urban renewal in Istanbul,” Technische Universität Wien, 2022.
Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Beyru, Rauf “İzmir Şehirciliğinin Zikzakları ve Le Corbusier’nin Ziyareti,” **Le Corbusier Türkiye’de – İzmir Nâzım İmar Planı(1939-1949)**, İstanbul, Kırmızı Kedi Yayınevi, 2020.
- Buğra, Ayşe **Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2008.
- Bozdoğan, Sibel **Modernizm ve Ulusun İnşası**, İstanbul, Metis, 2012.
- Cantemir, Bekir “Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde İstanbul’un Mekân ve Sosyal Yapı Dönüşümü(1946–1960),” **Marmara**

- Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, 2013, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Çelik, Zeynep **19. Yüzyılda Osmanlı Başkenti: Değişen İstanbul**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009.
- Çubuk, Mehmet “Boğaziçi Mekânı ve Tanzimi Sorunu,” **Mimarlık**, S. 5, 1968.
- Derbil, Süheyy **İdare Hukuku Cild I (İdari Kaza – İdari Teşkilat)**, Ankara, 1940.
- Derbil, Süheyy “Türk Belediyelerine Genel Bir Bakış,” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y.16, S.173, s.91.
- Doğrul, Havva Ezgi **Çılgın Projelerin Ötesinde: Toki, Devlet ve Sermaye**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021
- Duran, Lütfi **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜ Yayınları, 1982.
- Duran, Lütfi “Şehircilik ve İdare Hukuku Meseleleri”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu**, Ankara, 1998.
- Duygulu, Feridun “Fiziksel Planlama Tasarımındaki Bazı Gelişmeler”, **Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi**, 1991, s. 208-219.
- Ergin, Osman **Türkiye’de Şehirciliğin Tarihî İnkişafı**, İstanbul, 1936.
- Ergin, Osman Nuri **Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler**, İstanbul, 1944.
- Erkut, Celal **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990.
- Ergüven, Ekrem **Şükrü Kaya’nın Sözleri ve Yazıları (1927-1937)**, Cumhuriyet Matbaası, 1938.
- Erkün, Safa Ş. **İmar Kanunu ve Sistemik Tefsiri**, İstanbul, Halk Basımevi, 1956.

- Erkün, Safa “İmar Yasası Değişikliklerine Değişik Bir Açıdan Bakış,” **Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi**, 1991, s. 47-60.
- Ersoy, Melih **Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar**, İstanbul, Ninova Yayınları, 2017.
- Ersoy, Melih/
Kesinok, H. Çağatay
(Haz.) **Kentsel Rantlar Planlama ve Kamu Yararı**, İstanbul, İmge Kitabevi, 2022.
- Ertürk, Vefki “Belediyeler geçmişte nasıldı? Bugün nedir? Gelecekte nasıl olmalıdır?”, **TİD**, Sayı:182, 1946, s. 11-31.
- Geray, Cevat “İmar Yasasında Yapılan Değişikliklere Toplu Bir Bakış”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı:7, Temmuz 1972.
- Geray, Cevat “İmar Planlarında Değişiklik Yapılması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y.28, S. 321-322 (1972), s. 313- 324.
- Geray, Cevat “İmar Kanunun Hazırlık Safaları,” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 12, S. 03, Mart 1957, s. 73-89.
- Geray, Cevat “Yeni İmar Kanununun Bazı Özellikleri,” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.11, S. 4, 1956, s. 135-150.
- Geray, Cevat / Keleş,
Ruşen **Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları**, Ankara, TODİE Yayını, 1969.
- Geray, Cevat “Gecekondu Sorununa Toplu Bir Bakış,” **AİD**, C. I. S. 2 1968, s. 11-28.
- Germen, Aydın Murat “Şehirciler ve Planlar,” **Ankara, Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları**, 1959, s. 65-89.
- Gök, Hasan **Koruma Alanlarındaki İmar Uygulamaları**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Gözler, Kemal **Mahalli İdareler Hukuku**, Bursa, Ekin, 2018.

- Gözler, Kemal “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?”, **ÇYYD**, Cilt 28, 2019, s.1-23.
- Gözler, Kemal **İdare Hukuku**, Bursa, Ekin, 3. Baskı, 2019, 2 Cilt.
- Graham, Stephan **Dikey Dünya: Uydulardan Sığınaklara**, İstanbul, Koç Üniversitesi Yayınları, 2020.
- Gülan, Aydın “Babanzade Mustafa Zihni Paşa Ve Tevsi-i Mezuniyet Yahud Kitab-ı İdaremizden Bir Sahife Adlı Eseri,” **İHİD**, C. 6, S. 1-3, Haziran 1985.
- Gülan, Aydın “Tarihi Dokuyu Yenilemek Adına Cerrahi Bir Müdahale Aracı: Yenileme Alanları,” **Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan Cilt-2**, 2009.
- Gülan, Aydın “Şehircilik Sorunlarının Ağırlaşmasında Hukukun Rolü Üzerine Düşünceler,” **İstanbul University Journal of Sociology**, C. 3, S. 22, 2011, s. 295-303.
- Gülan, Aydın **Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1999.
- Gülgeç, İlhan “İmar Planlama Süreci ve Bu Süreçte İller Bankasının Yeri”, **Türkiye’de Şehirciliğin Gelişiminde Son 30 Yılın Değerlendirilmesi**, 1991, s.26-36.
- Hamamcı, Can “1930-1946 Tek Parti Dönemi belediyeciliği: genel bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum**, 1990, s. 147-159.
- Harvey, David **Paris, Modernitenin Başkenti**, İstanbul, Sel Yayınları, 2012.
- Hondu, Selçuk “Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi,” **TİD**, S.395, 1992, s. 19-28.
- İsvan, Ahmet **Başkent Gölgesinde İstanbul**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2012.

- Kahraman, Tayfun **İstisna Mekân: Hukukun Eşiğindeki Kent**, İstanbul, Tekin Yayınları, 2020.
- Kaplan, Onur “Türkiye’de Gecekondu Önleme, Tasfiye ve Islah Bölgeleri,” **ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 2, s. 588-634.
- Kaplan, Onur “Organize Sanayi Bölgelerinin Hukuki Niteliği ve İşlemlerinin Yargısal Denetimi,” **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı, Atılım Üniversitesi Yayınları No: 65, Cilt 1**, Ankara, Yıl: 2020
- Kaplan, Onur **İdare Hukuku Yönünden Afet Riski Altındaki Alanların Kentsel Dönüşüm Süreci**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık
- Karagözoğlu, F. / **İmar Kanunu Uygulaması Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları**, Ankara, Olgaç Matbaası, 1978.
- Mumbuç, M.
- Karahanoğulları, Onur “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi,” **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013.
- Karasu, Mithat Arman “Özelleştirme İdaresi’nin Planlama Yetkileri,” **ÇYYD**, C.20, S.2, 2011.
- Kaman, Nur “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç,” **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.1, 2020.
- Karpat, Kemal **Osmanlı Modernleşmesi Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus**, İmge Kitabevi, 2008.
- Keleş, Ruşen **Kentleşme Politikası**, İstanbul, İmge Yayıncılık, 1993.
- Keleş, Ruşen **Kentleşme Politikası**, İstanbul, İmge Yayıncılık, 18. Baskı, 1993.
- Keleş, Ruşen / Mengi, Ayşegül **İmar Hukuku**, İstanbul, İmge Kitabevi Yayınları, 2019.
- Kılınç, Numan “İmar Planı Değişikliklerinin Yasal, Mekânsal ve Kentsel Rant Perspektifinden İncelenmesi: İstanbul Örneği” , İTÜ,

- Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, 2021, s.145.
Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Kiper, Perihan “Koruma Amaçlı İmar Planı Kavramına Eleştirel Bir Bakış,” **Planlama**, 2005/1, S.31, 2005, s.26-27.
- Küçükömer, İdris **Düzenin Yabancılaşması**, İstanbul, Ant Yayınları, 1969.
- Lewis, Bernard **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, Ankara, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, 1996.
- Lovering, John/
Türkmen, Hade “Bulldozer Neo-liberalism in Istanbul: The State-led Construction of Property Markets, and the Displacement of the Urban Poor,” **International Planning Studies**, C.16 S.1, 2011, s.73-96.
- Meriç, Osman “Türkiye’de Mahalli İdareler ve Bunların Danıştayla İlişkileri,” **Danıştay Dergisi**, 1977, Y.7, S. 24-25.
- Onar, Sıddık Sami **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Talebe Cemiyeti Neşriyatı, 1933.
- Onar, Sıddık Sami **İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:1-2**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaacılık, 1966.
- Onat, Selâhattin “Şehircilik İşlerimiz”, **Arkitekt**, Y. 1945, S. 161-162, s. 132-136.
- Oktay, Tarkan “1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 5 (2), s. 171-223.
- Oktay, Tarkan “1855- 2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi,” **Strategic Public Management Journal**, Vol 6, 2020.
- Ortaylı, İlber **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, İstanbul, Kronik, 2016.
- Ortaylı, İlber **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2020.

- Ortaylı, İlber **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, İstanbul, Kronik, 2021.
- Örücü, Esin **Sosyal Refah Devletinde Bir Kamu Hizmeti Olarak Konut**, İstanbul Üniversitesi Yayını, 1972.
- Özcan, Koray “Tanzimat’ın Kent Reformları: Türk İmar Sisteminin Kuruluş Sürecinde Erken Plânlama Deneyimleri (1839–1908)”, **Osmanlı Bilimi Araştırmaları**, 7(2), s. 149-180.
- Özyörük, Mukbil **İdare Hukuku, İdari Yargı, Ders Notları**, Ankara, 1977.
- Pamuk, Şevket **Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme(1820-1913)**, İş Bankası Kültür Yayınları, 2018.
- Pamuk, Şevket **Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme ve İktisat Politikaları Seçme Eserleri – II**, İş Bankası Kültür Yayınları, 2021.
- Dumont, Pierre /Georgeon, François (Haz.) **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996.
- Tankut, Gönül “Ankara’nın Başkent Olma Süreci”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, C.8, S.2, 1988, s. 93-104.
- Tankut, Gönül **Bir Başkent’in İmarı Ankara: (1929-1939)**, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1993.
- Tanyeli, Uğur **Rüya, İnşa, İtiraz: Mimari Eleştiri Metinleri**, İstanbul, Boyut Yayınları, 2011.
- Tekeli, İlhan “Bir Modernleşme Projesi Olarak Türkiye’de Kent Planlaması”, **Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, 2009.
- Tekeli, İlhan **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009.
- Tekeli, İlhan **İstanbul’un Planlanmasının ve Gelişmesinin Öyküsü**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009.

- Tekeli, İlhan **Türkiye'nin Sağlık Tarihi Bağlamı İçinde 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu**, Ankara, TÜBA, 2010.
- Tekeli, İlhan **Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010.
- Tekeli, İlhan **Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2016.
- Tekeli, İlhan "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", **Tanzimat**, İş Bankası Kültür Yayınları, 2018, s. 343-362.
- Torlak, S. Evinç "İmar Yasalarının Gelişimi Üzerine Düşünceler", **ÇYYD**, C.11, S. 3.
- Turan, Şerafeddin "Osmanlı Teşkilatında Hâssa Mimarlar Ocağı", **AÜDTCF Tarih Araştırmaları Dergisi**, c.1, S.1, 1964, s.157-202.
- Ünal, Tankut "Merkezi Yönetim ve İmar Konuları", **XIV. İskan ve Şehircilik Konferansları**, 1987, s. 13-20.
- Ünal, Yücel **Türk Şehir Planlama Hukuku 2020**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2020.
- Sancakdar, Oğuz **Kültür ve Tabiat Varlıkları Hukuku**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2021.
- Sancakdar, Oğuz **Belediyenin İmar Planı Yapması - Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996.
- Sarıca, Ragıp **İdare Hukuku Ders Notları 1971-1972**, İstanbul.
- Scott, James C. **Seeing Like A State?**, New Heaven and London, Yale University Press, 1998.
- Şahin, Cenk Y. **İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma**, İÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2002.
- Şahin, Cenk "Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'a Yönelik Bazı Eleştiriler (Anayasa Mahkemesi

- Kararının Ardından Yeniden Değerlendirme),” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melikşah Yasin, Cenk Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2015.
- Serçe, Erkan **Tanzimat’ tan Cumhuriyet’e İzmir’ de Belediye (1868-1945)**, İzmir, 9 Eylül Yayınları, 1998.
- Şenyapılı, Tansı **Barakadan Gecekonduya: Ankara’da Kentsel Mekânın Dönüşümü (1923- 1960)**, İletişim Yayınları, 2004.
- Uyanık, Halit **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, On İki Levha Yayıncılık, 2013.
- Yılmaz, Serdar **İmar Planlarının Hukuki Rejimi**, İstanbul, Seçkin Yayınları, 2021.
- Yasin, Melikşah “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu,” **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 60, 2005
- Yasin, Melikşah **Uygulama ve Yargı Kararları Işığında Özelleştirmenin Hukuki Rejimi**, İstanbul, Beta Yayınları, 2009.
- Yasin, Melikşah “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri,” **Anayasa Yargısı**, C.XXXII, S.1, 2019.
- Yasin, Melikşah “Kamu Hizmeti,” **İdare Hukuku**, Ed. Turan Yıldırım, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 8. Baskı, 2020.
- Yavuz, Fehmi **Şehircilik Ders Kitabı**, Ankara, SBF Yayınları, 1953.
- Yavuz, Fehmi **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE ve DPT Yayını, 1966.
- Yavuz, Fehmi **Ankara’nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, SBF Yayını, 1952.
- Yayla, Yıldızhan **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1975.

- Yayla, Yıldızhan **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri – Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul, S.B.F Yayını, 1982.
- Yayla, Yıldızhan **İdare Hukuku**, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2010.
- Yavaş, Dumrul “İmar Planlarının Elde Ediliş Yöntemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, **İmar Planları Yapım ve Uygulama Süreci Semineri**, 1981, s. 49.
- Yeşilyurt, Nazile İrem **Türkiye’de İdari İşlem Kuramı**, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2017.
- Yerasimos, Stefan “Tanzimat’ın Kent Reformları Üzerine,” **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996.
- Keleş, R. / Yavuz, F. / Geray, C. **Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika**, Ankara, SBF Yayınları, 1978.
- Yıldırım, Ezgi “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin İdari Uyuşmazlıkların Yargısal Denetimi (Esas),” **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, Haz. Melihşah Yasin, Cenk Şahin, On İki Levha Yayıncılık, 2015.
- Yıldırım, Meral **İdari Faaliyetlerin Görülüşüne Katılan Özel Hukuk Tüzel Kişilerinin İdari İşlem Yapabilirliği Sorunu**, On İki Levha Yayınları, 2019.
- Yılmaz, Zülfiye **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- Yılmaz, Halit “Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar,” **TBB**, S.72, 2007.
- Cumhuriyetin 50. Yılında İstanbul’un İdari Sorunları Semineri(14-17 Mayıs 1973)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İlimleri Enstitüsü Yayını, 1973, s. 122.

Çevrimiçi Kaynaklar

ANAYASA MAHKEMESİ (anayasa.gov.tr)

JURIX (jurix.com.tr)

KAZANCI İÇTİHAT BİLGİ BANKASI (kazanci.com)

ELEKTRONİK HUKUK BANKASI (legalbank.net)

LEXPERA (lexpera.com.tr)

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (tbmm.gov.tr)

Cânâ Bilsel, Fatma “Geç Osmanlı Döneminden Cumhuriyet’e Çağdaş Şehir Düşüncesi Ve İstanbul Planlaması”, **Antik Çağ’dan XXI. Yüzyıla Büyük İstanbul Tarihi**, <https://istanbultarihi.ist/324-gec-osmanli-doneminden-cumhuriyete-cagdas-sehir-dusuncesi-ve-istanbul-planlamasi> , Çevrimiçi , 15 Ağustos 2022.

Cengizkan, Ali “Türkiye için Modern ve Planlı bir Başkent Kurmak: Ankara 1920-1950”, <http://www.goethe.de/ins/tr/ank/prj/urs/geb/sta/trindex.html>, Çevrimiçi, 27 Haziran 2022.

Mardin, Şerif “Adem-i Merkeziyet,” **TDV İslâm Ansiklopedisi**, <https://islamansiklopedisi.org.tr/adem-i-merkeziyet>, Çevrimiçi, 21 Ağustos 2022.

Kütükoğlu, Mübahat “İrade-i Seniye,” **TDV İslâm Ansiklopedisi**, <https://islamansiklopedisi.org.tr/irade-i-seniyye>, Çevrimiçi, 1 Eylül 2022.

Ersoy, Melih “Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaştıran Planlama Anlayışı,” <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/09/Yerelden-Ulusala-Merkezileserek-Aynilasan-Planlama-Anlayisi-SBF-Yerel-Yonetimler-Kurultayinda-Sunulan-Bildiri2011.pdf>, Çevrimiçi, 14 Temmuz 2020.

Gülhan, Sinan Tankut, The Honorable Exception: State and the Social Production of Concrete Space in Istanbul, Yayımlanmamış Doktora Tezi. <http://gradworks.umi.com/36/41/3641987.html> , Çevrimiçi , 9 Ağustos 2022.

Ortaylı, İlber “Osmanlı Devleti’nde Kadı,” **TDV İslâm Ansiklopedisi**, <https://islamansiklopedisi.org.tr/kadi#2-osmanli-devletinde-kadi>

Tekeli, İlhan, Almanca Konuşan Plancı ve Mimarların Erken Cumhuriyet Dönemi Ankara’sının Planlaması ve Konut Sorununun Çözümüne Katkıları Üzerine, Goethe

İnstitut Ankara, <https://www.goethe.de/ins/tr/ank/prj/urs/geb/sie/trindex.htm> ,
(Çevrimiçi), 10 Temmuz 2022.

Melikşah Yasin, “Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Süreci,” **e-akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, S.59. <http://www.e-akademi.org/incele.asp?konu=KORUMA%20AMA%C7LI%20%DDMAR%20PLANLARININ%20YAPILI%DE%20S%DCREC%DD&kimlik=1168084565&url=makaleler/myasin-1.htm> Ocak 2006.

