

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRK İMAR HUKUKU UYGULAMASINDA
“ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE
PLANLAMA ESASLARI”

AYSER ÇELEBİ
2501170494

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. AYDIN GÜLAN

İSTANBUL- 2021



ÖZ

TÜRK İMAR HUKUKU UYGULAMASINDA “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI”

AYSER ÇELEBİ

İmar planlarının yargısal denetiminde idari yargı yerlerince “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından bir denetim yapılarak hüküm tesis edilmektedir. Ancak söz konusu denetimin kapsamı hakkında mevzuatta doğrudan bir düzenleme yer almamakta, yargı kararlarında doğrudan bir belirleme yapılmamaktadır. Çalışma kapsamında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin söz konusu denetimin kapsamı ve işlevi belirlenmeye çalışılmıştır. Konuyla ilgili yargı kararları gruplandırılarak incelenmiş, doktrinde yer verilen görüşler ve ilgili mevzuat hükümleri ele alınmıştır.

Anahtar kelimeler: *imar planları, şehircilik ilkeleri, planlama esasları*

ABSTRACT

“URBAN PLANNING PRINCIPLES AND PLANNING FUNDAMENTALS” IN IMPLEMENTATION OF TURKISH ZONING LAW

AYSER ÇELEBİ

In the judicial control of the zoning plans, the administrative jurisdictions make an audit in terms of "urban planning principles and planning fundamentals" and a provision is made accordingly. However, there is no direct regulation in the legislation regarding the scope of the audit in question, and no direct determination is made in judicial decisions. Within the scope of the study, the scope and function of the said audit regarding "urban planning principles and planning fundamentals" are tried to be determined. Judicial decisions on the subject have been examined by way of grouping, and the opinions included in the doctrine and the relevant legislative provisions have been discussed.

Key words: *zoning plans, urban planning principles, planning fundamentals*

ÖNSÖZ

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” mevzuatta belirli bir düzenlemeye tabi tutulmamış, imar hukukunun yargısal denetiminde yıllardır uygulanan bir kullanımdır. “Türk İmar Hukuku Uygulamasında “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”” başlıklı çalışmamızda amacımız idari yargı içtihatlarında yer verilen “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın niteliğini tespit ederek kapsamının ve işlevinin araştırılmasıdır. Bu yönde mevzuat ve doktrin incelenerek, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın en sık kullanıldığı yer olan yargı kararlarının gruplandırılması yoluyla değerlendirmeler yapılmıştır.

Akademik hayatımızın ilk çalışmasını teşkil eden tezimizde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” gibi bir soyut kavram incelemesi tek başına kendi güçlüklerini beraberinde getirmiştir. Bunun yanında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın imar hukuku dışında şehir planlama ve mimarlık disiplinleriyle doğrudan ilişkisi söz konusu alanların çalışma kapsamında değerlendirilmesini zorunlu kılmıştır. Hukuk doktrinince bilimsel araştırmalara konu edilmesinin oldukça az oluşu ve mevzuatta doğrudan bir düzenlemeye tabi olmaması, Danıştay kararlarını çalışmanın ana gövdesi haline getirmiştir. Konuyla ilgili kararların çokluğu bir yandan çalışmamız için önemli bir veri kaynağı oluştururken diğer yandan çok sayıda karar ve somut uyuşmazlık çeşitliliği nedeniyle değişebilen özellikli durumların sayıca fazlalığı kendi içinde birçok ayrımı gerektirmiştir.

Tez sürecinde desteklerini esirgemeyen tüm hocalarıma, her zaman yanımda olan aileme teşekkür ederim. Tezin son okumalarını yaparak katkı sunan teyzem Emine Yiğit’e, arkadaşlarım Merve Dülgeroğlu’na ve Büşra İzci’ye teşekkür ederim.

Tez danışmanlığımı kabul ederek konuyu çalışmama imkan sağlayan, tez sürecimde karşılaştığım tüm zorlukları aşabilmede yardımlarını esirgemeyen, her zaman vaktini ayıran ve yol gösteren tez danışmanım Prof. Dr. Aydın GÜLAN’a teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul-2021

Ayser ÇELEBİ

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BOYUT VE İMAR HUKUKUNDA

TEMEL KULLANIMLARI

I. “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADESİNİN İMAR HUKUKUNDAKİ YERİ VE İFADE EDİLİŞİNDEKİ FARKLILIKLAR	3
II. İMAR PLANLARININ YAPIMINDA DİKKATE ALINAN İLKELER VE KAMU YARARI İLE İLİŞKİSİ	8
III. “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” KAVRAMININ KAPSAMI VE TANIMI.....	13
A. Genel Olarak	13
B. Şehircilik İlkeleri Bakımından Tanım ve Kapsamı.....	14
C. Planlama Esasları Bakımından Tanım ve Kapsamı	17

İKİNCİ BÖLÜM

MEVZUAT VE DOKTRİNİN YAKLAŞIMI

I. MEVZUATTA RASTLANAN “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADELERİ VE BU İFADELERİN GEÇTİĞİ YERLERDEKİ ANLAMLARI.....	19
A. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Mevzuatta Yer Alan Bazı Amaç Hükümleri İle Bağlantısı	19
B. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin Kapsama Etkisi	24
C. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Olarak Yer Aldığı Mevzuat Hükümleri	27
D. Uluslararası Belgelerde Yer Alan İlgili Düzenlemeler	29

II. DOKTRİNDE “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADELERİNİN KULLANIMI, ANLAMI VE KAPSAMI 32

- A. Hukuk Doktrini Bakımından Yaklaşım 32
- B. Şehir Planlama ve Mimarlık Disiplinleri Bakımından Yaklaşım 36
 - 1. Doktrinin Yaklaşımı 36
 - 2. Teknik İçeriği Yansıtması Açısından Bilirkişi Raporları 39
 - a. Bilirkişi İncelemelerinin Önemi ve İşlevi 39
 - b. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Bir Bütün Halinde Ele Alındığı Yaklaşım 40
 - c. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın İncelenmesinde Birtakım Ölçütlerin Geliştirildiği Yaklaşım 43

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YARGI KARARLARIYLA ORTAYA ÇIKAN KULLANIM BİÇİMLERİ; ANLAM, KAPSAM VE İŞLEVLER

I. DANIŞTAY KARARLARININ BİÇİMLENDİRDİĞİ KAPSAM 49

- A. Kullanım Biçimleri Bakımından Ayrımlar ve Anlamları 50
 - 1. “Şehircilik İlkeleri” Kullanımı, Anlam ve Kapsamı 50
 - 2. “Planlama Esasları” Kullanımı, Anlam ve Kapsamı 54
 - 3. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Birlikte Kullanımında Oluşan Anlam ve Kapsam 59
 - a. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kapsamında İncelenmesi Gerekli Görülen Hususların Genel Çerçevesi 59
 - b. Danıştay’ın “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kullanımında Dikkate Aldığı Unsurlar 64
 - (1) Danıştay’ın Bütünlük Bakımından Değerlendirmesi 64
 - (2) Danıştay’ın İhtiyaç Bakımından Değerlendirmesi 71
 - (3) Danıştay’ın Yer Seçimi, Konum ve Büyüklük Özellikleri Bakımından Değerlendirmesi 74
 - (4) Danıştay’ın Güvenlik Bakımından Uygunluk Değerlendirmesi 76
 - (5) Danıştay’ın Sağlıklı ve Düzenli Yapılaşma Şartları Bakımından Değerlendirmesi 78
 - (6) Danıştay’ın Eşdeğer Alan Sağlanması Gerekliliği Yönündeki Değerlendirmesi 81

(7) Danıştay'ın Diğer Değerlendirme Konuları.....	83
(8) Genel Değerlendirme	84
B. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” İfadesinin Danıştay Kararlarında Yer Alma Biçimleri.....	86
1. İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Gözetilmesi Zorunlu Kriter Yaklaşımı	86
2. Hukuka Uygunluk ya da Aykırılık Yerine Kullanıldığı Yaklaşım	87
3. Amaç Yönünden Gündeme Geldiği Yaklaşım.....	89
C. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Plan Hiyerarşisi ve Üstün Kamu Yararı Kavramlarıyla İlişkisi.....	93
D. Mevzuat Kapsamında “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kullanımının İşlevi	97
II. ANAYASA MAHKEMESİ’NİN ORTAYA KOYDUĞU KAPSAM VE İŞLEV.....	102
III. YARGITAY’IN DEĞİNDİĞİ AZ SAYIDA KARAR ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLEN YAKLAŞIMI.....	111
SONUÇ.....	114
KAYNAKÇA	122

KISALTMALAR LİSTESİ

AYM	: Anayasa Mahkemesi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
B.	: Başvuru Numarası
B.s.	: Baskı
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
D.1.D.	: Danıştay 1. Dairesi (Diğer Daireler de bu şekilde kısaltılmıştır.)
DD.	: Danıştay Dergisi
Der.	: Derleyen
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
E.	: Esas Numarası
Ed.	: Editör
F.	: Fıkra
Hk.	: Hakkında
HD.	: Hukuk Dairesi
CD.	: Ceza Dairesi
K.	: Karar Numarası
Md.	: Madde
RG.	: Resmî Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
T.	: Tarih
Y.	: Yargıtay
Y.HGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

GİRİŞ

İdari yargının imar planlarının yargısal denetiminde belki de en sık kullandığı kavram “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”dır. Uyuşmazlıkların çözülmesinde teknik gerekçelendirmeyi sağlayabilmesi bakımından yer verildiği gibi doğrudan sonuca etki etmesiyle de göz ardı edilemeyecek bir önemi haizdir. Yüksek Yargı “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin bir inceleme yapılmadan hüküm tesis edilen idari yargı kararlarını doğrudan bozabilmektedir. Dolayısıyla yalnızca gerekçelendirmeye sağladığı katkı ile değil hüküm tesisinde doğrudan üstlendiği rolle de imar planlarına ilişkin yargısal denetimin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilmektedir.

Tüm bu ağır rolüne rağmen mevzuatta doğrudan ve bu yönüyle bir düzenlemeye tabi tutulmamış, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamı ve işlevleri belirlenmemiştir. Her somut uyuşmazlığın şartlarına göre farklı bir içerik kazanabildiği ön kabulüyle doğrudan bilimsel çalışmaların konusunu da oluşturmamıştır. Biz bu ön kabulü bir kenara koyarak çalışmamızda kapsamı ve işlevine ilişkin ağırlıklı olarak Danıştay kararlarından hareketle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın özelliklerini tespit etmeye çalıştık.

İdari yargı denetiminde uygunluk ya da aykırılığın doğrudan sonuç bağlandığı bir ölçüt olarak yer verilen “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” yalnızca şehircilik ve planlama disiplinlerini ilgilendiren esasa yönelik boyutuyla değil, bilirkişi raporlarında doğrudan idare mahkemelerince cevabı istenen sorular arasında yer alması boyutuyla da bahsi geçen disiplinlerin katkısına ve gerekçelendirmesine açıktır. Bu nedenle çalışma konusu yadsınamaz şekilde hukuk kaynakları dışında planlama ve şehircilik disiplinlerinin yaklaşımlarının da araştırılmasını mecburi kılmıştır.

Bu bakımdan çalışmamızın birinci bölümünde öncelikle kavramın imar hukukundaki yerine ayrıntılı ancak kısa bir bakış yöneltilerek önemi ve rolü tespit edilmeye çalışılmış, bu kapsamda ifade biçimlerindeki farklılıklar açıklanmış, ardından üzerinde uzlaşa bulunan imar planlarına hakim ilkeler ile kurduğu ilişki değerlendirilmiş ve “kamu yararı” kavramı yalnızca çalışma konusu ile sınırlı olacak

şekilde ele alınmıştır. Bu bölümde son olarak “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları”na genel bir bakışla teorik bir kavramsal boyut sunulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde mevzuat ve doktrinin kavramı ele alma biçimleri değerlendirilmiştir. Mevzuatta doğrudan lafzi olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” biçiminde tanımlanmamış içerikler ile kurduğu bağlantı ve böyle bir kullanıma kapı aralanması ele alınmış, bununla birlikte “planlama esasları”na ilişkin yer verilen ayrıntılı ve dağınık düzenlemeler açıklanmıştır. Ardından hukuk ve şehir planlama doktrinlerinin “kapsamına” ilişkin bakış açıları derlenmiş ve bilirkişi raporları ayrı bir incelemeye tabi tutularak teknik gerekçelendirme boyutu örnekleriyle ele alınmıştır.

Çalışmamızın üçüncü bölümü yargı kararlarına ayrılmıştır. Asıl kullanım yeri olarak Danıştay kararlarına ağırlık verilmiş, Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay’ın bakış açıları da kurdukları ilişki ölçüsünde ele alınmıştır. Danıştay kararlarının oldukça kapsamlı şekilde ele alınmasına gayret edilmiş; kararlar çeşitli gruplara ayrılarak çalışma konusunun bir bütün halinde kapsamı, yer alma biçimleri, özellikli durumları ve işlevi ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle kullanım biçimleri bakımından temel ayrımlar dikkate alınarak kapsamı belirlenmeye çalışılmış, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” değerlendirmesinde sıklıkla incelenen unsurlar kararların gruplandırılması yoluyla tespit edilmeye çalışılmıştır. Ardından görülüş biçimleri ele alınmış, bazı kavramlarla kurduğu ilişki değerlendirilmiştir. Son olarak mevzuat hükümlerine nazaran ortaya çıkan kullanım farklılıkları ele alınarak işlevi boyutlandırılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL BOYUT VE İMAR HUKUKUNDA

TEMEL KULLANIMLARI

I. ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADESİNİN İMAR HUKUKUNDAKİ YERİ VE İFADE EDİLİŞİNDEKİ FARKLILIKLAR

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımına idari yargı kararlarında sıklıkla yer verilmesi nedeniyle, söz konusu kavram imar hukukunun en sık rastlanılan kavramları arasındadır. Ancak tüm bu sık kullanılabilirliğine rağmen hem imar hukuku hem de şehircilik ve planlama disiplinleri bakımından oldukça sınırlı şekilde ele alındığı görülmektedir. Mevzuatta ise “planlama esasları”, “plan ilkeleri”, “planlama ilkeleri” gibi başlıklarla dağınık şekillerde düzenlenmiş kurallar bulunmaktadır. “Şehircilik ilkeleri” kavramı açısından ise kimi konulara ilişkin sınırlı düzenlemeler yer almakta ise de kapsamına ilişkin doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Literatür incelendiğinde şehircilik ve planlama disiplinlerince kullanılma sıklığının sebebinin özellikle bilirkişi raporları nedeniyle mahkemelerin söz konusu alanların uzmanlarına doğrudan sordukları uyuşmazlık konusunun, “*şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı*”¹ şeklindeki soru olduğu görülmektedir. Dolayısıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” doğrudan muhatabı oldukları bir soru olarak bilirkişilerin gündemlerinde yer almakta ve bu sayede bilirkişiler, davalar dolayısıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın idari yargı yerlerince kullanımına doğrudan katkı sağlama görev ve fırsatına sahip olmaktadır.

¹ Bir örnek olarak Danıştay 6. Daire Başkanlığı 1990/941 E. sayılı dosyasına sunulan bilirkişi raporunun başlangıcında yer verilen “*Naib üye Bilirkişi Kuruluna, dava konusu plan değişikliğinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığını sormuştur.*” şeklindeki ifade gösterilebilir. Bkz. H. Çağatay Keskinok (Der.), “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi**, Ed. Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok, Ankara, Yargı Yayınevi, 2000, s. 300.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” Danıştay kararlarında uzun süredir kullanılan bir ölçüttür. 1970’li yıllara ait kararlarda dahi tespit edilebilmektedir². “Şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı” imar planlarının yargısal denetiminde gözetilmesi zorunlu kriterler olarak gösterilmekte, Danıştay kararlarında doğrudan ve vazgeçilmez biçimde bir inceleme ölçütü olarak kabul edilmekte, idare mahkemelerince bu konuda bir inceleme ya da tespitin yapılmaması doğrudan hükmün bozulmasında gerekçeye esas teşkil edebilmektedir. Temel şekliyle Danıştay kararlarında imar planlarının yargısal denetimi sırasında kullanılmaktadır³. İmar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda taşınmazların kullanım amaçlarının⁴ ya da taşınmaz bakımından planla getirilen fonksiyonların⁵ “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na uygun olması gerektiği gibi çeşitli şekillerde bağlantı kurulabilmektedir.

Danıştay tarafından imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda hem imar planlarının⁶ hem de değişikliklerinin⁷ konu edildikleri davalarda değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Genellikle “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na uygunluk bulunup bulunmadığı hakkında bilirkişi incelemesi yaptırılması gerektiği, bilirkişi raporuna dayanılarak karar verilmesi halinde “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” yönünden bilirkişi raporunun hukuki ve teknik bakımdan ayrıca bir analize

² İmar planlarının “şehircilik esasları”nın ortaya koyduğu zorunlu sebeplerle değiştirilmesinin mümkün olduğu ancak davacı tarafın bu sebepleri gösteremediği hk. bkz. D.6.D., E. 1969/244, K. 1971/1743, T. 24.5.1971, DD., S. 5, s. 191-192. İmar planı değişikliğinin “şehircilik prensipleri ve planlama esasları”na uygun olmadığı gerekçesiyle isabetli görülmediği bir başka eski tarihli karar için bkz. D.6.D., E. 1976/7885, K. 1978/3628, T. 23.10.1978, DD., S. 34-35, s. 310-312.

³ D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, Lexpera.

⁴ “...kullanım amacının imar mevzuatına, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına uygun olup olmadığı hususlarının irdelenmediği görülmektedir.” bkz. D.6.D., E. 2012/358, K. 2015/965, T.19.2.2015, Lexpera.

⁵ “... imar mevzuatı uyarınca sosyal donatı alanlarının yer seçimi parselasyon uygulaması ile değil planlama ile söz konusu olmakta olup uyuşmazlığın bu aşamasında yargı yerince söz konusu taşınmaza yönelik plan ile getirilen fonksiyonların şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına ve kamu yararına uygunluğunun denetiminin yapılması gerekmektedir.” bkz. D.6.D., E. 2012/4353, K. 2013/1108, T. 25.02.2013, DD., S. 134, s. 272-275.

⁶ “...imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığı hususları değerlendirilerek yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” bkz. D.6.D., E. 2008/3984, K. 2010/3389, T.6.4.2010, Lexpera.

⁷ “...imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmış olduğuna göre mahkemece bu değişikliğinin yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığı yönünden incelenmesi gerekirken...” bkz. D.6.D., E. 1997/32, K. 1998/442, T.21.1.1998, Lexpera.

tâbi tutularak hüküm tesis edilmesi gerektiği belirtilmektedir⁸. Bilirkişi incelemesi yaptırılmadığı⁹ ya da bilirkişi incelemelerinin eksik yapıldığı¹⁰ hallerde bozma kararının doğrudan dayanağı olarak yargı kararlarında yer almaktadır. Bunun yanında idarelerin de önlerine gelen plan değişikliği taleplerini değerlendirirken “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında bir irdeleme yaparak istem hakkında karar vermeleri gerektiği şeklinde de Danıştay yaklaşımı mevcuttur¹¹.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramının idari yargı yerlerince yukarıda yer verilen şekillerde dikkate alınma biçimlerine ek olarak, planların yargısal denetiminde geniş bir çeşitlilikte kullanıldıkları görülmektedir. Bu yönde kıyı¹², orman¹³, turizm¹⁴, tarım¹⁵, sit alanları¹⁶, ulaşım¹⁷, kentsel dönüşüm¹⁸ gibi

⁸ “Ayrıca, bilirkişi incelemesi yaptırılan uyuşmazlıklarda mahkemeye bilirkişi raporu esas alınarak karar verilmesi durumundan yukarıda belirtilen kriterler de dikkate alınarak raporun hukuki ve teknik açıdan ayrıca bir analizinin yapılması ve buna göre bir sonuca ulaşılması gerekir.” bkz., D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, T. 17.3.1997, DD., S. 95, s. 353-356

⁹ “...idare mahkemesince, plan değişikliği isteminin reddine dair işlemin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı yolunda yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesi neticesine göre karar verilmesi gerekirken, bu usule uyulmaksızın davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.” bkz. D.6.D., E. 2009/14173, K. 2011/2660, T. 06.07.2011, DD., S. 128, s. 182-183.

¹⁰ “Bu durumda bilirkişilerden ek rapor alınarak imar planı değişikliğinin yeşil alana ilişkin kısmının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı hususları incelettirildikten sonra yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” bkz., D.6.D., E. 2008/5010, K. 2010/4061, T. 21.4.2010, Lexpera.

¹¹ D.6.D., E. 2014/6666, K. 2019/5568, T. 13.6.2019, Lexpera. Benzer yönde bkz. DİDDK, E. 2010/2108, K. 2013/4577, T. 16.12.2013, DD, S. 136, s. 42-52. DİDDK, E. 2011/1720, K. 2014/803, T. 17.3.2014, Lexpera.

¹² “Danıştay 6. Dairesinin bilirkişi incelemesi yaptırılması doğrultusundaki kararı gereğince “bilirkişi incelemesi yapılması gerektiği dava konusu nazım imar planlarına konu olan bölgenin, gerek kara gerekse deniz yönü itibarıyla, gerçekleştirilmesi öngörülen kıyı yatırımları açısından uygun olup olmadığı, gerekli şartları taşıyıp taşımadığı ve şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı sorulmuş...” şeklinde yer verilen ifade için bkz. D.6.D., E.2010/12146, K. 2014/1614, T. 4.3.2014, Lexpera.

¹³ “...tümünün orman alanı olarak gösterilmesinin şehircilik ilkeleri ile planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu...” şeklindeki bilirkişi raporu doğrultusunda hüküm tesis edilen karar için bkz. D.6.D., E. 2010/3056, K. 2014/2548, T. 1.10.2014, Lexpera.

¹⁴ “...dava konusu turizm merkezi kararının bölgenin özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı sonucuna varılmaktadır.” bkz., D.6.D., E. 1998/3572, K. 1999/5278, T. 8.11.1999, Lexpera.

¹⁵ “...dava konusu taşınmazların tarımsal niteliği korunacak alan niteliği taşıyıp taşımadığının incelenmesi ve bu inceleme sonucuna göre söz konusu taşınmazların imar planı kapsamı dışında bırakılmasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının belirlenmesi suretiyle uyuşmazlık hakkında yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.” bkz., D.6.D., E. 2009/3463, K. 2013/1195, T. 27.2.2013, Lexpera.

¹⁶ “Her ne kadar, dava konusu parseller doğal sit alanında kalmakta ise de, davacı tarafından parseller için istenen fonksiyonlar yerinde görülme bile söz konusu parsellere verilen fonksiyonların üst ölçekli planlara uygun olup olmadığı, planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu

çeşitli konulara ilişkin uyuşmazlıklarda idari yargı yerlerince incelenmesi gerekli görülmektedir.

Yukarıda yer verdiğimiz örneklerden de anlaşılacağı üzere oldukça uzunca bir süredir “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”, Danıştay kararlarında incelenmesi gerekli görülen bir ölçüt olarak yer almakta, bilirkişi raporları yoluyla teknik olarak gerekçelendirilmeye tabi tutulmaktadır. Kullanılma usulüne ilişkin yer verilen öncelikli tespitlerimizin dışında esasına ilişkin olarak; mahkemelerce sadece imar planlarında okul ya da park alanı gibi kullanımların değişikliğine ilişkin uyuşmazlıklarda kullanılmamakta, yukarıda yer verdiğimiz oldukça geniş çeşitlilikte uyuşmazlık konularının çözümünde doğrudan hükmün tesisinde etkin bir rol üstlenmektedir.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” yargı yerlerince tek bir şekilde ifade edilmemektedir. Her ne kadar genel kullanım biçimi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklinde olsa da tek başına “şehircilik ilkeleri” ya da tek başına “planlama esasları” biçiminde idari yargı kararlarında kullanımlar mevcuttur. “Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” genel olarak “kamu yararı” kavramı ile kullanılmakla birlikte; üstün kamu yararı, üst plana uygunluk, mevzuata uygunluk da bu ifade biçimine dahil olabilmektedir.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” biçimindeki kullanımında da çeşitli ifade farklılıkları mevcuttur. Özellikle “esas”, “ilke”, “prensip”, “yöntem”, “teknik” sözcüklerinin birbirlerinin yerine kullanılmak suretiyle planlama ve şehirciliğe ilişkin durumlara ifade zenginliği veya karmaşası katmaktadır. Ayrıca bunların farklı nüanslar içeren ifade biçimleri olup olmadığı hususu da merak doğurmaktadır. Bu

yararı yönünden incelenmesi gerekmektedir.” bkz., D.6.D., E. 2015/3868, K. 2019/6092, T. 19.6.2019, Lexpera.

¹⁷ “... Karadeniz Sahil Yolu’nun Fındıklı şehir geçişine ilişkin kısmında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, kamu yararına ve mevzuata uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” bkz., D.6.D., E. 2005/7650, K. 2009/6180, T. 27.5.2009, Lexpera.

¹⁸ “... “T.C. Başbakanlık Gazi Yerleşkesi (OGM) Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı” olarak ilan edilmesine ilişkin dava konusu Bakanlar Kurulu kararında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönlerinden hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” bkz., D.6.D., E. 2012/4044, K. 2015/159, T. 11.11.2015, Lexpera.

yönde “şehircilik ve planlama ilkeleri”,¹⁹ “şehircilik esasları, planlama ilkeleri”²⁰, “şehircilik prensipleri ve planlama esasları”²¹, “kent planlama ilkeleri”²², “şehirleşme prensipleri, planlama yöntemleri ve plan esasları”²³, “planlama teknikleri ve şehircilik ilkeleri”²⁴ şeklinde benzer kullanımlara yer verildiği tespit edilmiştir. Bazı durumlarda aynı karar metni içerisinde dahi Danıştay farklı ifade şekillerini bir arada kullanabilmektedir. Örneğin bir kararında “şehircilik ve planlama ilkeleri” ve “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” şeklindeki farklı kullanımlara birlikte yer vermiştir²⁵. Söz konusu ifade farklılıkları Anayasa Mahkemesinde de benzer şekilde “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”, “planlama ve şehircilik ilkeleri” gibi farklı ifade biçimleriyle yer alabilmektedir²⁶.

Özellikle esas-ilke sözcüklerinin birbirlerinin yerine sıklıkla kullanılması hem de temel kullanım biçiminde yer almaları nedeniyle ayrıca ele alınmaları gerekmektedir. “Esas” sözcüğü “ilke, prensip”²⁷ veya “temel, asıl”²⁸ karşılıklarında; “ilke” sözcüğü ise “umde”²⁹ veya “temel fikir, temel bilgi, unsur, prensip”³⁰ karşılıklarında kullanılmaktadır. Dolayısıyla sözlük anlamlarında birbirlerine yakın anlamlarda kullanıldıklarını söyleyebiliriz. Baykan Günay ise esas ve ilke sözcüklerinin “planlama esasları ya da ilkeleri” ve “şehircilik ilkeleri ya da esasları” şeklinde birbirlerinin yerine kullanıldığını, ancak aslında aynı anlamlara gelmediğini, esasın ilkeden farklı olarak “temel” anlamına geldiğini belirtmektedir³¹.

¹⁹ D.6.D., E. 2014/6666, K. 2019/55568, T. 13.6.2019, Lexpera.

²⁰ D.6.D., E. 1983/204, K. 1985/1229, T. 10.10.1985, DD., S. 62-63, s. 226-228.

²¹ D.6.D., E. 1976/7885, K. 1978/3628, T. 23.10.1978, DD., S. 34-35, s. 310-312.

²² D.6.D., E. 1980/978, K. 1981/2843, T. 23.11.1981, DD., S. 46-47, s. 189-190.

²³ D.6.D., E. 2016/2891, K. 2019/3024, T. 24.4.2019, Lexpera.

²⁴ D.6.D., E. 2006/7940, K. 2008/7501, T. 07.11.2008, Lexpera.

²⁵ D.6.D., E. 2015/7634, K. 2017/8087, T. 19.10.2017, Lexpera.

²⁶ Sırasıyla bkz., AYM, B. 2013/9463, T. 05.11.2015, Lexpera. AYM, E. 2016/133, K. 2017/155, T. 15.11.2017, RG., 11.1.2018/30298.

²⁷ Hasan Eren, Hamza Zülfiyar, **Anayasa Sözlüğü** (Türk Dil Kurumu Yayınları: 519), Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1985, s. 57.

²⁸ Ali Şafak, **Hukuk Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Rehber Yayıncılık, 1992, s. 125

²⁹ Eren, Zülfiyar, **Anayasa Sözlüğü** (Türk Dil Kurumu Yayınları: 519), s. 89.

³⁰ T. Azmi Uslu, **Yeni Hukuk Lügati ve Hukuk Terimleri Sözlüğü**, Site Yayınları Hukuk Dizisi No: 1, Ankara, Site Kitapevi, 1964, s. 148. Aynı yönde bkz. Hüseyin Özcan, **Ansiklopedik Hukuk Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Yeni Desen Matbaası, 1975, s. 295.

³¹ Baykan Günay, “İmar Davalarında Bilirkişi Uygulaması”, **İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişi Sorunları (İmar Davalarında Bilirkişilik Sempozyumu)**, s. 101, <https://higm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1392019141354imarhukukundakar%C5%9F%C4>

II. İMAR PLANLARININ YAPIMINDA DİKKATE ALINAN İLKELER VE KAMU YARARI İLE İLİŞKİSİ

Geniş kapsamlılık, esneklik, bilimsellik, katılım, plan hiyerarşisi, kamu yararı gibi imar planlamasına hâkim birtakım ilkeler mevcuttur. Söz konusu ilkeler “imar planlarının dayanması gereken ilkeler”³², “imar planlamasına egemen olan ilkeler”³³, “imar planlarına hâkim olan temel ilkeler”³⁴, gibi farklı adlandırmalar ile ifade edilmektedir. İdari yargı kararlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılan denetimde lafzi olarak ifade edilmese de karşıladıkları anlamlar ile gündeme gelebilmektedir. Aşağıda bahsi geçen ilkelere kısaca değinilecek ve “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile kurduğu ilişki değerlendirilecektir.

İlk olarak geniş kapsamlılık ilkesi, imar planlarında yalnızca arazi kullanım biçimlerinin gösterilmesini değil imar planlarının aynı zamanda sosyal, kültürel ve ekonomik sorunlara da çözümler getirebilmesi gerekliliğini konu edinmektedir³⁵. Geniş kapsamlılık ilkesi Danıştay kararlarında çokça uygulanmaktadır. Danıştay’ın imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda uyuşmazlık konusu alanların tüm gereklilikleri değerlendirilerek konuya yaklaşılması gerektiği yönünde kararları bulunmaktadır. Danıştay bu kapsamda geniş kapsamlılık ilkesini “imar planlarının bütünlüğü”nün sağlanması bakımından değerlendirmektedir³⁶.

[%B1la%C5%9F%C4%B1lanuyu%C5%9Fmazl%C4%B1klardabilirki%C5%9Filikuygulamalar%C4%B1sempozyumu.pdf](#) (Çevrimiçi, E.T. 10.09.2020)

³² Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, **İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitapevi, 2019, s. 36. Kent planlarının taşıması gereken birtakım ilkelere işaret edilerek “Kent Planlamasının Nitelikleri” başlığı altında söz konusu ilkelere yer veren çalışma için bkz. Ruşen Keleş, **Kentbilim İlkeleri**, İstanbul, Sevinç Matbaası, 1976, s. 66.

³³ Cenk Yaşar Şahin, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002, s. 113.

³⁴ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Cilt 1**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010, s. 187. “İmar planlarına hakim ilkeler” olarak bahsi geçen ilkelerin ele alındığı çalışma için bkz. Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku (İmar Planları ve Değişiklikleri, Yapı Kuralları)**, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2008, s.104.

³⁵ Keleş, Mengi, **İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla**, s. 37.

³⁶ Emsal Danıştay kararları çalışmanın “Danıştay’ın Bütünlük Bakımından Değerlendirmesi” başlığı altında incelenecektir. Benzer bir yaklaşım için bkz. Şahin, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, s. 118-119.

Bilimsellik ilkesine göre ise imar planları belirli veriler dikkate alınarak hazırlanmalıdır³⁷. Buna göre lejant teknikleri, standartlar, etüt ve araştırmalar bu kapsamda ilgili yönetmeliklerde belirlenmektedir³⁸. Özellikle imar planlarının yapımında ve değiştirilmesinde sunulan gerekçelerin bilimsel olması bakımından bahsi geçen verilerin mevcudiyeti aranmakta; nitekim idari yargı kararlarında gerekli araştırmaların yapılması, etüt çalışmalarının gerçekleştirilmesi gibi koşullar imar planlarının yargısal denetiminde dikkate alınmaktadır³⁹.

Katılım ilkesi, ilgililerin planlama sürecinde rol oynamalarına imkân tanınmasını konu edinirken yalnızca o yerde yaşayanların değil, ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin de dikkate alınmasını öngörmektedir. Keza bu ilkenin Danıştay kararlarına en çok yansımaları ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmadan plan yapılması ya da değiştirilmesi durumlarında ortaya çıkmaktadır. Danıştay bu gibi halleri doğrudan “planlama esasları” kapsamında yaptığı değerlendirmeye konu edebilmektedir⁴⁰.

Esneklik ilkesi, planların çok önemli gerekçeler ile yeni gelişmelerin varlığı halinde değiştirilebileceğine işaret etmektedir. Keza imar planı değişikliklerinin yargısal denetiminde esneklik ilkesine uygun şekilde imar planlarının değişikliği mümkündür, ancak gerekçelendirme önem kazanmaktadır. Bu kapsamda imar planı değişikliği talebinde bulunan ya da değişikliği yapan idarenin gerekçesi Danıştay tarafından “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” kapsamında ele alınabilecektir.

³⁷ Ayrıntılı açıklamalar için bkz. Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayıncılık, 1996, s. 69-70.

³⁸ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde 10. m., 11. m., 17.m., 19. m./2.f. hükümleri örnek olarak gösterilebilir. RG., 14.06.2014/29030.

³⁹ Bahsi geçen koşulların “planlama esasları” kapsamında ele alındığı örnek bir karar için bkz. “...güzerganın tamamen tarımsal alan olması mevzi imar planı yapılan bu alanın kentle ne şekilde bütünleşeceğine, ne tür bir nüfus barındıracağı, nasıl bir kentsel ihtiyaçtan kaynaklı bir plan yapıldığı ile ilgili yeterli ve geçerli bir açıklama raporunun bulunmadığı...plan yapılan alana ait imar planına esas jeolojik etüdlerin yapılmadığı dolayısıyla dava konusu planın imar mevzuatına ve planlama esaslarına uygun olmadığı...” bkz., D.6.D., E. 2008/5976, K. 2010/3400, T. 06.04.2010, Lexpera. İmar planı değişikliğinin bilimsel araştırma sonuçlarına göre gerekçelendirilmesi gerektiği hk. bkz., Cevat Geray, “İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama”, **AÜSBFD**, C. XXVII, No:3, s.589-590. Araştırma çalışmalarının kapsamı hk. bkz., Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş, Cevat Geray, **Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1973, s. 443.

⁴⁰ D.6.D., E. 2008/5976, K. 2010/3400, T. 06.04.2010, Lexpera.

Plan hiyerarşisi, üst ölçekli planlara uyumu ve planların kademeli birlikteliğini ifade etmektedir. Plan hiyerarşisi imar hukukunun bağımsız bir kavramı olarak Danıştay kararlarında yer alabildiği gibi “planlama esasları” kapsamında da idari yargı kararlarında ele alınabilmektedir⁴¹.

Yukarıda yer verdiğimiz örneklerde tespit ettiğimiz şekilde imar planlarına hâkim ilkeler olarak doktrinde kabul edilmiş aynı zamanda mevzuatta da yer verilen ilkeler, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında gerçekleştirilen Danıştay incelemelerinde dikkate alınan konular arasında yer alabilmektedir. Dolayısıyla imar planlarına hakim ilkelerin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının doğrudan karşılığını teşkil ettiği ya da örtüştüğü ileri sürülemez. Ancak söz konusu ilkelere Danıştay’ın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından gerçekleştirdiği denetim kapsamında yer verilebileceği tespiti bu aşamada gündeme getirilmelidir.

Kamu yararı da imar planlarına hâkim olan ilkeler arasında kabul edilmektedir⁴². Ancak kamu yararı yalnızca imar planlamasına hâkim ilkeler arasında gösterilmesi nedeniyle değil, aynı zamanda idari yargı kararlarında yer alan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın üçüncü unsurunu oluşturduğundan çalışmamızı ilgilendirme boyutu nedeniyle de ayrıca ele alınması gerekliliği doğmuştur.

Kamu yararının idare hukuku bakımından teorik boyutu yanında imar hukuku bakımından teorik boyutu da başka bir çalışmanın konusunu oluşturacak ayrıntı ve genişliktedir. Keza idari yargının imar hukuku kapsamında planlama ve şehircilik konularında kamu yararını nasıl değerlendirdiği, kamu yararının bir ölçüt olarak nasıl gerekçelendirildiği yine benzer genişlikte başka bir çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla biz yalnızca “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile kurduğu ilişki bakımından kamu yararını ele almakla yetineceğiz.

⁴¹ Konu ile ilgili emsal kararlar ve açıklamalar çalışmamızın “Planlama Esasları” Kullanımı, Anlamı ve Kapsamı” başlığı altında yer almaktadır.

⁴² Cenk Yaşar Şahin, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, s. 113.

İmar planları bilindiği üzere kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla hazırlanır⁴³. Bir Danıştay kararında “*Fiziksel mekanların planlanmasının hukuki boyutunu, başta Anayasa olmak üzere İmar Kanunu, diğer ilgili kanunlar ve imar yönetmelikleri ile birer düzenleyici işlem olduğunda kuşku bulunmayan imar planları oluştururken; fonksiyonel boyutunu ise kamu yararı oluşturmaktadır.*”⁴⁴ denilerek planlamanın işlevine dikkat çekilmekte ve planların denetimi tek başına mevzuat temelli bir hukuki inceleme ile baş başa bırakılmayarak planlamanın işlevine uygun bir kamu yararı denetimi de öngörülmektedir. Kararın hemen devamında ise planlama kriterlerine göre yol güzergâhının değiştirilip değiştirilemeyeceği irdelenerek, plan değişikliği bakımından karar verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla planlama kriterleri bakımından yapılacak söz konusu denetim, yukarıda işaret edilen fonksiyonel boyuta ilişkin bir denetim olduğu izlenimini uyandırmaktadır.

İdari yargı kararlarında her ne kadar “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin doğrudan bir açıklama yer almasa da imar planlarının amacı doğrudan belirtilmektedir. Buna göre “*İmar planı insani toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanır.*”⁴⁵ denilerek bu hususlara uygunluk olup olmadığının incelemesinin “şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı” üzerinden yapılması gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla kamu yararının içeriğini oluşturan karardaki ifade aynı zamanda “şehircilik ilkeleri ve planlama

⁴³ İmar planlarının “...kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla üretilmiş birer belge niteliğinde...” kabul edildiği karar için bkz. D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, Lexpera. Planlamada kamu yararının değil, planlamacıların değer yargılarının etkinliği hk. bkz. İlhan Tekeli, Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine, **Planlama**, 88/2, s. 10. Planlar ve plan kararlarında soyut amaçların somutlaştırılması gerektiği hk. bkz. Tamer Gök, **İmar Planları ve Yargı Denetimi**, Ankara, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 1983, s. 37. İmar planlarının teknik niteliği hk., bkz. Lütfi Duran, “İdare Hukuku ve İmar Konuları”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu**, 16-18 Kasım 1998-Ankara, 1998, s. 51.

⁴⁴ D.6.D., E. 2014/10154, K. 2015/6291, T. 26.10.2015, Lexpera.

⁴⁵ D.6.D., E. 1986/1261, K. 1987/341, T. 9.4.1987, Lexpera. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin “Amaç” başlıklı “1. maddesinin (ki yukarıda yer verdiğimiz kararda geçen ifadedir.) “kamu yararı”nın içeriğini oluşturduğu hk. bkz. Cenk Yaşar Şahin, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, s. 31.

esasları” bakımından yapılacak incelemenin de konusunu oluşturmaktadır. Danıştay’ın söz konusu üç unsura kararlarında birlikte yer vermesi ve bu üç unsuru ortak açıklamalara tabi kılması, bu kapsamda yapılacak yargısal denetimin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile “kamu yararı” farklılaştırılarak değil, ortak ve bütün halinde yapılması gerekliliğine işaret etmektedir.

Bunun yanında kamu yararı vurgulanarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”ndan ayrı bir biçimde hüküm tesisinde faydalanılabilmektedir. Bu kapsamda bir Danıştay kararında halkın genel kullanımına açık yeşil alanların üretilmesine yönelik revizyon imar planı, park ve rekreasyon alanlarının kamu yararının en belirginleştiği kullanımlar arasında yer aldığı belirtilerek hukuka uygun bulunmuştur⁴⁶. Dolayısıyla kamu yararının imar planları bakımından kullanımı ve işlevlerinin tespiti için, yer aldığı imar planlarının ayrıca incelenmesi gerekmektedir. Biz bu aşamada “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımı ile bağlantısına değinmekle yetineceğiz.

Sonuç itibariyle bu kapsamda kullanılan kamu yararı aslında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluktur. Bu yönde bazen “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na eklenerek kullanılmakta, bazen de hiç kullanılmamaktadır. Bu alandaki kamu yararı idare hukukunun diğer alanlarından farklı olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın gerçekleştirilmesine, onlara aykırı olmamaya bağlanmış bir kamu yararıdır. Bu nedenle tez konusu kapsamında ele aldığımız “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramının incelenmesinin, imar hukuku bakımından “kamu yararı”nın anlamının da incelenmesi sonucunu örtülü olarak doğurduğu kanaatindeyiz.

⁴⁶ D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, Lexpera.

III. “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” KAVRAMININ KAPSAMI VE TANIMI

A. Genel Olarak

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramının literatürde tam bir tanımı mevcut olmadığı gibi kavramın içeriğinin hangi hususları kapsadığı üzerinde de bir uzlaşma oluşmuş değildir⁴⁷. İdari yargı yerlerince çokça kullanılmasına rağmen, yargı kararlarında da bir tanımı yapılmamıştır ya da doğrudan kapsamı belirlenmemiştir. Yargı yerlerince her somut uyuşmazlığın koşullarına göre yorumlanabilen, şehircilik ve planlama disiplinlerinin de doğrudan ilişkide olduğu bir kavram olması, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın genel itibarıyla bir tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır. Şehircilik ve planlama disiplinleri de kendi içerisinde çok boyutlu ve sürekli gelişen çalışma alanları olduğundan imar hukuku bakımından kapsamının belirlenme zorluğu artmaktadır. Bunlara ek olarak kanuni bir tanım da bulunmamaktadır. Tüm bu zorlaştırıcı etmenler kapsamın belirlenmesini de güçleştirmektedir. Kaldı ki literatürde aşağıdaki başlıklar altında yer verdiğimiz görüşler göstermektedir ki, kavramın tanımından ziyade kapsamına ilişkin ipuçları, bir bakış açısı ya da kavram kapsamında incelenen hususlar belirlenmeye çalışılmıştır.

Şehircilik ve planlama disiplinlerinin çok boyutluluğu ve sürekli gelişim halinde oluşlarının sonucu olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramı ulaşım, doğal afetler, konut, kıyı, orman, sanayi, turizm gibi çeşitli alanlarda gündeme gelebilmektedir. Bu alanların her birinin yenilenebilen ve sürekli tartışılan kendilerine özgü planlama ilke ve esasları olduğu kabul edilmekle birlikte, yine her ölçekteki planın da kendi içinde gözetmesi gereken ilke ve esaslar da birbirlerinden farklılaşmaktadır⁴⁸. Dolayısıyla söz konusu disiplinlerin yalnızca kendi gelişim

⁴⁷ Mahkemelerce bilirkişilere sorulan “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları”nın neyin karşılığı olduğuna ilişkin şehir plancılarının eğitimler düzenlemedikleri ve aralarında tartışmadıkları eleştirisi hk. bkz., Baykan Günay, “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı”, **Kentleri Korumak, Savunmak Kolokyumunu Bildiriler Kitabı**, Ankara, Şehir Plancıları Odası Yayını, Korza Yayıncılık, 2010, s. 22.

⁴⁸ Belma Babacan, “Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”, **Bilirkişilik Uygulama Alanları, Sorunlar, Öneriler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, 18-19 Aralık 2008,

özellikleri ve inceleme alanlarının çeşitliliği esneklik, dinamiklik⁴⁹, ve hareketlilik kazandırmaktadır. Ancak kapsamına ilişkin öne çıkan hususlar belirlenebilmektedir.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın bir bütün halinde sahip olduğu çerçeve anlayış düzenli ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına zemin hazırlayabilecek tüm ilke ve esaslar olarak düşünülmekte; doğal kaynakları koruyan ve gelişmesini sağlayan, tarih ve sanat değerlerine saygılı, insan ve çevre sağlığını gözetken; toplumsal adalet, fırsat eşitliği, temel hak ve özgürlükler, insan kişiliğinin demokratik ortamlarda geliştirilebilmesi gibi amaçları olan genel kurallar bütünü ifade ettiği; dayanaklarının tespitinde, planlama ve imar disiplinlerinin az çok evrensel nitelikteki teknik kurallardan yararlanılması gerektiği belirtilmektedir⁵⁰. Görüldüğü gibi belirli ilkeler ya da esasların belirlenmesinden ziyade bir çerçeve sunularak hukuk düzeninin bazı temel kavramlarıyla çok genel şekilde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamı ifade edilmektedir. Tanımdan ziyade kapsama ilişkin belirli unsurlar ön plana çıkarılarak genel bir çerçeve belirlenebilmektedir. “Şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları” olarak ayrı ayrı içerik ve kapsam aşağıda ayrıca incelenecektir.

B. Şehircilik İlkeleri Bakımından Tanım ve Kapsamı

“Şehir” birçok disiplini ilgilendiren, her disiplinin kendi çalışma konularına göre tanımlar geliştirebildiği bir kavramdır. Örneğin idari sınırlar, nüfus ya da ekonomiye dayanan tanımlar yapılabileceği gibi sosyolojik ya da şehir planlama yaklaşımlarıyla da farklı konuların ön plana çıkarıldığı tanımlamalar yapılabilir⁵¹. Dolayısıyla birçok disiplin kendisini ilgilendiren boyutuyla “şehir”i tanımlamaya çalışmıştır. Keza şehir planlaması da “şehir”in ele alınma biçimleriyle uyumlu olarak hukuk dışında; tarih, coğrafya, ekonomi, sosyoloji, mimarlık, şehircilik, planlama,

TMMOB Mimarlar Odası Yayını, 2010, s.156. İmar planlarının çok boyutluluğuna ilişkin bkz. Safa Ş. Erkün, **İmar Hukuku Prensipleri**, İstanbul, Halk Basımevi, 1959, s. 8-11.

⁴⁹ Babacan, “Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”, s. 156.

⁵⁰ Ruşen Keleş, “Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı”, **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi**, Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (Ed.), Ankara, Yargı Yayınevi, 2000, s. 6.

⁵¹ Tanımlar için bkz. Ergun Taneri, **Şehircilik Konuları**, Yayın yeri yok, İ.D.M.M.A. Mimarlık Bölümü Şehircilik ve Proje Kürsüsü Yayınları, 1978, s. 19-20.

mühendislik, haritacılık gibi çeşitli alanlarla ilişkilidir⁵². Dolayısıyla şehirlerin konu edildiği disiplinlerin birçok farklı disiplinle birlikte çalışması gerekmektedir.

Kent bilimleri sözlüğünde şehircilik “*geniş anlamda kentleri değişmesine, büyümesine, gelişmesine bayındırlaştırmasına ve çevre düzenlemesine yön veren kentsel çevreyi, yaşamın toplumsal, ekonomik, ekinsel yönelik ve güzel duysal gereklerini göz önünde tutarak düzenleyen uğraşı, bilim ve sanat dalı olarak tanımlanan şehircilik, dar anlamıyla ise yerleşim yerleri için düzentasarlar hazırlamanın yöntemlerini öğreten bilim dalı*”⁵³ olarak tanımlanmaktadır. Şehircilik günümüzde birçok planlama türünü içine alan ülke, bölge, kent planlamalarını içeren ve çevre sorunlarının da içinde karşılık bulabildiği bir bütünsellik içeren kavram olarak belirtilmektedir⁵⁴.

Ferruh Yıldız şehirlerin 24 saat boyunca günlük ihtiyaçlarımızı karşılayacak şekilde planlandığını belirtmekte, şehirciliği “*yaşama fonksiyonlarına cevap veren bir fiziki planlama*”⁵⁵ şeklinde tanımlamakta; yaşam, barınma, çalışma, alt yapı ve donatılar, eğitim, dinlenme, ulaşım, haberleşme, yaşam fonksiyonları olarak göstermektedir. Şehirciliğin zamanla “planlamacı bir şehircilik kimliği” kazandığını ifade eden bir başka görüş, şehircilik planlarının ise önceleri kentlerin “*güzelleştirme, sıhhileştirme ve düzenleme araçları*”⁵⁶ olarak kabul edildiğini; ancak sonraları ekonomik, sosyal ve fiziksel gelişmelere yön verdiklerini belirtmekte, şehirciliğin sadece mekânsal sorunlarla ilgilenmediğini, toplumsal düzen ve huzurun sağlanmasının da aracı olduğunu ifade etmektedir⁵⁷.

⁵² Taneri, **Şehircilik Konuları**, s. 21.

⁵³ Erol Ünal, Feridun Duyguluer, Z. Ersin Bolat, **İmar Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 1998, s. 103. Benzer bir tanım için bkz. Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Sevinç Basımevi, 1980, s. 68.

⁵⁴ Ruşen Keleş, **Kentbilim İlkeleri**, İstanbul, Sevinç Matbaası, 1976, s. 6. Şehir planlamasının mekânsal varlık alanlarını artırması sayesinde günümüzde kent planlaması eylemi, sadece kentsel alanları değil kentsel ve kırsal alanların tümünü ilgilendiren bütünsel bir bölge ya da ülke planlamasını ortaya çıkarmaktadır.

⁵⁵ Ferruh Yıldız, **İmar Bilgisi**, 11. Baskı, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2018, s. 5-6.

⁵⁶ Mehmet Çubuk, **İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına Türk Şehirciliğine Sistemik Bir Yaklaşım Denemesi**, İstanbul, Mimar Sinan Üniversitesi Yayınevi, 1999, s. 6.

⁵⁷ Çubuk, **İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına Türk Şehirciliğine Sistemik Bir Yaklaşım Denemesi**, s. 6, s.17.

Tüm bu tanımlardan yola çıkıldığında aslında şehirciliğin çalışma konularının, yalnızca şehir planlama ve mimarlık disiplinlerince de belirlenmediği, toplumsal-ekonomik-yönetim gibi birçok farklı bakış açısına muhtaç nitelikte olduğu görülmektedir. Günümüzde şehirciliğin, şehirlerin yalnızca güzellik ve estetiklik ile ilgilenmediği, ekonomi ve sosyal gelişmeleri yönlendirebilen bir etkide olduğu kabul edilmektedir. Şehircilik, her türlü yaşam fonksiyonlarına cevap vermesi beklenen, toplumsal düzen ve huzur gibi oldukça soyut ve genel geçer ifadeleri de kapsamına alan oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla üzerinde uzlaşılabilir temel nitelikte esas ve ilkelerin belirlenmesinin zorluğu henüz ilk aşamada şehir ve şehirciliğin tanımlarından ve çalışma konularının genişliği ile soyutluğundan anlaşılmaktadır.

Ruşen Keleş “şehircilik ilkeleri”ni, “...*şehircilik ilkeleri denildiğinde, daha çok akla gelen, kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinimlerini karşılayacak, güzel duysal beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin (sürdürülebilirliğin) bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesidir.*”⁵⁸ şeklinde belirtmektedir. Bu durumda “şehircilik ilkeleri”, bazı durumlara uygun olarak kentlerin planlama ve yönetim biçimidir. Dikkat çeken husus “şehircilik ilkeleri”nin doğrudan tanımının yapılmayarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bütününe olduğu gibi, belli kavramların ön plana çıkarılmasıyla bir kapsam belirlemesi yapılmasıdır. Söz konusu ifade edilen kavramların her biri soyut, somut olayın özelliklerine göre içi doldurulabilir ve bu nedenle hareketli kavramlardır. Dolayısıyla “şehircilik ilkeleri” bu nitelikleri haiz alt kavramların bir bütünü olarak ifade edildiğinden, “şehircilik ilkeleri”nin de alt kavramların nitelikleriyle uyumlu biçimde benzer niteliklere sahip olduğu bu aşamada ortaya çıkmaktadır.

⁵⁸ Bkz. Keleş, Mengi, **İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetimsel ve Siyasal Boyutlarıyla**, s. 35. Planlama esaslarının yer seçimi, yoğunluk, çekim, etkileşim modelleri, ulaşım gibi konularla ilgili olduğu; şehircilik ilkelerinin ise kentin biçimi ve imgelemiyi ilgili basit olarak yaşanan mekanın özellikleri olarak görüldüğü şeklindeki yaklaşım için bkz., Günay, “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı”, s. 22.

“Şehircilik ilkeleri”nin kapsamı ve anlamı konusunda literatürde farklı belirlemeler söz konusudur. Buna göre bir başka yaklaşımda “şehircilik ilkeleri” kapsamında dünyada ve ülkemizde imar planlarının hazırlanması ve çiziminde belirlenen yöntem ve tekniklerin uyumsuzluk konusu imar planlarında ne şekilde uygulanabildiğinin değerlendirildiği belirtilmektedir⁵⁹.

Şehircilik ilkeleri mevzuattan bağımsız, somut uyumsuzlukta öngörülen şartlar gereği ve o şartlara özgü yeni bir belirleme şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Örneğin şehir plancıları imar planında yeşil alan olarak düzenlenen bir parselin yakındaki konut bölgesinden vadiye ve manzaraya doğru açılarak bir kent balkonu oluşturmasını öne sürerek, “kent balkonu”nu bir şehircilik ilkesi olarak sunabilmektedirler⁶⁰.

Kısaca yukarıda yer verilen görüşlerden şehirciliğin teorik tanımlarından oldukça geniş kapsamlı çalışma konularını içerdiği ve bu nedenle genel geçer nitelikte kapsayıcı bir ilkeler bütününe konu edilmesinin zorluğu; ilk aşamada şehircilik ilkelerinin bir tanımlanma çabasına konu edilmediği, kapsamı ve anlamı konusunda farklı görüşler var olmakla birlikte, kapsamına ilişkin belirlemelerin bazı soyut kavramlar üzerinden aktarıldığı, söz konusu her soyut kavramın kendi içerisinde ayrıca başka durumları ifade edebileceği sonuçlarına ulaşabiliriz.

C. Planlama Esasları Bakımından Tanım ve Kapsamı

Planlama imar hukukundan bağımsız şekilde yönetim bilimleri, ekonomi gibi birçok alanda varlık göstermektedir. Bu kapsamıyla belirlenen hedefe ulaşabilmek

⁵⁹ Prof. Dr. Ali Türel, “Şehir Plancısının İmar Davalarında Bilirkişilik Rolü”, **İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişilik Sorunları (İmar Davalarında Bilirkişilik) Sempozyumu**, s. 28, <https://higm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1392019141354imarhukukundakar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1lanuyu%C5%9Fmazi%C4%B1klardabilirki%C5%9Filikuygulamalar%C4%B1sempozyumu.pdf> (Çevrimiçi, E.T. 10.09.2020).

⁶⁰ “Orada küçük bir parseli yeşil alan yapmışlardı. Mülk sahibi de itiraz ediyordu. Planlama süreci açısından sorunlu karardı. Usul yanlışları yapılmıştı uygulama sırasında. Ama bunlarla yetinilemezdi. Çünkü bu küçük yeşil alan, yukarıdaki konut bölgesinden vadiye ve manzaraya doğru bir açılım sağlıyordu. Burada işte, Bilirkişi Kurulu olarak, kent balkonu diye bir kavramı yargının önüne koyuyorsunuz, çünkü burada bir kamu yararı görüyorsunuz. Bu bir şehircilik ilkesidir, planlama değil. Onun için yargı bizleri bu konuda daha ayrıntılı düşünmeye sevk ediyor, planlama esasları, şehircilik ilkeleri diye...” ifadeleri için bkz., Günay, “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı”, s. 27.

amacıyla harekete geçmeden önce yapılan hazırlıklar, karar verme, seçim yapma süreci olarak belirtilmektedir⁶¹. Planlama yerine tasarlama sözcüğüne yer veren bir kent bilimleri sözlüğünde ise planlama “*kıt kaynaklarla belli ereklere varabilmek için, gereksinmelerin ve kaynakların, uzun dönemler için belli ussal önceliklere uyularak dengelenmesi eylemi*”⁶² olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla planlama kavramının çok boyutlu, farklı aşamalardan oluşan, ihtiyaç ve kaynaklar doğrultusunda gerçekleştirilen bir eylem olarak belirtildiğinde oldukça geniş ve kapsamlı bir yaklaşımın göstergesi olduğunu söyleyebiliriz. Ancak özellikle “belli bir süreci kapsamı” ve “belirli rasyonel önceliklere dayanması” gerektiği şeklinde belirlenebilecek iki unsur “planlama” bakımından dikkat çekmektedir.

“Planlama esasları” doktrinde ise farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Kent içinde çeşitli kentsel işlevler için yer ayrılması, bunların kentin bütünselliği içerisinde yerleştirilmesi, nüfus yoğunluklarının dikkate alınarak yapı yüksekliklerinin belirlenmesi ve bunların alt yapı yatırımları dikkate alınarak belirlenmesi, kentin doğal tarihsel gibi değerlerinin korunması olarak belirtilmektedir⁶³. Bunun yanında “planlama ilkeleri” kapsamında bilirkişilerin sadece mevzuat bakımından inceleme yapmadıkları, planlama konusunda dünyada benimsenen ilkelerin de değerlendirilerek inceleme yapıldığı belirtilerek⁶⁴ evrenselliğe vurgu yapan bir yaklaşım da mevcuttur.

Yukarıda yer verilen görüşlerden de anlaşılacağı üzere “planlama esasları” da “şehircilik ilkeleri” gibi belirli kuralları ifade etmekten ziyade belirli durumları incelemekte, kapsamı konusunda bir uzlaşma bulunmamaktadır. Ek olarak her plan ölçeğinde ve planlama alanında da farklı özellikteki durumların ön plana çıkacağı göz ardı edilmediğinde, “planlama esasları”nın kendi içerisinde tekrar bir hareketlilik boyutu kazanacağı ifade edilmelidir.

⁶¹ Hande Suher, **Şehircilik**, İstanbul, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1996, s. 65.

⁶² Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, Sevinç Basımevi, 1980, s. 100. Genel kavramsal anlamıyla planlamanın her şeyden önce belirli bir hedef için önceden yapılan hazırlıkları da içeren bir karar verme süreci olduğu hakkında bkz., Suher, **Şehircilik**, s. 65.

⁶³ Keleş, Mengi, **İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetmelik ve Siyasal Boyutlarıyla**, s. 36. Planlama ilkelerinin özet olarak “planların kademeliği birlikteliğini” ifade ettiği yönündeki yaklaşım için bkz., Babacan, “Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”, s. 158.

⁶⁴ Türel, “Şehir Plancısının İmar Davalarında Bilirkişilik Rolü”, s. 32.

İKİNCİ BÖLÜM

MEVZUAT VE DOKTRİNİN YAKLAŞIMI

I. MEVZUATTA RASTLANAN “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADELERİ VE BU İFADELERİN GEÇTİĞİ YERLERDEKİ ANLAMLARI

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” mevzuatımızda tek bir yerde toplu ve açık biçimde düzenlenmemiştir. “Planlama esasları” değişik biçimlerde çeşitli hükümler ile düzenlenmekte, “şehircilik ilkeleri” ise kapsamından ziyade görevli kılındığı konular ile sınırlı şekilde mevzuatta yer almaktadır. Konuyla ilgili en ayrıntılı düzenlemeleri ise Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği içermektedir. Bunlara ek olarak mevzuatta yer verilen bazı amaç maddelerinin ve Anayasa’da belirlenmiş bazı hususların, Danıştay’ın kullandığı şekliyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın genel çerçevesine ilişkin ipuçları taşıdığı kanaatindeyiz.

A. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Mevzuatta Yer Alan Bazı Amaç Hükümleri ile Bağlantısı

“Şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları”nın içeriği ya da işlevlerinin düzenlendiği mevzuat hükümlerinden önce, Anayasamızda yer verilen konuya ilişkin bazı genel nitelikteki düzenlemelerin ve bazı kanun ve yönetmeliklerde yer verilen amaç hükümlerinin incelemesi gerekmektedir. Danıştay kararlarında da söz konusu mevzuata atıfta bulunulduğu tespit edildiğinden, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın ihtiyaç duyduğu genel çerçevenin oluşturulabilmesi bakımından bahsi geçen hükümlerin göz ardı edilmemesi önem arz etmektedir.

Anayasamızda şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak düzenlemelerde yer verilen bazı kavramlar “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında dikkate alınan konularla

benzerlik göstermektedir¹. Söz konusu düzenlemeler, içeriğin anayasal düzeyde bazı kavramlar ile belirlendiğini tespit etmek bakımından göz ardı edilmemelidir. Bu doğrultuda, “Yerleşme ve seyahat hürriyeti” başlıklı 23. maddenin 2. fıkrası “*Yerleşme hürriyeti... sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek...*” amacıyla kanunla sınırlanabileceğini düzenlemektedir. “Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması” başlıklı 56. maddenin 1. fıkrası şu şekildedir: “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.*” “Konut hakkı” başlıklı 57. maddede ise “*Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır...*” denilmektedir. Yer verilen maddelerde sağlıklı ve düzenli kentleşme yerleşme hürriyetini sınırlandıran sebepler arasında sayılmakta, herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu ve şehirlerin özelliklerinin ve çevre şartlarının dikkate alındığı bir konut planlamasının gerekliliği belirtilmektedir².

Düzenlemelerde yer alan “sağlıklı ve düzenli kentleşme”, “sağlıklı ve dengeli çevre”, “şehirlerin ve çevre şartlarının gözetildiği planlama anlayışı” ifadeleri, Anayasa’da tanımlanmamış ya da kapsamı belirlenmediği gibi imar hukuku mevzuatında da tanım ya da kapsamına ilişkin bir düzenleme tespit edilememiştir. Ancak bahsi geçen kavramlar Danıştay tarafından “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” yönünden yapılacak değerlendirmede dikkate alınmaktadır³. Dolayısıyla söz konusu kavramlar içeriklerinin belirlenmemesi suretiyle kapsamı daraltılmadan

¹ İlgili açıklamalar için bkz., çalışmanın “Doktrinde “Şehirlik İlkeleri, Planlama Esasları” İfadelerinin Kullanımı ve Anlam ve Kapsam” başlıklı kısmı.

² Anayasadaki diğer ilgili düzenlemelere tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin 63. madde, kıyılardan yararlanma düzenleyen 43. madde, ormanların korunmasına ilişkin 169. maddeyi örnek olarak verebiliriz.

³ Sağlıklı kentleşme kavramının imar planı değişikliklerinde çıkış noktası olarak esas alınması, plan değişikliklerinde bu noktadan uzaklaşılması gerektiği belirtilerek “şehirlik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına” uygun olup olmadığına ilişkin inceleme yapılması gerektiği yönündeki karar için bkz. D.6.D., E. 2011/8074, K. 2013/457, T. 4.2.2013. Konut alanı olarak planlanmış bir alanın çevre koşulları dikkate alınmadığı gerekçesiyle şehirlik ilkelerine aykırılığı yönündeki idare mahkemesi kararının onandığı Danıştay kararı için bkz. D.6.D., E. 2007/2393, K. 2009/1176, 13.2.2009, Lexpera. Eski tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında “sağlıklı ve dengeli çevre” kavramının kapsamı şöyle belirlenmektedir: “*“ Sağlıklı ve dengeli çevre” kavramına, doğal güzelliklerin bulunduğu kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlenmesi bir çevre kadar, belirli bir plan ve programa göre düzenlenmiş çevrenin de gireceği kuşkusuzdur.*” bkz. AYM, E. 1985/11, K. 1986/29, T. 11.12.1986, AMKD, S. 22, s. 433-498. Bu doğrultuda sağlıklı ve dengeli çevre kapsamında doğal güzelliklerin korunmasının “şehirlik ilkeleri, planlama esasları” kapsamında değerlendirilmesine ilişkin emsal Danıştay kararı için bkz., D.6.D., E. 2006/5903, K. 2009/10860, T. 09.11.2009, Lexpera.

somut uyuşmazlıkların koşullarına göre değerlendirilebilecek, imar hukukuna ilişkin uyuşmazlıklarda idare ve idari yargı yerlerince somutlaştırılabilecektir. Aynı zamanda Anayasamızda yer verilen bu kavramlar sayesinde Danıştay'ın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının içeriğinde anayasal düzeyde ifade edilmiş kavramların da yer aldığı sonucuna ulaşabiliriz.

İmar Kanunu'nun 1. maddesinde kanunun amacı “*Bu kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.*” şeklinde belirtilmektedir. Bu hüküm ile yerleşme ve yapılaşmanın planlara uygun gerçekleştirilmesi tek başına yeterli görülmemekte, “fen, sağlık ve çevre koşulları”nın da dikkate alınması gerekliliğine işaret edilmektedir⁴. Bu şekilde imar planları dışında farklı disiplinlerin sağlayacağı katkı göz ardı edilmemekte ve “plan” dışında belirtilen diğer konuların dikkate alınmasına zemin sağlanmaktadır. Bu kapsamda “fen, sağlık ve çevre konuları” şeklinde imar planından farklı konuların dikkate alınması gerekliliği, imar planlarının yargısal denetiminde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın gündeme getirilmesine kapı aralamaktadır. Dolayısıyla Danıştay tarafından imar planlarının yargısal denetiminde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimin zorunlu görülmesinin anayasal ve kanuni dayanakları arasında bahsi geçen düzenlemelerin kabulü gerekmektedir.

İmar mevzuatına ilişkin birçok kanun ve yönetmeliğin amaç maddeleri benzer yönde belirlemeler içermektedirler. Örneğin Boğaziçi Kanunu'nun “amaç” başlıklı 1. maddesi “*Bu 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.*”⁵ şeklindedir. İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerleri ile doğal güzelliklerinin kamu yararı çerçevesinde korunması ve geliştirilmesi, nüfus ve yapılanma yoğunluğunun sınırlanması

⁴ Planın esasında hukuki bir araç olduğu ve plana uygun bir durumun çevre, sağlık ve fen koşullarına uygun olmayabileceği yönünde bkz. Aydın Gülan, **İmar Hukuku Ders Notları**, 2017-2018 Öğretim Yılı, Yayınlanmamıştır, s. 4-6.

⁵ 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu 22.11.1983 tarihli 18229 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Kanunun amacı olarak gösterilmektedir. Söz konusu belirlemeler yalnızca Boğaziçi alanındaki düzenlemelerde dikkate alınmamakta, Danıştay kararlarında Boğaziçi alanı dışındaki bölgelerde de bahsi geçen kavramlar “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında gösterilmektedir⁶.

Milli Parklar Kanunu⁷ ya da Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun⁸ “Amaç” başlıklı maddeleri de benzer doğrultudadır. Mevzuatta çeşitli kanunların amaç maddeleri her ne kadar “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklinde lafzi olarak bir nitelemede bulunmasa dahi, ilgili oldukları kanunların içeriğine uygun olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında ifade edilen pek çok kavramı içermektedir. Söz konusu kavramların mevzuatımızda oldukça dağınık şekilde ve genellikle amaç maddelerinde düzenlenmesi de aslında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” denetimiyle sağlanmak istenenin, imar planların yargısal denetiminde kamu yararı bakımından irdeleme yapıldığı fikriyle uyumludur.

Bahsedilen tüm dayanak ve amaç maddelerinde yer verilen kavramlar ise imar planlarının yargısal denetiminde doğrudan dikkate alınan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin⁹ (Çalışmanın devamında “Mekânsal Planlar Yönetmeliği” olarak kısaltılarak kullanılacaktır.) “amaç” başlıklı 1. maddesinde yer almaktadır: *“Bu yönetmeliğin amacı; fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli*

⁶ Kuşadası’na ilişkin bir imar planının dava konusu edildiği uyuşmazlıkta doğal görünüm, kentsel silüet, kültürel ve tarihsel kimlik gibi özelliklerin “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na uygunluk olup olmadığı sonucuna varılırken dikkate alındığı emsal karar için bkz. D.6.D., E. 2006/5903, K. 2009/10860, T. 09.11.2009, Lexpera.

⁷ “Bu Kanunun amacı, yurdumuzdaki milli ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemektedir.” RG., 9.8.1983/2873

⁸ “Bu 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 belirlemektedir.” RG., 16.5.2012/6306.

⁹ RG., 14.06.2014/29030.

*çevreler oluşturmak üzere hazırlanan...*¹⁰. Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nde yer verilen bu hüküm Danıştay kararlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılan incelemelerde halihazırda genel bir çerçeve niteliğinde doğrudan kullanılmaktadır¹¹. Keza 2.11.1985 tarihli mülga İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliği'n “Amaç” başlıklı 1. maddesinin metni de Danıştay kararlarında benzer şekilde kullanılmaktadır¹².

Görüldüğü gibi yukarıda yer verdiğimiz anayasa hükümleri ve kanun ve yönetmeliklerin amaç maddeleri doğrudan “şehircilik ilkeleri ya da planlama esaslarına ilişkin düzenlemeler” olarak madde metinlerinde nitelendirilmemişlerdir. Ancak bahsi geçen hükümler içerikleri itibariyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin incelemelerde gündeme getirildiklerinden, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin değerlendirmenin kanuni ve anayasal dayanağı olarak kabul edilebileceklerdir. Halihazırda Danıştay'ın, mülga yönetmeliklerde yer verilen amaç maddelerini geçerli oldukları dönemde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimde genel çerçeve olarak sunması da yaklaşımımızı destekler niteliktedir.

¹⁰ RG., 14.06.2014/29030 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmeliğin 1. maddesi.

¹¹ Danıştay'ın söz konusu yaklaşımı çalışmamızın “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları” Kapsamında İncelenmesi Gereken Hususların Genel Çerçevesi” başlığı altında ele alınmaktadır.

¹² 2.11.1985 tarihli ve 18916 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in “amaç” başlıklı 1. maddesinde düzenlenen “*Bu yönetmeliğin amacı; insan, toplum, çevre münasebetleriyle kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanacak imar planlarının ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin hangi esaslar dahilinde yapılacağını belirlemektir.*” ifadenin yer aldığı emsal karar için bkz. D.6.D., E. 2012/91, K. 2016/391, T. 3.2.2016, Lexpera. Benzer bir ifade yine mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te “Amaç” başlığı ile 1. maddede düzenlenmiştir, bkz. RG., 02.11.1985/18916. Benzer şekilde Danıştay kararlarında doğrudan yer verilen ve konusu olduğu yönetmeliğin amacını düzenleyen bir başka emsal hüküm için bkz. 15 Mayıs 1969 tarih ve 13199 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan İmar ve Yol İstikamet Planlarının Tanzim Tarzları ile Teknik Şartlarına ve Bu İşleri Yapacak Uzmanlarda Aranacak Ehliyeteye Dair Yönetmelik'in üçüncü bölümünde yer verilen 3.01 maddesi: “*imar planları; ülke, bölge ve şehir verilerine göre konur, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar(yönetim ve diğer servisler), ulaşım gibi şehirsal fonksiyonlar arasında mevcut ve sağlanabilecek imkanlar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları temin etmek amacıyla hazırlanır.*” İfadenin benzer şekilde tekrar ettiği emsal bir karar için bkz. D.6.D., E. 2017/7320, K. 2018/6374, T. 2.7.2018, Lexpera.

B. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin Kapsama Etkisi

İmar mevzuatında planların yapımı ve değiştirilmeleri konusunda her tür, ölçek ve konuda çeşitli düzenlemeler mevcuttur¹³. Ancak imar planlamasına ilişkin genel düzenlemelerin yer aldığı yönetmelik Mekânsal Planlar Yönetmeliği'dir. Yönetmelikte “genel planlama esasları” ve “imar planlarına dair esaslar” ile birlikte mekânsal planlara, mekânsal strateji planlarına, çevre düzeni planlarına, koruma amaçlı imar planlarına, bütünleşik kıyı alanlarına ilişkin çeşitli esaslar düzenlenmiştir. Yer verilen esasların “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları”ndan hangisini karşıladığı konusunda doktrinde bir uzlaşma bulunmamakla birlikte imar planlarının yargısal denetiminde şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırılık ya da uygunluğun araştırılmasında Danıştay'ın Mekânsal Planlar Yönetmeliği'ni dikkate aldığı konusunda doktrinde bir uzlaşma mevcuttur¹⁴.

Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nde yer alan esaslar genel itibariyle planlama sürecine ilişkin kurallar ile teknikleri ve standartları düzenlemektedir. Yönetmelik genelinde planların hazırlanması standartları, gösterim teknikleri, araştırma ve analiz konuları, plan raporları, standartlar, yürüme mesafeleri, uygulama ve izleme süreçleri, plan unsurları, veri yapısı ve analizler, revizyon ve değişikliklere ilişkin düzenlemeler, eşik analizleri gibi çeşitli konularda ayrıntılı teknik düzenlemelere yer verilmektedir. “Genel planlama esasları” başlıklı 7. madde, “Planlama ilke ve esasları” başlıklı 14. madde, “Plan ilke ve esasları” başlıklı 19. madde, “İmar planı değişiklikleri” başlıklı 26. madde ayrıca ele alınacaktır. Her kısım için ayrı planlama esasları oluşturulmaktadır. Ancak planlama ve şehircilik sözcüklerinin iç içe niteliği bunların ayırdına varılmasını güçsüzleştirmektedir.

Oldukça detaylı düzenlemeler içeren Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin “Genel planlama esasları” başlıklı 7. maddesinin ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

¹³ “Planlama esasları” başlıklı maddelerin düzenlendiği çeşitli yönetmeliklere örnek olarak bkz. Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik'in 9. maddesi (RG., 03.11.2013/25278), Milli Parklar Yönetmeliği'nin 10. maddesi (RG., 12.12.1986/19309).

¹⁴ İlgili görüşler çalışmamızın “Doktrinde “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları” İfadelerinin Kullanımı ve Anlam ve Kapsam” kısmında açıklanmaktadır.

Buna göre ilgili hüküm; planların kamu yararı amacıyla yapıldığı, planların diğer notlar ve raporlar ile bütün olduğu, planların alt kademe planları yönlendirdiği, üst kademe planların hedef koyucu ve yol gösterici nitelikte olduğu, üst ölçekli birtakım planlardan ölçü alınarak uygulama yapılması gerektiği, başka bir kademedeki planının büyütülmesi ya da küçültülmesi yoluyla plan yapma yasağı, doğal-tarihi ve kültürel değerlerin konu olduğu planlamada koruma ve kullanma dengesinin esas olduğu, yapı ve çevre kalitesinin artırılması hedefiyle planlarda sağlıklılaştırma doğrultusunda kararların yer verilmesi gerektiği, afet-jeolojik ve doğal verilerin esas alınması gerektiği, geleneksel dokunun korunması esası, büyük projelerin üst planlar düzeyinde de değerlendirilmelerinin gerekliliği, planlama sürecinin belli başlıklı hangi aşamalardan oluşması gerektiği, katılımın sağlanması amacıyla birtakım yöntemler tahdidi olmadan sayılarak ilgili tarafların görüşlerinin alınmasının esas olduğu, planların iptal edilmesi halinde birtakım görüş ve analizlerin yeni plan yapılırken tekrar değerlendirilmesi gerektiği, planların çevresinde ve bitişiğinde yer alan planlar ile uyum ve hassasiyet içerisinde hazırlanması gerektiği şeklinde özetlenebilecek düzenlemeleri içermektedir.

“Planlama ilke ve esasları” başlıklı 14. maddesinde; mekânsal strateji planları bakımından; doğal, tarihi kültürel değerlerin korunması, afet risklerine karşı tedbirlerin alınması, sürdürülebilirlik, altyapı hizmetlerinin dengeli dağılımı, kamu yararı-etkinlik-verimliliğin sağlanması, katılımın gerçekleştirilmesi, önceliklerin bütünselliği ve tamamlayıcılığının sağlanması, rekabetçi ekonomik yapının oluşturulmasına yönelik düzenlemelerin yapılması, mekânsal uyumun dikkate alınması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, verilerin dikkate alınması gibi hususların gerekliliği düzenlenmektedir.

Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nin “Plan ilke ve esasları” başlıklı 19. maddesinde çevre düzeni planları bakımından; mekânsal strateji planlarına uygunluk, bölgesel dinamiklerin dikkate alınması, ilgili kurumların kararlarının göz ardı edilmemesi, ekolojik ve ekonomik kararların birlikte değerlendirilmesi, tarihi-kültürel yapıların ve doğal yapı ve peyzajların korunması, arazi kullanım bütünlüğü,

evre sorunlarının önlenmesi, afet risklerinin azaltılması, hangi konularda verilerin toplanması gerektiği gibi hususlar düzenlenmektedir.

Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nin “İmar planı ilkeleri” başlıklı 21. maddesinde; imar planlarının çizimine ilişkin kurallar, nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanma ve onaylanmasına ilişkin hiyerarşi kuralı, verilerin dikkate alınarak hazırlanması gerektiği, güvenlik ve gürültü kuşaklarının gösterilmesi gerekliliği, jeolojik etüt raporları ile kurum ve kuruluş görüşlerinin gerekliliği, konut kullanımında sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılması, araç trafiğinin azaltılması, afet ve acil durumlara ilişkin ihtiyaçların gözetilmesi gibi hususlar düzenlenmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri sırasıyla mekânsal planlar, mekânsal strateji planları, evre düzeni planları ve imar planlarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Kamu yararı amacı, planların bütünlüğü, plan hiyerarşisi, plan uygulamalarının ne şekilde yapılacağı, koruma kullanma dengesi, yapı ve evre kalitesi, bilimsel veri gerekliliği, geleneksel dokunun korunması, planlama süreci, ilgili kuruluş görüşlerinin alınması, sosyal teknik altyapı alanlarının ayrılması, çevrenin korunması, katılım, mekânsal uyum, yaşam kalitesi, doğal-tarihi yapıların korunması gibi konular Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nde planlamaya ilişkin genel kuralları oluşturmakla birlikte yönetmeliğin planlamaya ilişkin kuralları yer verdiğimiz maddelerle sınırlı tutulmamakta, oldukça ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Danıştay kararlarında kullanılan “şehircilik ilkeleri” ya da “planlama esasları” ifadesinin Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nde yer verilen planlamaya ilişkin kuralların tümünü içerdiği/kapsadığı kanaatindeyiz. Söz konusu düzenlemeler her ne kadar yukarıda açıkladığımız gibi planlama esasları /ilkeleri başlıkları altında çeşitli kuralları içerse ve doktrinde de Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nin şehircilik ilkeleri ya da planlama esasları kapsamında olduğu şeklinde görüşler mevcut olsa da Danıştay, kararlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin bir inceleme yaptığında Mekânsal Planlar Yönetmeliği’ne atıf yapmadan hüküm tesis

edebilmektedir¹⁵. Dolayısıyla Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin içerdiği düzenlemeler ile “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” denetiminin içeriği uyuşmakta ancak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetim Mekânsal Planlar Yönetmeliği düzenlemeleri ile sınırlandırılmamaktadır.

C. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Olarak Yer Aldığı Mevzuat Hükümleri

Mevzuatımızda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” teriminin farklı uzunluktaki kısımlarının ifadesini kullanan çok sınırlı da olsa birtakım düzenlemeler mevcuttur. Ancak söz konusu düzenlemeler tanım ve kapsama ilişkin bir belirleme yapmamakta, görevli kılındığı hususları belirlemektedir. Danıştay kararlarında yer aldığı şekliyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının bir bütün halinde mevzuatta yer alması, kullanımın mevzuattaki görünürlüğünü ortaya çıkarması bakımından da önemlidir. Aşağıda söz konusu hükümler incelenecektir.

İlk olarak Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik'te amaç ve kapsama ilişkin birinci maddede “...konut üretiminde teşvik edilecek kentsel alanların ve önceliklerinin şehircilik ilkelerine ve bilimsel gereklere dayalı olarak saptanması...”¹⁶ yönetmeliğin amaçları arasında belirtilmektedir. Dolayısıyla konut üretimine ilişkin alanların şehircilik ilkelerine göre tespit edileceği ifade edilmekte; kapsamı değil, konut üretim alanlarına ilişkin işlevi düzenlenmektedir.

Benzer şekilde Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği, “Yapılaşmaya İlişkin Hükümler” bölümünde “Farklı yükseklikte bina yapabilme” başlıklı 12. maddenin 2. fıkrasında bölge kat nizamı dışındaki yapı düzeni ve yüksekliklerin şehircilik ve planlama esaslarına uygun olması gerektiği belirtilmektedir¹⁷. Dolayısıyla yapılaşma koşullarının belirlenmesinde şehircilik ve

¹⁵ D.6.D., E. 2015/8492, K. 2020/28, T. 6.1.2020, Lexpera.

¹⁶ RG., 14.11.1992/21405.

¹⁷ 12. maddenin 2. fıkrası şöyledir: “Umumi binalara ayırık nizamda olmak, parselin planla veya planla belirlenmemiş ise bu Yönetmelikle belirlenen KAKS ve TAKS değerleri aşılmamak, şehircilik

planlama esaslarına dikkat çekilmekte, ancak şehircilik ve planlama esaslarının neler olduğuna ilişkin bir belirleme yapılmamaktadır.

Özellikle bilirkişi incelemelerinde idari yargı yerlerince başvuru mimar, plancı gibi meslek gruplarının çalışmalarına ilişkin oda mevzuatlarında da “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na yer verilebilmektedir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Peyzaj Mimarları Odası Serbest Peyzaj Mimarlık Müşavirlik Hizmetleri Uygulama, Mesleki Denetim, Büroların Tescili ve Asgari Ücret Yönetmeliği’nde “oda mesleki denetim uygulama ilkeleri” başlıklı 20. maddesinde “...Oda, serbest peyzaj mimarlığı hizmetlerini yürürlükteki mevzuat ile planlama ve şehircilik ilkeleri, ekoloji ve koruma ilkeleri, kamu ve toplum yararı, mesleki etik ve benzeri bakımlardan denetleme yetkilidir.”¹⁸ denilerek peyzaj mimarlığı hizmetleri sırasında da planlama ve şehircilik ilkelerinin dikkate alınacağı belirtilmektedir. Benzer şekilde “Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği Şehir Plancıları Odası Serbest Şehircilik Hizmetleri, Büro Tescil, Mesleki Denetim ve En Az Ücret Yönetmeliği’nde “mesleki denetim uygulaması ilkeleri” başlıklı 15. maddesinde “..Oda, Serbest Şehircilik Hizmetlerinin yürürlükteki mevzuat ile planlama ve şehircilik ilkeleri, kamu yararı, mesleki etik ve benzeri bakımlardan denetlemeye yetkilidir...”¹⁹ denilmektedir.

Koruma Amaçlı İmar Planları ve Çevre Düzenleme Projelerinin Hazırlanması, Gösterimi, Uygulanması, Denetimi ve Müelliflerine İlişkin Usul ve Esaslara Ait Yönetmelik’te “plan müelliflerinin çalışmalarının değerlendirilmesi” başlıklı 22. maddede “...Bu süreçte, hazırlanan planın mevzuata uygunluğu, koruma ve şehircilik ilke ve esasları ile uyumluluğu ve tutarlılığı, plan kararlarının uygulanabilirliği, hizmetin ilgili sözleşme ve teknik şartname esaslarına göre sürdürülüp sürdürülmediği, plan müellifi ve planlama ekibinin bu Yönetmelikte istenilen şartları taşıyıp taşımadığı idarelerce irdelenir.”²⁰ denilerek hazırlanan planların şehircilik

ve planlama esaslarına uyulmak kaydı ile bölge kat nizamı dışında yapı düzeni ve yükseklik tespit edilebilir.” Bkz. RG., 08.06.2018/30445.

¹⁸ RG., 21.3.2006/26115.

¹⁹ RG., 21.3.2006/26115.

²⁰ RG., 26.07.2005/25887.

ilke ve esasları ile uyumluluğu ve tutarlılığının gerektiği ve bunun idarelerce denetlenmesi gerektiği düzenlenmektedir.

Görülmektedir ki “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin doğrudan bir kanun maddesi bulunmamaktadır. Ancak ikincil de denilen çeşitli idari düzenlemelerden oluşan imar mevzuatında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin düzenlemeler yer almakta, dolayısıyla bu konulardaki işlemlerin denetiminde kullanılacak ölçüler/kavramlar olarak gündeme gelmektedir. Ancak söz konusu düzenlemeler yukarıda açıklandığı gibi kapsama ilişkin bir içerik sunmamakta, yalnızca nerelerde dikkate alınması gerektiğine ilişkin birtakım kısmi düzenlemeleri içermektedir. Bununla birlikte şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının sadece yargı yerlerinin yargısal denetim sırasında yer verdiği kavramlar olmayıp mevzuatta da yer aldığı tespiti, kullanımın mevzuat temelinin varlığı/yokluğu problemi bakımından önem arz etmektedir.

D. Uluslararası Belgelerde Yer Alan İlgili Düzenlemeler

Kentlerin planlaması ve tasarımına ilişkin uluslararası toplantılarda kabul edilmiş belgelerin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Belli bir uzlaşi sonucu üzerinde ortak kabulün olduğu şehircilik ve planlamaya ilişkin birtakım ilkeleri ve esasları uluslararası toplantılar sonucu oluşan uzlaşi sayesinde belirlemek mümkündür. Bu başlık altında yer verilecek uluslararası belgeler, iç hukukumuzda bağlayıcı olup olmamalarından ziyade, şehircilik ve planlamaya ilişkin birtakım ilke ve esasları ortaya çıkarmaları ve bu ilke ve esasların çalışmamız bakımından emsal nitelikleri göz önünde bulundurulmalıdır.

Nitekim 1980’li yıllarda yoğun olarak tartışılan kentli haklarına ilişkin 1992 yılında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, şehircilik ve planlama alanında çeşitli hak ve ilkeleri düzenlemekte, keza kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, spor-boş zaman aktiviteleri için gerekli koşullar, işlevler arasında uyum ve eşgüdüm, nitelikli bir mimari ve fiziksel çevre, mal ve hizmetlere erişebilme gibi kentlileri ilgilendiren birçok konu “hak” biçimiyle şartta düzenlenmiş, aynı zamanda düzenlenen hakların sağlanabilmesi için birtakım ilkeler şöyle belirlenmiştir: “...toplu taşıma araçlarıyla

ulaşımın desteklenmesi, yerel yönetimlerin çevre kirliliğini önlemesi, doğayı ve yeşili koruması, kentlerde açık alanların oluşturulması, kentin kendine özgü mimarisinin korunması, tarihsel kent dokusunun çağdaş yaşamla bütünleştirilmesi, kentsel ekonominin kentin tarihsel dokusu ile korunarak canlandırılması, kentsel yenileme projelerinde maliyetin sosyo-ekonomik açıdan düşük gelir kümelerine yüklenmemesi...”²¹²²

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı üzere “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” konuları arasında sayılabilecek koruma-kullanma dengesi, yeşil alan ihtiyacı, nitelikli mimari, ulaşım, çevre kirliliğı gibi içeriğı ilişkin genel bazı hususlar uluslararası toplantılarda bilimsel gerekçelerle kabul edilebilmekte, “hak” olarak nitelendirilebilmekte ve ölkelerin mevzuatlarında yer alabilmektedir. Hak olarak kabul edilen hususların ne kadar sağılanıp sağılanmadığı ise yargı kararları ile “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında belirlenebilecek hususlardandır. Özellikle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yukarıda yer verdiğimiz evrensel ilkelere atıf yapan görüşler yönünden söz konusu uluslararası belgeleri hem bir dayanak hem de bir içerik sağılayıcı olarak kabul etmemiz mümkündür.

Bir başka önemli uluslararası toplantı 2016 yılında gerçekteşirilen HABİTAT III’tür. Buna göre kent sakinlerinin her türlü olanaktan eşit faydalanması ve temel kamusal hizmetlerin kendilerine sunulması, kentlerin temizliğı, afet risklerinin azaltılması, güvenli ve ulaşılabilir yeşil alanların artırılması, sera gazı

²¹ Ruşen Keleş, Ayşegöl Mengi, **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, 2. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2017, s. 96-99. Benzer şekilde “şehircilik anlaşmasının ilkeleri” olarak belirlenen ve şehirler üzerine tespitler, gözlemler, eleştiriler, göz önünde bulundurulması gereken birtakım hususları ifade eden ve sorunlar için çözüm önerileri getiren Atina Anlaşmasında da “göz önünde bulundurulması gereken hususlar” başlıkları altında birtakım ilkeler belirlenmektedir, örnek olarak şunlar gösterilebilir: “Konut bölgelerinin belirlenmesi sağık koşullarına uygun olarak yapılmalıdır.”, “Her konut için asgari güneş görme süresi belirlenmelidir.”, “İşyerleri ile oturma yerleri arasındaki uzaklıklar en aza indirilmelidir.”, “Sanayi bölgeleri konut bölgelerinden bağımsız olmalı ve birbirlerinden yeşil alanlarla ayrılmalıdır.”, “Mimari değeryer korunmalıdır(tek tek anıtlar ya da kentsel bütünlükler).”, “Bu gibi eserlerin korunması, ancak halkın sağığıya aykırı şartlar içinde bırakılması gibi bir fedakarlık yapmayı gerektirmediğı zaman söz konusu olmalıdır.” bkz. Le Corbusier, (çev. Ayda Yörükkan), **Atina Anlaşması**, 3. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2018, s. 53-54, 68-69, 79-80.

²² 2008 yılında yeniden biçimlendirilerek yenilenmiştir, bu yönde bilgi temelli kentler ve uyumlu kentler dikkat çekici konuları işlemektedir, bkz. Keleş, Mengi, **Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları**, s. 60-61.

salınımlarının azaltılması gibi öncelikler belirlenmektedir²³²⁴. Dolayısıyla şehirlerin yaşanılabilirlik ve sürdürülebilirlik özelliklerinin geliştirilebilmesi için uluslararası düzeyde ilke ve kuralların belirlenmesine yönelik çabalar sürmektedir ve gündeme getirilen sorunlar ve çözümlerine yönelik belirlenen ilkeler şehircilik ve planlama disiplinleri bakımından evrensel birtakım ilke ve esasların göz ardı edilmemesini sağlamakta, söz konusu esaslar idarelerin uygulamalarına yön verebilmekte ve idari yargı yerlerince de göz önüne alınabilmektedir. Keza bu yönde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” incelemesinde evrensel ilkelerin de gözetildiğine ilişkin görüşler mevcuttur²⁵.

²³ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 16. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2017, s. 325-326.

²⁴ 1996 yılında kabul edilen Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi, 2007 yılı Avrupa Kentleri Leipzig Şartı gibi diğer uluslararası belgeler hakkındaki açıklamalar ve diğer örnekler için bkz. Keleş, Mengi, **İmar Hukuku: Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla**, s. 60-63.

²⁵ Planlama sürecine katılım, hizmetlerin yerinde sağlanması, sürdürülebilirlik, plan kararlarından eşit etkilenme, doğal kaynakların korunması gibi uluslararası düzeyde benimsenen ve uygulanan ilkelerin “planlama ilkeleri” kapsamında yapılan irdilemede dikkate alınması gerektiği yönünde bkz. Prof. Dr. Ali Türel, “Şehir Plancısının İmar Davalarında Bilirkişilik Rolü”, **İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişilik Sorunları (İmar Davalarında Bilirkişilik) Sempozyumu**, s. 32, <https://higm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1392019141354imarhukukundakar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1lanuyu%C5%9Fmazi%C4%B1klardabilirki%C5%9Filikuygulamalar%C4%B1sempozyumu.pdf> (Çevrimiçi, E.T. 09.10.2020).

II. DOKTRİNDE “ŞEHİRCİLİK İLKELERİ VE PLANLAMA ESASLARI” İFADELERİNİN KULLANIMI, ANLAMI VE KAPSAMI

A. Hukuk Doktrini Bakımından Yaklaşım

Doktrinde “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları” özellikle hukukçular tarafından çok sınırlı şekilde irdelenmiştir. İmar hukuku kapsamında konuya özgü bir çalışma bulunmamakla birlikte, imar hukukçuları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın idari yargı kararlarında ne anlama geldiği konusunda görüşlerini belirtmektedir. Literatüre bakıldığında genel itibarıyla mevzuata atıf yapılarak “planlama esasları” ile ilgili belirlemeler yapılmakta, “şehircilik ilkeleri” ile ilgili sınırlı olarak görüşler ifade edilmektedir. Söz konusu görüşler aşağıda derlenmiştir. Anlamı, kapsamı ve işlevine ilişkin teorik çalışmalardan ziyade, Danıştay’ın kullandığı biçimiyle ortaya çıkan kapsamına ilişkin görüşler bulunmaktadır.

Kamu yararı gibi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı da imar planlarının genel amaçları arasında gören ve planlamanın temel dayanaklarından olduğunu belirten bir görüşe göre “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”, benzer içerikte ve yakın ilişkide iki kavramdan oluşmaktadır ve imar planlarının yapımı ve değiştirilmeleri aşamalarında dikkate alınması gereken ilke ve kurallar bütünü olarak belirtilmekte, şehircilik ilkeleri bakımından mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe atıf yapılarak “*insan, toplum, çevre ilişkilerinde, kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerinin ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma ve kullanma dengesini en rasyonel biçimde tespit etmek üzere hazırlanacak her tür ve ölçekteki planın ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin hangi teknik ve kurumsal mevzuat esasları kapsamında yapılacağına*

*ilişkin kavramlar bütünü olarak...*¹ olarak tanımlanmakta ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin amaç kenar başlıklı 1. maddesinin de temel şehircilik ilkelerini ortaya koyduğu belirtilmektedir. Planlama esaslarının ise genel olarak planların kademeli birlikteliği ilkesi çerçevesinde, imar planları arasındaki hiyerarşiyi ifade ettiği ve aynı zamanda mekânsal planların yapımı ve uygulanması konusundaki kanun ve yönetmeliklerde düzenlenmiş planlama ilke usul ve esaslarına uygunluğu karşılığında ortaya konmaktadır².

İmar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde şehircilik ilkelerine uyulması gerektiğini belirten bir başka görüş, şehircilik ilkesinin ayrıntılı içeriğinin şehircilik bilimi uzmanları tarafından çalışılıp belirlenmesi gerektiğini ifade etmekte ve *“sokak ve caddelerin yapacakları hizmetlere göre tanzim olunması ve sokakların arazi yapısına uygun olması gerektiği”*³ gibi şehircilik uzmanları tarafından belirlenen ilkelere örnekler vererek şehircilik ilkelerini açıklamaktadır. Planlama esasları bakımından ise öncelikle üst ölçekli planlarla uyum ve yönetmeliklerde belirtilen standart ve çizim tekniklerine uygunluğun incelenmesi gerektiğini söylemektedir⁴.

Bir başka görüşe göre “şehircilik ilkeleri”ne, altyapı ve resmi kurum alanları konusundaki düzenlemeler ve nüfus yoğunluğunu dengeleyici kuralların örnek olarak gösterilebileceği ve “şehircilik ilkeleri” ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin planlama ile ilgili esaslarının kastedildiği, “planlama esasları”ndan ise planlar arası kademeli birliktelik ilkesinin anlaşıldığı belirtilmektedir⁵.

¹ Ömer Köroğlu, **İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, 3. bs., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 51-52. Yönetmelikte düzenlenen imar planı ilkelerini “imar planlarına dair esaslar” olarak ele alan görüş için bkz., Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukukunun Dünü-Bugünü**, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2015, s.145.

² Köroğlu, **İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, s. 54.

³ Diğer örnekler için bkz. Oğuz Sancakdar, Ankara, Yetkin Yayıncılık, 1996, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, s. 129-130.

⁴ Yine taşınmazın LPG dolum tesisi olarak belirlenmesinin, roket imalat ve ağır sıvı depolarına güvenliğe aykırılık derecesinde yakın bulunmasının planlama esaslarına aykırı olduğuna ilişkin örnek için bkz., Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, s. 130.

⁵ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 9. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019, s.197-198. İmar planı revizyonlarının da benzer yönde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği hükümleri ve eki alan gösterim ve plan çizim standartlarına uygun olacak şekilde hazırlanmasının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğu sağlayacağı yönünde bkz., Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, s. 210. Şehircilik ilkelerine, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesinde uyulması gerektiğini ve şehircilik ilkelerinin Plan Yapım Esaslarına Dair Yönetmelik Hükümleri olarak

Planların “şehircilik ilkeleri”ne uygun olarak hazırlanmamasını imar hukukunda hukuka aykırılık nedenleri başlığı altında belirten bir başka görüş ise oldukça ayrıntılı mevzuat maddelerine yer vererek planların “şehircilik ilkeleri”ne uygun hazırlanması başlığı altında kazanılmış hakların dikkate alınmaması ya da korunmaması, planlama sürecine katılımın sağlanmaması, kentsel asgari standartlar olarak belirtilen sosyal ve teknik altyapı için gerekli alanların ayrılmaması, hizmet etki alanı ve yürüme mesafelerine uygun planlama yapılmaması, araç trafiğinin azaltılması yönünde ve toplu taşımının çoğaltılmasına yönelik konuların göz ardı edilmesi, çevresel gürültünün dikkate alınmaması, tampon bölgenin LPG ve akaryakıt istasyonları bakımından oluşturulmaması, enerji nakil hatları ya da taşkın risk alanları gibi özellik arz eden alanlarda kurum görüşlerinin plana yansıtılmaması, demiryolu yapı yaklaşma mesafesine uyulmaması, karayolu güzergahlarının dikkate alınmaması, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular koruma alanı etüt raporlarının göz ardı edilmesi, ham petrol boru hattı güzergahlarının dikkate alınmaması, ormanlara ilişkin planlamalarda Orman Kanunu’na aykırı plan yapılması, yenilenebilir enerji kaynak alanı olarak belirlenecek taşınmazların kullanımı ve verimliliğini etkileyecek plan yapılması, milli parklarda uyulması gereken ilkelere uyulmaması, sivil savunma bakımından uyulması gereken hususlara uyulmaması, zeytincilik alanlarında dikkate alınması gereken hususlara uyulmaması, Gelibolu tarihi alanında yapılacak planlarda dikkate alınması gereken hususlara uyulmaması, Boğaziçi alanında uyulması gereken esaslara uyulmaması, ıslah imar planı yapımı esaslarına uyulmaması, yağmursuyu toplama-depolama ve deşarj sistemlerinin planlanmaması, tekel niteliğinde hizmet sunan kamu idarelerinin ihtiyaçlarının dikkate alınmaması, plan müellifinin uygun görüşünün alınmaması şeklinde belirtilmiştir⁶. Yazar “planlama esasları”na aykırı planları ise üst ölçekli planı bulunmayan alanlarda plan yapılması, üst ölçekli plana aykırılık, her planın

özetlenebileceğini, planlama esaslarından ise plan hiyerarşisinin anlaşıldığını ifade eden görüş için bkz. Cafer Ergen, **İmar Planları**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 169. Yazarın “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları ve Kamu Yararına Aykırılık Olmaması” başlığı altında yaptığı benzer yöndeki açıklamalar için, Ergen, **İmar Planları**, s. 490-492.

⁶ Suat Şimşek, İlhami Hazar, **Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 152-201.

kendi niteliğine uygun olarak hazırlanmaması, mekânsal uyum ve esnekliğin dikkate alınmaması olarak belirtmektedir⁷.

Başka bir görüş imar planı değişikliklerinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın dikkate alınması gerektiğini belirtmekte, yargı mercilerinin plan değişikliği davalarında şehircilik ilkeleri ve planlama esasları ölçütlerine başvurarak karar vermekte olduklarını ancak içeriklerinin neler olduğunun belirtilmediğini ifade etmekte ve somut olayın şartları içerisinde ayrıca değerlendirilmeleri gerektiğini ifade etmektedir⁸.

“Planlama ilkeleri”nin saptanmasını İmar ve İskan Bakanlığının bir görevi olarak görmekte olan bir başka görüş, Bakanlığın kentleri kümelenendirerek her biri için “planlama ilkeleri”ni belirlemeye yetkili olduğunu, dolayısıyla her bir kentin kendi özel durumları içerisinde planlama ilkelerinin belirleneceğini ifade etmektedir⁹.

Görülmektedir ki doktrinde imar planlarının yargısal denetiminde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın dikkate alınması gerektiği konusunda bir uzlaşma mevcuttur. Ancak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile kastedilenin ne olduğu konusunda bir ortak bir yargıya varılmamıştır. Birtakım örneklerle açıklandığı, içeriğinin şehircilik uzmanlarınca belirlenebileceği, plan hiyerarşisi ya da kademeli birliktelik gibi bazı imar hukuku kavramlarıyla açıklanabileceği, Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nde düzenlenen esaslardan meydana geldiği, kapsamını belirleme yetkisinin Bakanlık’ta olduğu gibi çeşitli şekillerde ifade edilen görüşler bulunmaktadır. Özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarında “şehircilik ve planlama ilkeleri”, idarenin takdir yetkisinin sınırlarından biri olarak da kabul edilmektedir¹⁰.

⁷ Şimşek, Hazar, **Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi**, s. 201-214.

⁸ Yasin Sezer, Recep Emre Kalkan, Mustafa Emre Şahin, **İmar Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018, s. 84-85.

⁹ Cevat Geray, **Kent Planlamasının Başlıca Uygulama Amaçları**, Ankara, Palme Yayıncılık, 2017, s. 175.

¹⁰ Gül Üstün, “Kentsel Dönüşüm”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008. s.124. Söz konusu yaklaşımda kentsel dönüşüm uygulamalarında alanların karakteristik özellikleri ve çevreyle olan ilişkilerinin ihlal edilmesi durumunda, şehircilik ve planlama ilkelerine aykırı şekilde idarenin takdir yetkisini kullanmasının gündeme geleceği

B. Şehir Planlama ve Mimarlık Disiplinleri Bakımından Yaklaşım

1. Doktrinin Yaklaşımı

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın yargılama sırasında gündeme gelmesinden önceki boyutu, mimarlık ve şehir planlama alanlarının konusudur. Ancak şehircilik ve mimarlık disiplinlerince “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları”na ilişkin genel bir çalışma tespit edilmemiştir. Bunun yanında konunun bilirkişi incelemeleri vasıtasıyla önlerine gelmesi, özellikle bilirkişilik yapan şehir plancıları ve mimarların konuya eğilmelerini sağlamıştır. Söz konusu disiplinlerin bakış açılarını ortaya koymak imar hukukunun interdisipliner yapısının bir gereğidir. Aynı zamanda bilirkişi raporları aracılığıyla planlama ve şehircilik uzmanlarının konuya yaklaşımları doğrudan idari yargı yerlerince dikkate alındığından ve idari yargı kararlarında yer alarak gerekçe oluşumuna katkı sağladığından söz konusu disiplinlerin konuya ele alma biçimleri konunun kavranması açısından göz ardı edilemez niteliktedir. Bu alanların uzmanları konuyu yargının önlerine getirdikleri şekilde incelediklerinden ve bir yandan da kendi alanlarının sunduğu teknik bilgiyle konuya yaklaşabildiklerinden bakış açıları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın anlaşılması bakımından gereklidir.

Şehir planlama ve mimarlık doktrinlerinde Danıştay’ın kullanım şekliyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” belirlenmiş değildir. Şehir plancılığı kendi içerisinde birçok kullanım alanı incelemekte ve bu alanlara ilişkin metotlar, standartlar, teoriler geliştirdiğinden, çalışmaları mikro ölçekte ayrıntılara odaklanmaktadır. Örneğin konut, alışveriş merkezleri, sanayi merkezleri, üniversiteler, hastaneler, yeşil alanlar, kültür tesisleri gibi birçok alanın planlamasında sadece yer seçimlerine ilişkin modeller geliştirilmekte, teoriler

belirtilmektedir, bkz. Gül Üstün, “Kentsel Dönüşüm”, s. 137. İmar planı değişikliğini konu edinen bir uyuşmazlıkta, plan değişikliğini şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun bulmayan idare mahkemesi kararındaki takdir yetkisini kaldırarak şekilde karar verilemeyeceğine ilişkin kısmın karar gerekçesinden çıkarılması yönündeki Danıştay kararı için bkz. D.6.D., E. 1984/280, K. 1984/2049, T. 14.5.1984, Lexpera.

tartışılmaktadır¹¹. Dolayısıyla hem söz konusu disiplinlerin ilgi alanları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının genelliğine karşıt olarak son derece mikro ölçekte kalmakta hem de sürekli gelişme ve değişime açık bir alanda genel geçer kuralların tespiti zorlaşmaktadır. Mikro ölçekte bazı kullanım alanlarına ilişkin planlama ilkelerine örnekler verilebilir. Örneğin ticaret merkezlerinin planlanmasında; merkezi bir konumda yer alma, yaya bölgelerinin fazlalaştırılması, park yerleri yeterliliği, tüm donatım tesislerinin birlikte bütün olarak örgütlenmesi şeklinde özetlenebilecek ilkeler gösterilmektedir¹².

Bunun yanında idari yargı yerlerinin kullanımı dikkate alınarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamı hakkında görüşler de mevcuttur. Bu yönde “planlama esasları ve şehircilik ilkeleri”ni¹³ bilimsel bir temele kavuşturmak için imar ve planlama disiplinlerinin geliştirmiş oldukları ve evrensel sayılabilecek nitelikteki teknik kuralları başlıca kaynak olarak gösteren bir görüşe göre, “*Doğal kaynakları koruyan ve gelişmesini sağlayan, tarih, kültür ve sanat değerlerine saygılı, insan ve çevre sağlığını gözetten, toplumun esenlik ve gönencini göz ardı etmeyen bir anlayış...*”¹⁴ olarak bir çerçeve belirlenebilir ve bu çerçevedeki ilkeler, sürekli ve dengeli gelişme kavramı ile toplumsal adalet, temel insan hak ve özgürlük gibi değerler ile uyumlu olmalıdır.

¹¹ İlgili hususlara ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Şevkiye Şence Türk, Vedia Dökmeci (Ed.), **Yer Seçimi Kuramı ve Uygulamaları Konut, Alış-veriş Merkezleri, Ofisler, Oteller, Sanayi, Depolar, Üniversiteler, Yurtlar, Hastaneler, Kültür Tesisleri, Yeşil Alanları**, İstanbul, Yeni Anadolu Yayıncılık, 2017. Mesleki olarak da turizm plancısı, koruma ya da ulaşım plancısı gibi ihtisaslaşmaların söz konusu olduğu ve bu nedenle de bütüncül bir planlamadan uzaklaşıldığı görüşü hk. bkz. Feridun Duygulu, “Yasalar Değişirken Şehir Planlama ve Kurumlar”, **8. Kasım Dünya Şehircilik Günü 27.Kolokyumu Şehircilikte Reform**, Ankara, Kardelen Ofset, 2004, s. 100. Planlama kavramı bir süreci ifade ettiğinden söz konusu sürecin her aşamasına ilişkin de öne çıkan özellikler farklılaşacaktır. Örneğin planlama sürecinin ilk adımı olarak görülen “problem tanımlama, analiz ve değerlendirme” aşamasında öne çıkan tekniklere ilişkin tartışmalar için bkz. Elif Alkay (Ed), **Şehir Planlamada Analiz ve Değerlendirme Teknikleri**, İstanbul, Literatür Yayınları, 2014.

¹² Melih Ersoy, **Kentsel Planlamada Standartlar**, İstanbul, Ninova Yayınları, 2015, s. 130. Aynı eserde sanayi alanlarına ve yönetim donatımlarına ilişkin planlama ilkeleri için bkz. Ersoy, **Kentsel Planlamada Standartlar**, s. 193, 267-268. Görüldüğü gibi her tür alanın planlamasına ilişkin öne çıkan esaslar farklılık gösterebilmektedir.

¹³ Planlamadaki ölçek hiyerarşisi kavramının şehircilik ve planlama ilkelerinin bir gereği olarak görüldüğü görüş için bkz. Hüseyin Cengiz, “Yasal Çerçeve, Şehircilik ve Planlama İlkeleri ve İmar Uygulamaları”, **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları, Ankara 1-4 Mayıs 1990**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1992, s. 113.

¹⁴ Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, **İmar Hukuku Hukuksal, Yönetmelik ve Siyasal Boyutlarıyla**, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitapevi, 2019, s. 31-32.

Bir başka yaklaşımda “şehir planlamasında dikkate alınması gereken esaslar” şeklinde “morfolojik ve hidrografik özellikler ile “klimatolojik özellikler”, “muhit etkileri” ile “idari etkiler” ve “beşeri etkiler” ayrımları ile belirtilmekte; eğitim, heyelan, deprem, taşkın, arazi özellikleri gibi durumlar morfolojik ve hidrografik özellikler olarak görülmekte; rüzgar ve güneş ışınlarının gelişi, iklim gibi konular klimatolojik özellikler olarak gösterilmekte; doğum-ölüm sayıları, yaş ve cins durumları gibi nüfus özellikleri ile şehir hizmetleri mevzuları beşeri etkiler olarak belirtilmekte; yönetim kurgusu çeşitli örnekler ile birlikte idari etkiler olarak açıklanmaktadır¹⁵.

Bilirkişilere idare mahkemelerince yöneltilen uyuşmazlık konusu işlemin “şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğu” sorusunun içeriğine ilişkin bir başka yaklaşımda “*“Şehircilik” kapsamında, çeşitli arazi kullanım gruplarının özellikleri, etkileşimleri, yer seçme ilkeleri ile ulaşımın kurumsal betimlemesi ışığında anlaşmazlık konusu olayın tahlili yapılır.*”¹⁶ denilmekte, planlama esasları bakımından ise; konuya özel planlama süreç ve tekniklerinin incelendiği, plan bütünlüğüne uygunluğun sağlanıp sağlanmadığının denetlendiği, aynı zamanda alternatif plan kararları göz önüne alınarak seçimin isabetli olup olmadığı tespitlerinin yapıldığı belirtilmektedir.

Kavram teknik yönüyle dikkat çekmesine rağmen, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları alanlarında çalışan uzmanların mesleki etik anlayışından da etkilenildiği ifade edilmektedir¹⁷. Dolayısıyla kavramın teknik boyutunun sorgulanabilir mahiyeti göz ardı edilmemelidir. İdari yargı kararları nedeniyle “şehircilik biliminin ilkeleri” kavramının son yıllardaki popülerliğine dikkat çeken bir başka yaklaşımda ise şehirciliğin temeli olarak kabul edilen uzlaşmanın sağlanmadığı toplumlarda,

¹⁵ Süha Göney, **Şehir Coğrafyası II**, Ed. Mehmet Bayartan, İstanbul, Beta Yayınları, 2017, s. 278-294.

¹⁶ Tamer Gök, “Planlama ve İmarla İlgili Yargı Denetiminde Bilirkişilerin İşlevi”, **Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu 16-17-18 Kasım 1988, Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri**, Ankara, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1990, s. 171.

¹⁷ “Bilirkişilerin en çok sorun yaşadığı alan da bu soruların cevaplarını bulmakla ilgilidir.” bkz. Belma Babacan, “Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”, **Bilirkişilik Uygulama Alanları, Sorunlar, Öneriler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Aralık 2008**, TMMOB Mimarlar Odası Yayını, 2010, s. 156,

şehirciliğin bilimselliğinden, dolayısıyla böyle bir alanın ilkelerinden söz etmenin absürtlüğüne dikkat çekilmektedir¹⁸.

2. Teknik İçeriği Yansıtması Açısından Bilirkişi Raporları

a. Bilirkişi İncelemelerinin Önemi ve İşlevi

İmar planlarını ilgilendiren uyuşmazlıklarda konunun haritacılık, coğrafya, planlama, şehircilik, mimarlık, fen, gibi pek çok başka alanla ilgili olması nedeniyle idari yargı yerleri hüküm tesis ederken çoğu zaman bilirkişi raporlarından faydalanmaktadır. İmar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olup olmadığı hakkında bilirkişi incelemelerinin yaptırılması Danıştay tarafından çoğu zaman hüküm tesisi bakımından bir gereklilik olarak görülmektedir¹⁹. Bilirkişi incelemeleri neticesinde elde edilen görüş ve veriler idari yargı yerlerinin kararlarında yer almakta, doğrudan gerekçe oluşumuna katkı sağlamaktadır.

İdari yargı yerlerince bilirkişilere doğrudan uyuşmazlık konusunun “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun olup olmadığı sorusu yöneltilmektedir²⁰. Bilirkişi raporlarında somut uyuşmazlığın şartları dikkate alınarak sorunun cevaplandırılmasına odaklanılmaktadır. Bu yolla bilirkişi raporlarının incelenmesi, bilirkişilerin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı inceleme biçimini ortaya

¹⁸ Uğur Tanyeli, ““Şehircilik Biliminin İlkeleri” Efsanesi”, **Rüya, İnşa, İtiraz Mimari Eleştiri Makaleleri**, İstanbul, Boyut Yayınları, 2011, s. 403.

¹⁹ “... uyuşmazlık konusu nazım imar planı revizyonunun, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığının mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle ortaya konulması sonrasında bir karar verilmesi gerekmektedir.” bkz. D.6.D., E. 2012/2764, K. 2016/767, T. 24.2.2016, Lexpera.

²⁰ Mahkemenin bilirkişilere yönelttikleri sorular benzer çerçevede değişebilmektedir. Örneğin plan değişikliğinin “...planlama tekniklerine, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun olup olmadığını...” soru olarak bilirkişilere yöneltilmesi hk. bkz. H. Çağatay Keskinok (Der.), “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi**, Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (Ed.), Ankara, Yargı Yayınevi, 2000, s. 337. Başka bir uyuşmazlıkta mahkeme bilirkişilere “... İmar Kanununa, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğe, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı” şeklinde cevaplandırılmasını istediği soruyu yöneltilmektedir, bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 294. “... imar planı değişikliğinin şehir imar planının bütünlüğü, yeni ve eski imar planlarının ışığı altında yer, büyüklük, konum ve işlev açısından şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı” şeklinde bilirkişilerin cevaplandırılması istenen soru hk. bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 472.

ıkararak konunun hukuk dışı teknik bakış açısıyla nasıl ele alındığının anlaşılmasına doğrudan yardımcı olacaktır.

Aşağıda ele alacağımız bilirkişi raporlarında iki farklı yaklaşım tespit edilmiştir. Buna göre bilirkişiler somut uyuşmazlığın getirdiği şartları inceleyerek değerlendirme yapmakta ve ardından bir sonuç kanaati olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olup olmadığını bildirmektedirler. Diğer bir durumda ise “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı doğrudan bir ölçüt olarak kabul edip bu ölçütün işlevselliğini artırmak için birtakım başka yöntemler belirlenerek konu incelenmektedir. Aşağıda rnek bilirkişi raporları bu iki yaklaşım doğrultusunda ele alınacaktır.

b. “şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Bir Bütün Halinde Ele Alındığı Yaklaşım

Bilirkişiler kendilerine tevdi edilen uyuşmazlıklarda incelemelerde bulunurken, uyuşmazlık konusu alanla ilgili birçok konuda teknik değerlendirme yapmakta; konum, ihtiyaçlar, nüfus değişimleri, yeşil alan miktarları, koruma-kullanma dengesi gibi çoğaltılabilecek birçok konuyu uyuşmazlıkla ilgi kurulabildiği ölçüde incelemektedirler. Ancak bilirkişiler her ne kadar incelemelerini teknik usullerle yapsalar da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı olumsuzluklar ya da olumlulukları bağladıkları bir sonuç kavram olarak ifade ettikleri görülmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşım biçiminde belirli ilke ve esasların uyuşmazlığa uygulandığı değil, belirli bir kavram etrafındaki değerlendirmelerin sunulduğu bilirkişi raporları ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımla ne çıkan bir başka önemli husus ise somut uyuşmazlık şartlarına göre “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın içeriği değişeceğinden sınırlama yapılamamaktadır. Bu yönde bilirkişi raporlarından ilgili kısımlara aşağıda örnekler verilerek yaklaşım somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

Bilirkişi raporlarında inceleme sırasında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramına bir atıf yapılmadan tespit edilen veriler, sonucu itibariyle kavramla ilişkilendirilebilmektedir. Bu yönde İzmir Konak bölgesinde Galeria

inşaatına imkan veren imar planının iptali talepli davada sunulan bilirkişi kurulu raporunda; İzmir kentinin kimliğini oluşturan mekandaki yapıların bir hacim birliği ve bütünlüğü içerisinde olması gerektiği, kentsel meydanların çok amaçlı kullanıma uygun yeterlilikte bir büyüklüğe sahip olması gerektiği, kentlilik bilincini olumsuz etkileyeceği, önerilen yapının silüeti ve imbat rüzgarını engelleyeceği, geleneksel çarşıyla meydana gelebilecek çelişki ve gerilimlere yönelik endişelere ilişkin bir çalışma yapılmadığı, alanın diğer kısımlarında da yapılaşmanın özendirilmesine neden olunabileceği, su altı otopark düzenlemesinin gereksiz ve masraflı olduğu, yapının şehrin başka bir bölgesinde de yapılabileceği, tarihsel simgelerin yoğun olduğu alanda yeni sorunlara neden olunabileceği, barındırdığı taşınmaz kültür varlıkları nedeniyle yapılaşmaya kapalı olması gerektiği şeklinde tespitler yapılarak; bilirkişi raporunun sonuç kısmında tüm bu tespitler “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık yönünde şöyle nitelendirilmiştir:

“Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz, gerek kentsel kimlik, gerek doğru fonksiyon ve gerekse de kentsel prestij ve kamu yararı açılarından, Konak Meydanının açık alan ağırlıklı bir kentsel meydan olarak düzenlenmesinin doğru olacağı görüşündedir. Önerilen Galeria ticari yapısının ise, kentin yukarıda belirtilen ilkeleri doğrultusunda bir başka yerinde gerçekleştirilmesinin, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına olacağı kanısındayız.”²¹

Görüldüğü gibi bilirkişi raporunda; kent kimliği, kültür varlıklarının korunması, kentsel silüet gibi birçok konuya ilişkin tespitler yapılmakta, söz konusu tespitler yapılırken “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile doğrudan bir bağlantı kurulmamakta ya da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın içeriği ile ilgili bir kapsam belirlenmemekte, ancak elde edilen tespitler sonuç itibarıyla kavramla ilişkilendirilmektedir. İncelediğimiz bilirkişi raporunda yapıların hacimsel bütünlüğü, meydanların işlevsel büyüklüğü, kentlilik bilinci, rüzgar erişimi, kentsel silüet, geleneksel dokuyla uyum, yapılaşmanın özendirilmemesi, gereksiz ve masraflı

²¹ İzmir 3. İdare Mahkemesi’nin 1992/1327 E. Sayılı İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı’na karşı TMMOB Mimarlar Odası tarafından açılan davada sunulan bilirkişi kurulu raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 489-501.

düzenlemeler gibi konular değerlendirilerek “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından bir sonuca ulaşılmaktadır. Dolayısıyla bahsi geçen konuların “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin inceleme kapsamını oluşturan konular arasında yer aldıklarını söyleyebiliriz. Dolayısıyla kapsama ilişkin tespit edilebilen konular somut uyuşmazlığın sağladığı koşullardan bağımsızlaşmamakta, ancak örnekleme yoluyla genişletilebilmektedir.

Bir plan değişikliğini konu edinen uyuşmazlığa ilişkin sunulan başka bir bilirkişi raporunda; oyun ve yeşil alan erişim olanağının kısıtlanması, alanın cami kullanımına tahsis gerekçelerinin öznel bulunması, açık alan dengesinin bozulması, farklı işlevlerdeki yapıların bütünleşik şekilde aynı mekanda yer almaları gibi tespitler yapılarak “*Sonuç olarak, Bilirkişi Kurulumuz, üzerinde ısrar edilen kararın, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından olumsuzluklar sunduğu kanısına varmıştır.*”²² şeklinde rapor sonlandırılmaktadır. Görüldüğü gibi bahsi geçen tespitler, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından olumsuzlukların mevcut olduğu görüşüne ulaştırmıştır. “Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında bu defa; erişim olanakları, plan değişikliği ihtiyacının teknik gerekçelere dayanması, açık alan dengesi, yapı uyumu hususları incelemenin konusunu oluşturmaktadır.

Nitekim bir başka nazım imar planı değişikliğini konu edinen uyuşmazlıkta sunulan bilirkişi raporunda; avan projenin etap etap yapılabileceği ve uygulanabileceği şeklindeki plan notunun doğrudan planlama esasları bakımından uygun görülmediği, DTM kullanımının kente yönelik rant tesislerini içermesi, havalimanının çok yakınında bulunmasının işlevsel bir zorunluluk olmadığı, havalimanı ve kent arasındaki trafiği yoğunlaştıracağı belirtilmiş, bir bütün olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık sonucuna ulaşılmıştır. Tüm bu değerlendirmelerden yola çıkılarak bilirkişi raporunun sonuç kısmında şöyle denilmektedir: “*...nazım imar planının iptali isteği ile açılan davada, Bilirkişi Kurulumuz, dava konusu alana ilişkin olarak hazırlanan nazım imar planının*

²² Gaziantep İdare Mahkemesi 1997/1444 E. Sayılı Şehitkamil İlçe Belediye Başkanlığı’na karşı Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın açmış olduğu davada sunulan bilirkişi raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 350-356.

hazırlanış biçimini, plan içeriğini, nazım plan kararlarıyla avan projeyi temel alarak uygulama imar planı hazırlanmasını, “parsel bazında etap etap veya alanın bütününde 1/1000 ölçekli avan projeye göre uygulama yapılabileceği” şeklindeki 1/5000 ölçekli nazım imar planda öngörülmüş olan DTM kullanımının kent bütününe yönelik bir hipermarkete dönüştürülmesini, planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına aykırı bulmuş,...”²³ Söz konusu bilirkişi raporuyla avan projenin etap etap yapılması, rant tesisleri, konum özelliklerine ilişkin işlevsel zorunluluk, trafiğin yoğunlaşması konularının “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında incelendiğini söyleyebiliriz.

Yukarıda yer verilen bilirkişi raporu örneklerinden de anlaşılacağı üzere, bilirkişi heyetleri de ele aldıkları uyuşmazlıklarda tespit ettikleri şehircilik, planlama ya da mevzuata ilişkin durumları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile doğrudan bir bağlantı kurarak sunmamakta, tüm değerlendirmelerini bir bütün halinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramına aykırılık ya da uygunluk olarak nitelemektedir. Bu yaklaşım biçimi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramının irdelenen bir kavram olarak değil, irdeleme sonucunda ulaşılan neticeyi isimlendiren bir kavram olarak karşımıza çıkabildiğini göstermektedir. İnceleme kapsamında ele alınan konular ise her somut uyuşmazlığın şartlarına göre değişebilmekte olduğundan, tek bir raporda incelenen konularla sınırlanabilir bir içerikten söz edemeyiz.

c. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın İncelenmesinde Birtakım Ölçütlerin Geliştirildiği Yaklaşım

Her ne kadar bir önceki başlık altında yer verilen bilirkişi incelemelerinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın ulaşılan tüm değerlendirmelerin neticesini ifade eden bir sonuç kavramı olduğuna ilişkin emsaller sunulmuş olsa da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın irdelenmesine ilişkin yaklaşım da söz konusudur. Bu yönde bazı bilirkişi raporlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama

²³ İstanbul 5. İdare Mahkemesi’nin 1998/219 E. Sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bakırköy Belediye Başkanlığı’na karşı açılan davada sunulan bilirkişi raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 336-349.

esasları” bakımından daha sağlıklı tespitlerin ortaya konabilmesi için belli ölçütler ya da yöntemler geliştirilmekte ve bunlar çerçevesinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından değerlendirme yapılmaktadır. Aşağıda konuya ilişkin ölçüt ya da yöntem geliştiren örnek bilirkişi raporları incelenecektir.

Örnek olarak inceleyeceğimiz ilk bilirkişi raporu bir taşınmazın nazım imar planında belediye sarayı olarak ayrılmasına ilişkin işlemin iptalini konu edinmektedir. Bilirkişi raporunda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın belirli bir yaklaşımı ifade ettiği belirtilmekte ve bu yaklaşımın sağlıklı şekilde değerlendirilebilmesi bakımından geliştirilen ölçütler ortaya konulmaktadır. Aslında belirlenen üç ölçüt de uyum konusuyla ilgilidir: ölçekler arasındaki uyum, planın kendisindeki uyum ve planlanan alandaki uyum. Dolayısıyla burada, belirlenmiş birtakım ilkeler ya da esaslar söz konusu değildir. Bir planı ilgilendiren uyum merkezli üç konuya ilişkin inceleme bir metot olarak sunulmaktadır. Kısa anlamları ile yer verilen ölçütler aşağıdaki şekilde örneklerle bilirkişi raporunda açıklanmaktadır:

“Bir planın ya da plan değişikliğinin planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından temel yaklaşımının sağlıklı bir biçimde irdelenebilmesi için üç temel ölçüt geliştirilmiştir.

(...)

Ölçeklerarası tutarlılık: Üst ölçekli plan kararları ile alt ölçekli plan kararları arasında, üst ölçeğin alt ölçeğin çerçevesini çizmesi, kurallarını belirlemesi, karar geliştirme alanlarını tanımlaması gibi bir ilişki bulunmaktadır. Genel kararlardan, özel olana, bir yere ilişkin olana doğru, ölçeklerarası odaklanma ve karar geliştirme söz konusudur.

Planın kendi iç tutarlılığı: Her ölçekteki planların geliştirmiş olduğu sistemin kendi iç işleyişi, mantığındaki tutarlılıktır. Söz konusu planın iç tutarlılığı planın üst ölçekte rasyonaliteler ve işlevsellikler sağlamaya yönelik, birbirleriyle tutarlı genel ilkeler geliştirip geliştiremediği ile ilgilidir. Örnek olarak nazım planlar işlevsel dağılımı, yoğunlukları, kullanımları ve ulaşım sistemine ilişkin kararlara

yönelirler. Bu ölçekte, belirli işlev ve kullanımların birarada ve nüfus yoğunlukları ile ilişkili olarak bulunmalarındaki işlevsellikler ve rasyonaliteler ve bunlara uygun ulaşım sisteminin yaratılması vb., konular bu ölçütle ilişkili olarak değerlendirilir.

Yere uygunluk: Bu ölçüt planın gelişme kapsamına alınan alanlardaki yerde en uygun kullanımı öngörüp öngörmediği -yani seçilen yerin o işleve en uygun olup olmadığı sorusu- ile ilgilidir. Bu ölçüt özellikle koruma-kullanma dengesinin sağlanması gelişmeye ve yapılaşmaya açılacak alanlar ile korunması gerekli alanların saptanması açısından önemlidir. ”²⁴

Bilirkişi raporunda mevzu bahis üç ölçütün tekrar birbirleriyle bir dördüncü uyumu gerçekleştirmeleri gerektiği ise şöyle belirtilmektedir: “Planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından, bu üç temel ölçütün birbirlerini destekleyecek şekilde ilişkilendirilmesi ve gelişme-koruma ile ilgili kararları birlikte oluşturmaları esastır.”²⁵ Tüm değerlendirmenin neticesinde ise kamu yararına uygun çözümlerin oluşacağı şu şekilde ifade edilmektedir:

“Bütün bu ölçütleri birarada gözeterek çözümler planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından en doğru olanıdır. Bu nedenle de kamu yararınadır.”²⁶

Bilirkişi raporunda belirlenen bu metotlara göre doğrudan yere uygunluk bakımından irdeleme yapılmakta, diğer ölçütlere aykırı bir durumun olmadığından baştan tespiti ile yetinilmektedir. Vilayet konağı, adliye ve belediye sarayı gibi yönetsel binaların birlikteliğinin işlevselliğine ilişkin argümanlar, planda adliye sarayının yerinin değiştirilmesi ve yönetsel yapılar arasında konut alanının öngörülmesi nedenleriyle işlevsel bulunmamıştır. Devamında uyuşmazlık konusu taşınmazın peyzaj değerlerinin yüksek olması, taşınmaz üzerinde yer alan binanın özgün mimari yapısı ve tarihsel değeri göz önüne alınarak estetik ve görsel açıdan bu

²⁴ Adana 2. İdare Mahkemesi Başkanlığı 1998/227 E. Sayılı Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın davalı konumunda bulunduğu davada sunulan bilirkişi raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 312-317.

²⁵ Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 314.

²⁶ Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 314.

nitelikteki alanların korunması gerektiği, koruma hedeflerinin göz ardı edildiği, her ne kadar yönetsel bir merkezin oluşturulması uygun görülse de konum bakımından uygun bulunmadığı sonucuna ulaşılmış ve yere uygunluk ölçütü bakımından açıklanan bu gerekçeler doğrultusunda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık neticesine ulaşılmıştır.

Bir başka metotla inceleme yapan bir bilirkişi raporunda, plan ya da plan değişikliğine ilişkin kararların kentin belirli bir kısmına yönelik olması durumunda iki düzeyli bir inceleme gerektiği belirtilmektedir. Belirli bir taşınmazın yeşil alan olarak düzenlenmesine ilişkin plan değişikliği işleminin konu edildiği uyuşmazlıkta “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” ilişkin iki düzeyli inceleme şöyle açıklanmaktadır:

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından, kentin belli bir parçasına ya da belli bir noktasına ilişkin plan (değişikliği) kararlarını iki düzeyde değerlendirmek gerekir. Birinci düzey (makro ölçek) söz konusu alana ilişkin planlama kararının kent geneline ilişkin planlama kararlarıyla, diğer kent parçalarıyla ve kent bütünüyle ilişkilerinin nasıl kurulduğu, bu düzeydeki ilişkiler açısından işlevsellikler sunup sunmadığı ve rasyonaliteler içerip içermediği, tüm yeşil sistem içinde tutarlı bir alt sistem oluşturup oluşturmadığı tartışmasını içerir. İkinci düzey ise söz konusu alanın salt kenti yani kendi potansiyelinin ve özel konumunun değerlendirmesine ilişkindir. Kentin belli bir noktasına ya da bir parçasına ilişkin bir plan değişikliğinin sözü edilen iki düzeydeki bir tartışma sonucunda gerekçelendirilerek yapılması planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından en uygun ve yerinde olandır.”²⁷

Buna göre alanın doğal yapısı ve konumuna ilişkin alt ölçek özellikleri bakımından, çevredeki diğer yeşil alanlar ile birbirini tamamlayıcı şekilde kent ölçeğinde hizmet ettiği ifade edilerek, bu alanlara çevreden yaklaşma olanağının manzara imkanlarına ulaşım şeklinde de yorumlanması gerektiği ve esintinin geçişine imkan vermek bakımından mikro klima özelliklerinin de bu kapsamda ele

²⁷ Bursa 2. İdare Mahkemesi’nin 1991/204 E. Sayılı Bursa Yıldırım Beyazıt Belediye Başkanlığı’na karşı açılan davada sunulan bilirkişi kurulu raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 484-488.

alınması ve doğal ve topografik özelliklerinin göz önüne alınması gerektiği ifade edilmekte, aynı zamanda alanın bir “kent balkonu” ya da “bakı terası” şeklindeki durumuna işaret edilmektedir. Bu özellikleri nedeniyle alanın yakınındaki başka yeşil alanların bulunmasının, oluşan niteliksel etki bakımından yeşil alan olarak olumlu görülmesini engellemeyeceği belirtilmektedir. Dolayısıyla yeşil alan olarak öngörülen alan, “diğer kent alanları ile kurduğu ilişki” ve “alanın kendi doğal ve topografik özellikleri” şeklinde iki türlü değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bilirkişi raporundaki söz konusu yöntem açıklamaları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın incelenmesine yönelik olarak ifade edilse de planlama sürecindeki aksaklıklar da öne sürülerek sonuç itibarıyla plan değişikliği “şehircilik ilkeleri ve kamu yararına” uygun bulunmuştur. Sonuç kısmında şöyle ifade edilmektedir:

“...planlama süreci açısından olumsuzluklar içerse de, alanın özel konumu, öngörülen kullanıma uygunluğu gibi mikro ölçek ölçütler açısından olumlu bulunmaktadır. Kurulumuz bu son sözü edilen özelliklerin plan uygulama sürecine ilişkin eksikliklerine ağır bastığı kanısına varmıştır. Sonuçta, plan uygulama sürecine ilişkin eksikliklerine karşın (özellikle suyunun giderilmesi aşamasında taşınmazla ilgili plan değişikliği konusunda bilgilendirme kişi haklarının zedelenmemesi açısından yerinde olurdu) ulaşılan planlama kararı, şehircilik ilkeleri, kamu yararı açısından olumlu bulunmuştur.”²⁸

Bilirkişi raporunda her ne kadar bahsedilen yöntem ve inceleme “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından öngörülmüş ise de planlama sürecine ilişkin olumsuzluklar nedeniyle, “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluk neticesine ulaşılmamış, bütünsel irdeleme sonuç görüşüne yansımamıştır.

Yukarıda yer verilen bilirkişi raporlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramı birtakım tespitlerin sonunda ulaşılan kavram olarak değil, incelemeye tabi tutulan ve daha sağlıklı irdelenebilmesi için yöntem ve ölçütlerin geliştirildiği teknik bir kavram olarak sunulmaktadır. Dolayısıyla kavram uyumsuzluk konusu plan ya da plan değişikliği işlemleri bakımından en iyi çözümün araştırılması

²⁸ Bursa 2. İdare Mahkemesi’nin 1991/204 E. sayılı Bursa Yıldırım Beyazıt Belediye Başkanlığı’na karşı açılan davada sunulan bilirkişi kurulu raporu için bkz. Keskinok, “Seçilmiş Bilirkişi Raporları”, s. 484-488.

ve keşfedilmesi aşamalarında kullanılan, göz önünde tutulan bir kavram olarak teknik işlevi ile kullanılmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YARGI KARARLARIYLA ORTAYA ÇIKAN KULLANIM BİÇİMLERİ; ANLAM, KAPSAM VE İŞLEVLER

Önceki bölümde incelendiği üzere “planlama esasları”nın içeriği hakkında dağınık biçimde birtakım düzenlemeler mevzuatta yer almakta, “şehircilik ilkeleri”nin içeriğine ilişkin doğrudan bir düzenleme mevzuatımızda bulunmamaktadır. Doktrinde ise konu idari yargı yerlerince sıklıkla kullanılması dolayısıyla göz ardı edilememiş, oldukça sınırlı şekilde ele alınmıştır. Bu itibarla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ifadesinin kapsamının, işlevinin ve kullanılma şekillerinin detaylı şekilde ortaya konulabilmesi yargı kararlarının incelenmesi yoluyla mümkündür. Danıştay tarafından doğrudan bir tanıma ya da somut bir kapsama yer verilmediğinden, konuyu detaylarıyla kavrayabilmek yargı kararlarının belirli başlıklar altında gruplandırılmasını gerektirmiştir. Her ne kadar Danıştay kararları asıl inceleme yeri olsa da Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay kararları da dikkate alınacak, yüksek yargı yerlerinin yaklaşımları “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı kullanma sıklıklarına göre çok olandan az olana doğru olacak şekilde ele alınacaktır.

I. DANIŞTAY KARARLARININ BİÇİMLENDİRDİĞİ KAPSAM

Danıştay kararlarında “şehircilik ilkeleri”, “planlama esasları” ve “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklinde temelde üç farklı biçimde kullanım şekli mevcuttur. Her yönüyle anlam ve kapsamının anlaşılabilmesi için üç farklı ifade şeklinin de yer aldığı Danıştay kararları gruplandırılarak konu ele alınacaktır. Öncelikle kullanım biçimleri bakımından yapılan ayrıma bağlı olarak Danıştay kararlarında belirlenen kapsam ve anlamlar tespit edilecektir. Ardından Danıştay kararlarında yer alma biçimleri bakımından bir gruplandırma yapılacaktır. Devamında plan hiyerarşisi ve üstün kamu yararı gibi önemli kavramlar ile kurduğu

ilişki açıklanacak, son olarak mevzuat hükümleri karşısındaki işlevi tespit edilen kararlar ile ele alınacaktır.

A. Kullanım Biçimleri Bakımından Ayrımlar ve Anlamları

1. “Şehircilik İlkeleri” Kullanımı, Anlam ve Kapsamı

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”, Danıştay kararlarında genel itibariyle ardışık olarak birlikte kullanıldıklarından “şehircilik ilkeleri” ile “planlama esasları”nın ayrı ayrı kapsamlarının kararlar üzerinden tespiti güçleşmektedir. Ancak her ne kadar genel kullanım “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklinde olsa da “şehircilik ilkeleri”²⁹ “planlama esasları”ndan bağımsız ve ayrı bir kullanım biçimi olarak kararlarda yer alabilmektedir. Bu başlık altında “şehircilik ilkeleri”ne ilişkin özellikler ve kullanıldığı yerlerdeki anlamları belirlenmeye çalışılarak, “planlama esasları” bakımından anlam farklılıklarının ortaya çıkması suretiyle bütün şeklindeki kullanıma sağladığı katkının ortaya konmasına imkan tanınacaktır.

“Şehircilik ilkeleri”nin kapsamına geçmeden önce kullanım yerlerine dikkat çekmek gereklidir. “Şehircilik ilkeleri”nin yargı kararlarındaki kullanımı, imar planlarına ilişkin uyumsuzluklar ile sınırlı değildir. Danıştay kararları incelendiğinde yalnızca imar planlarının yapımı ve değiştirilmesi değil, tüm yapılaşma sürecinin “şehircilik ilkelerine” uygun olması gerekliliğine işaret edilmekte, buna göre örneğin parselasyon yapılarak oluşan parseller için yapı ruhsatı verilmesi “şehircilik ilkelerine daha uygun bir yaklaşım” olarak görülmektedir³⁰. Burada “yapılaşma sürecinin şehircilik ilkelerine uygunluğu” şeklinde farklı bir kullanım alanı oluşturulmakla beraber, “şehircilik ilkeleri” bir inceleme konusu yapılmamakta,

²⁹ İdare mahkemelerince “şehircilik ilke ve esasları”, “şehircilik ilke ve teknikleri” ifadeleriyle de kullanılabildiği görülmektedir. Söz konusu ifadeleri içeren idare mahkemesi kararlarının onandığı Danıştay kararlarına emsal olarak bkz. D.6.D., E. 2014/5684, K. 2015/3127, T. 14.05.2015, Lexpera. D.6.D., E. 2015/287, K. 2016/1936, T. 20.04.2016, Lexpera. D.6.D., E. 2008/9464, K. 2010/9759, T. 25.10.2010, Lexpera.

³⁰ “...bununla birlikte anılan yönetmelik hükmünde istisnai bir usul öngörülerek yapılaşması tamamlanmış alanlarda bulunan düzgün parsellere yönelik olarak plan şartlarına uygun olarak yapı izni verilebileceği...” belirtilerek öncesinde belirtilen şehircilik ilkelerine uygun yaklaşımın istisnasının yönetmelik ile düzenlendiğine işaret edilmesi dikkat çekmektedir, karar için bkz. D.6.D., E. 2014/5798, K. 2018/1847, T. 01.03.2018, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2015/3544, K. 2016/1352, T. 29.3.2016, Lexpera. D.6.D., E. 2014/8161, K. 2015/3086, T. 14.5.2015, Lexpera.

yapılaşma sürecinin içermesi gereken aşamaları belirtilerek bu aşamalara uyulduğu takdirde “şehircilik ilkeleri”ne uygun bir yapılaşma sürecinin sağlanabileceği ifade edilmektedir.

Benzer şekilde “park gibi ortak alanlara ad verme” işlemine ilişkin bir uyuşmazlıkta doğal, kültürel ve kentsel özelliklerin ortak alanlara ad verme işlemi bakımından dikkate alınması gerekliliği; kamu yararı, hizmetin gerekleri ile birlikte ifade edilerek şehircilik ilkeleri, takdir yetkisinin sınırı olarak gösterilmektedir³¹. “Özel halk otobüslerinin şehir içi güzergahlarının uzatılması”³² ile “dolmuş güzergahlarının ve durak yerlerinin belirlenmesi”³³ işlemlerine ilişkin uyuşmazlıklarda ise trafik güvenliği ve ihtiyaç konuları gündeme getirilerek “şehircilik ilkeleri” bakımından bir değerlendirme yapılmak suretiyle bozma yönünde karar tesis edilmektedir.

Danıştay’ın “şehircilik ilkeleri”ne uyarlık olup olmadığı neticesine varırken incelediği ve “şehircilik ilkeleri”ne uygun gördüğü hususlar aslında “şehircilik ilkeleri”nin kapsamını oluşturmaktadır. Danıştay kararlarında “şehircilik ilkeleri”ne ilişkin bir açıklama yapılmamakta, yalnızca neyin uygun neyin uygun olmadığı somut uyuşmazlığın getirdiği şartlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Kararlar incelendiğinde belirli bir ya da daha fazla ilke tespiti sayesinde şehircilik ilkelerine uygunluğun sağlanması şeklinde bir değerlendirmeye yer verilmediği görülmektedir. “Şehircilik ilkeleri” daha çok belirli hususların gerekçe şeklinde sunulmasıyla ulaşılan bir sonuç ifadesi olarak kararlarda kullanılmaktadır.

Bu yönde belirli bir taşınmazda ilköğretim tesisi şeklindeki kullanım kararının değiştirilmesinin konu edildiği bir uyuşmazlıkta Danıştay’ın “hukuki değerlendirme” başlığı altında belirttiği ilgili kısım aşağıda yer almaktadır:

³¹ “...şehrin, ülkenin tarihi, coğrafyası ve yönetim biçimi itibarıyla, gösterdiği özellik ve anlamı ile şehrin, eski ve yeni tarihinin, doğal ve kültürel özelliklerinin, barındırdığı zenginliklerin adlandırmada belirleyici olacağı açıktır. Ayrıca ortak alanların adları, şehrin kimliği ve özellikleri ile uyumlu olmalıdır.” bkz. D.8.D., E. 2015/4950, K. 2017/3077, T. 18.04.2017, Lexpera.

³² D.8.D., E. 2010/6064, K. 2014/760, T. 07.02.2014, Lexpera.

³³ D.8.D., E. 2012/5821, K. 2018/124, T. 18.01.2018, Lexpera.

“Bu durumda, dava konusu taşınmazın imar planında okul alanına ayrılmasının kamu yararına uygun olduğu, söz konusu alanın kaldırılabilmesinin ancak bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması suretiyle yapılabileceği, bu durumun o bölgenin genelini ilgilendirdiğinden taşınmazın çevresinin yapılaşması ve etrafında askeri alanın olması nedeniyle mümkün olmadığı, 2019 yılının sonuna kadar ikili eğitimin sona ereceği ve tam gün eğitime geçileceği dikkate alındığında bölgede yeni derslik ve dolayısıyla okul alanına ihtiyaç doğacağından, davacıların plan değişikliği taleplerinin reddine ilişkin dava konusu işlemin imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri ile kamu yararına ve hukuka uygun olduğu anlaşıldığından davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir.”³⁴

Karar metninin yukarıdaki ilgili kısmında, okul alanının kaldırılabilmesi için eşdeğer alan ayrılması gerektiği, eşdeğer alan ayrılmasının bölgedeki yapılaşmanın fiili durumu gereği mümkün olmadığı, tam gün eğitim yöntemine geçilecek olması nedeniyle ihtiyacın doğduğu gerekçeleri sayılmakta ve sonuç olarak uyuşmazlık konusu taşınmazın okul alanına ayrılmasının “imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları, kamu yararı, hukuka uygun” olduğu neticesine varılmaktadır. “Şehircilik ilkeleri”ne uygunluk kapsamında uyuşmazlıkta incelenen konular “eşdeğer alan ayrılması, fiili durumun dikkate alınması, ihtiyacın mevcut olması”na ilişkin gereklilik tespitleridir. Danıştay bu konular kapsamında inceleme yaparak bir sonuca ulaşmakta ve ulaştığı sonucu “şehircilik ilkeleri”ne uygunluk olarak nitilemektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus tespit edilen bu durumların “şehircilik ilkeleri”ne uygunluğun gerekçeleri olarak kabul edildiğidir, “şehircilik ilkeleri”ni bizzat oluşturan ilkeler olduklarını söyleyemeyiz. Tekrar etmek gerekirse halihazırda Danıştay kararları buna izin vermemektedir, kararlarda “şehircilik ilkeleri”nin neler olduğu belirtilmemekte, “şehircilik ilkelerine uygunluğun ya da aykırılığın gerekçeleri” sunulmaktadır.

“Şehircilik ilkeleri”ne yer verilen Danıştay kararları sınırlıdır, ancak incelendiklerinde “şehircilik ilkeleri”ne uygunluğu sağlayan gereklilikleri şöyle

³⁴ D.6.D., E. 2015/4778, K. 2019/227, T. 15.1.2019, Lexpera.

tespit edebiliriz: Ayrıcalıklı yapılaşma hakkının engellenmesi gerekliliği³⁵, ilgili verilerin toplanması gerekliliği³⁶, yoğunluk artışının engellenmesi gerekliliği³⁷, tarihsel ve modern şehircilik anlayışına uygunluk durumu³⁸, taşıt ve yaya güvenliğini sağlama³⁹, emsal gösterilen yapının yakın mesafede olması gerekliliği⁴⁰, fiziksel konfor koşullarının azaltılmaması gerekliliği⁴¹, eşdeğer alan ayrılması gerekliliği⁴², yer seçimi bakımından uygunluğun sağlanması gerekliliği⁴³, plan ana kararlarını değiştirecek taleplerin yerine getirilmemesi gerekliliği⁴⁴, ihtiyacın varlığı gerekliliği⁴⁵, bütünlüğün sağlanması gerekliliği⁴⁶, sivil mimarlık örneği tescilli yapıların ön plana çıkarılmasının gerekliliği⁴⁷. Görüldüğü gibi somut uyumsuzluğun şartlarına göre “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin değerlendirme

³⁵ D.6.D., E. 2007/4010, K. 2009/4152, T. 17.04.2009, Lexpera. “Ayrıcalıklı yapılaşma hakkı” getirilerek yapılan plan değişikliklerinin imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olduğu yönünde bkz. D.6.D., E. 2018/3245, K. 2018/6861, T. 18.9.2018, Lexpera.

³⁶ Araştırma yapılarak sonucuna göre yapılaşma emsalinin belirlenmesi gerekliliği hk. bkz. D.6.D., E. 2007/4010, K. 2009/4152, T. 17.04.2009, Lexpera. Donatı değişikliğinin ne kadarlık bir nüfusa hizmet ettiğini açıkça belirlemesi gerekliliği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/9464, K. 2010/9759, T. 25.10.2010, Lexpera. Benzer şekilde bkz. D.6.D., E. 2008/4472, K. 2010/4236, T. 27.04.2010, Lexpera.

³⁷ D.6.D., E. 2007/2594, K. 2009/1483, T. 18.02.2009, Lexpera. Zorunlu durumlar dışında yoğunluk artırıcı donatı alanlarının eksilmesi sonucunu doğuracak değişikliklerin yapılmaması gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/1456, K. 2010/1220, T. 09.02.2010, Lexpera.

³⁸ Eyvanlı kemer şeklindeki yol geçişinin tarihteki ve günümüzdeki modern şehircilik anlayışına uygun görüldüğü karar için bkz. D.6.D., E. 2007/2594, K. 2009/1483, T. 18.02.2009, Lexpera. Ancak modern şehircilik anlayışına uygunluk bakımından bir gerekçelendirme kararda yer almamaktadır.

³⁹ Dik gelen taşıt bakımından görme açısının genişletilmesi gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/5874, K. 2010/5154, T. 20.05.2010, Lexpera. Benzer bir yaklaşımla taşıt yolu olarak öngörülen bir kent içi ulaşım arterinin belirli bir noktadan daraltılmaması gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2007/2001, K. 2009/1396, T. 16.02.2009, Lexpera.

⁴⁰ Kat artırma talebine emsal gösterilen yapının kat artırma talebinin konusu yapıyla yakın mesafede olması gerekliliği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/3509, K. 2010/3756, T. 13.04.2010, Lexpera.

⁴¹ Kat artırma talebi karşısında ilave donatı alanlarının gerekliliğinin, sıkışık bir dokuda fiziksel konfor koşullarını azaltacağı gerekçesi ile olumlu görülmediği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/3509, K. 2010/3756, T. 13.04.2010, Lexpera.

⁴² D.6.D., E. 2007/2393, K. 2009/1176, T. 13.02.2009, Lexpera. Benzer yönde eşdeğer alan ayrılması gerekliliğine ilişkin emsal kararlar için bkz. D.6.D., E. 2015/4778, K. 2019/227, T. 15.01.2019, Lexpera. D.6.D., E. 2008/9464, K. 2010/9759, T. 25.10.2010, Lexpera. D.6.D., E. 2008/1456, K. 2010/1220, T. 09.02.2010, Lexpera.

⁴³ D.6.D., E. 2008/1456, K. 2010/1220, T. 09.02.2010, Lexpera.

⁴⁴ D.6.D., E. 2008/4472, K. 2010/4236, T. 27.04.2010, Lexpera.

⁴⁵ İkili eğitimin sona ermesi ve yeni derslik ve okul alanı ihtiyacının dikkate alınması gerekliliği hk. bkz. D.6.D., E. 2015/4778, K. 2019/227, T. 15.01.2019, Lexpera. Benzer şekilde ileriki nüfus için asgari donatı alanlarının oluşturulması gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/4472, K. 2010/4236, T. 27.04.2010, Lexpera.

⁴⁶ Donatı alanlarının yerlerinin ve ihtiyaçlarının nazım imar planı ölçeğinde belirlenerek tek parsel üzerinde düzenlenmemesi gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2008/9464, K. 2010/9759, T. 25.10.2010, Lexpera. Çevre koşullarının dikkate alınması gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2007/2393, K. 2009/1176, T. 13.02.2009, Lexpera.

⁴⁷ D.6.D., E. 2008/10703, K. 2010/5912, T. 09.06.2010, Lexpera.

kapsamı farklılık göstermektedir⁴⁸. Dolayısıyla bu durumların tespiti, farklı koşulların bileşimiyle ortaya çıkacak yeni bir uyumsuzlukta incelenen yeni koşulların “şehircilik ilkeleri” kapsamında yeni bir gereklilik oluşturmalarına engel değildir.

2. “Planlama Esasları” Kullanımı, Anlam ve Kapsamı

Danıştay kararlarında “planlama esasları”, “şehircilik ilkeleri” kullanımına yer verilmeden ele alınabilmektedir. Bir arada kullanımlarda tespit edilebilecek farklı içerik sayısı değişkenlik gösterebilecekse de “planlama esasları”nın şehircilik ilkelerine yer verilmeden oluşan bağımsız kapsamının Danıştay kararları incelenerek tespiti gerekmektedir. Kapsamı belirlemeye yönelik incelemelere geçmeden önce, “planlama esasları”nın genel itibarıyla imar planlarına ilişkin uyumsuzluklarda gündeme getirilmelerine ek olarak, parselasyon işlemlerinde⁴⁹ de “dağıtım ve parselleme ilkeleri” gibi imar hukukuna ait diğer ifade örnekleriyle birlikte hüküm tesisinde yer verildiği tespit edilmiştir. Bu örneklerde yapılan tahsisin yakınlık ya da uzaklığı “planlama esasları”nın konusunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla tıpkı “şehircilik ilkeleri” kullanımında olduğu gibi, “planlama esasları” da somut uyumsuzluğun şartlarına göre kararlarda farklı içerik konuları ile gündeme getirilebilmektedir. İmar planlarına ilişkin uyumsuzluklarda da “planlama esasları”nın tek bir içeriği karşıladığını söyleyemeyiz.

⁴⁸ “Danıştay’ın “Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları” Kullanımında Dikkate Aldığı Unsurlar” başlığı altında benzer karar gruplamaları yapılarak birtakım unsurlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

⁴⁹ D.6.D., E. 2007/4822, K. 2009/6488, T. 01.06.2009, Lexpera. Benzer şekilde parselasyon işlemini konu edinen bir uyumsuzlukta “...davacının taşınmazının tahsis alanının tamamının fiili kullanım alanından verilmesinin mümkün olduğu halde bu şekilde tahsis edilmediği, ana yola cepheli parsel farklı konumlardaki tahsis alanlarının taşındığı, davacı ile hissedarlar arasında fiili bir taksim olmadığından kök tapudaki. Gibi yine hisseli olarak tahsis yapılması gerektiği halde farklı hisse oranlarında ve farklı konumlarda tahsis yapıldığı, dava konusu işlemin, parselleme, tahsis, dağıtım ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığı...” sonucuna varılmıştır, bkz. D.6.D., E. 2008/5159, K. 2011/1027, T. 27.04.2011, Lexpera. Uyumsuzluk konusu parselasyon işleminde davacıya olabildiğince kök parsellerine uzak olmayacak şekilde tahsis yapılmasının planlama esaslarına uygun görüldüğü karar için bkz. D.6.D., E. 2015/1174, K. 2016/1420, T. 04.04.2016, Lexpera. Benzer şekilde davacıya en yakın yerden tahsis edilerek yapılan parselasyon işleminin dağıtım ilkelerine ve planlama esaslarına uygun bulunduğu karar için bkz. D.6.D., E. 2008/6606, K. 2010/5405, T. 21.05.2010, Lexpera.

Plan hiyerarşisi, Danıştay kararlarında planlama esasları kapsamında en yaygın ifade edilen kavramdır⁵⁰. Plan hiyerarşisi imar planları arasındaki uyumu ifade eder ve planların kademeli birlikteliği ilkesi olarak da adlandırılmaktadır⁵¹. İmar hukukunun ayrı ve bağımsız bir kavramı olan plan hiyerarşisine uygunluk durumu planlama esaslarına uygunluk olarak Danıştay kararlarında yer almaktadır, bir nevi plan hiyerarşisine uyulması “planlama esaslarına uyarlık bulunduğu” şeklinde ifade edilmektedir⁵². Dolayısıyla plan hiyerarşisi, üst plana uygunluk, planların kademeli birlikteliği ilkelerine ilişkin açıklamalar “planlama esasları” bakımından da uygun görülmektedir. Buna göre üst ölçekli planlara aykırılık, planlama esaslarına aykırılık sonucunu oluşturmaktadır⁵³. Örneğin bir uyuşmazlıkta 1/5000 ölçekli planda yeşil alan olarak gösterilen taşınmazın 1/1000 ölçekli plan tadilatıyla A-3 konut alanı şeklinde öngörülmesi planlama esaslarına uygun görülmemiştir⁵⁴. Başka bir uyuşmazlıkta dava konusu uygulama imar planının dayanağı nazım imar planının bulunmaması nedeniyle plan tadilatının onaylanması

⁵⁰ Doktrinde de planlama esasları ile plan hiyerarşisinin kastedildiği yönünde bir görüş birliğinin mevcut olduğunu söyleyebiliriz. Bu yönde Çalışmanın “Hukuk Doktrini bakımından Yaklaşım” başlığı altında ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

⁵¹ Elif Orta, “İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2005, s. 100.

⁵² Danıştay’ın plan hiyerarşisinin planlama teknikleri bakımından incelenmesi gerektiği ve ardından şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönünden inceleme yapılması gerektiği şeklinde bir yaklaşımı da mevcuttur: “...imar planının plan hiyerarşisi yönünden planlama tekniklerine uygunluk gösterip göstermediği saptandıktan sonra uygun olduğunun belirlenmesi halinde, uyuşmazlık konusu alanın yer, büyüklük ve işlevi açısından imar planında ayrıldığı amaca, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığının tespiti gerekmektedir.” D.6.D., E. 2007/6465, K. 2009/7781, T. 26.6.2009, Lexpera.

⁵³ D.6.D., E. 2015/10382, K. 2017/2281, T. 04.04.2017, Lexpera. Benzer yönde planlama esaslarına aykırılığın plan hiyerarşisi yönünden araştırılması gerekliliğini belirten karar için bkz. D.6.D., E. 2010/2420, K. 2014/276, T. 22.01.2014, Lexpera.

⁵⁴ D.6.D., E. 2008/7295, K. 2010/4939, T. 17.05.2010, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/9689, K. 2010/6063, T. 11.06.2010, Lexpera. 1/1000 ölçekli planda değişiklik yapılmadan önce 1/5000 ölçekli planda değişiklik yapılması gerektiği, aksi halde planlama esaslarına uygunluk bulunmadığı hk. bkz. D.6.D., E. 2007/5750, K. 2009/8882, T. 30.09.2009, Lexpera. Aynı yönde bir başka karar için bkz. D.6.D., E. 2007/6401, K. 2009/7164, T. 10.06.2009, Lexpera. Başka bir örnekte uygulama imar planı değişikliğini dava konusu alana ilişkin nazım imar planının bulunmaması nedeniyle planlama esaslarına aykırı gören idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır, kararda şöyle denmektedir: “... dava konusu alana ilişkin 1/5000 ölçekli nazım imar planının bulunmadığının anlaşıldığı, bu durumda, imar mevzuatına göre alt ölçekli uygulama imar planlarının 1/5000 ölçekli nazım imar planına uygun olarak hazırlanması gerektiği ve davalı idarelerce üst ölçekli bazım imar planı bulunmadan doğrudan alt ölçekli uygulama imar planı değişikliği yoluyla konut alanında bulunan taşınmazın fonksiyonunun sanayi alanı olarak değiştirilmesine ilişkin işlemde planlama esaslarına ve imar mevzuatına, uyarlık bulunmadığı...” bkz. D.6.D., E. 2008/9236, K. 2010/6438, T. 21.06.2010, Lexpera.

işleminde planlama esaslarına uyarlık görülmemiştir⁵⁵. Dolayısıyla plan hiyerarşisine ilişkin kuralların oluşturduğu bu içeriğin Danıştay kararlarında “planlama esaslarına” aykırılık olarak ifade edildiği söylenebilir.

Ancak “planlama esasları” bakımından yapılan incelemelerin konusunu tek başına plan hiyerarşisi ile sınırlayamayız. Örneğin Danıştay’ın birçok kararında kullanım alanlarının planlarda şüpheyeye yer bırakmayacak şekilde kesin kullanım türünü ifade edecek yeterlilikte olması planlama esasları kapsamında ifade edilmekte, kesin kullanım türünün belirlenmemesi halinde kullanım alanları için öngörülen konumların uygunluğunun denetiminin engellendiği belirtilmektedir. Danıştay taşınmazın belediye hizmet alanı şeklinde düzenlenmesine ilişkin revizyon-ileve imar planının iptalini konu edinen uyuşmazlıkta bu durumu şöyle belirtmektedir: “... her ölçekteki planların bu yönetmelikte belirtilen lejant ve plan çizim normlarına göre hazırlanacağını belirtildiği, ancak belediye hizmet alanı lejantına anılan yönetmelikte yer verilmediği, imar planlama teknikleri açısından yeterli bir ifade biçimi olmayan “belediye hizmet alanı”nın kesin kullanım türünün belirlenmemesi nedeniyle planlama teknikleri yönünden önerildikleri konumlara uygun olup olmadıklarının denetiminin engellendiği, bu nedenle planlama esaslarına aykırı bir düzenleme olduğu...”⁵⁶

Diğer bir inceleme konusu planlama sürecine ilişkin konuların “planlama esasları” kapsamında görülmesidir. Bu yönde bir uyuşmazlıkta açıklama raporundaki

⁵⁵ D.6.D., E. 2007/2619, K. 2009/947, T. 06.02.200, Lexpera. Benzer şekilde nazım imar planında değişiklik yapılmadan ve nazım imar planına aykırı şekilde plan değişikliği yapılmasında planlama esaslarına uygunluk bulunmadığı sonucuna varılan karar için bkz. D.6.D., E. 2007/8782, K. 2009/8890, T. 30.09.2009, Lexpera.

⁵⁶ D.6.D., E. 2008/2312, K. 2010/2447, T. 10.03.2020, Lexpera. Benzer yönde diğer kararlar için bkz. D.6.D., E. 2016/11945, K. 2017/939, T. 14.02.2017, Lexpera. D.6.D., E. 2012/4445, K. 2013/1420, T. 06.03.2013, Lexpera. D.6.D., E. 2013/3427, K. 2015/4115, T. 11.06.2015, Lexpera. D.6.D., E. 2016/2197, K. 2018/2096, T. 12.03.2018, Lexpera. Benzer şekilde fiili kullanımların parsel bazında gösterimlerinin eksikliği, farklılığı hk. bkz. D.6.D., E. 2014/10593, K. 2015/1384, T. 10.03.2015, Lexpera. Başka bir uyuşmazlıkta revizyon imar planı ile belediye hizmet alanına ilişkin getirilen düzenlemenin hangi tür belediye hizmetine özgüleneceğinin belli olmaması, söz konusu belirsizliğin ve öngörülemesizliğin planlama ya da şehircilik ilkesi ile açıklanamayacağı, belirsiz bir kullanımın şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı bakımından yapılacak bir denetimi engellediği, kullanıma ilişkin plan notunda da herhangi bir açıklama hükmüne yer verilmediği gerekçeleri ile şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve mevzuata aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Görülmektedir ki plan ile getirilen kullanım, belirlenebilir ve öngörülebilen nitelikte olmaması planlama esasları ile birlikte şehircilik ilkelerine de aykırılık olarak ifade edilebilmektedir, bkz. D.6.D., E. 2016/2528, K. 2019/293, T. 16.1.2019, Lexpera.

eksiklikler ve ilgili kurumdan gerekli izin alınmaması, gerekli etüd çalışmalarının eksikliği planlama esaslarına aykırılık kapsamında ele alınmıştır ve bu yöndeki idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır⁵⁷. Planın açıklama raporundaki eksiklikler ile, gerekli etüt çalışmalarının yapılmayarak araştırma sürecinin eksik bırakılması ve ilgili kurumlardan izin alınmaması planlama sürecindeki eksikliklere işaret etmekte, planlama esaslarına aykırılık sonucuna ulaştırmaktadır.

Ulaşım bağlantıları bakımından yapılacak düzenlemelerde, plan bütünlüğünün dikkate alınarak yol tekniği bakımından bir gereklilik olup olmadığına ilişkin değerlendirme de “planlama esasları” kapsamında belirtilmektedir. Bir imar yolunun karayoluna bağlaması talebinin reddi işlemine ilişkin bir uyuşmazlıkta kurulacak bağlantı için mevcut imar planındaki kamulaştırma sınırları, servis yolları ve topografik yapının yeni bir imar planını gerektirdiği gerekçesi sunularak iptal edilen işlemi yol tekniği, imar mevzuatı ve planlama esasları bakımından uygun görmeyen idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Kararda şöyle denmektedir: “... ancak dava konusu parselden devlet sahil yoluna erişimin oluşturulacak bir servis yolu ile 120 ada, 1 nolu parselin kuzeyinden geçerek sağlanabileceği, bu işlemin imar yolunun karayolu ile bağlantısının mevcut imar planı, Karadeniz Sahil Yolu projesi ve proje kapsamında belirlenen kamulaştırma sınırları, arazinin topografik yapısı, kent içi servis yolları ve başka bağlantı noktaları dikkate alındığında yeni bir imar planı düzenlenmesinin plan bütünlüğü içinde yapılması gerektiği, dolayısıyla dava konusu işlemlerin yol tekniği, imar mevzuatı ve planlama esasları açısından uygun olmadığı...”⁵⁸

⁵⁷ “...güzergajın tamamen tarımsal alan olması mevzi imar planı yapılan bu alanın kentle ne şekilde bütünleşeceğine, ne tür bir nüfus barındıracağı, nasıl bir kentsel ihtiyaçtan kaynaklı bir plan yapıldığı ile ilgili yeterli ve geçerli bir açıklama raporunun bulunmadığı, ayrıca söz konusu taşınmazın tarım arazisi vasfında olduğu, davalı belediyece planlama yapılırken Tarım İl Müdürlüğünden gerekli izin alındığı; plan yapılan alana ait imar planına esas jeolojik etüdlerin yapılmadığı dolayısıyla dava konusu planın imar mevzuatına ve planlama esaslarına uygun olmadığı...” bkz. D.6.D., E. 2008/5976, K. 2010/3400, T. 06.04.2010, Lexpera. Jeolojik- jeoteknik etüt raporunun gereken teknik yapılmayarak gözlemsel veriler yoluyla yapılması, planın iptali yönündeki hüküm tesisine planlama esaslarına aykırılık gerekçesiyle değil, mevzuata uygunluğun sağlanmadığı gerekçesiyle konu edilmiştir, bkz. D.6.D., E. 2015/8537, K. 2017/7335, T. 10.10.2017, Lexpera.

⁵⁸ D.6.D., E. 2007/1703, K. 2009/1021, T. 09.02.2009, Lexpera.

Genel kullanımlarının dışında somut uyuşmazlığın şartları gereği farklı kullanımlar da söz konusu olabilmektedir. Örneğin Danıştay, teknik bakımdan bazı gereklilikleri planlama esasları kapsamında görebilmektedir. Bir alanın tahsisi alanın konumu bakımından teknik bir gereklilik oluşturuyorsa, konu planlama esasları kapsamında görülmektedir. Örneğin belirli bir taşınmazın bir kısmının trafo alanı olarak düzenlenmesine ilişkin uygulama imar planı değişikliğini konu edinen uyuşmazlıkta “... *dava konusu parselin 32,71 m²lik kısmının TEDAŞ’ın trafo alanı ihtiyacı nedeniyle imar planında değişiklik yapılarak trafo alanına ayrılmasına ilişkin dava konusu plan değişikliği işleminin trafo yerinin davacıya ait parselden ayrılmasının teknik açıdan gerekli olduğundan bahisle kamu yararı ve planlama esaslarına uygun olduğu...*”⁵⁹ belirtilmektedir. Ancak kararda teknik gerekliliğin nasıl sağlandığına ilişkin bir açıklama yapılmadan kamu yararı ile birlikte planlama esaslarına uygunluğun sağlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Benzer şekilde planlama esasları bağımsız bir sonuç ifadesi olarak kararda yer almamasına rağmen karar metninde tek başına kullanılarak yukarıda yer verilen anlamlarından farklı bir incelemenin konusunu teşkil edebilmektedir. İmar planında ilköğretim alanından konut alanına dönüştürülme talebini içeren imar planı değişikliğine ilişkin bir uyuşmazlıkta, ilköğretim etki alanı içinde dört adet ilköğretim tesis alanı bulunmakta ve uyuşmazlık konusu taşınmaz ana arterin batı tarafında yer alırken diğer üç ilköğretim alanı doğu tarafında yer almaktadır. Bilirkişi raporunda ilkokul alanının ana ulaşım aksı kenarında kaldığı ve çocukların okula erişimleri bakımından güvenli bulunmadığı ifade edilmekte iken Danıştay, yolun batı kısmında ikamet etmekte olan öğrenciler bakımından ana arter niteliğindeki yolu geçerek yolun doğu kısmında kalan okul tesislerine ulaşmalarını güvenlik bakımından sakıncalı bulmakta ve bilirkişi raporunda da yer verilen çocukların ulaşım aksları üzerinden yürümeleri gerektiğine ilişkin tespiti işaret ederek “*Bu noktadan hareketle, bilirkişi raporunda yer alan ana ulaşım aksının doğu kısmında bulunan okulların yolun batısında bulunan ilköğretim okullarıyla aynı kesme hizmet vereceğini kabul etmek suretiyle yapılan karşılaştırmanın planlama esaslarıyla*

⁵⁹ D.6.D., E. 2008/13187, K. 2010/8926, T. 06.10.2010, Lexpera.

bağdaşır bir yönünün bulunmadığı açıktır.”⁶⁰ ifadesini kullanmaktadır. Kararda yukarıda yer verilen kullanım örneklerinden farklı biçimde, düzenleme konusu alandan hizmet alacak kesimin bulunduğu yerde hizmet almasını dikkate alarak bir planlama yapılması gerekliliği, “planlama esasları” kapsamında belirtilmektedir.

Yukarıda incelenen kararlardan da anlaşıldığı üzere Danıştay üst plana uygunluk, planların kademeli birlikteliği, kullanım alanlarının ifade biçiminin kesin kullanım türünü belirtmek bakımından yeterli olması, planlama sürecine ilişkin etüt çalışmalarının yapılması ile açıklama raporlarının yeterli şekilde hazırlanması ve ilgili kurumlardan gerekli iznin alınması gibi konuları birçok kararında tekrar eden biçimiyle “planlama esasları” kapsamında ele alırken; plan değişikliğinin teknik bakımdan gerekliliği ya da hizmetin yerinde görülmesine fırsat verecek bir planlama anlayışı da “planlama esasları”na uygunluk kapsamında incelenen konular arasındadır. Görüldüğü gibi planlama esaslarını yalnızca plan hiyerarşisinin gerektirdikleri olarak sınırlamak doğru olmayacaktır. Özellikle planlama sürecine ilişkin konular ya da planlamaya ilişkin teknik durumlar somut uyuşmazlığın şartlarına göre farklı içeriklerin planlama esasları kapsamında tartışılmasına izin verebilir. Sonuç olarak “planlama esasları” planı ve planlama sürecini ilgilendiren teknik konuların gündeme getirildiği bir kapsama işaret etmektedir.

3. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Birlikte Kullanımında Oluşan Anlam ve Kapsam

a. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kapsamında İncelenmesi Gerekli Görülen Hususların Genel Çerçevesi

Daha önce de ifade edildiği gibi Danıştay kararları incelendiğinde asıl ve sıklıkla yer verilen kullanımın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ifadesi olduğu görülmektedir. Danıştay “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na yer verdiği kararlarında genel hatlarıyla tekrar eden biçimde bazı kavramları gündeme getirmektedir. Her ne kadar soyut nitelikteki söz konusu kavramlar “şehircilik

⁶⁰ D.6.D., E. 2008/4851, K. 2010/3181, T. 2.4.2010, Lexpera.

ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının içeriğini somutlaştırma işlevi bakımından kısıtlı yarar sağlasa da sıklıkla tekrarlanan bu ifadeler Danıştay’ın hem inceleme yöntemini ortaya koymak bakımından yarar sağlamakta, hem de “şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı”nın birbirini tamamlayan ortak yargıları içeren bir toplu değerlendirmenin ürünü olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu itibarla söz konusu ifadelerin göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kullanıldığı kararlarda Danıştay uyuşmazlık bakımından bir inceleme yapmadan önce “imar planlarının hazırlanma amaçları”na yer vermektedir:

“Öte yandan, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan, ulaşım, hizmet ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantılar göz önüne alınarak ve toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve toprağın koruma-kullanma dengesinin en rasyonel biçimde belirlenmesi için hazırlanan imar planlarını yargısal denetiminde, bu hususlara uyulup uyulmadığının detaylı bir şekilde incelenmesi gerekeceği açıktır.

Bu durumda, taşınmaz yönünden dava konusu planın; mevzuatta yer alan düzenlemelere, üst ölçekli planlara, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olup olmadığını hususunun; gerekirse yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılarak açıklığa kavuşturulması ve uyuşmazlık hakkında mahkemece yeniden karar verilmesi gerekmektedir.”⁶¹

“Kentsel işlevler arasında en iyi çözüm yollarının bulunması”, “iyi yaşama düzeni”, “sağlıklı fiziksel çevre” ve “koruma-kullanma dengesinin rasyonel

⁶¹ D.6.D., E. 2013/2223, K. 2014/7552, T. 20.11.2014, DD., S. 139, s. 192-195. Aynı yönde bkz. DİDDK, E. 2010/2108, K. 2013/4577, T. 16.12.2013, DD., S. 136, s. 42-52. İmar planlarının yargısal denetiminde benzer hususlara uyulup uyulmadığının incelenmesi gerektiğini belirten başka bir kararda Danıştay, “...planlanan yöredeki taşınmazların imar planında tahsis edildikleri amaçlar yönünden; ilgili mevzuata, üst ölçekli planlara, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına...” uygunluk açısından kapsamlı ve detaylı incelenme yapılması gerektiğini belirterek, taşınmaz için tahsis edildikleri amaç yönünden belirtilen üç ayaklı incelemenin yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu karar için bkz. D.6.D., E. 2011/6116, K. 2015/386, T. 03.02.2015, DD., S. 139, s. 480-484.

belirlenmesi” imar planlarının hazırlanmasının amaçları olarak gösterilmektedir. İmar planlarının temel amacının kamu yararı olduğu belirtilmiş idi, ancak Danıştay kamu yararı amacını şehircilik ve planlama disiplinlerinin bakış açılarıyla imar hukukuna özgüleyebilmek adına kamu yararı amacını çeşitlendirmekte ve çoğaltmaktadır. Bununla yetinmeyerek “kent karakteri, “kentteki odakların birbirleriyle ilişkileri”nin söz konusu amaçların sağlanması bakımından göz önünde tutulması gerektiği belirtilmektedir. Yukarıda aktarılan genel ifadeden çıkarılabilecek bir diğer özellik, bu hususların şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluğu gerektirdiği gibi mevzuata ve üst planlara uygunluğu da gerektirmesidir. Dolayısıyla sunulan genel çerçeve; tek başına “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılacak değerlendirmenin konusunu oluşturmamakta, imar mevzuatı ile birlikte imar hukukunun önemli kavramlarından plan hiyerarşisine de atıf yapılarak oldukça geniş toplu bir değerlendirme beklentisini ifade etmektedir.

Bahsi geçen çerçeve kapsam genel itibarıyla kararlarda doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile bağlantılı olarak ifade edilmemekle beraber, aşağıda inceleyeceğimiz kararda doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarının içeriği” şeklinde söz konusu çerçeve kapsama atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla mevzubahis soyut kavramların “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılacak değerlendirmenin çerçevesini çizdiği, temel kavramlarını ortaya koyduğu konusu kesinlik kazanmaktadır. Nazım imar planının iptali talebini konu edinen bahsi geçen uyuşmazlığa ilişkin kararda ilk derece mahkemesi, üzerinde üç katlı bir yapı bulunan alanın, sağlık ocağı olarak sosyal donatı alanı şeklinde düzenlenmesine ilişkin planın; kamuya ek maliyet geleceği, planın uygulanabilirliğinin zorlaşacağı, kamulaştırma yükünün meydana geleceği gerekçeleri ile iptaline karar vermiştir. Danıştay, imar planında getirilen kullanımın taşınmazın üzerinde yapı bulunması özelinde değil, planın bütünlüğü içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini ifade ederek bozma kararı vermiştir:

“İmar planlarının, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli

kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Plan değişikliği istemlerinin sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütünlüğü gözönünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlılık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.

(...)

İmar planlarının yargısal denetimi sırasında, yukarıda içeriği aktarılan şehircilik ilkeleri ve planlama esasları çerçevesinde bir değerlendirme yapılarak planın kamu yararı taşıyıp taşımadığı yönünde denetim yapılmakta olup, inceleme başlıkları arasında, parsel maliklerinin mağduriyeti, planlamanın ekonomik boyutu, kamulaştırma maliyetleri açısından daha uygun yaklaşımın hangisi olacağı yönünde bir irdeleme yer almamaktadır.

Bu durumda; arazi parçalarının genel kullanılış biçimlerini düzenleyen nazım imar planında getirilen kullanımın, planın kendi bütünlüğü içerisinde değerlendirilmesi gerekirken, taşınmaz üzerinde bulunan 3 katlı yapıdan dolayı taşınmazda sağlık ocağı yapılmasının kamulaştırma yükü oluşturacak olmasından hareketle planda getirilen kullanıma yönelik yapılan değerlendirme sonucunda dava konusu planın iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.’⁶²

Doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” incelemesinin içeriği olarak gösterilen konulara bir önceki kararda “imar planlarının amaçları” olarak

⁶² D.6.D., E. 2013/191, K. 2017/7222, T. 6.10.2017, Lexpera.

gösterilen ifadelere ek olarak; “sosyo-kültürel gereksinimler”, “güvenlik ve sağlık” konularının dikkate alınması suretiyle planlamanın yapılması gerektiği belirtilmektedir. Somut uyuşmazlıkta ise kullanımın plan bütünlüğü bakımından değerlendirilmediğine işaret edilmektedir. Danıştay söz konusu sonuca yukarıda aktarılan soyut çerçeveye yer verilmesinden sonra uyuşmazlık özelinde yaptığı inceleme neticesinde ulaşmaktadır. Parsel bazında değerlendirme yapıldığı, kamulaştırma yükü ya da ek maliyetler gibi sebeplere ilişkin bir irdelemenin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılacak değerlendirme kapsamında yer almadığı gerekçesiyle kararda hukuki isabet görülmemiştir. Diğer pek çok kararda⁶³ söz konusu genel çerçeve açıklamalarına yer verilse de bunların bir içerik aktarımı olduğu Danıştay tarafından açık olarak belirtilmemektedir.

Danıştay kararlarında, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamı dahilindeki hususlar dışında kavramın hangi açılardan incelenmesi gerektiğine dair de bir belirleme yapılmaktadır. Bu yönde bir kararda “belediye hizmet alanı” kullanım türünün açıkça bir kesin kullanım türüne işaret etmediği nedeniyle kullanımın, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından önerildikleri konumlara uygun olup olmadıklarının denetiminin engellendiği gerekçesi ile işlemin iptaline karar vermiş olan idare mahkemesi kararına karşı, plan notlarında belediye hizmet alanı lejantında hangi tür kullanımlara yer verildiğinin belirtilmiş olması nedeniyle Danıştay; belirlenen kullanımın yer seçimi, konum ve büyüklük açılarından şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğu belirlendikten sonra hüküm tesis edilmesi gerektiği sonucuna vararak bozma kararı vermiştir. Kararda şöyle ifade edilmiştir: *“Bu durumda, belirtilen plan notuyla belediye hizmet alanında yer alabilecek kullanımlar belirlendiğinden, idare mahkemesince, söz konusu kullanımın; yer seçimi, konum ve büyüklük açısından,*

⁶³ D.6.D., E. 2006/6625, K. 2009/10802, T. 06.11.2009, Lexpera. Benzer yöndeki içeriğin aktarıldığı emsal kararlar için bkz. D.6.D., E. 2006/7179, K. 2010/5983, T.11.06.2010, Lexpera. D.6.D., E. 1997/31, K. 1998/442, T. 21.01.1998, Lexpera. D.6.D., E. 2006/7181, K. 2010/5986, T.11.06.2010, Lexpera. D.6.D., E. 2013/7017, K. 2018/734, T. 30.01.2018, DD., S. 148, s. 124-129. D.6.D., E. 2016/11234, K. 2017/1051, T. 16.02.2017, DD., S. 147, s. 183-196. D.6.D., E. 2014/10154, K. 2015/6291, T. 26.10.2015, DD., S. 141, s. 249-252. Söz konusu genel çerçevenin “imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi esasları” olarak nitelendirilebilmesi dikkat çekicidir, ifadenin yer aldığı karar için bkz. D.6.D., E. 1988/53, K. 1989/1028, T. 9.5.1988, DD., S. 76-77, s. 431-433.

şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve konu yararına uygunluğu belirlendikten sonra bir karar verilmesi gerekmektedir.”⁶⁴

Danıştay, imar planlarında belirlenen kullanımların “yer seçimi, konum ve büyüklük” açılarından “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun olup olmadıklarının değerlendirilmesi gerektiğini kararlarında her zaman yukarıda yer verdiğimiz karardaki gibi açık şekilde belirtmeyebilmektedir. Ancak yoğunluğun değiştirilmesine ilişkin bir kullanım kararı mevcut olduğunda Danıştay “yer seçimi, konum ve büyüklük” bakımından değerlendirme yapmaktadır⁶⁵.

b. Danıştay’ın “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kullanımında Dikkate Aldığı Unsurlar

Danıştay hüküm tesisinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık bulunup bulunmadığı sonucuna varırken, somut uyumsuzluğun sağladığı veriler doğrultusunda birçok konuda değerlendirme yapmaktadır. Bu başlık altında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olup olmadığı neticesine varılırken dikkate alınan ve değerlendirilen hususlar Danıştay kararlarının gruplandırılması suretiyle incelenecek, Danıştay’ın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının kapsamı belirli unsurların tespiti yoluyla belirlenmeye çalışılacaktır.

(1) Danıştay’ın Bütünlük Bakımından Değerlendirmesi

Plan bütünlüğü bakımından inceleme her ne kadar önceki başlık altında sunulan genel çerçevede imar planlarının yargısal denetiminde dikkate alınması gereken

⁶⁴ D.6.D., E. 2011/3846, K. 2011/4581, T. 21.11.2011, DD., S. 130, s. 154-156. Benzer yönde emsal kararlar için bkz. D.6.D., E. 2014/3048, K. 2015/3058, T. 13.5.2015, Lexpera. D.6.D., E. 2015/5736, K. 2019/960, T. 25.2.2019, Lexpera. D.6.D., E. 1986/1261, K. 1987/341, T. 9.4.1987, Lexpera. D.6.D., E. 2014/10110, K. 2016/95, T. 21.1.2016, Lexpera. D.6.D., E. 2012/5078, K. 2013/1265, T. 28.2.2013, Lexpera. D.6.D., E. 2016/6002, K. 2020/1164, T. 5.2.2020, Lexpera. D.6.D., E. 2013/191, K. 2017/7222, T. 6.10.2017, Lexpera.

⁶⁵ Yer seçimi ve konum özelliklerine ilişkin incelemenin şehircilik ilkelerine uygunluk, büyüklük bakımından yapılacak değerlendirmenin ise planlama ilkelerine uygunluk şeklinde nitelendiği karar için bkz. D.6.D., E. 2014/6698, K. 2015/5160, T. 11.9.2015, Lexpera. Ayrıntılı açıklamalar çalışmanın “Yer Seçimi, Konum, Büyüklük Özellikleri Bakımından Değerlendirme” isimli başlığı altında yer almaktadır.

konular arasında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”ndan ayrı bir olgu olarak ifade edilmiş olsa da⁶⁶ lafzi anlamının ötesinde plan bütünlüğü, kararlarda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” sonucuna götüren incelemeler dahilinde sıklıkla değerlendirme konusu yapılmaktadır. Bütünlük; planlanacak alana ilişkin her konunun, yapılacak her değişikliğin bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması gerekliliği yaklaşımını barındırmakta ve oldukça geniş yorumlanarak kararlarda farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Donatı alanlarının kurgusal bütünlüğü, plandaki bir kullanım değişikliğinin tüm plana yayılan bütünsel etkisi, sosyal donatı alanlarının kendi içerisinde bütünlük oluşturması gerekliliği, bir taşınmaz üzerindeki binanın katlarının planın tümü bakımından değerlendirilmesi gerekliliği gibi çeşitli şekillerde gündeme gelebilmektedir. Bütünlük unsuru her ne kadar oldukça geniş bir kullanıma sahip olsa da istisna niteliğinde göz ardı edildiği ya da esnetildiği durumlar da söz konusudur. Aşağıda Danıştay kararlarında bütünlük unsuru bakımından tespit ettiğimiz durumlar ele alınacaktır.

Danıştay tek parsel üzerinde değişiklik yapılarak noktasal bir müdahalede bulunulmasını “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırılık sonucuna ulaştıran etmenler arasında görmektedir. Örneğin Danıştay bir kararında, plan değişikliği ile 3 kat ayrık nizam yerine 2 kat ayrık nizam biçiminde yapılaşmanın öngörüldüğü bir parselde, deprem tehlikesinin yalnızca tek parsel bakımından geçerli olmadığını belirterek ve planın tümü dikkate alınmadan tehlikenin çözümlenmesini plan bütünlüğüne noktasal müdahale olarak niteleyerek, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olmadığı sonucuna aşağıdaki gerekçeyle ulaşan idare mahkemesi kararını onamıştır:

“...plan bütünlüğüne parçasal ve noktasal bir müdahalede bulunulduğu, sorunların tek parsel ölçeğinde plan değişikliği ile çözülmeye çalışılması yönteminin yanlış olduğu, deprem bölgesindeki tehlikenin tek parsel için geçerli olmadığı, değişikliğe salt taşınmaz sahibinin dahil edilmesinin planlama

⁶⁶ “İmar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanı sıra özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olgularında gözetilmesi zorunludur.” bkz. D.6.D., E. 1998/4967, K. 1999/4903, T.19.10.1999, Lexpera. Benzer şekilde ifadelerin yer aldığı emsal kararlar için bkz. D.6.D., E. 2007/8050, K. 2009/12254, T. 18.12.2009, Lexpera. D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, Lexpera. D.6.D., E. 2016/6002, K. 2020/1164, T. 5.2.2020, Lexpera.

sürecini kişiselleştirdiği, plan ana kararlarını bozan ve kentsel mekanda devamlılığı zedeleyen sonuçlar oluşturduğu, uyumsuzluk konusu parsel için yapılan dava konusu plan değişikliğinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ile kamu yararına uyarlık görülmediğinin anlaşıldığı...”⁶⁷

Nitekim bir planlama bölgesinde düzenlenen alanların birbirleriyle bir bütünlük sağlayarak kurgulanmaları gerekmekte olup söz konusu planlanan alanların bölgesel olarak bu kurgunun parçası olması “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluk sonucunu doğurmaktadır. Örneğin sağlık tesisi alanı, yol ve yeşil alanın diğer bölgesel kullanımların parçası işlevini görmesi nedeniyle ilgili düzenlemenin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğu neticesini ortaya çıkardığını Danıştay şöyle ifade etmektedir: *“Ayrıca dava konusu sağlık tesis alanı ile diğer donatı ve konut alanları için oluşturulan ve dava konusu taşınmazın da bir kısmının içinde yer aldığı 10 metre yol ile yeşil alanın, bu bölgeye hizmet sağlayacak ulaşım sistemi ve yeşil alan kurgusunun parçası olduğu anlaşıldığından, dava konusu taşınmazın “sağlık tesisi alanı, yol ve yeşil alan” olarak belirlenmesinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”⁶⁸* Dolayısıyla düzenlenen yeni alanlar bölgesel hizmet sunan önceki alanlarla bağlantılı ve bütün bir yapı oluşturmakta, çevresel ilişkilerinden bağımsız tek başına bir alan düzenlemesi özelliği göstermemektedir. Bu durum da var olan bir kurguya eklemlenerek parçası olmayı sağladığından bütüncül bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Bütüncüllüğü sağlayan söz konusu şartlar ise “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk sonucunu doğurmaktadır. Nitekim bölgenin ulaşım ağı, yoğunluk kararları, altyapı ve servislerinin de bir bütünlük sağlaması gerektiği, bölgenin kentin bütünündeki yeri ve çevresiyle kurduğu ilişkilerin göz ardı

⁶⁷ D.6.D., E. 2007/7443, K. 2009/8343, T. 14.09.2009, Lexpera. Benzer yönde çevre kullanımlar ile ilişki kurulmamasını ve bölgesel değişimin parsel ölçeğindeki plan kararıyla öngörülmesini “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na aykırı bulan bilirkişi raporu doğrultusunda karar veren Danıştay kararı için bkz. D.6.D., E. 2008/10731, K. 2010/9081, T. 11.10.2010, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/7318, K. 2010/9080, T. 11.10.2010, Lexpera.

⁶⁸ D.6.D., E. 2015/8492, K. 2020/28, T. 6.1.2020, Lexpera. Benzer şekilde sosyal donatı alanlarının kendi içerisinde bir bütünlük oluşturması gerekliliğinin “şehircilik ilkeleri, planlama esasları”na uygunluk bakımından gerekçe oluşturduğu karar için bkz. DİDDK, E. 2015/3817, K. 2017/2600, T. 19.6.2017, Lexpera. Diğer benzer yaklaşımlar için bkz. D.6.D., E. 2014/9641, K. 2016/1330, T. 29.3.2016, Lexpera. D.6.D., E. 2013/6945, K. 2016/3102, T. 24.5.2016, Lexpera.

edilmeyerek plan bütünlüğünün sağlanması bakımından dikkate alınması “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından gündeme getirilmektedir⁶⁹.

Benzer bir yaklaşımla bütünlük unsuru planlanan bölgede ayrıcalıklı alanların oluşturulması halinde zedelenerek bu sefer eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri ile de ilişkilendirilmek suretiyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluğun belirlenmesinde kriter işlevi üstlenmektedir. Bu yönde plan değişikliğini konu edinen bir uyuşmazlıkta ayrıcalıklı alan yaratılmasının parçacı yaklaşımla ilgisi vurgulanarak şöyle ifade edilmektedir: “...dava konusu plan değişikliğinin, parçacı bir yaklaşımla ele alınması, plan ve bölge bütününden farklı ve ayrıcalıklı bir alan yaratma niteliği göstermesi nedeniyle planlamanın amaçları içerisinde yer alan eşitlik ve hakkaniyet ilkesine aykırı olduğu, 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinde getirilen yapılaşma koşullarının belli bir alanda ayrıcalıklı yapılaşma hakkı yaratılarak değiştirilmesinin imar mevzuatı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olduğu...”⁷⁰

Nitekim imar bütünlüğü içerisinde belirlenmesi gereken kullanım kararlarının plan yerine proje ile belirlenmesi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun bulunmamaktadır. Uygulama imar planı ile merkezi iş alanı (MİA) kullanım kararının getirildiği bir uyuşmazlıkta MİA kararının geniş kapsamlı mağaza, çarşı ya da banka gibi birçok farklı alanı içerebileceği ve hangi kullanım türünün

⁶⁹ Kararda bütünlük ilişkisi bakımından “yalnızca kendi içinde işleyen bir şekilde” planlama yapılmaması gerektiği şeklindeki yaklaşım dikkat çekicidir, bkz. D.6.D., E. 1993/1285, K. 1994/169, T. 20.1.1994, Lexpera.

⁷⁰ D.6.D., E. 2018/3245, K. 2018/6861, T.18.9.2018, Lexpera. Yapılaşma değerlerinin çevreden farklı belirlenmesinde somut ve nesnel gerekçelerin varlığını arayan bir başka kararda, yapılaşma değerinin çevredeki emsal değerlerinden yüksek belirlenmesinin ve bu belirlemeye ilişkin somut ve nesnel gerekçelerin belirtilmemesinin, çevre ve imar düzenine aykırı olduğu ve plan bütünlüğünü bozduğu ve bu yönlerden de şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına aykırılık sonucunu ortaya çıkardığı yönündeki karar için bkz. DİDDK, E. 2017/4052, K. 2018/411, T. 14.2.2018, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2011/7559, K. 2015/3548, T. 28.5.2015, Lexpera. D.6.D., E. 2003/5866, K. 2005/2170, T. 13.4.2005, Lexpera. D.6.D., E. 2007/1759, K. 2009/835, T. 2.2.2009, Lexpera. Parsel bazında değerlendirme yapılarak kullanım alanının değiştirilmesi ve çevreden farklı emsal değeri verilmesinin şehircilik ve planlama ilkelerine uygun görülmediği yönündeki karar için bkz. D.6.D., E. 2008/9676, K. 2010/8976, T. 8.10.2010, Lexpera.

oluşturulacağının projede belirlenmesi, çevre ve imar bütünlüğüne aykırı görülerek “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” açısından uygun görülmemiştir⁷¹.

Turizm merkezi olarak belirlenen belirli parsellere ilişkin yapılan nazım imar planı değişikliklerinin iptalini konu edinen bir başka uyuşmazlıkta, bodrum katlarına ilişkin düzenlemelerin de tüm yapı katlarıyla birlikte yoğunluk, sosyal teknik altyapı alanları ve ulaşım bakımlarından etkili olmaları nedeniyle plan bütünlüğü bakımından değerlendirilerek belirlenmeleri ve bu sebeple emsal hesabına dahil edilmeleri gerektiği şöyle belirtilmektedir:

“Bodrum katlarda öngörülen kullanım kararları da (otopark alanları hariç) yoğunluk artışına yol açmakta, sosyal ve teknik altyapıya yük getirmekte, ulaşım etütlerini etkilemekte ve kentsel maliyetleri artırmaktadır.

Bu itibarla, planlama yapılırken 0,00 kotu altında bulunan bodrum katlarının emsal hesabına dahil olmayacağını kabul ederek anılan katların plan bütünlüğü içinde ele alınmaması suretiyle onaylanan bir planın, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarıyla bağdaşır bir yönü bulunmamaktadır.”⁷²

Dolayısıyla emsal hesabına yoğunluk artışına neden olabilecekleri gerekçesiyle bodrum katlarının dahil olması gerekliliği, artan yoğunluğun planlama alanında doğabilecek yeni servis talepleri ya da sorunlar nedeniyle bütünlüğün bozulabileceği endişesine dayandırılmaktadır. Başka bir deyişle bodrum katlarında da emsal hesabı yapılarak plan bütünlüğünü bozmayacak bir kullanım sağlanması

⁷¹ “Uyuşmazlıkta ise, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları çerçevesinde, alanın kullanım kararının somut olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planının gereğine uygun olarak belirlenmediği; genel kullanım kararı olan ve farklı birçok mekânsal kullanım kararını içeren (yönetimle ilgili idari tesis alanları, iş hanı, çarşı, çok katlı mağaza, banka gibi ticaret ve finans tesis alanları, turizm tesis alanları, sosyal kültürel tesis alanları) Merkezi İş Alanı (MİA) kararının korunduğu, bu kullanım kararından hareketle, taşınmaz için sunulan/sunulacak projedeki kullanım tür ya da türlerine göre kullanımın oluşacağı, başka bir ifadeyle planla belirlenmesi gereken kullanım kararının, proje ile belirlenmesinin söz konusu olacağı görülmektedir.

Bu durumun, planlama alanı ve çevresinde, çevre ve imar bütünlüğüne uygun planlama yapılması ilkesine aykırı olması karşısında, uyuşmazlık konusu taşınmaza yönelik “Merkezi İş Alanı” kullanım kararı getirilmesine ilişkin..., 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına da uyarlılık bulunmamaktadır.” DİDDK, E. 2016/1888, K. 2016/2642, T. 11.10.2016, Lexpera.

⁷² D.6.D., E. 2008/1975, K. 2010/10363, T. 12.11.2010, Lexpera. Aynı yönde bkz. D.6.D., E. 2007/5262, K. 2009/11091, T. 13.11.2009, Lexpera.

hedeflenmektedir. Bu şekilde bodrum katlarına ilişkin emsal belirlemeleri dahi plan bütünlüğü ile ilişkilendirilmekte, plan bütünlüğünün ilişkilendirilmediği bir kullanım kararı “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun görülmemektedir.

Danıştay bütüncül planlamanın gerekliliğinin istisnası olarak bazı alanların kendilerine özgü durumları gereği parçacı planlanmasını “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırı görmemektedir. Böyle durumlarda özellikli alanların korunmaları ve devamlılıkları amaçlanmaktadır. Turizm merkezi dahilinde yer alan taşınmaza ilişkin imar planlarının ilgili kısımlarının iptali talebini konu edinen bir uyuşmazlıkta plan genelinden ayrı bir yapılaşmanın öngörülmesi, alanın kendi özel niteliklerinin korunması ve ön plana çıkarılması gereklilikleri karşısında ve diğer bölgelerle bağlantılarının kurulması halinde “şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına” aykırılık sonucunu doğurmamıştır.

“Özel mevzuata dayalı planlamanın belirli bir alanı genel plan bütününden çıkararak parçacı bütünsellikten uzak bir hale getirdiği ifade edilmiş ise de turizme yönelik bu planlamanın amacı önemi ve özellikleri nedeniyle genel plan bütününden ayrılan alanların bu özelliklerini korumak, öne çıkarmak ve geliştirmektir. Bu alanların diğer bölgelerle ulaşım, altyapı, erişilebilirlik yönlerinden bütünleşmesi gerekeceği tabiidir. Dava konusu planda bu yönüyle şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırılık bulunmamaktadır.”⁷³

Turizm gibi özellik gerektiren faaliyetlerde, plan bütünlüğünün sağlanması kuralı devam ettirilmekle birlikte parçacı bir müdahale olarak nitelendirilebilecek bir müdahale, alanın özellikleri gereği yapılması gereken bir müdahale olarak görülebilmekte ve diğer bölgelerle birlikte bütünlüğün sağlanması gerekliliği göz ardı edilmeden değerlendirme yapılmaktadır. Dolayısıyla plan bütünlüğü “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında somut uyuşmazlığın şartlarına göre değerlendirilmektedir. Önemli olan bütünlüğün sağlanıp sağlanmadığının nasıl gerekçelendirildiği hususudur. Örneğin bir başka kararda parselde emsal değerinin

⁷³ D.6.D., E. 2008/2811, K. 2010/11390, T. 15.12.2010, Lexpera.

farklı belirlenmesinin bütünlüğü bozucu etkide olup olmadığı bakımından nesnel ve somut gerekçelerin sunulmamış olması nedeniyle bozma yönünde karar verilmiştir⁷⁴.

Nitekim bütünlük bakımından değerlendirme bazı durumlarda yumuşatılabilmekte, somut verilerden ziyade bütünlüğün korunacağına dair beklentiler yeterli kabul edilebilmektedir. Koruma altındaki ağaç grubunun yer aldığı bir yay aksında 17 metrelik bir taşıt yolunun görülmesine ilişkin imar planının dava konusu edildiği uyuşmazlıkta; bilirkişi incelemesinde hızlı trafik akışının mevcut olduğu bir alanda 17 metre genişliğinde taşıtlar için öngörülmuş bir yol trafik planlaması bakımından uygun ve gerekli görülmüş, ancak koruma altındaki ağaçların oluşturduğu yaya aksının bütünlüğünü bozduğu ve koruma kurulu kararına da aykırılık teşkil ettiği belirtilmesine rağmen, Danıştay daha önceki bir planda da ulaşım kademelenmesi bakımından getirilen bir planlama kararının mevcut olduğuna ve söz konusu yolun trafik planlaması bakımından gerekliliğine işaret etmiştir. Ek olarak ağaçların korunmasına ilişkin plan notlarının yer aldığı ve korumanın nasıl gerçekleştirileceği konusundaki uygulama sırasında Koruma Kurulundan karar alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu gerekçelerle söz konusu taşıt yoluna ilişkin düzenleme “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırı bulunmamıştır⁷⁵. Kararda çok spesifik olarak koruma altındaki ağaçların bulunduğu bir alandaki yaya aksının bütünlüğünün bozulup bozulmayacağı tartışılmaktadır. Ancak ulaşım kademelenmesine ilişkin önceki tarihli nazım imar planına uygunluğun sağlanması ve trafik planlaması bakımından gereklilik ile uygulama aşamasında Koruma Kurulunun etkin olacağı beklentisi; koruma altındaki ağaçların bütünlüğünün bozulacağına ilişkin tespit ve değerlendirmeler karşısında ön plana çıkarılmakta,

⁷⁴ “Temize konu kararda çevredeki yapılaşmaya ilişkin emsal değerleri gözetildiğinde parsele yönelik yapılaşma değerinin çevre imar bütünlüğünü bozucu nitelikte olmadığı belirtilmekte ise de, dava konusu parsele yönelik emsal değerinin çevre parsellerdeki yapılaşma değerinden yüksek olduğu anlaşılmakta olup, davalı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından dava konusu parseldeki emsal değerinin, çevredeki yapılaşma koşullarının üzerinde belirlenmesini gerekli kılacak nesne ve somut gerekçelerin ortaya konulmadığı, bu sebeple parsele ilişkin getirilen (Emsal: 2.00 Hmax:23.50m) kullanım kararının çevre imar düzenine aykırı olduğu ve plan bütünlüğünü bozduğu sonucuna ulaşılmıştır.

...ile plan bütünlüğü ve çevre imar düzenine uyumu yönünden şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığından...” DİDDK, E. 2017/4052, K. 2018/411, T. 14.2.2018, Lexpera.

⁷⁵ DİDDK, E. 2016/1888, K. 2016/2642, T. 11.10.2016, Lexpera.

koruma altındaki ağaçların bütünlüğünün korunacağına dair beklenti “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yeterli görülebilmektedir.

(2) Danıştay’ın İhtiyaç Bakımından Değerlendirmesi

İhtiyaç unsuru hem imar planlarının hazırlanmasında hem de imar planı değişikliklerinde dikkate alınmaktadır. İmar planı değişiklik talepleri değerlendirilirken, bir taşınmazın bir alandan çıkarılıp başka bir alan düzenlemesine tabi olması talebi karşısında, uyumsuzluk konusu taşınmazın ayrıldığı amaç bakımından ihtiyaç duyulmaması halinde plan değişikliği mümkün görülmektedir⁷⁶. Aynı zamanda amaçlanan yeni kullanımın da bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olması gerekmektedir. İhtiyaç unsurunun bu yönde karşılıklı iki boyutu bulunmaktadır. “İhtiyaç duyulmaması” hem plan değişikliğine izin vermekte hem de taşınmaza yüklenecek yeni fonksiyona “ihtiyaç duyulması” gerekmektedir. Aşağıda ihtiyaç unsuru bakımından tespit ettiğimiz özellikli durumlar ele alınacaktır.

Danıştay bütünlük kriterinde olduğu gibi, ihtiyaç kriterini de doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olup olmadığı konusundaki kanaatinin oluşmasında dikkate almaktadır. Bu yönde imar planı tadilatı talebinin reddi işlemi konu edinen uyumsuzlukta uyumsuzluk konusu parselin bulunduğu alanda olması gereken asgari yeşil alan oranının sağlanmadığı ve yeşil alana ihtiyaç duyulduğu gerekçeleri sunularak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk sonucuna varan idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Şöyle ifade edilmektedir: “...keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen rapor ile dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, dava konusu parselin yer aldığı alanda kişi başına düşen yeşil alan miktarı dikkate alındığında bölgede yeşil alana ihtiyaç olduğu, bu nedenle, söz konusu taşınmazların kullanım kararının yeşil alan olarak belirlenmesinin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olduğu anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı...”⁷⁷ Kararda

⁷⁶ “...planlamanın genel ilkelerinin dikkate alınarak uyumsuzluk konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varıldığı takdirde plan değişikliği yapılmasının mümkün olduğu da açıktır.” D.6.D., E. 2007/5824, K. 2009/6553, T. 02.06.2009, Lexpera.

⁷⁷ D.6.D., E. 2008/6508, K. 2010/5376, T. 25.05.2010, Lexpera. Park ve dinlenme alanındaki bir taşınmazın dini tesis alanı olarak düzenlenmesine ilişkin değişiklik; yürüme mesafesi dahilinde yakın

ihtiyacın varlığı değerlendirmesi kişi başına düşen yeşil alan üzerinden belirlenmektedir. Bu doğrultuda ihtiyaç varlığının tespitinde somut verilerin dikkate alınması gerekmektedir⁷⁸.

Danıştay ihtiyaç unsurunu değerlendirirken somut veriler dışında fiili durumun gereklerini de dikkate almaktadır. Fiili durumun var olan ihtiyacı karşılamaya dönük olması halinde alanda farklı bir kullanıma ilişkin düzenleme yapılması “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırı kabul edilmektedir. İmar planının iptaline ilişkin bir uyuşmazlıkta dava konusu edilen parselde ihtiyaç gereği halk eğitim merkezinin halihazırda yer alması karşısında; parselin “sosyo-kültürel tesis alanı” özelliği değiştirilerek yüksek yoğunluğa sahip konut ve ticaret alanı olarak düzenlenemeyeceğini, aksi halde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılığın oluşacağını ifade eden idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmaktadır. Şöyle ifade edilmektedir: “...*parsel üzerinde halk eğitim merkezi bulunması ve böyle bir alana ihtiyaç olması sebebiyle taşınmazın sosyo-kültürel tesis alanı şeklinde düzenlenmesinin planlama amacına uygun olacağı, buna aykırı olarak söz konusu alanın 1/5000 ölçekli nazım imar planında yüksek yoğunluklu konut ve*

aralıklarla üç adet camiinin bulunması nedeniyle şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun bulunmamıştır, bkz. D.6.D., E. 2007/9240, K. 2009/9595, T. 12.10.2009, Lexpera. D.6.D., E. 2012/4173, K. 2014/223, T. 21.1.2014, Lexpera. D.6.D., E. 2007/3418, K. 2009/4160, T. 17.4.2009, Lexpera. D.6.D., E. 2014/7871, K. 2015/2274, T. 13.4.2015, Lexpera. D.6.D., E. 1995/7338, K. 1996/3659, T. 19.9.1996, Lexpera. İDDK, E. 2016/4436, K. 2017/77, T. 18.1.2017, Lexpera. D.6.D., E. 2008/5811, K. 2010/5504, T. 28.05.2010, Lexpera. DİDDK, E. 2015/3817, K. 2017/2600, T. 19.6.2017, Lexpera. İhtiyaç unsurunun sağlanmadığına yönelik “... *dava konusu değişikliğin kentin ve ilgili bölgenin ihtiyaçlarından çok, plan değişikliği ile mevcut kullanımın değiştirilmesi yoluyla kaynak yaratma kaygısının öne çıktığı, bunu ise kamusal yararlardan çok, şehircilik ve planlama esasları açısından gerekçeleri konulmaksızın, yalnızca kurumların yararına yönelik bir yaklaşım özelliği sergilediği, plan değişikliğinin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı olduğu gerekçesiyle...*” şeklinde yer verilen idare mahkemesi kararının Danıştay tarafından onandığı karar için bkz. D.6.D., E. 2008/2096, K. 2010/2679, T. 15.3.2010, Lexpera. Belirli bir taşınmazın yeşil alandan çıkarılmasına ilişkin başvurunun reddine yönelik işlemin dava konusu edildiği uyuşmazlıkta, Danıştay tarafından doğrudan onanan idare mahkemesi kararında “...*çok yakında kentin bütününe yönelik rekreasyon alanlarının ve 100 metre mesafede ikinci bir park alanının öngörülmesi nedeniyle bölgede yeşil alana ihtiyaç olmadığı, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığı anlaşıldığından...*” şeklindeki gerekçede yakın gelecekte yeşil alana bir ihtiyaç olmaması vurgulanmaktadır, karar için bkz. D.6.D., E. 2007/8817, K. 2010/2900, T. 22.03.2010, Lexpera.

⁷⁸ D.6.D., E. 2015/6443, K. 2017/5730, T. 12.7.2017, Lexpera. İhtiyaç düzeyinin ortaya konulması gerektiği hk. bkz.: “... *bu yola ihtiyacın ne düzeyde olduğu, alternatif yol veya yolların kapasitesi ile konumu değerlendirilmek ve kamu yararı dikkate alınmak suretiyle; yaya yolunun 12 metrelik trafik yoluna dönüştürülmesinin şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından zorunlu olup olmadığını...*” DİDDK, E. 2011/645, K. 2014/1623, T. 17.4.2014, Lexpera.

ticaret alanına ayrılmasında şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına ve kamu yararına uygunluk bulunmadığı sonucuna varıldığından...”⁷⁹

Zamansal olarak ihtiyacın düzenleme anında doğması bir zorunluluk değildir. Bu durum planlama faaliyetinin özüyle de uyumludur. Planlama gelecekteki ihtiyaçlar dikkate alınarak yapılır. Bu nedenle bir plan değişikliği yapılırken yakın gelecek göz önünde tutulmalı ve yakın gelecekteki ihtiyacın gerçekliğine ilişkin veriler sunulmalıdır. Danıştay bu durumu şöyle ifade etmektedir: “*Bu itibarla, taşınmazların bulunduğu alanda yerleşimin gelişme sürecinin ve yakın gelecekteki gereksinimlerinin gözönünde bulundurulması suretiyle yolun genişletilmesinde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık olmadığından, aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.*”⁸⁰

Danıştay taşınmazın tahsisi için duyulacak ihtiyacın “sürekli ve zorunlu” nitelikte olması gerektiğini belirtmektedir. Bu yönde taşınmazın tören alanı olarak düzenlenmesine ilişkin imar planının iptalini konu edinen uyuşmazlıkta, tören alanlarının belirli günlerde süreli ve geçici olarak kullanılabilmesi nedeniyle, duyulan ihtiyacı zorunlu ve sürekli nitelikte görmeyerek “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluğun sağlanmadığı sonucuna varmaktadır.

Tören alanları, bir önem atfedilmiş günlerde sadece o gün için toplanma amaçlı olarak kullanılacak alanlardır. Süreli ve geçici olarak tanımlanabilecek böyle bir ihtiyaç için herhangi bir taşınmazın sürekli olarak imar planında bu amaca tahsis edilmesinde bir zorunluluk bulunmamaktadır...

(...)

Kaldı ki, bu nitelikte bir ihtiyacın ilgili idarelerce imar planında başka amaçlara ayrılan yerlerin geçici olarak tahsisi suretiyle giderilmesi de mümkündür.

⁷⁹ D.6.D., E. 2008/3775, K. 2010/3510, T. 09.04.2010, Lexpera.

⁸⁰ D.6.D., E. 2007/7905, K. 2009/11058, T. 11.11.2009, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2015/4784, K. 2017/6119, T. 13.9.2017, Lexpera. Gelecekte ihtiyaç duyulabilecek rezerv alanları düşünülerek yapılaşma koşullarının belirlenmesi gerektiği hk. bkz. D.6.D., E. 2014/6698, K. 2015/5160, T. 11.9.2015, Lexpera.

Bu itibarla, belirtilen amaçla ayrıca yer ayrılmasına ilişkin imar planında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığından...”⁸¹

(3) Danıştay’ın Yer seçimi, Konum ve Büyüklük Özellikleri Bakımından Değerlendirmesi

Yer seçimi, konum ve büyüklük açısından “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında inceleme yapılması gerektiği Danıştay’ın bazı kararlarında bir ifade olarak doğrudan yer almaktadır. Ancak bu ifadenin geçmediği kararlarda dahi yer seçimi, konum ve büyüklük bakımından bir uygunluk değerlendirmesinin yapıldığı görülmektedir.

Danıştay yer seçimi ve konum özelliklerini “şehircilik ilkeleri”, büyüklük incelemelerini ise “planlama ilkeleri” bakımından değerlendirebilmektedir. Örneğin bir kararında öğrenci yurdu ihtiyacına yönelik bir plan değişikliğinde ihtiyacın mevcut olduğu konusunda bir tartışma bulunmadığından yola çıkarak “...uyuşmazlığın, gerek mekânsal alana yüklenen kullanım türünün, gerekse getirilen yoğunluk kararının şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından uygunluğu noktasında düğümlendiğini...”⁸² belirttikten sonra üniversiteye yakın konumda olmasına rağmen sosyal ve kültürel alanların da yer seçiminde dikkate alınması gerektiğini ancak eğitimin yapılacağı yerlere yakınlığın asli nitelikte olduğu ve bu yönde bir alternatif mekanın mevcut olmadığı ve komşu parsel niteliğindeki üniversite gelişim alanının ileride hizmete açılacağını belirterek yer seçimi bakımından bir değerlendirme yapmış ve şehircilik ilkelerine aykırı olunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Yurt alanının inşaatı içinse 3 kat fazla miktarda inşaat alanı öngörülmesi, yurt alanının gelecekteki ihtiyaçları ve öğrenci potansiyeli göz önüne alınarak rasyonel bir karar olarak nitelenmekte ve inşaat alanının büyüklüğü planlama ilkelerine aykırı görülmemektedir. Dolayısıyla Danıştay her ne kadar doğrudan “yer seçimi, konum ve büyüklük” bakımından değerlendirme yapılması gerektiğini lafzi olarak belirtmemiş olsa da yaptığı değerlendirmede şehircilik

⁸¹ D.6.D, E. 2004/926, K. 2006/762, T. 24.2.2006, Lexpera.

⁸² D.6.D., E. 2014/6698, K. 2015/5160, T. 11.9.2015, Lexpera.

ilkeleri ve planlama esaslarını söz konusu üç konuyu ele alarak gerekçelendirmektedir. Yer seçimi ve konum özellikleri şehircilik ilkeleri bakımından gerekçe konusu yapılmakta iken, yapılaşma yoğunluğu ve büyüklük bakımından planlama ilkelerine atıfta bulunularak ayrı değerlendirme konuları oluşturulmaktadır.

Nitekim yer seçimi bakımından incelenen önemli bir özellik düzenlenen alanların erişilebilirliğinin kolay ve mümkün olmasıdır⁸³. Sağlık tesis alanının belirli yolların kesişiminde yer alması dolayısıyla erişilebilir konum özelliğinin “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluk sonucu bakımından yer verilen hususlar arasında gösterildiği Danıştay tarafından şöyle ifade edilmektedir:

“Dava dosyasında yer alan bilirkişi raporunda yer verilen tespitlerden, sağlık tesisi alanının Yalova-Bursa Karayoluna bağlanan 25 metre en kesitli yol ile konut alanlarına bağlantı sağlayan 20 metre en kesitli yolun kesişiminde yer aldığı, bu haliyle yer seçimi açısından erişilebilir konumda bulunduğu anlaşılmıştır. Ayrıca dava konusu sağlık tesis alanı ile diğer donatı ve konut alanları için oluşturulan ve dava konusu taşınmazın da bir kısmının içinde yer aldığı 10 metre yol ile yeşil alanın, bu bölgeye hizmet sağlayacak ulaşım sistemi ve yeşil alan kurgusunun parçası olduğu anlaşıldığından, dava konusu taşınmazın “sağlık tesisi alanı, yol ve yeşil alan” olarak belirlenmesinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.”⁸⁴

⁸³ “Kentsel hizmetlerin yer seçiminde en önemli ölçütlerden biri erişilebilirliktir. Sosyal altyapı tesislerinden biri olan sağlık tesislerinin yer seçiminde hizmetten en az maliyetle ve en kolay yararlanılması için tesisin ölçeğine ve hizmet vereceği nüfusun erişilebilirliğine uygun konumda öngörülmesi gerekir.” şeklinde açıklamalarda bulunan bilirkişi raporunun dayanak alındığı Danıştay kararı için bkz. D.6.D., E. 2011/6448, K. 2015/1373, T. 10.3.2015, Lexpera.

⁸⁴ D.6.D., E. 2015/8492, K. 2020/28, T. 6.1.2020, Lexpera. Diğer kararlar için bkz. D.6.D., E. 2008/1450, K. 2010/2641, T. 15.03.2010, Lexpera. D.6.D., E. 2010/12235, K. 2014/1807, T.10.3.2014, Lexpera. D.6.D., E. 2012/6119, K. 2016/3896, T. 8.6.2016, Lexpera. D.6.D., E. 2007/3164, K. 2009/1925, T. 2.3.2009, Lexpera. Benzer şekildeki bir başka karar için bkz. “...gerek kadimden beri gelen, gerekse planlama kararlarıyla da kabul edilmiş bir yol kaldırılmış kıyı kaynağının tüm toplum kesimlerine aynı oranda açık olması gerektiği ilkesine ve kuralına aykırı olduğu, kıyı bölgesinde yönlenme, erişim ve havalanma olanaklarını bozan bir yapılaşmasının dava konusu plan değişiklikleriyle gerçekleştirildiği...

Bu durumda dava konusu planlarda şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ile kıyı mevzuatı yönünden hukuka aykırılık görülmemiştir.” D.6.D., E. 2011/7498, K. 2015/2129, T. 7.4.2015, Lexpera. Kamuya ayrılan alanlardan kumsala erişim imkanı sağlandığı ve süreklilik sağlandığı

Nitekim imar planı tadilatları ile hızlı tren gar sahası olarak belirlenen bir taşınmazın dava konusu edildiği bir uyuşmazlıkta alanın erişilebilir olması yanında, belirlenen yerin ihtiyacı karşılayacak oranda bir alan büyüklüğüne sahip olması ve toplu taşıma hatları ile oluşturulacak ulaşım ağını tamamlayıcı nitelikteki konum özellikleri şehircilik ve planlama ilkeleri kapsamında yer seçimi bakımından yapılan değerlendirmede göz önünde tutulan konular olarak dikkat çekmektedir⁸⁵.

(4) Danıştay’ın Güvenlik Bakımından Uygunluk Değerlendirmesi

Can ve mal güvenliği, trafik güvenliği, doğal afet risklerine karşı önlem alma gibi konuları ilgilendiren her özellikli durum somut uyuşmazlıkta varlık gösterdiği sürece “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından gündeme getirilmekte ve değerlendirilmektedir.

Danıştay trafik güvenliğini zedeleyecek, trafik akışını bozacak düzenlemeleri sakıncalı bularak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk olmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Örneğin taşınmazın resmi kurum alanından çıkarılarak belirli emsaller ile ticaret alanı olarak düzenlenmesini öngören imar planı değişikliğinin iptalini konu edinen uyuşmazlıkta, getirilen ilave trafik yükünün doğrudan sağlandığı ana arter üzerinden otopark giriş çıkışının öngörülmesi halinde farklı hızlarda seyreden taşıtların aynı arterde yer alması sorununun oluşacağı belirtilerek düzenleme, trafik güvenliği bakımından sakıncalı bulunmaktadır. Danıştay netice itibariyle oluşacak trafik güvenliği sorununu şehircilik ilkeleri ve planlama esasları bakımından değerlendirmekte ve şöyle ifade etmektedir: “*Bu durumda, dava konusu imar planlarının ulaşım ve trafik planlama ilkelerine uygunluğu yönünden hükme*

durumlarının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ile ilişkilendirildiği idare mahkemesi kararının onandığı Danıştay kararı için bkz. DİDDK, E. 2013/2202, K. 2015/2069, T. 27.5.2015, Lexpera. Benzer şekilde bkz. D.6.D., E. 2012/344, K. 2015/1848, T. 30.3.2015, Lexpera. Yolun iptal edilmesiyle erişim olanaklarının zayıflayacağı ve bu durumda şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına aykırılık oluşacağına ilişkin “...dava konusu imar planı değişikliği ile mülkiyet durumu ve yapılaşma koşulları açısından gerekli olan yol iptal edilerek çıkmaz sokak elde edildiği, dava konusu imar planı değişikliğiyle yol alt yapısı ve yapı yoğunluğunun yüksek olduğu bir kent bölgesinde, erişim olanaklarının daha da zayıflayacağı anlaşıldığından, dava konusu imar planı değişikliğinin, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından uygun olmadığı gerekçesiyle iptaline...” şeklindeki idare mahkemesi kararının Danıştay tarafından onandığı kararı için bkz. D.6.D., E. 2007/2386, K. 2009/165, T. 13.01.2009, Lexpera.

⁸⁵ D.6.D., E. 2014/1153, K. 2016/788, T. 25.2.2016, Lexpera.

esas alınabilecek nitelikte olan bilirkişi raporu ile dosyadaki bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, uyuşmazlık konusu parsel 45 metre genişliğindeki ana yol üzerinden giriş-çıkış öngörülmesinin trafik güvenliği yönünden sakıncaları gözönüne alındığında, dava konusu imar planı değişikliğinde ulaşım ve trafik planlama ilkelerine, dolayısıyla şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına uyarlık bulunmamıştır.”⁸⁶

Benzer şekilde akaryakıt ve petrol istasyonları bakımından gerekli güvenlik koşullarına uyulmaması da “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırılık sonucuna ulaşma bakımından gerekçe teşkil etmektedir. Örneğin parselin akaryakıt istasyonu alanından çıkarılarak konut dışı kentsel çalışma alanı olarak belirlenmesine ilişkin bir uyuşmazlıkta Danıştay, petrol istasyonları bakımından gerekli mesafe koşuluna uyulmaması ve alanın oto gaz istasyonu olarak düzenlenmesinde güvenlik riskinin oluşması nedenleriyle düzenlemenin “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygun olmadığı sonucuna ulaşmaktadır:

“İdare mahkemesi kararında, “konut dışı kentsel çalışma alanı” olarak belirlenen 15 sayılı parselin, 9 sayılı parsel ile yakın mesafede olması nedeniyle petrol istasyonları arasında bulunması gereken kilometre tahdidi koşuluna uyulmadığı, bu durumun 15 sayılı parselin planda “LPG otogaz istasyonu alanı” olarak belirlenmesi suretiyle çözümlenebileceği belirtilmiş ve taşınmazın konut dışı kentsel çalışma alanı olarak belirlenmesine ilişkin imar planı iptal edilmişse de dava konusu 15 sayılı parselin “LPG otogaz istasyonu” olarak belirlenmesi halinde de ticaret alanı ile iç içe olması nedeniyle güvenlik riski oluşacağı açıktır.

Bu durumda, 15 sayılı parselde “akaryakıt istasyonu” yapılamayacağı gibi “LPG otogaz istasyonu” da yapılamayacağı, sonuç olarak taşınmazın “akaryakıt istasyonu” veya “LPG otogaz istasyonu” olarak planlanmasında

⁸⁶ DİDDK, E. 2017/4052, K. 2018/411, T. 14.2.2018, Lexpera. Benzer şekilde park ve yeşil alan kullanımı şeklindeki kavşak düzenlemesini içeren bir plan değişikliğinde trafik güvenliği göz önünde bulundurularak şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına aykırılık bulunmamıştır, karar için bkz. D.17.D., E. 2015/6837, K. 2016/1153, T. 23.2.2016, Lexpera.

*şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığından...*⁸⁷

Jeolojik bakımdan sorun teşkil eden, doğal afetler bakımından riskli alanlarda yapılan düzenlemeler de can ve mal güvenliği yönlerinden sakıncalı görülerek “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uyarlık olmadığı neticesini oluşturmaktadır. Bu yönde imar planı değişikliğini konu edinen bir uyuşmazlıkta heyelan, kaya düşme tehlikesi nedenleriyle güvenlik bakımından sakıncalı alanlarda yapı adalarının oluşturulması “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırılık sonucuna ulaşmada gerekçe olarak sunulmaktadır. Danıştay tarafından onanan idare mahkemesi kararında şöyle denilmektedir: “... dava konusu alanın jeolojik sakıncalı alan, yapı yasağı olan alan kaya düşme tehlikesi olan ve/veya heyelan alanı olduğu belirtildiği, can ve mal güvenliği açısından buralara konut adaları getirilemeyeceği gibi diğer fonksiyonların da getirilemeyeceği anlaşıldığından, dava konusu işlemde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı...”⁸⁸

(5) Danıştay’ın Sağlıklı ve Düzenli Yapılaşma Şartları Bakımından Değerlendirmesi

Danıştay önüne gelen uyuşmazlıklarda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından gündeme getirilen bir diğer kriter yapılaşma şartları bakımından uygunluğun sağlanmasıdır. Yapılaşmanın hâkim forma uygun olması, eşitsizliğin giderilmesine yardımcı olacak şekilde dikdörtgen formun benimsenmesi gibi çeşitli koşullar yapılaşma bakımından “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” değerlendirmesinde gündeme getirilmektedir. Nitekim “şehircilik ilkeleri ve

⁸⁷ D.6.D., E. 2012/6973, K. 2017/6849, T. 27.9.2017, Lexpera. Taşınmazın ilkökul yeri olarak düzenlenmesine ilişkin imar planının ilgili kısmının iptali talebine ilişkin uyuşmazlıkta “...taşınmazın E-5 karayoluna bitişik olup yoğun ve sürekli bir trafiğin olduğu bölgede bulunması, ilkökul çağındaki çocukların dikkatsiz, tedbirsiz ve meraklı olma özelliklerinin dikkate alınması durumunda yapılacak üst geçidin can güvenliğini yeterli ölçüde sağlayamayacağı...” şeklinde güvenlik konusunun dile getirildiği kararda şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına uygunluk görülmemiştir, karar için bkz. D.6.D., E. 1984/1155, K. 1985/521, T. 20.3.1985, Lexpera. Benzer yönde diğer kararlar için bkz. D.6.D., E. 2008/4601, K. 2010/10194, T. 08.11.2010, Lexpera. D.6.D., E. 2011/1485, K. 2014/1504, T. 28.2.2014, Lexpera. D.6.D., E. 2008/7162, K. 2010/4685, T.7.5.2010, Lexpera.

⁸⁸ D.6.D., E. 1998/744, K. 1999/618, T. 8.2.1999, Lexpera.

planlama esaslarına” uygunluk sonucunu sağlayan fiziksel konfor koşullarının oluşturulması ve yaşanabilir sağlıklı çevrenin oluşması bakımından yapılaşma şartlarına dikkat edilmektedir. Aşağıda her bir durum için örnek kararlar incelenecektir.

Cephesi üçgen şeklinde olduğundan inşaaata elverişli olmayan adanın formunda değişiklik yapılmasını içeren plan değişikliği talebini konu edinen bir uyuşmazlıkta, Danıştay bilirkişi raporunda yer verilen “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları, imar mevzuatı, kamu yararı, planlamanın eşitlik ilkesi” bakımından mimari açıdan daha düzgün yapılaşma koşulları sağlayan dikdörtgen formun eşitsizliği gidermeye yönelik olduğu şeklindeki görüş doğrultusunda karar vererek şunları ifade etmektedir: “... *plan değişikliğinin planla öngörülen yapılaşma hakları açısından bir eşitsizlik yaratmaktan çok mevcut bir eşitsizliğin giderilmesine yönelik olduğu, adada öngörülen parsellerin tamamının mimari açıdan daha düzgün yapılaşma olanağı sağlayan bir geometrik form olan dikdörtgen forma yakın olmasına karşın, dava konusu işlem öncesinde uyuşmazlığa konu parselin A2’ne bakan cephesinin üçgen şekline yakın bir formda olması ve yapılaşmaya elverişli olmaması nedeniyle söz konusu durumu düzeltmeye yönelik değişiklik yapıldığından dava konusu uygulama imar planı değişikliğinde hukuka aykırılık görülmemiştir.*”⁸⁹

Nitekim bir başka uyuşmazlıkta hâkim forma uygun bir yapılaşma, yapılaşma şartları bakımından uygun görülmekte ve “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygunluk sonucunun oluşmasında gerekçe teşkil etmektedir:

“Uyuşmazlıkta, dava konusu plan değişikliği ile ortaya çıkan yapı nizamının çevresinde hakim forma uygun olduğu, bitişik nizam yapılaşma şartlarına uygun bir yapının teşekkül ettiği, yapı yüksekliğinin cadde boyunca yer alan komşu taşınmazlarla aynı olduğu ... plan bütünlüğünü bozacak şekilde herhangi bir yapılaşma şartı öngörülmediği... görülmektedir.

⁸⁹ D.6.D., E. 2012/210, K. 2016/1187, T. 16.3.2016, Lexpera.

*Bu durumda, dava konusu plan değişikliğinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığından...*⁹⁰

Yaşanabilir sağlıklı yapılaşmanın oluşturulması da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılaşma şartlarına uygunluk bakımından gündeme getirilmektedir. Örnek olarak plan tadilatının konu edildiği uyuşmazlıkta değişiklik ile sağlıklı yapılaşma şartlarının geliştirilmesinin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk ile ilişkilendirilerek belirlendiği idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Kararda ilgili kısım şöyledir: “... *plan değişikliği sonrası parselin üç cephesinin olduğu, parsel alanının en üst düzeyde kullanılabilme imkanı ortaya çıktığı, parsel ek cephe sağlanmasının güneşlenme, havalanma, manzara açısından daha yaşanılabilir sağlıklı yapılaşma ortaya çıkardığı... değişikliğin üst ölçekli planlara, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu...*”⁹¹

Benzer şekilde çeşitli fiziksel konfor koşullarının oluşturulması da yapılaşma şartları arasında yer alarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk bakımından tespit edilen hususlardandır. Bu yönde otopark alanının kaldırılarak yerine önerilen beş kat yapı nizamının fiziksel konfor koşulları bakımından olumlu olmadığı yönünde tespit yapılarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uyarlık olmadığı sonucuna ulaşan idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından onanmıştır. Kararda şöyle denmektedir: “...*çevre yapılaşmalarıyla uyumlu gözükmesine karşın, uyuşmazlık konusu alanın doğusunda yer alan konutlar için fiziksel konfor koşulları*

⁹⁰ D.6.D., E. 2015/3545, K. 2015/4484, T. 25.6.2015, Lexpera. Benzer yönde plan ile getirilen ticaret alanı kullanımına ilişkin şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kapsamında yapılan açıklamalar dahilinde yapılaşma koşullarının üst ölçekli planlar ile getirilen kullanım için belirlenen yapılaşma koşulları ile uyumlu olduğu ve yakın çevredeki ilgili alanlar ile yapılaşma koşulları arasında eşdeğerlik sağlandığının belirtildiği karar için bkz. D.6.D., E. 2018/1846, K. 2019/709, T. 15.2.2019, Lexpera.

⁹¹ D.6.D., E. 2008/7232, K. 2010/5300, T. 24.05.2010, Lexpera. Benzer şekilde yapılaşmaların güneşlenme bakımından olumsuz etkilendiğine ilişkin bkz. D.6.D., E. 2007/10398, K. 2009/11046, T. 11.11.2009, Lexpera. Revizyon imar planı değişikliği getirilen yapılaşma koşulunun “...*binalar arasındaki ışık, gölge ilişkisi, rüzgar etkisi, cephe görüntüsü ile kentsel silüet açısından olumlu olmadığı...*” belirtilerek değişikliğin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluk taşımadığı sonucuna varan idare mahkemesi kararı Danıştay tarafından oyçokluğu ile onanmıştır; kararda revizyon imar planı değişikliği bakımından değerlendirmelerin taşınmaz ve yakın çevresi bakımından dar bir çerçevede yapıldığı, plan geneli dikkate alınarak inceleme yapılması gerektiğine ilişkin karşı oy görüşü yer almaktadır, bkz. D.6.D., E. 2010/9932, K. 2014/1955, T. 12.3.2014, Lexpera.

açısından (havalandırma, ışık, güneşlenme, mahremiyet vb.) olumsuzluklar taşıyacağı, yerleşmenin bulunduğu iklim koşulları dikkate alındığında (ılıman-nemli) sağlıklı bir kentsel doku oluşturmayacağı... yapılmak istenilen düzenlemenin imar planlarının temel işlevlerinden olan sağlıklı bir fiziki çevrenin ihdası prensibi ile çeliştiği anlaşıldığından, imar planı değişikliği yapılması isteminin reddine ilişkin işlemde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı... ”⁹²

Danıştay kararlarında benzer şekilde “alanın mevcut doku ve özgünlükleri”⁹³ ve “doğal görünüm, silüet, kimlik özellikleri”⁹⁴ de “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk denetiminde yapılaşma şartları bakımından dikkate alınan özellikler arasındadır.

Nazım imar planında gösterilemeyecek nitelikteki kullanımların uygulama imar planında detaylandırılarak yapılaşma şartlarının taşınmazın niteliği gereği sınırlandırılması da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun görülebilmektedir. Örneğin su havzasına belli mesafelerdeki koruma alanlarının yapılaşmaya kapatılarak emsal değerlerinin azaltılması bu kapsamda ele alınmıştır⁹⁵.

(6) Danıştay’ın Eşdeğer Alan Sağlanması Gerekliliği Yönündeki Değerlendirmesi

Mekânsal Planlar Yönetmeliği gereği sosyal ve teknik altyapı alanları ile kamuya ait sosyal ve kültürel tesis alanları bakımından değişiklik yapılabilmesi için eşdeğer alan ayrılması gerekmektedir⁹⁶. Mevzuatta yer bulan bu gereklilik uyumsuzluklarda

⁹² D.6.D., E. 2007/9519, K. 2009/12996, T. 29.12.2009, Lexpera.

⁹³ D.6.D., E. 2008/4787, K. 2010/8730, T. 05.10.2010, Lexpera.

⁹⁴ “...Kuşadası’nın doğal görünümünü, kentsel silüetini, kültürel ve tarihsel kimliğini değiştirecek nitelikte olduğu, Güvercinada’nın önü kapatılarak kentin tarihsel kültürel simgesinin kent silüetinden yok edildiği, çevre kalitesi, sosyal uyum, kültürel canlılık ve kent ekonomisinin olumsuz etkilendiği, sonuç olarak 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ve plan notlarının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı anlaşılmıştır.” D.6.D., E. 2006/5903, K. 2009/10860, T. 09.11.2009, Lexpera.

⁹⁵ D.6.D., E. 2014/2114, K. 2015/1858, T. 30.3.2015, Lexpera.

⁹⁶ 14.06.2014 tarihli 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin “İmar planı değişiklikleri” başlıklı 26. maddesinin 3. fıkrasının b bendi şöyledir: “İmar planında yer alan yol hariç sosyal ve teknik altyapı alanlarının ve kamuya ait sosyal ve kültürel

“şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk kapsamında aranan durumlar arasında yer almaktadır⁹⁷.

Danıştay kararlarında yapı yoğunluğunun artırılması durumlarında eşdeğer alan ayrılması gerekliliği gündeme gelmektedir. Donatı alanlarının artırılması yapı yoğunluğunun artırılması ile doğru orantılıdır. Bir alanda plan değişikliği neticesinde yapı yoğunluğu artıyor ise bu yoğunluğu karşılayabilecek donatı alanlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle bu gibi durumlarda yapı yoğunluğunun artırılması donatı alanlarının azalması ile sağlanıyorsa, kaldırılan donatı alanları yerine eşdeğer alanların ayrılması gerekmektedir. Aksi halde yoğunluk ve donatı dengesinin bozulması nedeniyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılığın meydana geldiği kabul edilmektedir. Nitekim Danıştay’ın, kararında esas aldığı bilirkişi raporunda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık sonucuna varılırken dikkate alınan hususlar arasında bu durum “... *dava konusu plan değişikliklerinin, yapı yoğunluğunu arttırması, artan yapı yoğunluğunun gerektirdiği donatıların ayrılmaması, Mevzuat gereği “kaldırılan bir donatı alanının eşdeğer bir alanda karşılanması gerektiği” yönündeki hükmünün yerine getirilmemesi...*”⁹⁸ şeklinde belirtilmektedir.

Daha açık bir örnekle ele alındığında, sağlık tesisi fonksiyonunun kaldırılması talebine ilişkin bir uyuşmazlıkta talep, Danıştay tarafından düzenleme donatı alanlarını azaltıcı nitelikte görülmekte ve kaldırılma talebine konu alana eşdeğer bir donatı alanı ayrılmadığı belirtilmektedir. Taşınmazın konut alanı şeklinde

tesis alanlarının kaldırılabilmesi veya küçültülmesi ancak bu tesislerin hitap ettiği hizmet etki alanı içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması suretiyle yapılabilir. Eşdeğer alanın ayrılmasında yüzölçümü ve konum özellikleri korunur. Bu alanların yerinin değiştirilmesinde, mevcut plandaki hizmet etki alanına göre aynı uygulama etabı veya bölge içinde kalması, yaya erişim mesafelerinin dikkate alınması ve yeni tespit edilen alanın tesisin yapılmasına müsait olması zorunludur.”

⁹⁷ Örnek kararlar için bkz. D.6.D., E. 2007/3051, K. 2009/2569, T. 17.3.2009, Lexpera. D.6.D., E. 2007/4492, K. 2009/4572, T. 22.04.2009, Lexpera. D.6.D., E. 2010/9932, K. 2014/1955, T. 12.3.2014, Lexpera. Plan değişikliği ile kaldırılacak alanın okul olanı olduğu ve yerine öngörülen alanın otopark alanı olarak öngörüldüğü uyuşmazlıkta, her iki alanın da sosyal ve teknik altyapı alanı olarak özgülennmiş olduğundan bahisle eşdeğer alan ayrılması şartının aranmasına gerek olmadığı yönünde bkz. D.6.D., E. 2008/2103, K. 2010/7033, T. 2.7.2010, Lexpera.

⁹⁸ D.6.D., E. 2008/10731, K. 2010/9081, T. 11.10.2010, Lexpera. Benzer şekilde bkz. D.6.D., E. 2015/2021, K. 2015/4642, T. 29.6.2015, Lexpera. D.6.D., E. 2008/7318, K. 2010/9080, T. 11.10.2010, Lexpera. Eşdeğer alan olarak ayrılacak alanın fiili kullanımının dikkate alınarak değerlendirme yapılması gerekliliği hk. bkz. D.6.D., E. 2015/2021, K. 2015/4642, T. 29.6.2015, Lexpera.

düzenlenmesi halinde yoğunluk artışı meydana geleceğinden ilave sosyal ve teknik altyapı alanı kullanımına ilişkin bir teklifin varlığı aranmakta, ancak böyle bir kullanıma ilişkin bir bilgi de bulunamadığından “*Bu durumda, dava konusu imar planlarında mevcut yoğunluğu artırıcı, donatı alanını azaltıcı ve bu yönüyle de mevzuata, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı nitelikteki...*”⁹⁹ denilerek “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık sonucuna ulaşılmıştır. Danıştay bu kararında yoğunluğu artıracak kullanım değişikliklerinde donatı alanları bakımından eşdeğer alan ayrılmadıysa bu konuda ilave sosyal ve teknik altyapı alanı getirilmesine ilişkin bir teklifin yer alması gerekliliğine işaret etmektedir. Dolayısıyla hem eşdeğer alan sağlanması hem de ilave alan teklifi, donatı alanları ve yoğunluk talepleri arasında bir dengenin oluşmasını sağlama işlevini üstlenmektedir. Farklı bir deyişle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğun sağlanması bakımından yoğunluk ve sosyal deneti dengesinin kurulması gerekmekte olup eşdeğer alan ve ilave sosyal ve altyapı teknik alanları söz konusu dengenin korunmasında gündeme getirilmektedir.

(7) Danıştay’ın Diğer Değerlendirme Konuları

Görüldüğü gibi oldukça geniş konularda değerlendirme ölçütleri geliştirebilmek mümkündür. Her ne kadar kullanılma sıklığı bakımından yukarıda yer verilen başlıklardaki değerlendirme ölçütlerinin gündeme getirildiğini belirtsek de yukarıda yer verilenler dışında, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından ulaşılan sonucun gerekçeleri arasında yer verilen diğer bazı durumlar söz konusudur. Bu durumlar daha az önemi haiz olmaları nedeniyle değil, Danıştay kararlarında tekrar etme sıklıklarının azlığı ve kendi içinde özellikli durumlarının tespit edilememiş olması gerekçesiyle bu başlık altında gündeme getirilmektedir. Dolayısıyla bu durumları da örnek olarak tespit etmemiz gerekirse; ilgili kurumun görüşünün alınması gerekliliği¹⁰⁰, fiili duruma uygunluk¹⁰¹, teknik gerekçe ve bilimsel

⁹⁹ D.6.D., E. 2015/7786, K. 2020/2354, T. 25.2.2020, Lexpera.

¹⁰⁰ D.6.D., E. 2008/5373, K. 2010/3363, T. 6.4.2010, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/4712, K. 2010/3626, T. 12.04.2010, Lexpera. D.6.D., E. 2011/4997, K. 2014/1935, T. 11.3.2014, Lexpera. DİDDK, E. 2017/4952, K. 2018/411, T. 14.2.2018, Lexpera.

¹⁰¹ D.6.D., E. 2015/2021, K. 2015/4642, T. 29.6.2015, Lexpera. Benzer yönde emsal karar için bkz. D.6.D., E. 2012/4982, K. 2016/1192, T. 16.3.2016, Lexpera. Aksi yönde bir emsal olarak park alanı

dayanak¹⁰² gibi gerekliliklerin de “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk bakımından yapılan değerlendirmelerde dikkate alındığını ve gerekçe oluşumuna yardımcı olabildiklerini belirtebiliriz.

Ek olarak ““Planlama Esasları” Kullanımı, Anlamı ve Kapsamı” başlığı altında incelediğimiz plan hiyerarşisi, üst ölçekli planlara uygunluk ve planların kademeli birlikteliği konuları; “planlama esasları”na tek başına yer verilen Danıştay kararları yanında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık bulunmadığının tespitinde sunulan gerekçeler arasında da yer almaktadır¹⁰³.

(8) Genel Değerlendirme

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyguluk denetiminin somutlaştığı hallere ilişkin yukarıdaki başlıklarda ele alınan unsurlar hakkında bazı genel değerlendirmelerin yapılması ihtiyacı doğmaktadır. Danıştay kararlarında somut uyumsuzluk şartları bakımından “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uyarlık sağlanıp sağlanmadığı değerlendirilmesi, yukarıda tespit edilen unsurlara uygunluğun sağlanıp sağlanmadığının incelenmesi suretiyle yapılmaktadır. Dolayısıyla söz konusu inceleme tespit ettiğimiz unsurlar kapsamında yapılacak denetimi ifade etmektedir. Şimdilik tespit edilen bu unsurlar, elbette yeni uyumsuzluk konuları dolayısıyla yeni inceleme başlıklarının da gündeme getirilmesine ya da yer

şeklindeki düzenlemeye ilişkin “... taşınmazda fiilen var olan yapı özelinde değil, bölge için dava konusu plan kararı ile yeni getirilen konut ve ticaret işlevinin ihtiyacı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.” şeklindeki yaklaşım yeni bir ihtiyaç karşısında fiili durumun göz ardı edilebileceğini göstermektedir, karar için bkz. D.6.D., E. 2012/383, K. 2015/1073, T. 25.2.2015, Lexpera.

¹⁰² D.6.D., E. 2018/3245, K. 2018/6861, T. 18.09.2018, Lexpera. D.6.D., E. 2011/4997, K. 2014/1935, T. 11.03.2014, Lexpera. Belirli bir alanın “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı Sınırı” olarak belirlenmesine ilişkin işlemin dava konusu edildiği bir uyumsuzlukta “...sınırın nesnel, teknik ve bilimsel veri, tespit ve analizlere dayandırılmamış olması nedeni ile dava konusu işlemin şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırı olduğu...” şeklindeki tespit için bkz. D.6.D., E. 2018/4249, K. 2020/884, T. 4.2.2020, Lexpera.

¹⁰³ D.6.D., E. 2015/3545, K. 2015/4484, T. 25.6.2015, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2006/5903, K. 2009/10860, T. 09.11.2009, Lexpera. D.6.D., E. 2008/5373, K. 2010/3363, T. 6.4.2010, Lexpera. Nazım imar planının ilgili taşınmazlar bakımından iptali talebine ilişkin bir uyumsuzlukta plan, nazım imar planı iptali talep edilmeyen çevre düzeni planına uygun hazırlandığı gerekçesiyle şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı görülmemiştir, karar için bkz. D.6.D., E. 2007/3461, K. 2009/3105, T. 25.03.2009, Lexpera. Planlar arasındaki uyumun bulunmadığı, tarımsal üretimin olumsuz etkilenebileceği gerekçeleriyle çevre düzeni planının ilgili kısmının; mevzuata, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun bulunmadığı yönündeki karar için bkz. D.6.D., E. 2011/8431, K. 2015/1353, T. 9.3.2015, Lexpera.

verdiğimiz başlıkların altında yer alarak unsurların yeniden ve farklı bir biçimde yorumlanmasına engel teşkil etmeyecektir.

Yukarıda yer verdiğimiz örnekler incelendiğinde, somut uyuşmazlığın ortaya çıkardığı çeşitli durumlara ilişkin değerlendirmeler yapılarak bir sonuç ifadesi biçiminde “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uyarlık olup olmadığı”nın ifade edildiği ortaya çıkmaktadır. Danıştay bu sonuca ulaşırken somut uyuşmazlıkta uyuşmazlığın sağladığı koşullar ile bilirkişi raporları aracılığıyla ortaya çıkarılan durumları incelemektedir. Bu kapsamda kararlarda çeşitli şekillerde tekrar ederek incelenen durumları inceleyerek, “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluk ya da aykırılık” sonucuna varılmasında dikkate alınan unsurları tespit etmeye çalıştık. Ancak vurgulanmalıdır ki tespit ettiğimiz söz konusu unsurlar, değişen ve gelişen dünyada koşulları farklı yeni bir uyuşmazlıkta, bahsedilen unsurların dışında yeni bir unsurun ortaya çıkmasına engel değildir, aksine “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramı sınırlandırılmamış içeriği ile bu öngörüü içinde barındırmaktadır.

Değinilmesi gereken bir başka husus ise genellikle kararlarda somut uyuşmazlığın tek bir kriterden ziyade birden fazla kriterin bir arada kullanımıyla çözülebilmesidir.

Danıştay kararları da incelendiğinde, somut uyuşmazlıklarda genel itibariyle birden fazla kriterin ortaya çıkardığı durumların incelendiği görülmektedir¹⁰⁴. Örnek vermek gerekirse; “bütünlük kriteri ile birlikte ulaşım bakımından ihtiyaç duyulması”¹⁰⁵, “ihtiyaç kriteri ile birlikte fiili durum”¹⁰⁶, “yapılaşma koşulunun ıslık, rüzgar ve kentsel siluet bakımından olumluluğu kriteri ile eşdeğer alan ayrılması kriteri”¹⁰⁷, “hakim forma uygunluk kriteri ile birlikte ihtiyaç, plan bütünlüğü, üst

¹⁰⁴ Karar gerekçeleri incelendiğinde tek bir kriter ile de karar verilebildiği görülmektedir. Ancak bu durumun genel kullanım niteliğinde olmadığı kanaatindeyiz. Örneğin uyuşmazlık konusu parselde yeşil alana ihtiyaç duyulması gerekçesi sunularak ihtiyaç kriteri üzerinden, kullanım kararının “şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına” uygun olduğu sonucuna varıldığı yönündeki karar için bkz. D.6.D., E. 2008/6508, K. 2010/5376, T. 25.05.2010, Lexpera.

¹⁰⁵ D.6.D., E. 1993/1285, K. 1994/169, T. 20.1.1994, Lexpera.

¹⁰⁶ D.6.D., E. 2015/2021, K. 2015/4642, T. 29.6.2015, Lexpera.

¹⁰⁷ D.6.D., E. 2010/9932, K. 2014/1955, T. 12.03.2014, Lexpera.

ölçekli plana uygunluk kriterleri”¹⁰⁸, “üst ölçekli planlara uygunluk, plan ve ulaşım bütünlüğü, ilgili kurum görüşlerinin alınması, ihtiyaç, bilimsel dayanak ve veri kriterleri”¹⁰⁹ birlikte kullanılarak neticeye varılmaktadır. Bu durum da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımında Danıştay’ın farklı inceleme konularının birleşiminden yararlanarak tek bir inceleme konusu ile sonuca ulaşmamasını ve kullanımın çatı niteliğini göstermesi dolayısıyla dikkat çekicidir.

B. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” İfadesinin Danıştay Kararlarında Yer Alma Biçimleri

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin yapılan değerlendirmeler Danıştay kararlarında çeşitli şekillerde nitelendirilmektedir. Aslında bu nitelemelerin tamamı, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın “incelenmesinin gerekli bir ölçüt” olduğunu vurgulamakta ve söz konusu incelemenin işlevine işaret etmektedir. Aşağıda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın üç kısma ayırdığımız yer alma biçimleri açıklanacaktır.

1. İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Gözetilmesi Zorunlu Kriter Yaklaşımı

Danıştay’ın imar planlarına ilişkin uyuşmazlıklarda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı, “incelenmesi gerekli bir kavram” olarak gördüğü çalışmanın daha önceki kısımlarında vurgulanmıştı. Keza “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” çerçevesinde kamu yararı, üstün kamu yararı, planlamanın genelliği ve bütünlüğü, çevreye uygunluk gibi diğer bazı konular da gündeme getirilerek bir inceleme, değerlendirme yapılması gerektiği vurgulanmakta, bu kapsamda çoğu zaman bilirkişilere başvurulması gerekli görülmektedir¹¹⁰. Bu başlık altında incelenme gerekliliğinin Danıştay kararlarında vurgulanan niteliği değerlendirilecektir.

¹⁰⁸ D.6.D., E. 2015/3545, K. 2015/4484, T. 25.6.2015, Lexpera

¹⁰⁹ D.6.D., E. 2011/4997, K. 2014/1935, T. 11.03.2014, Lexpera.

¹¹⁰ D.6.D., E. 2009/7442, K. 2011/879, T. 18.04.2011, DD., S. 127, s. 219-211. Benzer yöndeki karar için bkz. D.6.D., E. 1990/327, K. 1990/1427, T. 25.6.1990, DD., S. 81, s. 193-195.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na kriter niteliğiyle yer verilen kararlarda aynı zamanda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında bir inceleme yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Şöyle ifade etmektedir: *“İmar planlarının yargısal denetimi sırasında; şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin gözetilmesi zorunludur.”*¹¹¹

Görüldüğü gibi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” Danıştay kararlarında “kriter” olarak nitelenebilmekte ve imar planlarına ilişkin uyumsuzluklarda hakkında değerlendirme yapılması gerektiği belirtilmektedir. Ancak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kullanımının gerçek anlamda bir kriter olduğunu söyleyemeyiz. Önceki kısımlarda yaptığımız açıklamalarda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğun belirli unsurlar/kriterler ile ortaya çıkarılabildiğinden bahsetmiştik. Dolayısıyla kendisi bir kriter işlevi görmekten ziyade belirli unsurların varlığı halinde varılan sonucun nitelenme biçimidir. Danıştay’ın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı bir kriter olarak niteliği, göz ardı edilemezliğini ortaya koyan bir vurgu niteliğindedir.

2. Hukuka Uygunluk ya da Aykırılık Yerine Kullanıldığı Yaklaşım

Danıştay “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” kullanımını doğrudan gerekçe olarak kullanmakta, kullanıma uygunluk ya da aykırılık durumunu doğrudan hukuka uygunluk ya da aykırılığın tespiti olarak kabul etmektedir. “Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ifadesinin önemli bir özelliği; idari yargı yerlerinin karar metinlerinde yer verilen bir tespitin/ bir ölçütün ötesinde, aşağıda örneklerini

¹¹¹ D.6.D., E. 2007/5824, K. 2009/6553, T. 02.06.2009, Lexpera. Benzer yönde kararlar için bkz. D.6.D., E. 1998/4628, K. 1999/4900, T. 19.10.1999, Lexpera. D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T.17.6.1997, DD., S. 95, s. 353-356. D.6.D., E. 1998/4967, K. 1999/4903, T. 19.10.1999, Lexpera. D.6.D., E. 1998/6752, K. 2000/4201, T. 22.6.2000, Lexpera. D.6.D., E. 2016/6002, K. 2020/1164, T. 5.2.2020, Lexpera. Bahsi geçen kriterlere ve olgulara ek olarak üstün kamu yararı ilkesinin de gözetilmesi gerektiği şöyle ifade edilmektedir: *“Ayrıca imar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanısıra özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olgular nedeniyle “üstün kamu yararı” ilkesinin de gözetilmesi zorunludur.”* bkz. D.6.D., E. 2007/8058, K. 2009/12254, T. 18.12.2009, Lexpera. Benzer şekilde bkz., D.6.D., E. 1998/2072, K. 1999/6209, T. 7.12.1999, DD., S. 103, s. 522-531.

inceleyeceğimiz şekilde doğrudan kararların sonuç kısmında yer alarak hukuka uygunluğu/aykırılığı ya da davanın yasal dayanağının varlığı/yokluğunu gerekçelendirme niteliğini haiz olmasıdır.

Danıştay'ın söz konusu kararlarındaki hüküm kısımları incelendiğinde hem hukuka uygunluk hem de hukuka aykırılık neticesine ulaşırken “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na yer verdiği görülmektedir. Nitekim “*şehircilik ilkeleri, planlama esasları ile kamu yararına dolayısıyla hukuka uyarlık görülmemiştir.*”¹¹² ya da “*...şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.*”¹¹³ şeklinde ifade edebilmektedir. Benzer bir ifadeye başka bir kararında “*...anılan düzenleme uyarınca da 5 m’lik yol oluşturulmasının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olduğu sonucuna ulaşıldığından, dava konusu işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmesi gerekirken, aksi yönde verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir.*”¹¹⁴ şeklinde yer vermektedir.

Bazı durumlarda ise Danıştay “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık bulunmamasını yasal dayanak yokluğunun gerekçesi olarak sunabilmektedir. Bir kararında “*...imar hattını düzelten dava konusu imar planı değişikliğinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırılık bulunmadığından yasal dayanağı olmayan davanın reddi gerekirken...*”¹¹⁵ şeklinde

¹¹² “Bu durumda, denize dik inen yolun kıyıya erişim yönünün dava konusu planlarla değişmesi yolunda tesis edilen işlemde, bölgenin turizm merkezi işlevi de göz önünde tutulduğunda şehircilik ilkeleri, planlama esasları ile kamu yararına dolayısıyla hukuka uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, dava konusu imar planı değişikliğinin **iptaline**, ...” D.6.D., E. 2008/10717, K. 2010/11383, T. 15.12.2010, Lexpera. Benzer yönde bkz. “Bu durumda yargı kararlarının gerekçeleri dikkate alınmadan ve iptal edilen planlama kararlarının hemen hemen aynı şekilde tekrarı niteliğinde olan dava konusu imar planlarında şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına, dolayısıyla hukuka uyarlık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu imar planlarının **İPTALİNE**, ...” D.6.D., E. 2011/2744, K. 2015/2126, T. 7.4.2015, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/710, K. 2010/1084, T. 05.02.2010, Lexpera.

¹¹³ “Bu durumda, bilirkişi raporunun ve dosyada yer alan bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, dava konusu 1/5000 ölçekli nazım imar planı revizyonu ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı revizyonunun, davacının parseline ilişkin bölümünde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, **davanın reddine**, ...” D.6.D., E. 2006/7179E., K. 2010/5983, T. 11.6.2010, Lexpera. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/6121, K. 2011/5804, T. 28.12.2011, Lexpera.

¹¹⁴ D.6.D., E. 2008/10806, K. 2010/8932, T. 06.10.2010, Lexpera.

¹¹⁵ DİDDGK, E. 1993/721, K. 1994/618, T. 4.11.1994, DD., S. 90, s. 152-155.

yer vermiştir. Görülmektedir ki mevzuata uygunluğun gerekçesi olarak da kavram gündeme getirilebilmektedir. Farklı bir deyişle doğrudan yasal dayanağı ve hukuka uygunluğu sağlayan gerekçe olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” Danıştay kararlarında yer almaktadır.

Danıştay başka bir yaklaşımında ise ilk derece mahkemesi kararının isabetini değerlendirirken plan bütünlüğünün bozulacağını da ifade ederek, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından kötü örnek oluşmasını gerekçe olarak göstermektedir: *“Bu durumda, imar planıyla belirlenmiş yapılaşma koşullarını açıklayıcı, belirleyici ve bütünleyici nitelikte olduğu tartışmasız bulunan dava konusu plan notunun bazı yapılar için uygulanması bazı yapılar için ise uygulanmamasının plan bütünlüğünü ve dengesini bozacağı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından kötü örnek oluşturacağı açık olduğundan aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.”*¹¹⁶ Farklı bir söylemle, kararın isabetini belirleme noktasında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” açısından kötü örnek oluşturabilecek uygulamaların yokluğu gerekmektedir.

3. Amaç Yönünden Gündeme Geldiği Yaklaşım

İmar planlamasının amacı kamu yararadır ve hazırlanmasında ve değiştirilmesinde kamu yararının esas alınması gerekmektedir¹¹⁷. İmar planlarının yargısal denetiminde amaç yönünden yapılan değerlendirmede kamu yararı bakımından inceleme yapılmaktadır. Ancak bu inceleme, idari işlemin amaç unsuru değerlendirmesi ile karıştırılmamalıdır. Keza bu bakımdan çalışmada kamu yararına ilişkin değerlendirme aşağıda yer verdiğimiz emsal kararlarda yer aldığı üzere “amaç yönünden yargısal denetim” olarak nitelendirilmektedir. Burada dikkat çeken husus, Danıştay’ın söz konusu kararlarda amaç denetimini ifade ederken, imar planlarında bulunması gereken bazı özellikleri vurgulayarak bir çerçeve alan belirlemesi ve

¹¹⁶ D.6.D., E. 2003/5866, K. 2005/2170, T. 13.4.2005, Lexpera. Benzer yönde bkz. “...bu suretle plan bütünlüğünü ve dengesini bozacağı, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından kötü örnek oluşturacağından aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.” D.6.D., E. 2011/7559, K. 2015/3548, T. 28.5.2015, Lexpera.

¹¹⁷ Oğuz Sancakdar, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirilmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayıncılık, 1996, s. 67.

ardından denetimin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılması gerekliliğine işaret etmesidir. Danıştay’ın bir uyuşmazlığı incelerken amaç yönünden yargısal denetimini belli bir formül ile açıklaması, imar planlarının incelenmesinde kamu yararının gerekliliğine işaret ederken, diğer taraftan kamu yararının belirginleştirilmesi şeklindeki ihtiyacın karşılanmaya çalışıldığını söyleyebiliriz.

Danıştay aşağıdaki örneklerde görüleceği üzere plan değişikliklerinin amaç yönünden denetiminde, denetimin oldukça ayrıntılı olarak içeriğini ortaya koymaktadır. Danıştay’ın amaç yönünden bahsedilen özellikli denetimi, imar planlarının değişikliğini konu edinen davalar bakımından gündeme getirilmektedir. Bunun yanında “sosyal ve teknik alanların kaldırılmasını” konu edinen uyuşmazlıklarda ise amaç yönünden denetimi ayrıca belirlediğinden, özellikli nitelikteki bu yaklaşım da ayrıca değerlendirilecektir.

Danıştay plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetiminde ele alınması gereken hususları belirleyerek kamu yararına uygun olup olmadığının incelenmesi gerektiğini belirtmektedir. Burada dikkat çeken konu, Danıştay’ın bir anlamda uyuşmazlığı irdelerken bu şekilde bir çerçeve çizmesinin ardından olay bakımından değerlendirme yaparken “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na göre inceleme yaparak bir sonuca varmasıdır. Dolayısıyla teorik olarak imar planı değişikliklerinin yargısal denetiminde amaç unsuru bakımından irdeleme yapılması gerektiğini belirtirken, uygulama kısmında şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluk ya da aykırılık üzerinden yapılan değerlendirmeye göre bir sonuca varılmaktadır. Örnek karar olarak incelediğimiz uyuşmazlıkta, alanda ortaöğretim tesis alanının çekme mesafelerinin kaldırılmasına yönelik imar planı değişikliği işleminin iptali talebiyle açılan davada Danıştay kamu yararı şeklindeki amaç bakımından plan değişikliğine ilişkin irdeleme yöntemini aşağıdaki gibi belirleyerek, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları çerçevesinde sonuca aşağıdaki şekilde varmıştır:

“Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları, zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden

yargısal denetimi, bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi, planlanan alanın özel niteliklerinin yanı sıra plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre yapılaşma koşulları, ulaşım, trafik gibi ilişkileri kapsamlı bir biçimde ele alınarak, plan değişikliklerinde kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması suretiyle yapılmaktadır.

Uyumsuzlukta, bitişik nizam yapılaşma koşullarına sahip konut kullanımında kalan davacıya ait taşınmazın bulunduğu adada ve davacının taşınmazına bitişik konumda yer alan ve aynı yapıya nizamının devamı niteliğinde teşekkül edemeyecek olan okul alanına ilişkin öngörülen çekme mesafelerinin kaldırılmasına yönelik dava konusu plan değişikliğinin yukarıda açıklanan amaç ve yönetime aykırı olarak, usulsüz yapılan yapıları yasal hale getirmek amacıyla sonradan tesis edildiği anlaşıldığından dava konusu işlemde planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uyarlık görülmemektedir.”¹¹⁸

Kararda çekme mesafelerinin kaldırılmasına yönelik plan değişikliğinin belirtilen amaç ve yönetime aykırı olarak, usulsüz yapıları yasal hale getirmek amacıyla sonradan tesis edildiğinin anlaşıldığı ve bu gerekçe ile planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uyarlık görülmediği sonucuna varılmıştır. Görüldüğü gibi Danıştay yalnızca bilirkişi raporuna dayanarak karar vermemekte, raporda yer alan verileri imar planlarının amaç unsuru bakımından belirlediği yönetime göre değerlendirerek “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık sonucuna ulaşmaktadır. Dolayısıyla plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi neticesinde varılan sonuç, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluk ya da aykırılığın gerekçesi olarak kabul edilebilmektedir.

Danıştay’ın bu genel yöntem yanında özel olarak yer verdiği “sosyal ve teknik altyapı alanlarına” ilişkin imar planı değişikliklerinde gerekli yöntemi amaç

¹¹⁸ D.6.D., E. 2013/8326, K. 2017/11820, T.27.12.2017, Lexpera. Benzer yönde amaç yönünden değerlendirme yapılması gerektiği belirtilerek şehircilik ilkeleri ve planlama esasları bakımından uyumsuzluk konusunu değerlendiren kararlar için bkz. D.6.D., E. 1998/7240, K. 1999/6551, T.14.12.1999, Lexpera. D.6.D., E. 1987/1544, K. 1988/1708, T.27.12.1988, Lexpera. D.6.D., E. 2012/4110, K. 2013/917, T. 18.2.2013, Lexpera.

bakımından tekrar değerlendirdiği kararları bulunmaktadır. Ancak bu kararlarında söz konusu alanlara ilişkin değişikliğin zorunluluk nedenlerinin irdelenmesi ile yapılması gerektiğini belirterek hemen ardından belli örnekler vermekte, belirli bir sınırlama yapmadan kamu yararına uygunluk bakımından değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Her ne kadar kararda doğrudan amaç bakımından bir kamu yararı değerlendirilmesi ile sınırlı olarak belirtilmemişse de, ifade bu şekilde yorumlanmaya da açıktır.

Örnek olarak incelediğimiz kararda, sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinde amaç yönünden yargısal denetim vurgulanmakta, bu denetimden sonra planlanan yörenin tümü dikkate alınarak alandaki ilgili ilişkilerin tümüyle değerlendirilmesi suretiyle kamu yararı doğrultusunda irdeleme yapılması gerektiği belirtilmektedir. Bu inceleme sürecinin tamamında belirtilen hususlar ise sonuç olarak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluk ya da aykırılık denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır:

“Anılan ölçütlerle göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörölen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinde amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacaktır. Bu irdelemeden sonra sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütönlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.

Dava.... sayılı taşınmazla ilgili olarak yapılan imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmış olduğuna göre, mahkemece bu değişikliğin yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığı yönünde incelenmesi

gerekirken, ... yönetmelik hükümlerine göre incelenerek karar verilmesinde mevzuata uyarlık görülmemiştir.”¹¹⁹

Yukarıda yer verilen kararda belirli bir taşınmazın konut ve ağaçlandırılacak alan şeklinde düzenlenmesine ilişkin plan değişikliğinin iptali talebiyle açılan davada, ilk derece mahkemesinin düzenleme ortaklık payını aşması gerekçesiyle hukuka aykırılık sonucuna ulaşması karşısında yüksek mahkeme tarafından amaç yönünden bir denetim yapılarak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı irdelemesinin yapılması gerektiği belirtilmekte ve bozma kararı verilmektedir.

C. “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları”nın Plan Hiyerarşisi ve Üstün Kamu Yararı Kavramlarıyla İlişkisi

Çalışmanın “” Planlama Esasları” Kullanımı, Anlamı ve Kapsamı” başlıklı kısmında incelediğimiz gibi, plan hiyerarşisine uygunluk Danıştay kararlarında çoğu kez planlama esasları kapsamında ele alınabilmekte¹²⁰ ve “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğun tespitinde bir ölçüt olarak incelenmektedir. Ancak “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” kullanımı ile plan hiyerarşisinin kurduğu ilişki tek bir biçimde ortaya çıkmamaktadır. Plan hiyerarşisine uygun olmayan bir plan ya da plan değişikliği “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun olabilir ya da bir plan ya da plan değişikliği hakkında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”

¹¹⁹ D.6.D., E. 1997/32, K. 1998/442, T.21.1.1998, Lexpera. Benzer yönde bkz., D.6.D., E. 2009/7442, K. 2011/879, T. 18.04.2011, DD., S. 127, s. 219-211. D.6.D., E. 2007/8058, K. 2009/12254, T. 18.12.2009, DD., S. 124, s. 253-256.

¹²⁰ Nitekim üst plana uygunluğun her zaman “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” kapsamında ifade edildiği, bağımsız bir kullanımı karşılamadığı söylenemez. Örneğin Danıştay üst ölçekli planda bulunmayan bir düzenlemenin alt ölçekli planda yer alması halinde iptal gerekçesinin planların kademeli birlikteliğine aykırılık şeklinde belirlenmesi gerektiğini ifade ederek, “şehircilik ilkeleri, planlama esasları, imar mevzuatı ve kamu yararına aykırılık” olarak sunulan idare mahkemesinin karar gerekçesini onaylamamıştır. Kararda şöyle ifade edilmektedir: “*Mahkemece ... şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, imar mevzuatına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptal kararı verilmiş ise de, söz konusu yol 1/5000 ölçekli üst ölçekli planda bulunmadığından planların kademeli birlikteliğine aykırı olduğundan bu nedenle iptali gerektiğinden söz konusu karar sonucu itibarıyla doğrudur.*” D.6.D., E. 2013/8983, K. 2015/1290, T. 4.3.2015, Lexpera. Nitekim idare mahkemesince üst plana uygunluk kavramı kapsamında değerlendirilmekte ve üst plana aykırılık neticesinde şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına da aykırılık sonucuna ulaşılrken, Danıştay mevzuat gereği üst ölçeğe uyum ilkesi bakımından değerlendirme yaparak, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na değinmeden hüküm tesis edebilmektedir, emsal kararlar için bkz. D.6.D., E. 1999/1663, K. 2000/3194, T. 22.5.2000, DD., S. 105, s. 326-328. D.6.D., E. 1989/2996, K. 1989/2863, T. 25.12.1989, DD., S. 78-79, s. 305-308.

bakımından bir denetim yapılmadan plan hiyerarşisine uygunluk olup olmadığı konusunda bir kanaate varılarak hüküm tesis edilmesi de hukuka aykırı görülebilmektedir. Özellikle eski tarihli Danıştay kararlarında rastladığımız bu özellikli durumlar aşağıda ele alınacaktır.

Danıştay'ın 1979 tarihli bir kararında üst ölçekli plana uygunluğun sağlanmadığı durumlarda nazım imar planından farklılıklar taşıyan tatbikat planı değişikliği “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” açısından uygun bulunabilmektedir. Örnek uyuşmazlık, nazım planda yeşil alan ve okul alanı olarak ayrılan uyuşmazlık konusu taşınmazın üç yıl sonra tatbikat planında fabrika depolama alanı ve okul olarak belirlenmesine ilişkin tatbikat planı değişikliğinin ilgili taşınmaza ilişkin kısmının iptali taleplidir. Bilirkişi raporunda öncelikle planlama sürecine ilişkin bilgiler verilerek sürecin bütüncüllüğüne işaret edilmiş, tatbikat planındaki arazi kullanım farklılığının planlama sürecinin ve biliminin doğal bir özelliği gereği olduğu, temelinde nazım ve tatbikat planlarının kesinleşmeleri arasında uzun bir sürenin geçtiği tespitleri yer almış ve sonuç olarak farklılıklar çelişki olarak nitelendirilmemiştir. Danıştay bilirkişi raporu doğrultusunda karar vererek değişikliği “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun” bulunduğunu şöyle ifade etmektedir: *“Tatbikat planlarının Nazım planlara uygun olarak düzenlenmesi kural ise de, dava dosyasındaki bilgi ve belgelerle bilirkişi raporunun birlikte incelenmesinden Tatbikat planı ile dava konusu parselde öngörülen değişikliğin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun bulunduğu anlaşılmıştır.”*¹²¹ Dolayısıyla tatbikat planıyla getirilen kullanım üst planda yer almamasına rağmen “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” uygun bulunmuştur.

Danıştay, 1988 tarihli bir kararında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” doğrultusunda bir inceleme yapılmayıp doğrudan planlar arasında uyuma göre karar verilmesini isabetli bulmamıştır. Söz konusu uyuşmazlıkta 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarının iptali talepli davada sunulan bilirkişi raporunda planların; merkezi iş alanının esas bakımından fonksiyon değişikliğine uğratarak

¹²¹ Tatbikat planlarının nazım plana uygun olarak yapılması gerektiği, dava konusu planın ise nazım planda öngörülen kullanımdan farklı bir kullanım getirdiği gerekçesiyle sunulan azlık oyu dikkat çekmektedir. D.6.D., E. 1979/2590, K. 1982/463, T. 10.3.1982, DD., S. 48-49, s. 133-136.

yeşil alan haline getirilmesi ile 1/50.000 ölçekli Metropoliten Plana aykırı bir durum gösterdikleri belirtilmiş, bu doğrultuda idare mahkemesince imar planlarının ilgili kısmı iptal edilmiştir. Danıştay öncelikle nazım imar planlarıyla uyumsuzluk içinde olan metropoliten planının genel, soyut ve sadece ana kararları gösterebilen ilk plan niteliğinde olduğunu belirterek, merkezi iş alanı içinde yeşil alan olarak düzenleme yapılmasının yeterli olması halinde, “şehircilik ve planlama ilkeleri”ne uygunluk sağlanıp sağlanmadığı sorusunun cevaplandırılmadığını belirtmektedir. Danıştay, idare mahkemesinin yalnızca plan kademeleri arasındaki uyumun dikkate alınarak karar vermesini eksik bulduğunu şöyle ifade etmektedir:

“... 1/50.000 ölçekli imar planında Merkezi İş Alanının (M.İ.A.) kapladığı geniş bölüm ve planın raporu göz önüne alınarak genel (M.İ.A.) karakteri ve fonksiyonu bozulmaksızın bu alan içerisinde yeşil alan olarak düzenleme yapılması mümkün ise de; M.İ.A. içerisindeki konumu ve özelliği dikkate alınarak yeşil alana ayrılmasıyla geriye kalan kısmın M.İ.A. olarak kullanılmasının yeterli olup olmayacağı, tüm düzenleme alanında ne miktarda yeşil alan ayrıldığı takdirde M.İ.A. içindeki diğer genel kullanımlarla birlikte fonksiyonunun bozulmayacağı hususlarında bilirkişi raporunda herhangi bir açıklama yer almadığı gibi, M.İ.A. içinde yeşil alan olarak ayrılmasının yeterli olduğunun kabul edilmesi halinde bu düzenlemede şehircilik ve planlama ilkelerine uyarlık bulunup bulunmadığı sorusunun cevabına da yer verilmemiştir.

(...)

Zira, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi işlemi, yaşayan bir kent olgusunun iyiye yöneltilmesi amacıyla tesis edildiğine göre, sadece plan kademeleri arasındaki uyum gerekçesiyle yetinen bilirkişi raporu yeterli ve karar vermeye dayanak alınabilecek nitelikte görülmemiştir.”¹²²

Plan hiyerarşisi gibi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın farklı şekilde ele alınmasına neden olan bir diğer kavram üstün kamu yararıdır. Üstün kamu yararı imar planlarının yargısal denetiminde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve diğer

¹²² D.6.D., E. 1988/1007, K. 1988/1362, T. 17.11.1988, DD., S. 74-75 s. 351-357.

olgularla beraber incelenmesi gereken kriterler arasında doğrudan gösterilmektedir¹²³. Bunun yanında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğun gerekçesi olarak kabul edilebilmekte ya da üstün kamu yararı niteliğindeki hizmetlerin faaliyet alanlarına ilişkin imar planı değişikliklerinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılacak denetimi esnetebilmektedir. Örneğin yapılaşma koşulları daha esnek olarak değerlendirilebilmekte ya da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” yönünden değerlendirme yapılmadan hüküm tesis edilebilmektedir. Bu kısımda inceleyeceğimiz Danıştay kararları ikinci durumu içermektedir.

Örnek olarak ele aldığımız uyuşmazlık konusu taşınmazın “özel sağlık alanı” fonksiyonuna ayrılmasını ve yapılaşma hakkına ilişkin uygulama ve nazım imar planı değişikliğini konu edinen davada Danıştay, sağlık hizmetlerinin etkin ve yaygın şekilde yürütülmesine yönelik tasarrufların üstün kamu yararı taşıdığını ve üstün kamu yararı varlığında şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluğun söz konusu olduğunu *“Bu bağlamda, hastane binalarında yürütülecek hizmetin niteliği gereği ve hizmete uygun yapılaşma koşulları belirlenmesinde “Üstün Kamu Yararı” ilkesinden hareketle şehircilik ilkeleri ile planlama esaslarına aykırı bir yön bulunmadığı”*¹²⁴ şeklinde ifade etmektedir. Her ne kadar bilirkişi raporunda ayrıcalıklı yapılaşma hakkına sebep olunduğu belirtilse de yapılaşma koşullarının çevreden farklı olarak belirlenmesi, üstün kamu yararının bir gereği olarak kabul edilmiş ve “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırılık bulunmamıştır.

Nitekim demiryolu ve spor alanlarının park, yol ve akaryakıt-LPG istasyon alanları şeklinde değişikliğini öngören nazım ve uygulama imar planı revizyonlarının

¹²³ “İmar planlarının yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanısıra özelliği itibarıyla imar planının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olguların yanısıra “üstün kamu yararı” ilkesinin de gözetilmesi zorunludur.” Bkz. D.6.D., E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.6.1997, Lexpera. Benzer şekilde bkz. D.6.D., E. 2007/8058, K. 2009/12254, T. 18.12.2009, Lexpera.

¹²⁴ D.6.D., E. 2013/1015, K. 2014/2428, T. 28.03.2014, DD., S. 136, s. 204-211. Benzer yönde bkz. D.6.D., E. 2008/12235, K. 2010/9115, T. 12.10.2010, Lexpera. Kararda “...yoğunluğu artırıcı hiçbir inşaatın plana rağmen yapılmasını mümkün kılan bir düzenlemenin mevzuatta yer almadığı, bu sebeple kamusal amaçlı binaların daha yüksek yapılabileceğinin kabulunun şehircilik ve planlama ilkeleriyle bağdaşmayacağı...” görüşündeki karşı oy yazısı dikkat çekicidir. Tamamlayıcı işlevi bakımından örnek olarak bkz. D.6.D., E. 1998/2072, K. 1999/6209, T. 7.2.1999, Lexpera.

dava konusu yapıldığı bir uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesi değişikliği şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun görürken, Danıştay davacı kuruluşun gördüğü hizmetin üstün kamu yararı niteliğinde kabul edilmesinden hareketle taşınmaza duyulan ihtiyacı önceleyerek hüküm tesis etmekte, mevzuat ve hukuki güvenlik ilkelerini gerekçe olarak göstermektedir: *“Demiryolu ulaşımının yolcu ve yük taşımacılığında kent içi, kentler arası ve ülkeler arası boyutuyla kitle halinde ve yüksek taşıma kapasitesi ile öne çıkan özelliği karşısında, davacı Kuruluş tarafından sunulan bu hizmetin üstün kamu yararı niteliği taşıması karşısında, yukarıda sözü edilen mevzuat çerçevesinde faaliyet yönünden kurumun yürüttüğü hizmetin niteliği dikkate alınmadan, hukuki güvenlik ilkelerini ihlal edecek biçimde söz konusu taşınmazın davacı Kuruluşun amaç ve hedefleri dışında kullanılması sonucunu doğuran imar planıyla gerçekleştirilen dava konusu değişiklikte hukuka uyarlık görülmediğinden, davanın reddi yolundaki mahkeme kararında isabet bulunmamıştır.”*¹²⁵

D. Mevzuat Kapsamında “Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları” Kullanımının İşlevi

İmar planlarının yargısal denetimi sırasında; mevzuat hükümleri kapsamında karar verilmesinin eksik görüldüğü, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında inceleme yapılarak karar verilmesi gerekliliğine işaret eden Danıştay kararları bulunmaktadır. Bu durum özellikle mevzuatta öngörülen teknik koşullar ve standartlara uygunluğun sağlanmasının yeterli görülmediği, bazı durumlarda ise uygunluk sağlanmasa dahi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılan değerlendirme ile göz ardı edilebilmelerinin kabul edilmesi nedeniyle önem kazanmaktadır.

Mevzuatımızda imar planlarına ilişkin çeşitli alanların özelliklerine göre çeşitli standartlar belirlenmiştir¹²⁶. Bunlar park, okul ya da binalara ilişkin rakamlarla

¹²⁵ D.6.D., E. 2010/279, K. 2014/397, T. 27.1.2014, Lexpera. Benzer şekilde bkz. D.6.D., E. 2007/2067, K. 2009/4469, T. 21.4.2009, Lexpera.

¹²⁶ Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nin “Standartlar” başlıklı 11. m./1. f.: *“İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde*

sabit olarak belirlenmiş standartları göstermektedir. Danıştay kararları incelendiğinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılan değerlendirmeler ile söz konusu standartlar adeta aşılabilmektedir. Örneğin bir mahallede kişi başına yeşil alan miktarı belirlenen standarttan düşük olsa da; diğer yakın mahallelerdeki yeşil alanların kullanılabilir yürüme mesafesinde kabul edilmeleri nedeniyle uyumsuzluk konusu parselin yeşil alan olarak düzenlenmesine gerek olmadığı, aynı zamanda yer bakımından yeşil alanlarda sürekliliğin sağlanması ilkesinin uyumsuzluk konusu taşınmaz ile sağlanamayacağından konumu bakımından uygun olmadığı gerekçeleri “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında sunulmaktadır¹²⁷. Dolayısıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında ihtiyacın farklı şekillerde (yakın mesafedeki komşu mahallelerde bulunan yeşil alanlardan) karşılanabilmesi ve düzenleme yapılmak istenen taşınmazın konumu itibarıyla uygun görülmemesi, mahalledeki yeşil alan miktarı yeterli olmasa da, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında taşınmazın yeşil alan olarak düzenlenmesi kabul edilmemiştir.

Mevzuatta öngörülen standartların sağlanıp sağlanmadığının tek başına değerlendirme konusu yapılması hüküm tesisi bakımından Danıştay tarafından yeterli görülmemekte ve bu durum şu şekilde açık olarak ifade edilmektedir: “Öte yandan, taşınmazın park alanına ayrılmasına ilişkin imar planı hakkında sadece söz konusu bölgede yaşayan nüfusa karşılık olarak yeterli miktarda yeşil alan ayrılıp ayrılmadığı incelenerek hüküm kurulduğu, yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine göre, öngörülen kullanım kararının, bütüncül bakış açısıyla üst ölçekli planlara, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığı

tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulur.”

3. f.: “Planda yerleşik alan olarak belirlenen alanlarda yapılacak imar planı revizyon ve değişikliklerinde, bu yönetmelikte belirtilen eğitim, sağlık ve ibadet kullanımlarına ilişkin asgari alan büyüklüğünün karşılanamaması durumunda ilgili kamu kurum ve kuruluşunun teklifi doğrultusunda veya görüşü alınarak alan büyüklüğü plan ile belirlenir.”

¹²⁷ D.6.D., E. 1995/7338, K. 1996/3659, T. 19.9.1996, Lexpera. Benzer yönde D.6.D., E. 2014/6450, K. 2015/4779, T. 1.7.2015, Lexpera. İdare mahkemesi kararının dayanağı bilirkişi raporunda park, dinlenme ve dini tesis alanlarının asgari standartların üzerinde öngörülmesi belirtilmesine rağmen Danıştay kişi başına yeşil alan miktarının yüksek öngörülmesinde bölgedeki dere koruma alanları ve çevresindeki yeşil alanların etkili olduğunu belirtmektedir, karar için bkz. D.6.D., E. 2014/7028, K. 2016/1139, T. 15.3.2016, Lexpera. Nitekim bir kullanım için belirli bir taşınmazın seçilmesinde sadece yönetmelikte belirtilen standartlara uygunluğun sağlanıp sağlanmadığının tespiti yeterli görülmemekte “şehircilik ilkeleri, planlama esasları” kapsamında değerlendirme yapılması gerektiği belirtilmektedir, karar için bkz. D.6.D., E. 2014/9641, K. 2016/1330, T. 29.3.2016, Lexpera.

yönünden değerlendirilmediği anlaşıldığından nazım imar planına yapılan itirazın zımnen reddine ilişkin işlem hakkına da yeniden karar verilmesi gerekmektedir.”¹²⁸

Benzer bir yaklaşım mevzuatta belirtilmemiş bir lejant gösteriminde de kabul edilmektedir. Merkezi iş alanı (MİA) kullanım kararının 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile getirilmesine yönelik kararda Danıştay öncelikle kullanım kararının hukuki dayanağının bulunup bulunmadığı değerlendirmesini yapmaktadır. Bu kapsamda ilgili mevzuat hükümleri uyarınca MİA kullanım kararının uygulama imar planı ölçeğinde gerekliliğine ilişkin bir dayanak tespit edilememiş, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik’te 1/1000 uygulama imar planı lejantlarında söz konusu kullanıma ilişkin lejant gösteriminin bulunmadığı belirtilerek, MİA kullanım kararının mevzuata aykırı bir kullanım kararı olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak kararda değerlendirmelere devam edilerek MİA kullanım kararının şehircilik ilkeleri ve planlama esasları bakımından da incelenmesine devam edilmekte, tek başına mevzuatta yer almayan bir gösterime ilişkin kullanım kararı hüküm tesisinde yeterli görülmemektedir¹²⁹.

Danıştay mevzuatta yer verilen belirli standartlara uyulmaması halinde elbette “şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına” aykırılık sonucuna varabilmektedir. Ancak özellikle donatı alanlarının kullanım değişikliğine ilişkin uyumsuzlukta mevzuatta belirtilen standartlara uyulmaması yanında, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında bir değerlendirme yapılarak ilgili idareden görüş alınıp alınmadığı, eşdeğer donatı alanı ayrılıp ayrılmadığı, ilave sosyal ve teknik altyapı alanı getirilmesine ilişkin bir teklifin bulunup bulunmadığı hususlarını da ele almaktadır¹³⁰.

¹²⁸ D.6.D., E. 2011/1201, K. 2015/1114, T. 26.2.2015, Lexpera.

¹²⁹ DİDDK, E. 2016/1888, K. 2016/2642, T. 11.10.2016, Lexpera.

¹³⁰ “...bu durumun anılan Yönetmelik hükümleri gereği ayrılması gereken alanın çok altında bir alana tekabül ettiği, diğer bir deyişle, dava konusu imar planlarının sağlık tesisi alanı büyüklüğü bakımından mevzuattaki standardın altında kaldığı, bu bakımdan dava konusu taşınamzda sağlık tesisi alanı fonksiyonunun kaldırılması yönündeki donatı azaltıcı davacı teklifinin şehircilik ilkeleri ve planlama esasları bakımından uygun olmadığı anlaşılmaktadır.” denilmekte ve devamında bahsi geçen hususlarda değerlendirme yapılarak “Bu durumda, dava konusu imar planlarında mevcut yoğunluğu artırıcı, donatı alanını azaltıcı ve bu yönüyle de mevzuata, şehircilik ilkeleri ve planlama

Mevzuat koşullarının sağlanması durumunda dahi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından bir değerlendirme yapılması gerektiği yönündeki bir başka Danıştay kararı belirli taşınmazların “konut alanı”nda “LPG ikmal ve akaryakıt istasyon alanı”na dönüştürülmesine ilişkin plan değişikliklerini konu edinmektedir. Bilirkişi raporunda dava konusu plan değişikliğini konu edinen taşınmazların LPG ikmal ve akaryakıt istasyon alanı şeklinde planlaması için gerekli tüm teknik koşulları haiz olduğu belirtilmiştir. Danıştay ise mevzuatın öngördüğü tüm şartların sağlanmış olması karşısında parselin şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olan fonksiyona dönüştürülmesini, keyfi işlemlerin önünde bir engel olarak görmektedir. Yani tüm teknik şartlar sağlanmış olsa dahi şehircilik ve planlama ilkeleri dikkate alınmadan bütünlüğe aykırı şekilde ada bazında ayrıcalıklı bir konumda LPG ve akaryakıt istasyonu kullanımının getirilmesi şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı bulunmuştur. Aşağıda kararın söz konusu kısımları aktarılmaktadır:

“İmar planları bölgenin planlı gelişiminin sağlanması için çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla hazırlandığından, yalnızca taşınmazın mevzuatta belirtilen tüm teknik koşulları sağlaması nedeniyle belirli bir işleve ayrılması mümkün olmayıp, o kullanıma yönelik olarak bölgenin ihtiyacı, şehircilik ve planlama ilkeleri ve taşınmaz ile çevresinin durumu plan bütünlüğü içerisinde değerlendirilerek taşınmazın plandaki fonksiyonuna karar verilmelidir. Aksi bir düşünce mevzuattaki koşulları sağlayan tüm parsellerin şehircilik ve planlama ilkeleri açısından uygun olan değil istenilen fonksiyona dönüştürülmesi anlamına gelir. Oysa planda akaryakıt istasyonu kullanımının plan bütünlüğü içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir.”¹³¹

Dolayısıyla mevzuatta düzenlenen teknik koşullar sağlanmış olsa dahi planlanan alana ilişkin plan bütünlüğü göz önüne alınarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından bir değerlendirme yapılması gerekmekte, mevzuatta

esaslarına aykırı nitelikteki ...” şeklindeki sonuca ulaşarak davanın reddi yönünde hüküm tesis edilmiştir, karar için bkz. D.6.D., E. 2015/7786, K. 2020/2354, T. 25.2.2020, Lexpera.

¹³¹ D.6.D., E. 2013/5536, K. 2014/2440, T. 28.3.2014, Lexpera.

belirtilen teknik koşulların sağlanması tek başına imar planlarının yargısal denetiminde yeterli kabul edilmemektedir.

Nitekim “konut ve park alanı”ndan çıkarılarak “park ve akaryakıt-LPG İstasyonu”na dönüştürülmesi şeklindeki plan değişikliğini konu edinen uyuşmazlıkta, mevzuat çerçevesinde belirlenen koşulların sağlanmasına rağmen bunlar yeterli görülmeyip, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından da bir inceleme yapılması gerekliliğine benzer yönde şu şekilde işaret edilmiştir:

“...dayanak alınan bilirkişi raporuna istinaden, uyuşmazlık konusu parselde öngörülen “akaryakıt ve LPG istasyonu tesisinin TS 12820 “Akaryakıt İstasyonları-Emniyet Kuralları” standartları ile “TS 11939 LPG İkmal İstasyonu-Karayolları Taşıtları için Emniyet Kuralları” standartlarının sağlanabileceği hususuna vurgu yapılarak, plan değişikliğine konu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı belirtilmiş ise de; uyuşmazlık konusu taşınmazın gerek önceki kullanım kararının gerekse çere kullanım kararlarının genel olarak konut kullanımına yönelik olduğu, plan değişikliği ile getirilen kullanımın ise konut dışı kentsel çalışma alanı kullanımları arasında sayılabilecek “akaryakıt ve LPG istasyonu”na yönelik olduğu, öngörülen kullanım kararının niteliği gereği, mevzuat çerçevesinde çizilen belirli asgari emniyet koşullarını taşımasının zorunlu olduğu anlaşılmakla beraber, salt bu koşulları taşıyor olmasının plan değişikliği yapılmasının gerekçesini oluşturamayacağı, konut kullanımından dönüştürülmek istenen parsel için öngörülen yeni kullanımın yer seçimi açısından uygunluğunun, şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından gerekliliğinin de ortaya konulmasının zorunluluğu açıktır.”¹³²

Keza belirli bir taşınmazın bir kısmının konut alanı bir kısmının da ağaçlandırılacak alan olarak düzenlenmesi yönündeki imar planı değişikliklerini konu edinen bir başka uyuşmazlıkta Danıştay, 3194 sayılı İmar Yasası’nın 18. maddesi ile ilgili yönetmelik hükümleri doğrultusunda karar verilmesi yerine şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğun sağlanıp sağlanmadığının değerlendirilerek karar verilmesi gerektiğini şöyle ifade etmektedir:

¹³² D.6.D., E. 2014/3107, K. 2015/2887, T. 6.5.2015, Lexpera.

“Dava.... taşınmazla ilgili olarak yapılan imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmış olduğuna göre, mahkemece bu değişikliğin yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun olup olmadığı yönünde incelenmesi gerekirken, 3194 sayılı İmar Yasası’nın 18. maddesi ile ilgili yönetmelik hükümlerine göre incelenerek karar verilmesinde mevzuata uyarlık görülmemiştir.”¹³³

II. ANAYASA MAHKEMESİ’NİN ORTAYA KOYDUĞU KAPSAM VE İŞLEV

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” imar planlarının yargısal denetimini ilgilendiren konularda verilen idari yargı kararları dolayısıyla özellikle mülkiyet hakkının ihlali iddiaları, adil yargılanma hakkı ve gerekçe ilkesinin ihlali dolayısıyla Anayasa Mahkemesi’nin önüne, bireysel başvuru usulü kullanılmak suretiyle gelebilmektedir. Anayasa Mahkemesi özellikle mülkiyet hakkı sınırlamalarının hukuka uygunluğunda kamu yararı amacının sağlanıp sağlanmadığının tespiti bakımından “şehircilik ve planlama ilkeleri”ni gündeme getirebilmektedir. Bunun dışında adil yargılanma hakkı bakımından özellikle gerekçeli hak kapsamında davanın esasının mahiyeti değerlendirilebilmekte ve Anayasa Mahkemesi’nce davanın esasının incelenip incelenmediğinin tespitinde kavram kullanılabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin yaklaşımı bakımından öncelikle kavramın ifade edilişi bakımından sabit bir belirlemenin bulunmadığı tespiti yapılmalıdır. Tıpkı Danıştay kararlarında olduğu gibi farklı şekillerde ifade edilmektedir. “Planlama ve şehircilik ilkeleri”¹³⁴, “şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı”¹³⁵, “şehircilik ilkeleri, planlama teknikleri ve kamu yararı”¹³⁶, “şehircilik ilkeleri”¹³⁷ şeklindeki kullanımlarla Anayasa Mahkemesi kararlarında yer alabilmektedir.

¹³³ D.6.D., E. 1997/32, K. 1998/442, T. 21.1.1998, DD., S. 97, s. 359-361.

¹³⁴ AYM, E. 2016/133, K. 2017/155, T. 15.11.2017, RG., 11.1.2018/30298. “Şehircilik ve planlama ilkeleri” şeklindeki kullanım için bkz. AYM, B. 2014/12501, T. 6.7.2017, Lexpera.

¹³⁵ AYM, B. 2013/9463, T. 05.11.2015, Lexpera.

¹³⁶ AYM, E. 2008/39, K. 2008/134, T. 22.7.2008, RG., 18.11.2008/27058.

¹³⁷ AYM, E. 1988/34, K. 1989/26, T. 21.6.1989, RG., 05.12.1989/20363.

Anayasa Mahkemesi “şehircilik ve planlama ilkeleri”ni imar planlarında kamu yararının sağlanıp sağlanmadığı noktasında yardımcı işlev niteliğiyle kullanabilmektir. Bu yaklaşım “şehircilik ve planlama ilkeleri”nin kamu yararı kavramı ile bağlantısını ortaya koymaktadır.

Bu yönde emsal bir kararda başvuruçular, taşınmazlarının imar planında resmi kurum alanından çıkartılarak konut alanına dönüştürülmesi şeklinde imar planı değişikliği talebinde bulunmuşlar, taleplerinin idarece reddedilmesi neticesinde dava açmışlardır. Başvuruçuların iddiası idarenin uzunca bir süre kamulaştırma yapmaması nedeniyle taşınmazlarının değer kaybettiği ve zarara uğradıkları, mülkiyet haklarının ihlal edildiği yönündedir. Kararda başvurunun kabul edilemez olduğu sonucuna tam yargı davasının açılmaması sebebiyle başvuru yollarının tüketilmediği tespitiyle ulaşılmıştır. Karar gerekçesinde “*Toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması toprağın koruma ve kullanma dengesinin en rasyonel biçimde belirlenmesi için hazırlanan imar planları; kamu yararı amacını taşıması gereken belgeler olduğundan, yargısal denetiminde bu hususlara riayet edilip edilmediği, planlanan yörede bulunan parsellerin imar planında tahsis edildikleri amaç yönünden şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygun düşüp düşmediği irdelenmektedir.*”¹³⁸ şeklinde yer verilen ifadede “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılacak irdelemede parsellerin tahsis amaçları bakımından değerlendirilmeleri gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla tahsis amacı bakımından “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na yönelik bir değerlendirme yapılmalıdır ve bu değerlendirmenin dayanağı da imar planlarının kamu yararını taşıması gereken belgeler olmaları kabulüne dayandırılmaktadır

Görülmektedir ki Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu yararı üzerinden kavramla kurulan bir bağlantı söz konusudur. Kavramın ele alınış şekli temel olarak imar planlamasında kamu yararı amacının sağlanmasına yönelik birtakım gereklilikleri ifade etmek üzerinedir. İmar planlarının yargısal denetiminde amaç

¹³⁸ AYM, B. 2013/9463, T. 05.11.2015, Lexpera. Aynı ifadeye yer verilen örnek diğer kararlar için bkz. AYM, B. 2013/3300, T. 18.09.2014, Lexpera. AYM, B. 2013/1239, T. 20.03.2014, Lexpera. AYM, B. 2013/6131, T. 21.04.2016, Lexpera.

yönünden değerlendirme; arsa ve arazilerin kullanım amaçlarının belirlenmesi ve mülkiyet hakkına müdahalenin amacının belirlenmesi şeklinde söz konusu gereklilikler olarak özetlenebilir. Dolayısıyla doğrudan amaç unsuru bakımından bir değerlendirme yöntemi geliştirildiği görülmektedir.

Bu kavramın kamu yararı kapsamında ele alındığı bir başka kararda, imar planlarında kamu hizmetleri için belirlenen alanlarda 5 yıl geçtikten sonra inşaat yapılmasına ilişkin ilgili kuruluşun görüş ve isteğinin gerekmesi, idarenin kamu hizmeti için alandan vazgeçmesi halinde ise planlanana kadar alanın bekletilmesine ilişkin 13. maddenin 3. fıkrasına karşı itiraz başvurusunda Anayasa Mahkemesi mülkiyet hakkı bakımından yaptığı irdelemede, imar planlarının yapılmasında yine kamu yararı amacını dikkate alarak değerlendirme yapmaktadır. Özellikle koruma kullanma dengesinin belirlenmesinde şehircilik ilkelerine vurgu şöyle yapılmaktadır: *“..insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen imar planlarının yapılmasında ve imar planında belirtilen biçimde davranılmasında kamu yararı olduğu belirgindir.”*¹³⁹ Kamu yararı kavramının imar hukuku bakımından ön plana çıktığı içeriği, şehircilik ilkeleri ve kente dair diğer kapsayıcı olgular doğrultusunda belirlenmektedir. Kararda şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlenen koruma kullanma dengesine uygun olarak davranılması, kamu yararına uygunluk olarak nitelenmektedir.

¹³⁹ İmar planlarının yapılmasında kamu yararı amacı vurgulanmış olmakla birlikte, imar planlarının hazırlanmasında hangi durumların göz önüne alınması gerektiği şöyle ifade edilmektedir: *“İmar planları, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ileride ki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı ve mali, sosyal kültürel ve ticari yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgilere göre, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan veya edinilecek olanaklar ölçüsünde, en iyi çözüm yollarına ulaşmak, belde halkına iyi ve uygar bir yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanlar arasındaki bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır.”* Karar için bkz. AYM, E. 1988/34, K. 1989/26, T. 21.6.1989, RG., 05.12.1989/20363. Bir anlamda kamu yararı amacının sağlanmasının hangi durumların varlığı halinde gerçeklik kazanacağı ayrıntılı olarak belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin bir başka yaklaşımında “planlama ve şehircilik ilkeleri”ne aykırılık ya da uygunluk bakımından idari yargı yerlerinde dava açılabilmesi, imar planlarında belirli amaçlar ile belirli alanların ayrılabilmesinde ön kabul oluşturmaktadır. Başka bir söyleyişle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na aykırılık iddiasıyla imar planında tanımı yeni belirlenen alana ilişkin düzenleme yargı önüne götürülebiliyorsa, söz konusu tanımlama imar planında gösterimi bakımından geçerli ve mümkün kabul edilmektedir.

İmar Kanunu'nda “su yolunun” tanımının yapılmasına ilişkin yasa maddesinin iptali talebiyle yapılan başvuruda Anayasa Mahkemesi kamu yararı incelemesinin yapılmasıyla sınırlı bir değerlendirme yetkisinin olduğunu belirtmektedir. Kuralla mevzuatta tanımı bulunmayan kavramın tanımının yapıldığı ve imar hukuku kapsamında “su yolu” kabul edilebilecek yerlerin belirlendiği ve bu durumda “*su yolunun planlama ve şehircilik ilkelerine aykırı olduğu iddiasıyla imar planının iptali talebiyle idari yargı mercilerinde dava açılmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır.*”¹⁴⁰ denilerek ilgili kanun maddesine ek getirmek suretiyle yapılan değişiklik Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

Anayasa Mahkemesi mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiasını içeren başvurularda esas yönünden incelemelerinde müdahalenin varlığını ve şeklini tespit ederken yaptığı değerlendirmelerde de kavramdan faydalanmaktadır. Bir kararda başvuru tapu tahsis belgesine dayanarak tapu iptali ve tescil davası açmış, yargılama sırasında ise imar uygulaması değişikliğinde taşınmaz meslek lisesi alanına ayrıldığı gerekçesi ileri sürülerek talep reddedilmiş, bu sebeple başvuru tarafından mülkiyet hakkının ihlali iddiasında bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi genellikle imar uygulamalarını mülkiyet hakkının kamu yararına kullanılmasının kontrolü niteliğinde görüldüğünü belirttikten sonra, müdahalenin türü belirlenirken sonucun tek başına değerlendirilmediğini, müdahalenin amacının da değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamakta ve Mahkeme amaca yönelik söz konusu değerlendirmede şehircilik ve planlama ilkelerine şöyle atıf yapmaktadır: “*Ancak*

¹⁴⁰ AYM, E. 2016/133, K. 2017/155, T. 15.11.2017, RG., 11.1.2018/30298. Benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E. 2018/138, K. 2019/94, T. 24.12.2019, RG., 12.2.2020/31037.

somut olayda mülkiyetin salt şehircilik ve planlama ilkeleri gibi kamu yararı doğrultusunda kullanılmasını kontrol eden/düzenleyen bir müdahale söz konusu değildir.” Mahkeme asıl müdahale olarak yargılamanın devamı sırasında tescil koşullarının değişebilirliğinin kabulünü görmekte ve bu sebeple mülkiyetin kullanımının kamu yararına uygun olarak kontrolünü aşan ve mülkiyetten yoksun bırakma niteliğine bürünen bir müdahalenin gerçekleştirildiği sonucuna ulaşmaktadır. Dolayısıyla mülkiyetin kontrolü ve düzenlemesinin kamu yararına uygun şekilde gerçekleştirilmesi şeklindeki müdahale türü belirlenirken kavrama işaret edilmekte ve mülkiyet üzerinde kamu yararına uygun bir kontrolün, “şehircilik ve planlama ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirebileceği” kabul edilmektedir. Doğrudan kamu yararı ile kavram arasında somut bağlantı kurulmakta ve müdahalenin varlığı ve tespiti konusunda “şehircilik ve planlama ilkeleri” kamu yararı kavramına adeta yardımcı bir işlev sunmaktadır. Kararın devamında meşru amaç bakımından yapılan değerlendirmede ise Anayasa’nın 35. maddesi gereğince mülkiyetin kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilmesi vurgulanarak imar planlarının düzenlenme amaçlarını belirlemekte ve belirlenen biçimde imar planlarının yapılıp belirlenen biçimde uygulanmasının kamu yararına uygun olduğu vurgulanmaktadır. Kararda imar planlarının düzenlenme amaçları bakımından koruma kullanma dengesinin şehircilik ilkelerine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği ve kamu yararına dolayısıyla “meşru amaca” bahsedilen vurgu şöyle yapılmaktadır: “... insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla düzenlenen imar planlarının yapılmasında ve imar planında belirtilen biçimde davranılmasında da kamu yararı olduğu açıktır (AYM E.1988/34, 1989/26, 21.6.1989). Buna göre eğitim öğretim faaliyetlerinin yürütüleceği fiziksel mekanların oluşturulması için gerekli altyapının hazırlanması ve şehircilik ilkelerine uygun olarak imar planları kapsamında bu doğrultuda düzenlemeler yapılmasının kamu yararına olduğu açıktır.”¹⁴¹ Dolayısıyla hem müdahalenin türü ve varlığı, hem de müdahalenin meşru

¹⁴¹ AYM, B. 2014/12501, T. 6.7.2017, Lexpera. Benzer şekilde bir kısım taşınmazların belli durumlar

amacı bakımından gerekli olan kamu yararı ile şehircilik ilkeleri ve şehircilik ve planlama ilkeleri arasındaki bağlantı nedeniyle kamu yararının bahsedilen konularda varlığına ilişkin kavramın yönlendirici işlevi ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi “planlama ve şehircilik ilkeleri”ne ilişkin yargı yerlerince yapılan değerlendirmeyi davanın esasına ilişkin bir değerlendirme olarak görmektedir. Bu yöndeki yaklaşımını imar planı değişikliğinin iptali talebiyle açılan bir davada göstermiştir. Buna göre yargının plan değişikliğini iptal etmesi ve ardından belediyenin tekrar plan yapması nedeniyle yargı kararının uygulanmaması gerekçe gösterilerek Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi uygulanmadığı ileri sürülen iptal kararında, üst ölçekli nazım imar planı yapılmadan alt ölçekli uygulama imar planı yapılması nedeniyle şekil unsuru bakımından hukuka aykırılık tespitinde bulunulduğunu; ancak dava konusu uygulama imar planının içeriğine ilişkin bir değerlendirme yapılmadığını belirtmektedir. Davanın esasına yönelik herhangi bir tespit içerip içermediği değerlendirmesinde ise planlama ve şehircilik ilkelerine uygun ya da aykırılık konusuna işaret edilmektedir. Başvuru konusu olay bakımından dava konusu edilen parselin imar planında konut alanından ticaret alanına dönüştürülmesinin planlama ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı yönünde bir tespitin yer almadığı belirtilmektedir. Bu sebeple ilk kararın şekil unsuru bakımından iptal edildiği, idarenin aynı içerikte şekil unsurundaki aykırılığı gidererek yeni bir plan yapabileceği, dolayısıyla yargı kararının etkisiz kılınması sonucuna neden olunmadığı belirtilerek kararın icrası hakkına yönelik bir müdahalenin bulunmadığı neticesine varılmıştır¹⁴².

İmar planlarının yargısal denetimi konusundaki işlevinin yanı sıra “şehircilik ve planlama ilkeleri” farklı yan işlevler konusuyla da gündeme getirilebilmektedir. Anayasa Mahkemesince, idarenin imar uygulamaları konusunda takdir yetkisinin sınırlarından biri olarak kabul edilebilmektedir. Belediyelere madde metninde

için bedelsiz olarak Hazine adına tescil edilebilmesine ilişkin mevzuat hükmüne karşı yapılan itiraz başvurusunda, kavrama atıf yapılarak bir başka kararda mülkiyet hakkının düzenlenmesine ve kontrolüne yönelik müdahale yönünde tespit yapılarak, kavrama yer veren karar için bkz. AYM, E. 2017/89, K. 2018/5, T. 18.1.2018, RG, 1.3.2018/30347.

¹⁴² AYM, B. 2014/7711, T. 24.1.2018, Lexpera.

belirlenen amaçlar doğrultusunda kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama yetkisini veren maddenin iptali talebiyle yapılan başvuruda, idarelerin takdir yetkisinin yasal düzenlemelerde belirlenen amaçlarla birlikte sınırlayabilecek konular belirtilmektedir. Takdir yetkisinin sınırlanmasındaki konular arasında kamu yararından ayrı olarak “şehircilik ve planlama ilkeleri”ne şöyle atıf yapılmaktadır: *“Öte yandan belediyelere verilen bu yetki sınırsız olmayıp, başta kamu yararının sağlanmasının yanı sıra, hizmet gerekleri, şehircilik ve planlama ilkeleri ve bu yetkiyi öngören yasal düzenlemelerdeki amacın gerçekleştirilmesi ile sınırlıdır.”*¹⁴³ Anayasa mahkemesi bu kurallar çerçevesinde ilgili hüküm ile verilen yetkiyi anayasaya aykırı bulmamıştır.

Anayasa Mahkemesi İmar Kanunu’nda belirlenen itiraz sürelerinin amacının planlara itiraz edebilme hakkının ilgililere sağlanması olduğunu belirtirken planlara itirazın gerekçesini “şehircilik ilkeleri, planlama teknikleri ve kamu yararına aykırılığın bulunması olarak şöyle belirtmektedir: *“3194 sayılı İmar Kanunu’nda planla ilgili işlem ve uygulamalar açısından öngörülen itiraz sürelerinin amacı, imar planı değişikliklerinde, şehircilik ilkelerine, planlama tekniklerine ve kamu yararına aykırılıklar bulunuyor ise bu konudaki yanlışlıkların giderilmesi için ilgililere, yapılan planlara itiraz edebilme hak ve imkanının tanınmasıdır.”*¹⁴⁴ Dolayısıyla Anayasa mahkemesi de bir planın içinde yanlışlıklar barındırıp barındırmadığının tespitinde “şehircilik ilkeleri, planlama teknikleri ve kamu yararı”nın dikkate alındığını ifade etmektedir.

Şehircilik ve planlama ilkeleri arsa ve arazilerin kullanım amaçlarının belirlenmesinde hedef olarak da gösterilebilmektedir. Bir kısım taşınmazların imar uygulaması neticesinde kamu hizmeti alanlarına ayrılması durumunda bedelsiz olarak Hazine adına tesciline imkan veren mevzuat hükmünün iptali talebiyle itiraz yoluna başvurulmuş kararda imar uygulamalarının kapsamı belirlenirken kavram, arsa ve arazilerin kullanım amaçlarının belirlenmesinde yönlendirici konumuyla ifade edilmektedir; *“İmar uygulamaları düzenli ve planlı bir şehirleşmenin sağlanabilmesi*

¹⁴³ AYM, E. 2010/82, K. 2012/159, T. 18.10.2012, RG., 23.07.2013/28716.

¹⁴⁴ AYM, E. 2008/39, K. 2008/134, T. 22.7.2008, RG., 18.11.2008/27058.

amacına yönelik olarak gerçekleştirilen ve planlamanın yapıldığı kentte bulunan arsa ve arazilerin kullanım amaçlarının, şehircilik ve planlama ilke ve politikaları doğrultusunda yeniden belirlenmesini içeren idari tasarruflardır... İmar uygulamalarında temel hedef taşınmazların kullanımının, şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olarak yeniden düzenlenmesidir.”¹⁴⁵ denilmiştir. Kararda imar uygulamalarının temel hedefi olarak taşınmaz kullanımlarının şehircilik ve planlama ilkelerine göre yeniden düzenlenmesi belirtilmektedir. Ancak “şehircilik ve planlama ilkeleri” bir ön kabul olarak görülmekte ve somut bir işleviyle kararda yer almamaktadır. İmar uygulamalarının amacı olarak görülürken ancak kavramda imar uygulamalarının amacı tartışılmamakta, imar uygulamaları neticesinde birtakım alanların Hazine adına tescili konusu kamu yararına uygun kabul edilmekte ve mülkiyet hakkı bakımından kamu yararı amacına dönük olma şartının sağlandığı sonucuna varılmaktadır.

Bir başka yaklaşımda “şehircilik ve planlama ilkeleri” adil yargılanma hakkı kapsamında gerekçeli karar hakkı dolayısıyla gündeme gelebilmektedir. Bu yönde bir kararda başvuru taşınmazının bulunduğu alanın özel eğitim alanından sağlık alanına dönüştürülmesine ilişkin imar planı değişikliğinin iptali talebiyle yargı yerlerine başvurmuş, sonrasında birtakım haklarının ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunmuştur. Adil yargılanma hakkı kapsamında gerekçeli karar hakkı bakımından yapılan değerlendirmede başvurunun, iddialarının doyurucu şekilde karşılanmadığı iddiasında olduğu belirtilerek, Anayasa Mahkemesi’nce yargı yerlerinin gerekçelerinin dayanağı olgu ve delillerinin takdirinin Anayasa Mahkemesi yetkisinin dışında olduğu ifade edilmekte, mahkemenin plan değişikliği konusunda bilirkişi incelemesi yaptırması ve uyuşmazlık bakımından şehircilik ve planlama ilkeleri ve mevzuat bakımından değerlendirme yaparak neticeye ulaşması yeterli görülmektedir. Dolayısıyla “şehircilik ve planlama ilkeleri” bakımından yargı yerlerince yapılan inceleme gerekçeli karar hakkının ihlali iddiasının gündeme geldiği konularda öne

¹⁴⁵ AYM, E. 2017/89, K. 2018/5, T. 18.1.2018, RG., 1.3.2018/30347.

çıkabilmekte ve gerekçeli karar hakkının ihlal edilmediği yönünde sebep oluşturabilmektedir¹⁴⁶.

Kararın icrası hakkı bakımından kararın esasının belirlenmesi noktasında da “şehircilik ve planlama ilkeleri”nden yararlanılabilmektedir. Belediyenin iptal kararının ardından aynı içerikte yeni bir imar planı yapılmış olması ve yeni imar planına karşı başvuru tarafından dava açılmasına rağmen açılan ikinci dava kesinleşinceye kadar ikinci planın uygulanması gerekçe gösterilerek kararın icrası hakkının ihlal edildiği ileri sürülmektedir. Yargı kararının uygulanıp uygulanmadığı konusunda mahkeme hükme dayanak tespitleri değerlendirmektedir. Buna göre üst ölçekli plan olmadan alt ölçekli plan yapılamayacağı gerekçesi ile mahkemenin şekil unsuru bakımından hukuka aykırılık sonucuna vardığı belirtilmektedir. Yargı kararının aynı içerikte yeni bir plan yapılamayacağı şeklinde bir zorunluluğu içermediği ve bu sebeple kararın icrası hakkına yönelik bir ihlalinin gerçekleşmediği ifade edilmektedir. Mahkeme davanın esası bakımından yargı yerince bir değerlendirme ve tespit yapılmadığı sonucunu açıklarken plan değişikliğinin şehircilik ve planlama ilkelerine uygun olmadığını belirtmektedir. Üst plana aykırılık, işlemin şekli yönünden aykırılık olarak kabul edilirken şehircilik ve planlama ilkelerine aykırılık işlemin esası yönünden aykırılık niteliğinde görülmekte ve kararın icrası hakkının mahiyeti olarak kabul edilmektedir. Mahkeme şöyle ifade etmektedir: *“Buna karşın gerekçeli kararda, dava konusu uygulama imar planının içeriğine dolayısıyla davanın esasına ilişkin (uyuşmazlık konusu parselin konut alanından ticaret alanına dönüştürülmesinin planlama ve şehircilik ilkelerine uygun olmadığı gibi) herhangi bir tespit ve değerlendirmeye, bu yönde bir hukuka aykırılık sebebine yer verilmediği görülmektedir.”*¹⁴⁷ Dolayısıyla kavram Anayasa Mahkemesi tarafından imar planlarının yargısal denetimine ilişkin uyuşmazlıklarda davanın esasına ilişkin değerlendirmelerde gündeme getirilmektedir.

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesi kararlarında özellikle mülkiyet hakkı sınırlamalarında kamu yararına uygunluk şartının sağlanması bakımından “şehircilik

¹⁴⁶ AYM, B. 2016/13020, T. 25.09.2019, Lexpera.

¹⁴⁷ AYM, B. 2014/7711, T. 24.01.2018, Lexpera.

ve planlama ilkeleri” gündeme getirilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nce kavram, özellikle kamu yararını somutlaştırma ihtiyacının bir sonucu olarak ele alınmaktadır. Planlamanın en temel amacının kamu yararı olduğu su götürmez bir gerçek iken, Danıştay kararlarında da planların yargısal denetiminde amaca yönelik denetim kapsamında “şehircilik ve planlama ilkeleri”ne atıf yapılmaktadır. Dolayısıyla kamu yararını teknik ve somut bir anlama kavuşturma ihtiyacının bir sonucu olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kavramının Anayasa Mahkemesi kararlarında daha belirgin halde yer aldığını tespit etmekteyiz. Bununla birlikte adil yargılanma hakkı kapsamında davanın esasının belirlenmesinde “şehircilik ve planlama ilkeleri”nden yararlanılabilmektedir. “Şehircilik ve planlama ilkeleri” imar planlarının yargısal denetiminde incelenmesi gereken hususlar olarak ifade edilirken, “şehircilik ve planlama ilkeleri”nin sınırları ya da kapsamı konusunda bir belirleme yapılmamakta, incelenme gerekliliğine işaret edilmektedir.

III. YARGITAY’IN DEĞİNDİĞİ AZ SAYIDA KARAR ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLEN YAKLAŞIMI

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” etkili olduğu uyuşmazlıkların asıl görünüm ve çözüm yeri Yargıtay değildir¹⁴⁸. Bu sebeple Yargıtay’ın “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yaklaşımı oldukça sınırlıdır. Ancak çok sınırlı da olsa bütünlüklü bir bakış açısının sağlanmasında fayda göstereceği umuduyla ilgili kararlara bu kısımda yer verilecektir.

Kamulaştırma bedeline itiraz edilmesi halinde uyuşmazlık hukuk mahkemelerinde görülmektedir. Kamulaştırma bedeline itiraz edilen ve Yargıtay önüne gelen bir uyuşmazlıkta yüksek mahkeme, bedel tespitinde etkili olacak ölçüleri değerlendirirken idari yargı kararında yer verilen “... taşınmaz malın yerleşme alanı niteliğini kazanmadığı, planlama ve şehircilik ilkelerine uyulmadığı,

¹⁴⁸ İmar planına aykırı olarak devlet yolunda refüj bordürlerinin kaldırılarak kavşak yapılması nedeniyle el atmanın önlenmesi ve refüjlerin kaldırılması nedeniyle doğan zararın tazmini konulu uyuşmazlık Yargıtay önüne geldiğinde, her ne kadar hukuk mahkemesince kavşakların yapımının ulaşım kademelenmesi ve şehircilik ilkelerine uygunluk gerekçeleri ile davanın reddine karar verilmişse de Yargıtay, uyuşmazlığın niteliği gereği idari yargıda çözümlenmesi gerektiğini ifade ederek yargı yolu bakımından davanın reddi yönünde karar verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Karar için bkz. Y.14.HD., E. 2014/11777, K. 2015/2348, T. 4.3.2015, Lexpera.

*konut yapımının olmadığı...*¹⁴⁹ belirlemelerini dikkate almaktadır. Dolayısıyla kamulaştırma davasında bedel konusundaki uyuşmazlıklarda Yargıtay bedelin tespiti konusunda özellikle taşınmaz malın niteliğini tespit ederken, idari yargının planlama ve şehircilik ilkelerine uygunluk ya da aykırılık konusundaki incelemelerini değerlendirerek karar alabilmekte, kavram bu bakımdan tek başına bir işlev sunabilmektedir.

Resmi belgede sahtecilik suçunun irdelendiği bir başka davada ise Yargıtay suça konu belgenin hukuki sonuç doğurabilme niteliğine ilişkin değerlendirmesinde üst ölçekli nazım imar planı kabul edilmeden uygulama imar planı düzenlenemeyeceğini belirterek, uygulama imar planlarının yapımına ilişkin “*..3194 sayılı İmar Kanunu ile şehircilik ve planlama ilkeleri çerçevesinde uygulama imar planlarının, nazım imar planları doğrultusunda yapılması gerektiğinden..*”¹⁵⁰ şeklinde şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kavramına atıf yapmaktadır. Dolayısıyla mahkeme kendi değerlendirmesi ile üst plana uygunluk konusunu “şehircilik ve planlama ilkeleri” kapsamında incelemektedir. İdari yargı yerlerinin kararlarına atıf yapılmadan, bağımsız olarak, uyuşmazlık konusuyla ilgili olduğu ölçüde kavrama sınırlı da olsa yer verilebildiği görülmektedir¹⁵¹.

Uyuşmazlık Mahkemesi hüküm ya da görev uyuşmazlığına ilişkin kararlarında şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kavramının kapsamı ya da işlevine ilişkin bir inceleme tespit edilememiştir.

Yargıtay kararlarında atıfta bulunulan haliyle kavramın yer alma biçimi, genel olarak imar hukukuna yapılmış bir atıf sayılabilir. Çok haklı olarak önündeki uyuşmazlıklar bakımından ayrıca bu kavramın anlam ve kapsamına ilişkin

¹⁴⁹ Y.5.HD., E. 1993/1253, K. 1993/7653, T. 19.4.1993, Lexpera. Yine kamulaştırma bedelinin tespiti ve tescili davasında dava konusu taşınmazın bulunduğu alana ilişkin imar planının iptali istemiyle açılan davanın şehircilik ve planlama ilkelerine aykırılık nedeniyle bozulduğu, bu durumun bekletici mesele yapıp kesinleşmesinin ardından karar verilmesi gerektiği hk. bkz. Y.5.HD., E.2019/378, K. 2019/12830, T. 26.6.2019, Kazancı İçtihat Bankası.

¹⁵⁰ Y.11.C.D., E. 2008/11580, K. 2012/2568, T. 29.02.2012, Lexpera.

¹⁵¹ Benzer yönde ortaklığın giderilmesine ilişkin bir uyuşmazlıkta Yargıtay imar uygulamalarının amacını şöyle ifade etmektedir: “*Belde içi kamusal hizmetlerin planlanması, tasarrufa bağlanması, uygulanması kentin “şehircilik bilim dalı” esaslarına uygun hale getirilmesi amacıyla imar uygulamaları yapılmaktadır.*” Yargıtay doğrudan kavrama yer vermekte, bir ifade tarzı geliştirmektedir, bkz. Y.HGK., E. 2017/2196, K. 2017/1112, T. 14.6.2017, Lexpera.

kararlarının gerekçelerinde teorik değerlendirmeye yarayacak gerekçeler yer almamaktadır. Ancak Yargıtay'ın bu yaklaşımının aslında yargı yerlerinin kavramı ele alma ve kullanması bakımından en net kullanımı sunduğu da söylenebilir. Böylelikle hem ifade etme hem de belirsiz de olsa geniş kapsamlı olarak imar hukuku alanına işaret etmek için bu kavram elverişli, gelişime açık ve kendisine yüklenebilecek anlamları taşımaya ehliyetli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.



SONUÇ

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” Danıştay kararlarında imar planlarının yargısal denetiminde doğrudan incelenen/incelenmesi gerekli görülen bir kavram olarak yer almaktadır. Ancak söz konusu denetimin kapsamının ne olduğu, belirli unsurlar ya da kriterler ile incelenip incelenmediği sorularına ilişkin doğrudan bir yanıt bulunmamaktadır. Çalışma kapsamında özellikle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimin belirli bir kapsam doğrultusunda yapılıp yapılmadığı ve söz konusu denetimin belirli ve bağımsız bir işlev üstlenip üstlenmediği sorularının cevapları aranmaya çalışılmıştır. Bu yolda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygunluğun her somut uyuşmazlığın koşullarına göre değişebilen ve belirlenebilen bir içeriğe sahip olduğu hususu bilinmekle birlikte, kararlar ifade biçimlerine göre gruplandırılmış, belirli unsurların tespiti yoluyla bir denetim kapsamı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Hukuk doktrininde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” mevzuat ile açıklamakta ya da somut uyuşmazlığın şartlarına göre belirlenebileceğini ifade ederek belirli örneklerin tespiti yoluyla sınırlı şekilde ele alınmakta olduğundan ortak bir yargı oluşmamaktadır. Diğer yandan doktrine göre “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın imar planlarının yargısal denetiminde dikkate alınması gerekmektedir. Konu detaylandırılmaktan ziyade sınırlı şekilde ele alınarak belirli unsurlar ya da kriterlerin tespiti yönünde bir araştırma yapılmamış, yargısal denetime katkı sağlayabilecek veriler sınırlı olarak açıklanmıştır.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”, planlama ve şehircilik doktrinlerinin doğrudan etkin olduğu kavramlar arasındadır. Bununla birlikte bu alanların uzmanları idari yargı yerlerince “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılan denetimi soyut ve ideal nitelikte bazı kavramlarla açıklamaktadır. Kavramı karşılar nitelikte birtakım ilke ve esasların belirlenmesi ya da yorumlanması konusunda bir araştırma tespit edilememiştir. Bu durum söz konusu doktrinlerin bakış açılarını tespit etmek ve detaylandırmayı güçleştirdiğinden, bilirkişi raporlarının ele alınması yoluyla bu eksiklik giderilmeye çalışılmıştır.

Danıştay imar planlarının yargısal denetiminde gerekçelendirilme mevzusuna oldukça önem vermektedir. Bu kapsamda ve planlama ve şehircilik doktrinleri ile bağlantılı olarak dikkatten kaçmaması gereken konu “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”dır. Özellikle imar davalarının ihtiyaç duyduğu teknik gerekçelendirme bilirkişi raporları yoluyla karşılanmaktadır. Dolayısıyla idari yargı kararlarından bağımsız olarak bilirkişi raporlarının konuyu nasıl ele aldıklarının açıklanması planlama ve şehircilik disiplinlerinin de konuyu ele alma biçimlerini tamamlayacaktır. Bilirkişi raporlarının her ne kadar sınırlı olarak incelenmesine fırsat bulunabilmişse de özellikle tespit ettiğimiz iki yaklaşım biçimi çalışma konumuz bakımından önem arz etmektedir. Birincisi bilirkişi raporlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uyarlık olup olmadığı sorusu karşısında ilgili uyumsuzluk çerçevesinde birçok konu ele alınarak, ele alınan konular sonucu itibarıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na uygun ya da aykırı bulunmaktadır. Bu yaklaşım biçiminde incelenen bir kriter olarak değil, çeşitli tespitlerin neticesinde ulaşılan sonucu ifade etmek için kullanılan adeta bir torba kavram niteliğiyle yer aldığı görülmektedir. Diğer yaklaşımda ise “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bir ölçüt olarak kabul edilerek hakkında daha sağlıklı sonuçlara varılabilmesi için yöntem ve ölçütler geliştirilmeye çalışılmakta, imar hukuku uyumsuzluklarındaki diğer iptal gerekçeleri dışında, kendine özgü bir anlam ve kapsam verilmeye çalışılmaktadır.

Mevzuatımızda bu kavrama ilişkin tanım yapan doğrudan bir düzenleme bulunmayıp dağınık şekilde, farklı adlandırmalar ile birden çok düzenlemenin yer alması derinlemesine teorik bir inceleme yapabilmek için yardımcı olmamakta, tam tersine teorik tasnif çabalarını zorlaştırmaktadır. Bu noktada Mekânsal Planlama Yönetmeliği ile belirlenmiş planlama ilkeleri, plan ilkeleri, planlama esasları şeklinde farklı ifadeler ile belirlenmiş içerikler mevcuttur. Bu durum Danıştay kararlarına da yansımakta, idare mahkemesi, bilirkişi raporları ve Danıştay kendi değerlendirmelerinde farklı ifade edilişleri kullanmakta, hatta bazen aynı karar metninde dahi farklılık içerecek şekilde terimi ifade edebilmektedir.

Her ne kadar dağınık ve doğrudan yer verilmeyen düzenlemelere işaret etmiş olsak da Mekânsal Planlar Yönetmeliği dışında Anayasamızın 23., 56. ve 57.

maddelerinin, İmar Kanunu ile birlikte bazı diğer kanunların amaç maddelerinin içerdikleri planlama ve şehirciliğe ilişkin birtakım kavramlar sebebiyle “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamına ilişkin dayanak oluşturabilecekleri kanaatindeyiz. Keza Mekânsal Planlar Yönetmeliği’nin amaç maddesi ile benzer şekilde yer verilen mülga yönetmeliklerin amaç maddeleri, Danıştay kararlarında doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimin içeriğini oluşturduğundan, şehircilik ve planlama konularına giren ilgili kanun ve yönetmeliklerin özellikle amaç maddelerini lafzi olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklinde bir niteleme bulunmasa dahi, kapsamı ifade eden düzenlemeler ve anayasal/kanuni dayanakları arasında kolaylıkla gösterebiliriz. Bunun yanında doğrudan “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın yer aldığı çeşitli yönetmelikler tespit edilmiştir. Bunlar da “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklindeki kullanımın sınırlı da olsa mevzuattaki görünürlüğüne işaret etmesi bakımından önemlidir.

Mevzuatın kapsama ve işleve ilişkin açık olmayan ve dağınık yaklaşımı, literatürün konuyu sınırlı ele alışı, çalışmanın ağırlık merkezini Danıştay kararlarının incelendiği bölüme taşımıştır.

İdari yargının yaklaşımında ilk ve öncelikle tespit edilmesi gereken “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın imar planlarının yargısal denetiminde incelenmesi gerekli görülen bir kavram niteliğini haiz oluşudur. İkinci önemli nokta, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin yargısal denetimde yargı yerlerince bilirkişi raporu alınması gerektiğidir. Danıştay çoğu kez bilirkişi raporlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yeterli inceleme yapılmadığı ve eksik unsurların tespiti halinde tekrar bilirkişi raporu alınmasını gerekli görebilmektedir. Dolayısıyla idari yargı eksik inceleme tespit ettiğinde bunu “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” genel başlığı altında ifade etmekte ve kimi zaman çeşitli teknik sorular sorarak bunların cevabının bu kapsamda aydınlatılması gerektiğine işaret ederek, kimi zaman da genel bir ifadeyle bilirkişinin her yönüyle konuyu incelemesine zemin sağlamak maksadıyla ifadeye yer vermektedir.

Danıştay kararları incelendiğinde “şehircilik ilkeleri” ve “planlama esasları” kapsamında tespit edilen durumlar ayrıştırılabilmektedir. Bunun yanında genel

olarak kavramın bütün halinde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklindeki birlikte kullanımı dikkate alındığında ise kapsamına ilişkin bazı unsurlar tespit edilebilmiştir. Tespit edilen her unsur kendi içerisinde belirli özellikli durumları içermekte, bazı durumlarda ise istisnaları barındırmaktadır. Danıştay’ın önüne gelen uyuşmazlıklarda genel itibariyle tespit ettiğimiz unsurlardan birkaçı ya da daha fazlasının dikkate alınmasıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından bir değerlendirme yaptığı görülmektedir. Dolayısıyla Danıştay kararları; “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın kapsamından ziyade “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında ele alınan, irdelenen konulara ilişkin değerlendirme yapmaya müsaade eden bir denetim aracı niteliği göstermektedir. Danıştay bu kavram grubunu, imar hukukunun gelişimini üzerinden sağlayacak bir torba kavram olarak kullanmakta, özellikle içeriğini sayarak sabitlememekte, kullanım hareketliliği ve esnekliği sağlamaktadır.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” doğrudan, araya başka bir ifade ya da yasa hükmü girmesine gerek olmadan idari yargı kararlarında hukuka uygunluk ya da aykırılığın gerekçesini oluşturabilmekte, tek başına hukuka uygunluk koşullarını kapsayabilmektedir. Bunun dışında imar planlarının amaç bakımından yargısal denetimi dolayısıyla doğrudan gündeme getirilebilmektedir. Danıştay bazı kararlarında imar planlarının amacını kamu yararı yanında çeşitli başka soyut kavramlar yoluyla çeşitlendirmektedir. Burada doğrudan bahsi geçen diğer kavramlar ve kamu yararı ile “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” arasında bağlantı kurulduğundan bahsi geçen amaç yönünden denetimin, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin inceleme yapılması yoluyla sağlandığı söylenebilir. Ek olarak imar planlarının yargısal denetiminde dikkate alınması gerekli görülen bir “kriter” olarak nitelendirilmektedir. Ancak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nı doğrudan uyuşmazlıklara uygulanabilen kendi başına bir kriter olarak değil, çalışma kapsamında tespit ettiğimiz unsurlar yönünden yapılan bir denetimin neticesinde ulaşılan yargıyı ifade eden bir sonuç kavramı olarak kabul ettiğimizden, kanaatimizce kriter nitelemesi Danıştay kararlarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimin önemi ve vazgeçilmezliğini vurgulama amacıyla kullanılmaktadır.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” diğer bazı imar hukukunda yer verilen kavramların kullanımını etkileyebilmekte ya da o kavramlardan etkilenebilmektedir. Farklı bir deyişle biri bakımından denetim, diğerine ilişkin denetimi etkisizleştirebilmekte ya da diğeri karşısında ön plana çıkabilmektedir. Dolayısıyla imar hukukunun diğer kavramları ile etkileşime açık olması, imar planlarının yargısal denetimini bütünlükçü bir bakış açısıyla üstlendiğinin bir göstergesi olmasının yanında, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın esneklik özelliğini de vurgulamaktadır. Bu yönde plan hiyerarşisi ve üstün kamu yararı kavramları ile kurduğu ilişki önem arz etmektedir. Plan hiyerarşisi ile kurduğu ilişki zamansal boyut bakımından farklılık göstermektedir. Eski yaklaşımda doğrudan üst plana aykırılık gerekçesiyle hüküm tesis edilmesi yeterli görülmemekte, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından inceleme yapılması gerektiği belirtilmekte iken; yeni tarihli kararlarda üst ölçekli planlara aykırılık tespitin varlığı durumunda “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin bir denetim gerekli görülmemektedir. Dolayısıyla her ne kadar plan hiyerarşisi “planlama esasları” kapsamında dikkate alınan bir konu olsa da, bağımsız bir kavram olarak “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimi etkileyebilmektedir.

Üstün kamu yararı ise “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılan denetimin esnetilmesine ya da göz ardı edilmesine neden olabilmektedir. Bu bakımdan bir kamu hizmetinin üstün kamu yararı niteliğinde görülmesi halinde, bu hizmetin sağlanmasına ilişkin yapılaşma haklarında ayrıcalıklı bir halin oluşması durumu göz ardı edilerek sağlanan hizmetin üstün kamu yararı niteliğinde olması ön plana çıkarılmaktadır. Dolayısıyla kavramın tek başına kapsam ve işlevine yönelik belirlemeler yeterli olmadığından diğer imar hukuku kavramlarıyla kurduğu ilişkinin de incelenmesi konunun detaylarıyla ortaya çıkarılması bakımından gerekli idi.

Buraya kadar “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin denetimin teknik gerekçelendirme konusunda sağladığı katkı ele alınmışken, kavramın bağımsız başka bir işlevi daha mevcuttur. Mevzuatta belirlenen bazı düzenlemelere uygunluk dışında, “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılacak denetime öncelik ve belirleyicilik tanınabilmektedir. Buna göre mevzuatta belirlenmiş bazı standartlar ya da çizim tekniklerine ilişkin konulara aykırılık mevcut

olsa dahi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılacak denetim neticesinde hukuka uygunluk sonucuna varılabilmekte ya da söz konusu standartlara ve tekniklere uygunluk olsa dahi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında da bir denetim yapılması gerekli görülebilmektedir. Farklı bir ifadeyle Danıştay tek başına mevzuatta belirtilen standartlara uygunluğun sağlanmasını yeterli görmemekte ya da söz konusu standartlar sağlanmasa dahi “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılacak denetim neticesinde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varabilmektedir.

Kavramın asıl rolünü oluşturan Danıştay yaklaşımına ilişkin kanaatlerimizin ardından Anayasa Mahkemesi’nin özellikle gerekçe hakkı ve kamu yararının sağlanıp sağlanmadığı konusundaki yaklaşımları önem arz etmektedir. Adil yargılanma hakkı ve gerekçe ilkesi bakımından imar uyuşmazlıklarında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na ilişkin bir değerlendirme yapılması uyuşmazlığın esası bakımından bir değerlendirme yapıldığının göstergesi olarak kabul edilmekte ve adil yargılanma hakkı kapsamında gerekçe hakkı bakımından ihlal kararı verilmeyebilmektedir. Dolayısıyla “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bakımından yapılan teknik araştırmalar gerekçe hakkının ihlal edilmediğine dair karene olarak kabul edilmektedir. Bunun yanında bir diğer dikkat çeken özellik mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında kamu yararı bakımından yapılan değerlendirmelerde “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”na atıf yapılarak, bu yöndeki değerlendirmeler neticesinde aykırılık sonucuna ulaşılmıyorsa kamu yararı bakımından da uygunluğun sağlandığı kabul edilmektedir¹⁵². Dolayısıyla her ne kadar kavramın kapsamına ilişkin belirlemeler bulunmasa da Danıştay kararlarında doğrudan etkisini gördüğümüz gerekçe oluşturma işlevi Anayasa Mahkemesi kararlarında doğrudan ifade edilmekte, yine Danıştay kararlarında kamu yararı ile bu açıklıkta kurulmayan ilişki Anayasa Mahkemesi kararlarında açık ve doğrudan yer almakta ve bu şekilde kavramın iki önemli özelliği açıkça ortaya konulmaktadır. Yargıtay kararlarında ise idari yargı yerlerinin kararlarına atıf yapılmadan, bağımsız olarak oldukça sınırlı şekilde bu kavrama yer verebilmektedir, ancak konumuz bakımından farklı bir yaklaşım gösterecek kullanım biçimine rastlanmamıştır.

¹⁵² İlgili kararlar çalışmamızın “Anayasa Mahkemesi’nin Ortaya Koyduğu Kapsam ve İşlev” başlığı altında incelenmiştir.

Tüm bu tespit ve değerlendirmeler ışığında “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları”nın belirli bir işlevi karşılamak üzere kullanıldığı sonucuna ulaşılmaktadır. İlk olarak imar planlarına ilişkin uyumsuzlukların şehircilik ve planlama konularını kapsayan geniş bir zeminde incelenmesine imkan tanımakta, bu işlevini esnek ve hareketli niteliğiyle yerine getirmekte ve idari yargının imar planlarına ilişkin uyumsuzluklarda ihtiyaç duyduğu teknik gerekçelendirmeyi sağlamaktadır. İkinci olarak imar planlarına ilişkin uyumsuzluklarda mevzuatta belirtilen standart ya da teknikler karşısında, öncelikli ve belirleyici niteliğiyle doğrudan söz konusu uyumsuzluklara etki edebilmesidir.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” bahsi geçen işlevlerini üstlenirken bir imar hukuku genel ilkesi niteliğini üstlendiğini ispatlamaktadır. Kapsamının sınırlandırılmaz ve dondurulamaz niteliği dolayısıyla esneklik ve hareketlilik özellikleri de keza bir imar hukuku genel ilkesi olarak kabulünü perçinlemektedir. Her ne kadar çalışma kapsamında belirli unsurların “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” kapsamında yapılan denetimde irdelendiğini tespit etmiş olsak da söz konusu unsurlar kendi içerisinde dahi farklı şekilde yorumlanabilmektedir ve farklı bir uyumsuzluğun yeni bir unsuru gündeme getirmesine engel olmadığı gibi belirlenen unsurların farklı şekilde yorumlanmasında da bir mani bulunmamaktadır. Kavramın bu genişlik ve esneklikte üstlendiği yargısal denetimi sağlayabilmesi ve bu denetimi geliştirebilmesi; mevzuatta doğrudan, kesin ve sınırlı bir kapsamda düzenlenmemesinin de doğrudan bir sonucudur. Dolayısıyla mevzuatın dağınık ve doğrudan olmayan birtakım düzenlemeler içermesi kavramın yapısı ve işlevi bakımından bir eksiklik oluşturmamaktadır.

“Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” şeklindeki bütünleşik kullanımın bir imar planı uyumsuzluğunun hem şehircilik hem de planlama konuları bakımından incelenmesine ve gerekçelerin oluşmasına zemin hazırlaması bakımından daha isabetli olduğu kanaatindeyiz. Özellikle uyumsuzlukların geniş kapsamlı değerlendirilmeleri ihtiyacı göz önüne alındığında iki unsurun birlikte kullanılmasıyla amaçlanan kapsayıcılıkta bir denetim öngörülmektedir. Kargaşayı önleyebilmek adına inceleme sırasında teknik, yöntem gibi daha özelleşmiş teknik terimlerle duruma ilişkin tespitlerin yapılması kanaatimizce sorun teşkil etmez iken,

sonuca ilişkin yapılan değerlendirmenin “şehircilik ilkeleri ve planlama esasları” ile bir bütün olarak ifade edilmesi gereklidir.

Yargı kararlarının zaman zaman bilirkişi raporlarına doğrudan yer vererek kendi değerlendirmelerini sınırlı tutmaları kavramın kapsamına ilişkin hukuki gelişmeyi engellemektedir. Dolayısıyla yargı yerlerinin imar planlarına ilişkin uyumsuzlıklarda gerekçelendirme hassasiyetiyle hareket etmeleri ve bilirkişi raporlarında yer verilen hususları hassasiyetle ele alarak hüküm tesis etmeleri hem kavramın kapsamını geliştirecek hem de yargının kavramı ele alma biçimleri bakımından tutarlılığını, sürekliliğini ve dış denetimini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Alkay, Elif (Ed.):	Şehir Planlamada Analiz ve Değerlendirme Teknikleri , İstanbul, Literatür Yayınları, 2014.
Babacan, Belma:	<i>“Planlama İlkeleri, Şehircilik Esasları ve Kamu Yararı Kavramları”</i> , Bilirkişilik Uygulama Alanları, Sorunlar, Öneriler Sempozyumu Bildiriler Kitabı , 18-19 Aralık 2008, TMMOB Mimarlar Odası Yayını, 2010.
Cengiz, Hüseyin:	<i>“Yasal Çerçeve, Şehircilik ve Planlama İlkeleri ve İmar Uygulamaları”</i> , 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Üçüncü Kitap Çeşitli İdare Hukuku Konuları , Ankara 1-4 Mayıs 1990, Ankara, Danıştay Yayınları, 1992.
Çubuk, Mehmet:	İmar Mevzuatından Şehircilik Mevzuatına Türk Şehirciliğine Sistemik Bir Yaklaşım Denemesi , İstanbul, Mimar Sinan Üniversitesi Yayınevi, 1999.
Duran, Lutfi:	<i>“İdare Hukuku ve İmar Konuları”</i> , Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu , 16-18 Kasım 1998-Ankara, 1998.
Duyguluer, Feridun	<i>“Yasalar Değişirken Şehir Planlama ve Kurumlar”</i> , 8. Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu

	Şehircilikte Reform , Ankara, Kardelen Ofset, 2004.
Eren, Hasa; Zülfikar, Hamza:	Anayasa Sözlüğü , Türk Dil Kurumu Yayınları: 519, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basım Evi, 1985.
Ergen, Cafer:	İmar Planları , Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.
Erkün Safa:	İmar Hukuku Prensipleri , İstanbul, İstanbul, Halk Basımevi, 1959.
Ersoy, Melih; Keskinok, Çağatay (Der):	Mekân Planlama ve Yargı Denetimi (Seçilmiş Bilirkişi Raporları) , Ankara, Yargı Yayınevi, 2000.
Ersoy, Melih	Kentsel Planlamada Standartlar , İstanbul, Nivona Yayınları, 2015.
Geray, Cevat:	<i>“İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama”</i> , AÜSBFD, C. XXVII, No: 3, sf. 585-611, Ankara, 1972.
Geray, Cevat:	Kent Planlamasının Başlıca Uygulama Amaçları , Ankara, Palme Yayıncılık, 2017.
Gök, Tamer:	İmar Kararları ve Yargı Denetimi , ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara, 1993.

Gök, Tamer:	“Planlama ve İmarla İlgili Yargı Denetiminde Bilirkişilerin İşlevi”, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu 16-17-18 Kasım 1988, Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri , Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, 1990.
Göney, Süha:	Şehir Coğrafyası II , Ed. Mehmet Bayartan, İstanbul, Beta Yayınları, 2017.
Gülan, Aydın:	İmar Hukuku Ders Notları , 2017-2018 Öğretim Yılı, (Yayınlanmamıştır).
Günay, Baykan:	“Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları, Kamu Yararı”, Kentleri Korumak, Savunmak Kolokiyumu Bildirer Kitabı , Ankara, Şehir Plancıları Odası Yayını, Korza Yayıncılık, 2010.
Günay, Baykan:	“İmar Davalarında Bilirkişi Uygulaması”, İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişi Sorunları (İmar Davalarında Bilirkişilik Sempozyumu) . https://higm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1392019141354imarhukukundakar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1lanuyu%C5%9Fmazi%C4%B1klardabilirki%C5%9Filikuygulamalar%C4%B1sempozyumu.pdf (Çevrimiçi, ET. 10.09.2020)
Kalabalık, Halil:	İmar Hukuku , Ankara, Seçkin Yayınevi, 2010.

Kalabalık, Halil:	İmar Hukuku Dersleri , 9. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2019.
Kansu, Hatice:	“Türk İmar Hukukunda İmar Planlarının Düzenleyici İşlem Niteliği”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1994.
Kazancı Veri Tabanı	(https://www.kazanci.com.tr)
Keleş, Ruşen:	Kentleşme Politikası , Ankara, İmge Kitabevi, 1993.
Keleş, Ruşen:	Kentbilim Terimleri Sözlüğü , Ankara, Sevinç Basımevi, 1980.
Keleş, Ruşen:	Kentbilim İlkeleri , Ankara, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1976.
Keleş, Ruşen:	“ <i>Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı</i> ”, Mekân Planlama ve Yargı Denetimi , Melih Ersoy/ H. Çağatay Keskinok (Der.), Ankara, Yargı Yayınevi, 2000.
Keleş, Ruşen, Mengi Ayşegül:	İmar Hukuku Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla , 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2019.
Keleş, Ruşen, Mengi Ayşegül:	Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları , 2. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, 2017.

Köroğlu, Ömer:	İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (Parselasyon) , 3. Bs., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2016.
Le Corbusier,	Atina Anlaşması , (Çev. Ayda Yörükan), 3. Baskı, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 2018.
Lexpera Veri Tabanı	https://www.lexpera.com.tr
Orta, Elif:	“İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2005.
Özcan, Hüseyin:	Ansiklopedik Hukuk Terimleri Sözlüğü , Ankara, Yeni Desen Matbaası, 1975.
Sancakdar, Oğuz:	Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası , Ankara, Yetkin Yayıncılık, 1996.
Sezer, Yasin; Kalkan, Recep Emre; Şahin, Mustafa Emre:	İmar Hukuku Dersleri , 3. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2018.
Suher, Hande	Şehircilik , İstanbul, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Baskı Atölyesi, 1996.

Şafak, Ali:	Hukuk Terimleri Sözlüğü , Ankara, Rehber Yayıncılık, 1992.
Şahin, Cenk Yaşar:	“İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.
Şimşek, Suat, Hazar, İlhami:	Açıklamalı-İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi , Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2017.
Taneri, Ergun:	Şehircilik Konuları , (Yayın yeri yok), İ.D.M.M.A. Mimarlık Bölümü Şehircilik ve Proje Kürsüsü Yayınları, 1978.
Tanyeli, Uğur:	“ <i>Şehircilik Biliminin İlkeleri</i> ” <i>Efsanesi</i> ”, Rüya, İnşa, İtiraz Mimari Eleştiri Makaleleri , İstanbul, Boyut Yayınları, 2011.
Tekeli, İlhan;	“Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, Planlama , 88/2.
Türel, Ali:	“ <i>Şehir Plancısının İmar Davalarında Bilirkişilik Rolü</i> ”, İdari Yargıda Karşılaşılan Bilirkişilik Sorunları (İmar Davalarında Bilirkişilik) Sempozyumu , https://higm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/1392019141354imarhukukundakar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1lanuyu%C5%9Fmazi%C4%B1klardabilirki%C5%9Filikuygulamalar%C4%B1sempozyumu.pdf (Çevrimiçi, ET. 10.09.2020)

Türk, Şevkiye Şence, Dökmeci, Vedia (Ed):	Yer Seçimi Kuramı ve Uygulamaları Konut, Alışveriş Merkezleri, Ofisler, Oteller, Sanayi, Depolar, Üniversiteler, Yurtlar, Hastaneler, Kültür Tesisleri, Yeşil Alanları , İstanbul, Yeni Anadolu Yayıncılık, 2017.
Uslu, T. Azmi:	Yeni Hukuk Lügati ve Hukuk Terimleri Sözlüğü , Ankara, Site Yayınları Hukuk Dizisi No. 1, Site Kitabevi, 1964.
Ünal, Erol; Duyguluer, Feridun; Bolat, Z. Ersin:	İmar Terimleri Sözlüğü , Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara, 1998.
Ünal, Yücel:	Türk Şehir Planlama Hukukunun Dünü-Bugünü 1085-2015 , İstanbul, Legal Yayıncılık, 2015.
Üstün, Gül:	“Kentsel Dönüşüm”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2008.
Yavuz, Fehmi; Keleş, Ruşen, Geray, Cevat:	Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika , Ankara, Sevinç Matbaası, 1973.
Yaşar, Hasan Nuri:	İmar Hukuku (İmar Planları ve Değişiklikleri, Yapı Kuralları) , İstanbul, Filiz Kitapevi, 2008.
Yıldız, Ferruh:	İmar Bilgisi , 11. Basım, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2018.