



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

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**İMAR PLANLARININ DEĞİŞTİRİLMESİ VE
YARGISAL DENETİMİ**

MUSTAFA UZUN

KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

MART 2016



İMAR PLANLARININ DEĞİŞTİRİLMESİ VE YARGISAL DENETİMİ

Mustafa UZUN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

MART 2016

Mustafa UZUN tarafından hazırlanan "İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ/ ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman (Başkan): Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Üye: Doç. Dr. N. Münci ÇAKMAK

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Üye : Yrd. Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Tez Savunma Tarihi: 07/03/2016

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Suna BAŞAK
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Mustafa UZUN

07/03/2016

İMAR PLANLARININ DEĞİŞTİRİLMESİ VE YARGISAL DENETİMİ
(Yüksek Lisans Tezi)

Mustafa UZUN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Mart 2016

ÖZET

İdareler, sağlıklı, düzenli ve güvenli bir kentleşmeye gidebilmek için birtakım imar faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu noktada hem idareleri hem de diğer ilgilileri bağlayıcı mahiyette belirli bir bölgeyi içine alan taşınmazların bayındır hale getirilmesi için düzenleyici işlem niteliğindeki imar planları hazırlamaktadır. Çalışmada, planlamanın tarihsel gelişimine, planlama ilkelerine, imar planlarının çeşitlerine, planların değiştirilmesinde uyulması gereken kurallara ve imar planları ile plan değişikliklerine dayalı olarak ortaya çıkan uyuşmazlıklar için yargısal denetimin nasıl yapıldığı hususlarına değinilmiştir. Çalışmanın özünü plan değişiklikleri ve yargısal denetim oluşturduğu için bu konulara ilişkin açıklamalara ağırlık verilmiştir. Mevzuatta yapılan son değişikliklere incelemede yer verildiği gibi idari yargı mercilerinin konuya ilişkin olarak almış olduğu en yeni kararlara da değinilerek uygulamanın daha iyi anlaşılması hedeflenmiştir. Plan değişikliğinin, kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda bilimsel esaslara uygun olarak ve plan ana kararlarını bozmayacak şekilde yapılması zorunluluğuna rağmen, uygulamada idareler bu yola sıklıkla başvurmaktadır. Plan değişikliğinin sayılarının artması kamu yararı açısından sorunu çözücü mahiyette olsa da, çoğu zaman bu durum zincirleme bir şekilde mağduriyetlerin ve bunun sonucu olarak da idari yargı organları önüne gelen uyuşmazlıkların sayısının artmasına sebep olmaktadır.

Bilim Kodu : 2.047
Anahtar Kelimeler : İmar planı değişikliği, iptal davası, yargısal denetim, kamu yararı
Sayfa Adedi : 127
Danışman : Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

JUDICIAL REVIEW and CHANGE OF ZONING PLANS

(M. Sc. Thesis)

Mustafa UZUN

GAZİ UNIVERSITY

SOCIAL SCIENCES INSTITUTE

March 2016

ABSTRACT

Administrations engage in several reconstruction activities to be able to become urbanized in a well planned, ordered and reliable way. At this point, zoning plans in the function of administrative regulatory acts are prepared immovable properties in a certain area to be reconstructed in the function of including both administration and those concerned. This work refers to historical improvement of planning, principles of planning, kinds of zoning plans, rules which must be followed in change of plan and how judicial review about disputes emerging due to zoning plans and change of the plans are carried out. Explanations regarding these matters are concentrated because the gist of this work consists of judicial review and plan changes. It is aimed in this work to be understood well in practice so that it has been cited last changes in legislation and also the decisions administrative jurisdiction has taken recently. Although plan changes must only be carried out under certain circumstances that public good necessitates, in accordance with scientific principles, and without deteriorating the main decisions of the original plan, administrations often prefer this way in practice. Despite of increasing the number of plan changes in the function of problem solving in terms of public good, mostly, this case causes that the number of unjust treatments increases continuously and as a result of this, the number of disputes which administrative jurisdiction must survey increases.

Science Code : 2.047

Key words : Change of zoning plan, judicial review, public good, action for annulment

Page Number : 127

Supervisor : Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

TEŞEKKÜR

Bu çalışmamda, iş yoğunluğuna rağmen benden desteğini esirgemeyen sevgili eşime, tecrübeleriyle bana yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ'a teşekkür ederim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ	1
2. İMAR PLANLAMASININ TARİHSEL GELİŞİMİ	5
2.1. Genel Olarak	5
2.2. İmar Hukukunun Ülkemizdeki Tarihsel Gelişimi	6
2.2.1. Cumhuriyet öncesi dönem	6
2.2.2. Cumhuriyet dönemi	8
3. İMAR PLANI TÜRLERİ	13
3.1. Üst Ölçekli Planlar	13
3.1.1. Ülke planı	13
3.1.2. Bölge planı	14
3.1.3. Metropoliten imar planı	16
3.1.4. Çevre düzeni planı	17
3.1.5. Mekansal strateji planı	20
3.2. Ana İmar Planları	22
3.2.1. Nazım imar planı	22
3.2.2. Uygulama imar planı	23
3.3. Tamamlayıcı ve Değiştirici İmar Planları	26
3.3.1. İlave imar planı	26
3.3.2. Mevzi imar planı	27
3.3.3. Revizyon imar planı	28

4. İMAR PLANLARINA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER.....	31
4.1. Hukuk Devleti İlkesi	31
4.2. Hiyerarşi İlkesi	32
4.3. Açıklık İlkesi	33
4.4. Genellik İlkesi	35
4.5. Kamu Yararı İlkesi	35
4.6. Zorunluluk İlkesi	37
4.7. Esneklik İlkesi.....	38
4.8. Süreli Olma İlkesi	39
4.9. Bilimsellik İlkesi	39
4.10. Katılım İlkesi.....	40
5. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ.....	41
5.1. Genel Olarak	41
5.2. İmar Planı Değişiklikleri Türleri	42
5.2.1. Sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler	42
5.2.2. Kat adedi ve bina yüksekliği ile nüfus yoğunluğunu etkileyen değişiklikler.....	46
5.2.3. Yollara ilişkin değişiklikler.....	47
5.3. İmar Planı Değişikliklerinde Göz Önünde Bulundurulması Gereken Esaslar	50
5.3.1. Gerekçesinin bulunması.....	50
5.3.2. Kamu yararına, şehircilik ilkesine ve planlama esaslarına uyulması.....	51
5.3.4. Kazanılmış haklara saygı gösterilmesi	53
6. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ VE HUKUKA AYKIRILIK SEBEPLERİ	61
6.1. İmar Planı Değişikliklerinin İdari İşlemler Açısından Tahlili.....	61
6.2. İmar Planı Değişikliklerine Karşı Açılabilir Davalar	62
6.2.1. İptal davaları	62

6.2.2. Tam yargı davaları	64
6.3. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Açılacak Davalarda Dava Açma Şartları ...	66
6.3.1. Görev.....	66
6.3.2. Yetki	70
6.3.3. İdari merci tecavüzü	74
6.3.4. Ehliyet.....	74
6.3.5. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı.....	80
6.3.6. Süre aşımı	84
6.3.7. Husumet	94
6.4. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Açılacak Davalarda Dava Dilekçelerinde Bulunması Gereken Hususlar	96
6.4.1. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3 üncü maddesine uygunluk.....	96
6.4.2. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5 inci maddesine uygunluk	99
6.5. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Uyuşmazlıklarda Hukuka Aykırılık Sebepleri	100
6.5.1. Yetki yönünden hukuka aykırılık	100
6.5.2. Şekil yönünden hukuka aykırılık	105
6.5.3. Sebep yönünden hukuka aykırılık.....	106
6.5.4. Konu yönünden hukuka aykırılık.....	109
6.5.5. Maksat yönünden hukuka aykırılık.....	111
7. SONUÇ	117
KAYNAKÇA.....	121
ÖZGEÇMİŞ	127

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış bazı kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklama
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
ABD	: Ankara Barosu Dergisi
AD	: Adalet Dergisi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
C	: Cilt
GÜ	: Gazi Üniversitesi
İBK	: Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu
İDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
E	: Esas
GÜİİBF	: Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
HMK	: Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m	: Madde
MPYY	: Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği
PYAEDY	: Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
RG	: Resmi Gazete
s	: Sayfa
S	: Sayı
T	: Tarih

TADD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TMMOB	: Türk Mühendisler ve Mimarlar Odaları Birliği
YD	: Yürütmenin Durdurulması



1. GİRİŞ

İnsanoğlunun göçebe hayattan yerleşik hayata geçmesi ve hızla çoğalması sonucunda kentleşmeler meydana gelmiştir. Toplumsal hayatın gelişmesine bağlı olarak yaşam alanları daralmış ve kısıtlı olan yerleşime elverişli arazilerden yararlanmanın belli somut ve bağlayıcı kurallara bağlanması ihtiyacı planlamayı ortaya çıkarmıştır. Planlama ile hem içinde bulunulan zamanda elde edilen kazanımlar için belli kurallar getirilmiş, hem de geleceğe ilişkin olarak sosyal, ekonomik, fiziki ve hukuki sorunların çözümüne dair somut adımlar atılmıştır.

İmar planları, araştırmalardan elde edilen bilgileri özetleyen bir giriş, çözümlemelerden elde edilen bilgileri içeren bir varsayımlar bölümü ve bunlara dayanılarak saptanmış erekler bildiriminden oluşan bir plan raporu ile, haritadan çok bir şemaya benzeyen ve kentin gelecekteki arazi kullanılış biçim ve bölgelerini, ulaşım ağını, kent hizmet ve tesislerini şematik olarak gösteren bir plan belgesinden oluşmaktadır.¹ İmar planları şehir ve kasabaların gelecekte alacağı biçimi bugünden gösteren² belgeler olup, planlar ile yerleşim alanlarının gelecekte arzu edilen biçimde şekillenmesi amaçlanmaktadır.³ Haritalar, plan paftaları, plan açıklama raporları, plan notları gibi birçok teknik unsuru içinde barındıran imar planları, toplumsal hayata dair konut alanlarının, yeşil alanların, ticaret ve sanayi alanlarının, okul ve hastane kurumlarının, ulaşım yollarının nerede ve hangi şartlar altında yapılacağını belirlediği, yani aslında tümüyle sosyal hayatın içinde olan ve insanların yaşam alanlarını her yönüyle etkileyen kurallar bütünüdür.

İnsan hayatıyla ilgili olarak hayati düzenlemeler içeren imar planı ve değişikliklerinin önemi ve mahiyeti hakkında bireylerin çok fazla bilgi sahibi olduğu söylenemez. Planlarının ilan edilmelerinin zorunlu olması nedeniyle bireylerin bu planlardan bir şekilde haberdar olduğu karine olarak kabul edilmekteyse de, planların ilanının idarelerce sınırlı yerlerde ve sınırlı bir şekilde, bazı durumlarda ise göstermelik olarak kağıt üzerinde yapılması nedeniyle, bireyler planların ilanını zamanında öğrenemeyip itiraz ve dava açma sürelerini kaçırmaları nedeniyle hak

¹ Keleş, R. (1976). *Kentbilim İlkeleri*. Ankara: Sevinç Matbaası, s. 66.

² Artukmaç, S. (1979). *Türk İmar Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, s.193.

³ Ünal, Y. (2003). *Türk Şehir Planlama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 19.

kayıplarına maruz kalmaktadırlar.

Bununla birlikte bireyler açısından son derece teknik hususlar barındıran imar planı ve değişikliklerinden haberdar olunması da tek başına plan içeriğinin anlaşılması için yeterli olmamaktadır. Bireyin ancak doğrudan kendi taşınmazına dair bir hak ve menfaat kaybının olduğu durumlarda plana yönelik olarak idare ve yargı mercileri önünde hukuki menfaatinin korumaya yönelik olarak takibe geçtiği görülmektedir. Dolaylı olarak menfaatinin ihlal eden plan değişikliklerinde ise, örneğin mahallesindeki yeşil alan miktarının azaltılması, okul alanının kaldırılması gibi durumlarda, hukuki haklarını kullanmaktan imtina ettiği söylenebilir. Kamunun menfaatinin ilgilendiren bunun gibi planda yeşil alan miktarının azaltılması şeklindeki yapılan plan değişikliklerinde davacı olarak hak arama hürriyetini kullanma pozisyonunda daha çok, dernekleri, meslek örgütlerini veya sendikaları görmektediriz. Bu kuruluşların dava açma menfaatinin bulunup bulunmadığı hakkında ise yargı mercilerinin farklı kararları bulunmaktadır.

İmar mevzuatında yer verilen hükümlere uygun bir şekilde onaylanarak kesinleşmiş imar planları üzerinde değişiklik yapılması istisnai bir durum olarak kabul edilmiştir. İnsan sayısının çoğalması kapsamında artık şehirler yetersiz kalmakta veya yeni fiziki ve sosyal gereksinimler ortaya çıkmakta bunun doğal sonucu olarak da plan değişiklikleri kaçınılmaz hale gelmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken bu değişiklikler yapılırken güdülen amacın kamu yararı olmasıdır. Aksi bir durum örneğin sadece belli bir şahsın menfaatine hitap eden plan değişikliği amaç yönünden hukuka aykırı kabul edilmektedir.

Kamu yararında çatışan yararların niteliğinin önemli olması, niteliği üstün olan yararın tercih edilmesini gerektirir. Bu durum sadece kamu yararı ile bireylerin yararlarının çatışması halinde değil, kamu yararlarının çatışması halinde de geçerli olacaktır.⁴ Bireyle devlet veya kamu yararını amaçlayan farklı kamu kurumları arasında kamu yararının çatışması ve bu yararın nasıl korunması gerektiği noktasında bir anlaşma sağlanamaması halinde ise son kararı verecek makam, uyuşmazlığın yargı önüne getirilmesi durumunda idari yargı mercileri olacaktır. İdarenin genel olarak tüm idari işlemlerinde aranan kamu yararı ölçütü

⁴ Akyılmaz, B., Sezginer M., Kaya C. (2014). *Türk İdare Hukuku*. (Beşinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 28.

düzenleyici işlem niteliğindeki imar planı ve değişikliklerinde daha üst seviyede olduğu için bu planların hazırlanması aşamasında idarelerce öncelikle değerlendirmeye alınmalıdır.

İmar planlaması yapılırken uygulamada çeşitli sorunlar ortaya çıkmakta, çoğu zamanda konu yargı birimleri tarafından çözümlenmektedir. Dolayısıyla imar planları değiştirilirken olaya dahil olmayan yargı erki, önüne gelen uyuşmazlıklarla sınırlı olmak üzere planlamaya katkıda bulunmaktadır. Yargının verdiği kararlar idareler için bağlayıcı olduğundan, içtihatların bilinmesi takip edilmesi idareler için faydalı olacaktır.

Anayasası'nın 2 nci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu vurgulanmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idarelerin kural olarak her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabidir. Bu yargısal denetim sonucu mahkemelerce verilen kararlara Anayasa'nın 138 inci maddesinin son fıkrası uyarınca Yasama ve Yürütme organları ile idare uymak zorundadır.

İmar planı değişiklikleri esnasında uyulması gerekli ilkeleri göstermek ve uyuşmazlıkların davaya konu olması durumunda idari yargı yerleri tarafından yapılacak yargılamada izlenecek yöntemi ortaya koymak amacıyla hazırlanmış olan bu çalışmada, ilk olarak konuya ilişkin tanımlamalarla birlikte kavramsal çerçeve ortaya konulmuş, ülkemiz açısından planlamanın tarihsel gelişimine değinilmiş, uygulamada sıklıkla karşılaşılan imar planlarının çeşitlerine, kapsamına ve amaçlarına değinilmiştir. Daha sonraki bölümde, imar planı değişikliklerinin hangi durumlarda yapıldığı, değişikliklere hakim olan ilkeler ve değişiklik türleri açıklanmaya çalışılmıştır. Son aşamada ise, imar planı değişikliklerine yönelik olarak idari yargı mercileri tarafından yürütülen yargılamaya ilişkin usul ve yöntemler açıklanarak, idari yargı yerlerinin uyuşmazlığı çözerken esas aldığı iptal sebeplerine yer verilmiştir. Bu bölüm Danıştay'ın ve idare mahkemelerinin konuya dair güncel kararları ile desteklenerek, ayrıntılı olarak anlatılmaya çalışılmıştır.

2. İMAR PLANLAMASININ TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1. Genel Olarak

I. ve II. Dünya savaşı sonucunda oluşan yıkım ve tahribata bağlı olarak neredeyse tamamen ortadan kalkan kentlerin, kamu yararı ve kamu güvenliği çerçevesinde bayındır hale getirilebilmesi, geliştirilmesi için ortaya konulan imar mevzuatına ilişkin kurallar bütünü, imar hukukunun temelini oluşturmaktadır.

Başlangıçta pek değeri anlaşılamayan imar hukuku bugünkü önemine II. Dünya Savaşının ardından sahip olmaya başlamış, Avrupa'da yıkılan şehirlerin yeniden inşa süreci ve teknolojinin gelişimine bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları yanında şehirlere doğru yönelen yoğun göçler dolayısıyla yeni yerleşim alanlarının giderek artış göstermesi, hükümetlerin bu alanda etkin rol almalarına yol açmıştır.⁵

Hak ettiği öneme son yüzyılda kavuşan imar hukuku, hızlı kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan çevresel ve hukuki sorunların önüne geçmek amacıyla kamu yararı ve birey menfaatleri arasında denge sağlamayı amaçlamaktadır. Ülkemizde kamu yararı ve bireylerin mülkiyet hakkı kapsamında gidip gelen bu denge uygulamada daha çok kamu yararı lehine sonuçlar doğurmaktadır.

Geçmiş Roma Hukukuna kadar dayanan kamu hukuku ve özel hukuk ayrımında, imar hukukunun bunlardan hangisine girdiği hususu tartışmalıdır. Doktrinde, imar hukukunun özel idare hukukuna girdiği⁶, idare hukukunun alt dalı olduğu⁷, ya da karma bir hukuk dalı⁸ olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır. İmar hukukunda gerçekleştirilmeye çalışılan üstün amaç olan kamu yararı için toplum menfaati ön planda tutulmakta, buna karşılık bireysel çıkarlar geri plana itilebilmektedir. Kişiye özgü uygulama yapılmasından kaçınılması, taraflardan birinin kamu gücünü kullanan idare olması, diğerinin ise

⁵ Yaşar, N. H. (2008). *İmar Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi, s. 12.

⁶ Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Cilt 1. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, s. 86.

⁷ Yaşar, a.g.e., s. 9.

⁸ Keleş, R., Mengi A. (2014). *İmar Hukukuna Giriş*. (İkinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi, s. 18.; Kalabalık H. (2013). *İmar Hukuku Dersleri*. (Beşinci Baskı). Sakarya: Seçkin Yayıncılık, s. 38.

özel kişi olması nedeniyle eşitler arasında ilişkinin varlığından söz edilememektedir. İmar mevzuatına ilişkin eylem ve işlemler özel hukuktan farklı olarak emredici niteliktedir. Tüm bu hususlar nedeniyle imar hukukunun kamu ve özel hukuk sınıflandırmasında kamu hukuku yönü ağır basmaktadır.

2.2. İmar Hukukunun Ülkemizdeki Tarihsel Gelişimi

2.2.1. Cumhuriyet öncesi dönem

Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat Dönemi içerisinde 1848 yılında yürürlüğe giren Ebniye Nizamnamesi, (Yapılar Tüzüğü)⁹ imar hukukuna ilişkin ilk düzenleme sayılmaktadır.

Bu nizamnamede; kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi yöntemleri, inşaatların denetimi, yol ve sokakların genişlikleri, çevresine yapılacak binaların yükseklikleri üzerine kurallar getirilmiştir.¹⁰ Nizamname ile cadde ve sokak genişletilmesi için yıkılması gereken binaların değeri karşılığında satın alınması veya kamulaştırılması amaçlanmıştır. Buna göre, bedelsiz terk ile ilgili olarak genişletilecek yollar için gereken alanın yolun iki tarafındaki arsalardan eşit olarak karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Ebniye Nizamnamesi'nin yetersiz kalması ve o dönemde İstanbul'da sıklıkla ortaya çıkan yangınların oluşturduğu tahribatın da etkisiyle 1864 yılında Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Yapılar Tüzüğü) yürürlüğe girmiştir. Bu nizamname ile bina yüksekliğine, yol genişletilmesine, kamulaştırmaya ilişkin esaslara yer verilmiştir. Buna göre yolların genişletilebilmesi için gerekli olan arazinin maliklerden karşılıksız olarak alınması ilkesi benimsenmiştir. Turuk ve Ebniye Nizamnamesi'nden sonra imar mevzuatına ilişkin en önemli düzenleme

⁹ Ersoy, M. (2005). *Türkiye'de Kent Planlamasının Güncel Sorunları*. 9 uncu Ulusal Halk Sağlığı Günleri Kongresi Bildiri Özet Kitabı. Ankara: s.138.

¹⁰ Tekeli, İ. (2010). *Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, s. 54.

Turuk ve Ebniye Nizamnamesini yürürlükten kaldıran aynı zamanda Osmanlıların ilk imar kanunu sayılan Ebniye Kanunu'dur. Bu kanun 1882 yılında yürürlüğe girmiştir.

Bu kanuna göre belediyelerin açacakları sokakların, yolların çevrelerinin haritalarının yaptırılması ve halka ilanı müessesesi getirilmiştir. Genişletilecek yollarda, üzerinde bina bulunmayan arsalarda, gerekli toprağın yolun iki tarafındaki arsalardan yarı yarıya bedelsiz alınması esası getirilerek, genişletilen yollarda bir binanın herhangi bir tarafına edilmek zorunda kalınırsa, belediye geriye kalan binanın cephesini eskisi gibi yeniden yaptırmakla yükümlü tutulmuştur. Bu hükümlerden görüldüğü üzere kentlerin yollarının genişletilmesine özellikle önem verilmiştir.¹¹

Bu kanun ile bir mahalle büyüklüğündeki alanlarda karakol ve okul yeri bırakılması ve alanın sınırları içinde kanal ve kaldırım yapımı için birim cephe uzunluğu başına belirli bir miktar paranın şehremanetine ödenmesi, böylece söz konusu alanları imara açanların lağım yapması ve açılacak yolların kaldırım masraflarına katılması şartı getirilmiştir. "Kamu yararı" kavramı Osmanlı imar hukukuna girmiş, kamulaştırma kurallarının belirlenmesinde kamu yararı gözetilmiş, herhangi bir özel kişi ya da şirketin yapacağı yapının projesinin değerlendirmesinin idare tarafından yine "kamu yararı" açısından yapılması şartı getirilmiştir.¹²

Ebniye Kanunu'nu ile yollara ilişkin düzenlemeler getirilmiş, yolların tasnife tabi tutulacağı, kamuya ait açık alanlar ile yolların daraltılmayacağı, yol genişletilmesi esnasında yol sınırları içinde kalan binaların yıkılacağı ve bunların bedelinin ödeneceği, yapının maliki tarafından yapı yıkılmazsa bu işin belediye tarafından yapılacağı ve yıkım masraflarının yapı malikinden tahsil edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

¹¹ Tekeli, *a.g.e.*, s. 60.

¹² Kalabalık, *a.g.e.*, s. 46.

2.2.2. Cumhuriyet dönemi

I. Dünya Savaşı ve ülkemizin galibiyeti ile sonuçlanan Kurtuluş Savaşı'nın ardından tarihi misyonunu tamamlayan Osmanlı İmparatorluğu yerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin başkentinin Ankara olarak belirlenmesiyle birlikte, savaşlar nedeniyle yıkılan, yakılan ve tahrip edilen binaların bayındır hale getirilmesi için bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Kurtuluş Savaşı sonrası özellikle yangın alanlarında maliklerin Anadolu'yu terk etmiş olmaları nedeniyle ortaya çıkan mülkiyet sorunlarının giderilmesi için 1925 yılında 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren 642 sayılı Kanun çıkarıldı. Bu Kanunla 150'den fazla yapının yandığı alanlarda belediyelere önemli yetkiler veriliyordu. Belediyeler bu alanlarda yeni planlar hazırlayacaklardı. Büyük yangın alanları tarla sayılacaktı. Bu alanda tarlası bulananların arsalarının değerini bir komisyon belirleyecekti. Bu belirlenen değer karşılığı bono olarak arsa sahiplerine verilecekti. Hazırlanan yeni plana göre arsalar açık artırmayla satılacak ve bono sahipleri ödemelerde bonolarını kullanabilecekti.¹³

Cumhuriyetin ilk döneminde 1924 yılında Ankara Şehremaneti'nin kurulmasından sonra, imar hukuku bakımından en önemli gelişme, 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı Kanun (Ankara'da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle için Muktazi Yerler ile Bataklik ve Merzagi Arazinin Şehremanetince İstimlâki Hakkında Kanun) olmuştur. Bu kanunun önemi kamulaştırılan arazilerin piyasa değeri üzerinden değil, vergi değeri esas alınmak suretiyle kamulaştırılmasını içermesidir. Ancak bu kanunla, imar görülen alanların değer artışının bölüşümünde, toprağı kamulaştıranlara kentleşen arsalardan %25 oranında bir arsa verilmesi öngörülmüştür.¹⁴

1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı "Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilatı ve Vezâifine Dair Kanun" ile kentlerin düzenlenmesi yapılmış, bu kanun ile Ankara İmar Müdürlüğü'nün kuruluş ve görevlerine yer verilmiş, daha sonrasında ise Başkent Ankara'nın imar planı hazırlanmıştır.

Bu dönemde Ankara dışındaki kentler hızlı bir büyüme göstermesede

¹³Tekeli, *a.g.e.*, s. 67.

¹⁴Kalabalık, *a.g.e.*, s. 48.

Cumhuriyetin bu dönemde uyguladığı radikal modernite projesi diğer kentlerde de sağlığın, temizliğin, güzelliğin bir gereği olarak planlı gelişmeyi öngörmüştür. Cumhuriyet yönetimi bu amaçlarını gerçekleştirmek için, Ankara örneğinde edildiği deneyimler paralelinde olmak üzere, 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve yine aynı yıl çıkarılan 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1933 yılında çıkarılan 2290 Sayılı Yapı ve Yollar Kanunu, yine aynı yıl çıkarılan 2033 Sayılı Belediye Bankası Kuruluş Kanunu, 1934 yılında çıkarılan Belediyeler İstimlak Kanunu ile 1935 yılında çıkarılan 2763 Sayılı Belediyeler İmar Heyetinin Kuruluşuna İlişkin Kanun ile Osmanlı'lardan kalan mevzuatını değiştirerek yeni bir kurumsal düzenlemeye gitmiştir. Bu yasalarla oluşturulan sistem Cumhuriyetin kent yönetimi ve kent planlaması konusundaki yaklaşımını 1980'li yıllara ve hatta daha sonrasına kadar belirlemiştir. Bu yasalarla belli büyüklükteki kentler için plan yaptırılması zorunluluğu getirilmiştir.¹⁵

3 Nisan 1930 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu imar planlamasının kurumsal temellere oturtulması bakımından önemli bir düzenleme olmuştur. Bu Kanun ile tüm belediyelere imar planı hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda vatandaşların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü belediyeler, beldenin harita, kadastro ve müstakbel şehir imar planlarını yaptırmakla ve bu programları en az beş senelik çalışma programları hazırlayarak uygulamakla görevli kılınmışlardı. Bu genel ilkenin, Türkiye'nin imar planlaması konusunda eğitilmiş insan gücü miktarı ve belediyelerin kaynakları göz önünde tutulduğunda gerçekçi olmadığı söylenebilir. Nitekim 6 Mayıs 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 20000'den büyük nüfuslu yerleşim yerlerinin 3 yıl içinde imar planı hazırlatması ve yapılacak tesisatın yıllara bölünmüş ve belediye meclisince onanmış bir program olmasını öngörmüştü. Ayrıca, nüfusu 300-20000 arasındaki yerleşmelerden iki nüfus sayımı arasında nüfusu %15'ten daha hızlı artan kentlerde böyle bir program hazırlanması istenmekteydi. Bunun anlamı ise, uygulamada, nüfusu 5000'den daha çok olan yerleşim birimlerinin plan hazırlaması demektir. Bunların dışında içmece ve kaplıca bulunan yerel kent ve kasabalar, büyüklükleri ne olursa olsun

¹⁵ Tekeli, *a.g.e.*, s. 309.

böyle bir plan hazırlamak zorundaydılar. Yangın, deprem vb. bir afet dolayısıyla kentin büyük bir bölümü harap olan belediyeler de 6 ay içinde plan hazırlatacaklardı.¹⁶

1933 yılında kentlerin planlama çalışmalarını düzenleyen 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu yürürlüğe girmiş, bu kanun ile belediyelerin imar planı hazırlaması konusunda bağlayıcı kurallar düzenlenmiştir.

09.07.1956 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe ile 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Kanun ile imara ilişkin sistematik düzenlemeler getirmiştir.

Bu kanunun getirdiği yenilikler arasında, belediyelere, planlanan alandaki taşınmazları, sahiplerinin onaylarını almadan birleştirip yeniden parsellemeye ve bu işlem sırasında o alandaki 'umumi hizmetler' için kullanılmak üzere, taşınmazların en çok yüzde yirmi beşine kadar bir alanı bedelsiz olarak alabilme¹⁷ imkanı getirilmesi, taşınmaz mülkiyetine toplum yararı için sınırlama getirilmesi imkanı, bölge planlaması konusunda yeni yaklaşımlar benimsenmesi sayılabilir. Başlangıçta sadece belediye sınırları içerisinde imar faaliyetlerini kapsamaması amaçlanan 6785 sayılı kanunda, 1605 sayılı kanunla yapılan değişiklik sonucu mücavir alanlarda ve eklenen 8 inci maddenin aradığı şartların gerçekleşmesi durumunda da belediye ve mücavir alanların sınırları dışında gerçekleştirilen imar faaliyetleri de bu kanunun kapsamına dahil edilmiştir.¹⁸

6785 sayılı İmar Kanunu'nu ile yürürlükten kaldıran ve çalışmanın kapsamı içerisinde de sık sık hükümlerine yer vereceğimiz ve halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu¹⁹ ise 1985 yılında uygulamaya girmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu ile, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlar ile bu alanların dışında olan alanlarda yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu kanun hükümlerine tabii tutularak, buradaki yapılaşmaların, plan, fen, sağlık ve çevre

¹⁶ Kalabalık, a.g.e., s. 49.

¹⁷ Ersoy, M. *İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi*. s.3, Web: <http://www.melihersoy.com.tr> adresinden 02.12.2014 tarihinde alınmıştır.

¹⁸ Kalabalık, a.g.e., s. 53, 54.

¹⁹ 03.05.1985 kabul tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu 09.05.1985 günlü ve 18749 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amaçlanmıştır.

1924 ve 1961 Anayasalarında imar planı kavramına değinilmemiştir. 1982 yılının Kasım Ayında kabul edilen Anayasa²⁰ ile de, doğrudan imar planlarından bahsedilmemekle birlikte, planlama kavramına ilişkin yeni ilke ve hedeflere yer verilmiştir.²¹

²⁰ 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın özellikle 166 ncı maddesinde planlamaya yönelik ilkelerden bahsedilmektedir.

²¹ Abacıoğlu, M. (2012). *Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması*.(Dokuzuncu Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 28.



3. İMAR PLANI TÜRLERİ

3.1. Üst Ölçekli Planlar

3.1.1. Ülke planı

3194 sayılı İmar Kanununun 6 ncı maddesinde; planların, kapsadıkları alan ve amaçları açısından, bölge planları ve imar planlarından oluşacağı, imar planlarının ise, nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak hazırlanacağını düzenlendiği, burada ülke planından bahsedilmediği, kanunun 5 inci maddesinde, çevre düzeni planının tanımına yer verilirken ülke planından sadece isim olarak ifade edinilmekle yetinildiği görülmektedir.

Ülke planının içeriği, amacı ve düzenlenmesinin kimin yetkisinde olduğuna yönelik İmar Kanunu'nda bir bilgi bulunmamaktadır. Ülke planları, doğal olarak ülke sınırları içinde geçerli olan fiziki plan şeklinde görünse de, imar planını fiziki yapan tanımlanmış bir arazi parçası üzerinde bireysel sonuçlar doğuran kurallaştırmalar içermemesi bakımından gerçek anlamda fiziki plan sayılmazlar. Ayrıca, ülke planının içeriği belli olmadığından, daha çok kalkınma planları gibi genel ve soyut kurallar içereceği düşünülebilir. Ülke planının yapımının kimin yetkisinde olduğu belli değilse de, bunun genel idari yetkiye haiz Bakanlar Kurulu veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılacağını kabul edilmelidir. Bu bakımdan ülke planları basit idare değil, yürütme organının işlemi olarak değerlendirilebilirler.²²

Türkiye'de ülke planlaması, sosyal ve ekonomik kalkınma üzerine oturtulmuştur. Beş yıllık bir dönem için alınmış bulunan sosyo-ekonomik kararları içeren ve gelişme için gerekli ilke ve tedbirleri belirleyen kalkınma planlarının en önemli ortak hedefleri sanayileşme, çevre ve tarımda modernleşmenin yanında kentleşmedir.

²² Yaşar, a.g.e., s. 32.

Ülke planının hangi yönetim birimi tarafından hazırlanacağına ilişkin mevzuatta hüküm bulunmamakla birlikte kalkınma planlarının; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, 504 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede öngörülen usullere göre hazırlanacağı ve Bakanlar Kurulunca kabul edildikten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun'da belirlenen usuller çerçevesinde onaylanarak yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.²³

İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Teknik Şartnamede,²⁴ ülke planı, ulusal sınırlar ile tanımlanan ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekana yansımaları, mekandaki oluşumların kalkınma planlarına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan; bölge, çevre düzeni, nazım imar planı ve uygulama imar planı gibi daha alt kademe planlarını yönlendiren üst düzeyde plan²⁵ olarak tanımlanmakla birlikte, genel olarak ülke planlarının kavramsal çerçevesinin oluşturulmasında, gerek imar mevzuatında böyle bir planın ayrıntılı olarak düzenlenmemesi, gerekse uygulamada böyle bir planın söz konusu olmaması nedeniyle sorunlar yaşanmaktadır. Ülke planlarının fiziki bir imar planı olduğu ya da kalkınma planı olduğu yönündeki varsayımlar ise teorik bazda konunun anlaşılması açısından faydalı olmakla beraber, yukarıda değinildiği üzere ülke planlarının imar hukukumuzda açık bir düzenlemesinin ve uygulamasının bulunmaması nedeniyle pratiksel olarak eksik kalmaktadır.

3.1.2. Bölge planı

Genel olarak bölge planlaması, kent üstü mekânlarda, ekonomik ve toplumsal etkinlikler ile altyapının karşılıklı ilişkilerini göz önünde tutarak toplumca

²³ Altıntaş, Y. (2007). *İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları İle Çözüm Yolları*. Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara. s. 34.

²⁴ İller Bankası'na hazırlanan imar plânlarının düzenlenmesi ile ilgili bu teknik şartname İmar Plânı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 7 nci maddesi dayanak alınarak hazırlanmıştır.

²⁵ Kalabalık, a.g.e., s. 58.

benimsenen hedeflere ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen çok yönlü bir planlama çalışmasıdır. Bölge planlama çalışmasına gidilmesi, sanayileşme sonucunda ortaya çıkan metropolitan kentlerin büyümesini denetim altına almak ve ülkenin geri kalmış bölgelerinin geliştirilmesinin sağlanması amacıyla yapılmaktadır.²⁶

İmar Kanununun 8 inci maddesinde, sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarının, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılacağı düzenlenmek suretiyle, ülke planlarından farklı olarak bölge planlarının tanımına yer verilerek, bu planların hangi konuda hangi mercii tarafından çıkarılacağına açıkça yer verilmektedir.

Anılan Kanunun 8 inci maddesinde belirtilen “gerekli gördüğü hallerde” deyimi ve aynı Kanunun 5 inci maddesinin (a) bendinde yer verilen; nazım imar planlarının “varsa” bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanacağı hükmü ile, bölge planlarının hazırlanmasının zorunlu olmadığı görülmektedir.

Kalkınma planlarını da hazırlama yetkisine haiz olan Devlet Planlama Teşkilatı’nca, bugüne kadar beşer yıllık dönemler için hazırlanan kalkınma planları ile, kalkınma hızını yükseltmeye ve kaynakların verimli şekilde kullanılmasına yönelik ilkeler saptanırken mekan boyutu ihmal edilmiştir. Salt sektörel boyutlu bir model oluşturmaktan dolayı, kalkınma planı hedeflerinin gerçekleştirilmesinde, bu hedefleri mekana yansıtabilecek araç olan bölge planlarının imar planlarını yönlendirmede önemli fonksiyon üstlendiği kabul edilmekte²⁷ ise de, alt ölçekli fiziki planlama açısından yol gösterici mahiyette olan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından gerekli görülmesi halinde ülkenin belli bölgelerini kapsayacak şekilde yapılacak olan bölge planlarına uygulamada henüz yeterince yer verilmemektedir. Bunda anılan planların hazırlanması noktasında Devlet Planlama Teşkilatına tanınan takdir yetkisinin etkisi yadsınamaz.

²⁶ Çelik, K. (2006). *Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi*. Ankara: Devran Matbaacılık, s. 21.

²⁷ Orta, E. (2006). *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*. İstanbul: Legal Yayıncılık, s. 40, 41.

3.1.3. Metropoliten imar planı

Günümüzde birçok ülkede, nüfusun çeşitli etkenlerle büyük kentlere toplanması megapol denilen dev kentleri meydana getirmiştir. Bundan daha farklı toplumsal bir yapıyı ifade eden metropol kavramı ise, “bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal yerleşim yerlerine ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle o ülkenin, başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı, en büyük kentler” anlamında yorumlanmaktadır.²⁸ Burada kullanılan metropol (veya metropoliten alan) kavramına yakın anlamlarda kullanılan başka terimlerde bulunmaktadır. Bu terim karşılığında bizim kanunlarımızda “büyükşehir” ifadesi tercih edilmiştir.²⁹

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde İmar ve İskan Bakanlığı'nın gerekli görülen hallerde, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını hazırlamaya yetkili olduğu düzenlenmiş ancak bunun dışında tıpkı ülke planlarında olduğu gibi bu planların içeriğine ve tanımına ilişkin açıklayıcı herhangi bir bilgi verilmemiştir.

Mevzuatta metropoliten imar planı ile ilgili ilk düzenlemeye ise, 6785 sayılı eski İmar Kanunu'nda 11.7.1972 tarih ve 1605 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle gerçekleştirilmiş ve o zaman ki adıyla İmar ve İskan Bakanlığı'na, gerekli gördüğü hallerde birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının tamamının veya bir kısmının yapılması ve yaptırılması görevi verilmiş, bu konuda ilgili belediye meclislerinin karar almasına da gerek görülmemiştir. Ancak bu kanunda da metropoliten imar planının tanımına yer verilmemiştir.³⁰ İmar Kanunu'nda ve diğer mevzuat hükümlerinde açık bir tanımlamaya ihtiyaç duyulmaması nedeniyle bu planın niteliği ve plan hazırlamaya yetkili mercii noktasında tartışmalar bulunsada, bu planın birden fazla ili kapsamına alması yani makro düzeyde olması ve düzenleme yetkisinin kanunda belirtildiği üzere belediyelerden daha üst bir birim olan bakanlık olarak belirlenmesi nedeniyle üst ölçekli planlar kademesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

²⁸ Yavuz, F., Keleş, R., Geray, C. (1978). *Şehircilik*. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını, s. 24.

²⁹ Şahin, Y. (2011). *Kentleşme Politikası*. (İkinci Baskı). Trabzon: Murathan Yayınevi, s. 229.

³⁰ Kalabalık, a.g.e., s. 58.

İmar Kanunu gereğince metropoliten planları hazırlama yetkisi Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiş olduğundan, büyükşehir belediyelerinin bu planları yapma konusunda yetkili oldukları iddiası doğru olmayacaktır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, yasal bir düzenleme ile bu yetki büyükşehir belediyelerine verinceye kadar, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın metropoliten imar planlarını hazırlarken büyükşehir belediyeleri ile koordinasyon içerisinde hareket etmesi, bu planların hem yapım hem de uygulanması aşamasında karşılaşılabilecek olası güçlükleri önlemek açısından yararlı olacaktır.³¹

Öte yandan, 14 Haziran 2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin (MPYY) 13 üncü maddesinde,³² metropoliten bölgelerde mekansal strateji planlarının yapılacağına yer verilmiş ancak metropoliten imar planından hiç bahsedilmemiş, plan kademeleri içinde de yer verilmemiştir. Bu durum imar mevzuatı gereği bu planların artık hiç çıkarılamayacağı anlamını taşımayacaktır. Çünkü 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9 uncu maddesinde İmar ve İskan Bakanlığının gerekli görülen hallerde, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını hazırlamaya yetkili olduğu yönündeki hüküm bir kanun hükmü olduğundan yönetmelik hükümlerine göre öncelikli olarak uygulanacağı açıktır. Ancak bahsi geçen yönetmelikle yapılan bu düzenlemeyle artık uygulamada bu planların yerini mekansal strateji planlarının aldığı söylenebilir.

3.1.4. Çevre düzeni planı

Çevre düzeni planı ile daha çok büyükşehirlerde ve çevresiyle birlikte ele alınması gereken yerleşim yerlerinde bölge planlarıyla bağlantılı olarak ele alınan planlama kararları anlatılmak istenmektedir.³³ Çevre düzeni planı, arazi kullanım kararlarının dağılımına yönelik olarak fiziksel düzenleme yönü ağırlıklı olan ve 1/50000 veya 1/100000 ölçek arasında hazırlanan plandır.

³¹ Orta, *a.g.e.*, s. 40.

³² <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/06/20140614.htm>. Son Erişim Tarihi, 12.12.2014.

³³ Keleş, R. (1990). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi, s. 149.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde, çevre düzeni planı, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen planlar olarak tanımlanmıştır. Kanunun plan kademelerini düzenleyen 6 ıncı maddesinde ise, planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanacağı düzenmiş, ancak burada çevre düzeni planına değinilmemiştir.

MPYY ile yürürlükten kaldırılan mülga 11.10 2008 tarihli Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 4/c maddesinde de, çevre düzeni planının aynen İmar Kanunu'nda olduğu gibi tanımı yapılırken, mülga 02/11/1985 tarihli Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin (PYAEDY) 3 üncü maddesinin 10 uncu fıkrasında ise, çevre düzeni planı; konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1/50000, 1/100000 veya 1/200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır, şeklinde daha geniş ve açıklayıcı bir tanımlama yoluna gidilmiştir. Yukarıda değinilen MPYY'nin 4 üncü maddesinde ise; çevre düzeni planının, varsa mekansal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50000 veya 1/100000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı, ifade ettiği hüküm altına alınmaktadır.

PYAEDY'de, çevre düzeni planının varsa bölge planı kararlarına uygun olarak 1/25000, 1/50000, 1/100000 veya 1/200000 ölçekte hazırlanması öngörülmüşken, yeni yürürlüğe giren MPYY'nin 4 üncü maddesinde, ölçek bazında 1/25000 ile 1/200000 ölçek arasında değişen planlar yerine, artık 1/50000 veya 1/100000 ölçekte çevre düzeni planı yapılabileceği belirtilmektedir.

Bu haliyle MPYY'nin 6 ncı maddesine göre, planlama kademeleri belirlenirken mekansal strateji planından sonra, çevre düzeni planına yer verilmiş, bunların akabinde de nazım imar planı ve uygulama imar planının geldiği belirtilmiştir. Çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınacağı kuralına yer verilmek suretiyle, bölge ve kalkınma planlarının getireceği hedefler açısından da olsa çevre düzeni planları için bağlayıcı olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Çevre düzeni planı, coğrafi, sosyal, ekonomik, idari, mekansal ve fonksiyonel nitelikleri açısından benzerlik gösteren bölge, havza veya en az bir il düzeyinde yapılmaktadır.

Çevre düzeni planı sınırları birden fazla il sınırları bütününe veya bir kısmını kapsayacak şekilde belirlenmektedir. Planlar, ilgili kurum ve kuruluşlarla ve plan kapsamındaki ilgili idarelerle koordinasyon sağlanarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca yapılır ya da yaptırılır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, plan yapım işini Bakanlıkça belirlenen planlama sınırı içerisinde kalan ilgili idarelere devredebilir. Birden fazla ili kapsayan planlamalarda, yerinde yapılacak veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile birlikte yürütülecek işlemlerde işbirliği, planlama alanındaki en büyük araziye sahip il valiliğince yürütülür.

Çevre düzeni planları hazırlanırken, planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler, bölgenin yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar, fiziksel ve doğal yapı ve mevcut arazi kullanımı, çevresel değerler, koruma alanları, afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri, planlama alanı ile ilgili demografik, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi bilgiler, ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı, sektörel yapı, askeri alanlar, mülkiyet yapısı, yerleşmelerle ilgili yerel özellikler, planlama alanının özelliğine göre diğer konulara³⁴ dikkat edilmelidir. Ülkemizde beklenen anlamda kapsamlı Çevre Düzeni Planlarının bulunmayışı yatırımları olumsuz etkilemektedir. Zira plansızlıktan kaynaklanan bürokratik engeller gerek yerli gerekse yabancı sermayenin başka ülkelere kaymasına neden olmaktadır.³⁵

³⁴ Çelik, a.g.e., s. 23.

³⁵ Mat, H., Yangın, Y., Ünal, N. (2008). *101 Soru 101 Cevapta İmar İşlemleri Arsa ve Arazi Düzenlemeleri İtiraz ve Dava Yolları Yapı, Gayrimenkul ve Değerleme İşlemleri*. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, s. 5.

3.1.5. Mekansal strateji planı

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yerine kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, teşkilat yapısını ve görevlerini düzenleyen 04/7/2011 tarih ve 27984 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanan 644 sayılı KHK’nın 2/d maddesi ile; mekansal strateji planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle hazırlamak ve mahalli idarelerin plan kararlarının bu stratejilere uygunluğunu denetlemek görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Öte yandan, 02/08/2013 tarih ve 28726 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6495 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 73 üncü maddesiyle İmar Kanununun 8 inci maddesine eklenen (d) bendinde; arazi kullanımı ve yapılaşmada sadece mekansal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulacağı belirtilmek suretiyle mekansal strateji planlarına değinilmekle birlikte, bu planların içeriğine yönelik herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

İmar mevzuatında böyle bir plana ayrıntılı ve kapsamlı olarak yer verilmesi 14 Haziran 2014 gün ve 29030 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan MPYY ile olmuştur. Bu yönetmeliğin 4/ı maddesinde mekansal strateji planının tanımı; ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekansal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekansal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekansal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250000, 1/500000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı ifade edilmiştir. Mekansal planlama kademelendirilmesinde ise 6 ncı madde de; en üstte mekansal strateji planına yer verilerek sıralamaya çevre düzeni planı ve imar planları (Nazım imar planı ve uygulama imar planı) olarak devam edilmiştir.

Her plan, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planlarının kararlarına uygun olarak hazırlanmalıdır. Bu nedenle, çevre düzeni planı ile nazım imar planı ve uygulama imar planının ülke ya da bölge düzeyinde hazırlanmak durumunda olan mekansal strateji planına uygun olarak hazırlanma zorunluluğu bulunmaktadır.

Ülke ve bölge düzeyindeki planlama kararlarının mekansal boyutunun olmaması, ve bu kararların alt kademede yer alan planlara aktarılması için mekansal strateji planlarının en üst kademe planlar olarak yer alması ihtiyacı mekansal strateji planının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Yönetmelikte, mekansal strateji planının hangi idare tarafından hazırlanacağı belirtilmemektedir. Ancak, mekansal planlar ile bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişikliklerinin ilgili mevzuatı doğrultusunda karar almaya yetkili mercilerce onaylanmadan önce Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sistemi üzerinden plan işlem numarası alınmasının zorunlu olduğu (m.32) bakanlık tarafından belirlenen havza ya da bölgeleri kapsayacak şekilde bölge düzeyinde yapılabileceği (m.13) ayrıca, planlarda yayımlanan yönetmeliklere aykırılık tespit edilmesi halinde, bakanlıkça gerekli düzeltmelerin yapılması ve aykırılığın giderilmesi amacıyla ilgili idare bilgilendirme yapılabileceği (m.35) kuralına yer verilmiştir. Üst ölçekli mekansal strateji planlarının ülke ya da bölge düzeyinde hazırlanacak olması ve kapsamına aldığı geniş alan açısından alttaki planlara stratejik hedef ve ilke koyması nedenleriyle bu planları hazırlama yetkisinin niteliği itibarıyla bakanlık tarafından kullanılması yerinde olacaktır.

3.2. Ana İmar Planları

3.2.1. Nazım imar planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde nazım imar planı, varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan şeklinde tanımlanmıştır.

PYAEDY'de, İmar Kanunu'ndakine benzer bir düzenleme yapılmasının yanında bu planların ölçeğinin 1/2000 veya 1/5000 ölçekte yapılabileceği belirtilmekle birlikte, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununun 7/b maddesinde, çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulama görev ve yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

MPYY'de ise; nazım imar planı, mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan (m.4) olarak tanımlanarak nazım imar planı için 1/5000 ölçek altındaki uygulamalara son verilmiştir.

Uygulamada en çok karşılaşılan nazım imar planı örneği 1/5000 ölçekli olanlardır. İmar hukukunda bir imar planının kapsayacağı alan belli değildir. İlkesel olarak bakıldığında, yerel yönetimlerin bir nazım imar planı içinde ele alınabilecek coğrafi büyüklükte olması gerekir. Ancak, ilgili idareler değişik gerekçelerle nazım planı adıyla aynı yetki alanında çok sayıda imar planı yapmakta ve değiştirmektedirler.³⁶ Bununla birlikte bir planın adının nazım imar planı olması, o planı gerçekte nazım imar planı olduğu sonucunu doğurmaz. Buna karşılık, bir planın adı nazım imar planı olmasa bile, nazım imar planı niteliklerini taşıyorsa planın nazım imar planı olarak kabul edilmesi gerekir.³⁷

Nazım planının getirdiği ilkeleri açıklamak üzere plan açıklama rapor düzenlenmektedir. Rapor, planın tamamlayıcı bir parçasıdır. Plan raporu ile bir bütündür. Nazım planlar, şehirlerin belirli süreler arasındaki gelişmeleri göz önünde bulundurularak hazırlanmaktadır.³⁸ Nazım imar planlarında, ihtiyaç duyulması halinde, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle uygulama imar planlarının yapım etapları belirlenebilir, ancak, nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararların alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenmektedir.

3.2.2. Uygulama imar planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5 inci maddesinde uygulama imar planı; tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan şeklinde tanımlanmıştır.

³⁶ Yaşar, a.g.e., s. 42.

³⁷ Sancakdar, O. (1996). *Belediyenin İmar Planı Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası*. Ankara: YetkinYayımları, s. 20.

³⁸ Yıldız, F. (2009). *İmar Bilgisi*. (Beşinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın, s. 113.

PYAEDY’de, uygulama imar planıyla ilgili olarak İmar Kanunu’ndaki aynı tanımlamaya yer verilerek bu planın ölçeğinin 1/1000 olacağına da yer verilmiştir. MPYY’nin 4/k maddesinde ise, uygulama imar planı; nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak, yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı ifade ettiği belirtilerek, plan içeriğine ilişkin olarak çok daha ayrıntılı ve kapsamlı bir tanımlamaya yer verilmiştir.

Uygulama imar planları şehrin alfabetesidir. Üzerinde çizili olan bir şekil veya yazılı olan bir harf veya kelime o şehrin yer seçimi ya da yapılaşma kararları bağlamında yasadır. Belediye meclis kararına bağlanmadığı sürece yoruma veya kişiye bağlı olarak uygulamada değişikliğe gidilemez. Eksiklik bulunması ya da değiştirilmesinin gerekli görülmesi halinde düzeltilen planlar belediye meclis kararına bağlanmak suretiyle değişikliğe uğrayabilirler.³⁹ Uygulama imar planlarının tamamı bir aşamada yapılabileceği gibi etaplar halinde de hazırlanabilir. Ancak bu durumda etap sınırlarının varsa nazım planlar üzerinde gösterilmiş olması gerekir. Uygulama imar planlarından, yapı adaları içinde imar parselleri düzenlenir ve bu planlar imar planlarının ayrılmaz parçasıdır.⁴⁰ Bu planlar teknik olarak harita niteliğinde değildir, üzerinden ölçü alınamaz. Zira, planda bulunan çizgiler çeşitli kalınlıktadır. Örneğin; daha geniş yol çizgileri daha kalın, daha dar yol çizgileri ise daha incedir. Üzerinden ölçü alınacak uygulama haritaları

³⁹ Çelik, *a.g.e.*, s. 29.

⁴⁰ Yıldız, *a.g.e.*, s. 117.

bu planlar yardımıyla üretilir. İmar uygulama planları, onaylanmış 1/1000'lik halihazır haritalar üzerine çizilir.⁴¹

Uygulama imar planları uygulamaya yönelik planlar olması ve bu planlar sonucunda uygulama işlemleri yapılacak olması nedeniyle en ayrıntılı şekilde düzenlenen planlar olup, diğer planlara nazaran daha detaylıdır. Ancak ne kadar ayrıntılı olursa olsun uygulama imar planı nazım imar planı ilkeleri ile bağlıdır.⁴²

Uygulama imar planı üst ölçekli planlara ve dolayısıyla nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak hazırlanmak durumunda olduğu için planların kademeli birlikteliği ya da plan hiyerarşisi ilkesi gereğince nazım imar planına ve diğer üst ölçekli planlara uygun olması gerekmektedir. Uygulama imar planı ile artık plan kararları uygulamaya geçilmekte, sonrasında ise parselasyon, ruhsat, kamulaştırma gibi uygulama işlemleri tesis edilmeye başlanmaktadır.

Uygulamada idarelerce nazım imar planı yapılmadan işin kolayına kaçarak uygulama imar planının yapıldığı görülmektedir de, Danıştay uygulama imar planının planlanan alanın tümünü makro ölçekte kavrayan bir plan olmasının nazım imar planı olmaksızın uygulama imar planı üretilebileceği anlamına gelmediğini kabul ederek, nazım imar planı olmaksızın uygulama imar planı yapılamayacağını hüküm altına almıştır.⁴³ Uygulama imar planı ve plan değişiklikleri nazım imar planına uygun olmalıdır. Nazım imar planı olmadan uygulama imar planı yapılması bilimsel esaslara uygun olmayıp, uygulama yapılabilmesi için nazım ve uygulama imar planlarının birlikte yapılması zorunludur⁴⁴.

⁴¹ Koçak, H., Beyaz, M. (2007). *İmar Uygulamaları*. (Üçüncü Baskı). Ankara: Özkan Matbaacılık, s. 20.

⁴² Yayla, Y. (1975). *Şehir Planlamasının Başlıca Meseleleri ve İstanbul Örneği*. İstanbul: İÜHF Yayınları, s. 36.

⁴³ Ergen, C. (2009). *Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 50.

⁴⁴ Çeçener, H. B. (2000). *İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar*. İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Yayını, s. 30.

3.3. Tamamlayıcı ve Değiştirici İmar Planları

3.3.1. İlave imar planı

İmar Kanunu'nda tanımlaması yapılmayan ancak PYAEDY'nin 3 üncü maddesinde tanımına yer verilen ilave plan ve mevzii imar planı şeklinde tamamlayıcı, revizyon imar planı şeklinde de mevcut imar planlarını değiştirici mahiyette planlar bulunmaktadır. Bunlardan, PYAEDY'nin 3 üncü maddesinde değinilen ilave plan; yürürlükte bulunan planın ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanan planlar olarak tanımlanmıştır. Mevcut imar planlarına ek olarak daha dar ve sınırlı bir alan için bu planlar hazırlanmaktadır.

İlave plan kararları, doğrudan uygulama planı ölçeğinde üretildiğinden gelişme alternatifleri üretilmesine gerek yoktur. Ancak, büyük kentlerde ve İller Bankası'nca gerekli görülen kapsam ve gelişme aşamasında, birden çok sayıda gelişme doğrultusu ve yönü, farklı gelişme yoğunluk kabulleri ya da değişik ağırlıkta sektörel yer seçimi ve yerleşme taleplerinin bulunduğu durumlarda, kısıtlı sayıda kentsel gelişme alternatifleri nazım plan ölçeğinde ve şema niteliğinde üretilip bunların karşılaştırılmaları yapıldıktan sonra ilave plan kararlarının uygulama plan ölçeğinde üretilmesine geçilmektedir.⁴⁵

Bazı planların sadece yönetmeliklerle tanımlanması, İmar Kanunu'nda tanımlanmayan birçok imar planının, imar kavramını başlıkta bazen kullanarak bazen de ihmal ederek düzenlemesinden kaynaklanmaktadır. Bu planlar aslında imar planlarının ihtiyaçları karşılayamadığı ve uygulamasının sorun yarattığı durumlarda gerçekleştirilmesi gereken plan değişikliğinin fonksiyonel ve pratik nedenlerle değişik biçimde adlandırılmasından ibarettir. O halde, bu planlar, yönetmelikte görülen tanımlamalarının ötesinde plan değişikliği için öngörülen

⁴⁵ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 162.

koşullara uygun biçimde yapılmak zorundadır.⁴⁶ İlave imar planı yürürlükteki planların devamı niteliğindedir.⁴⁷ Bu kapsamda yapılacak plan, zorunlu ve istisnai durumların varlığında, hangi ölçekteki imar planını değiştirecekse o planın haiz olduğu yetki ve şekil kurallarına tabi olarak hazırlanmalıdır.

3.3.2. Mevzi imar planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nda mevzi imar planının tanımına yer verilmemekle birlikte, Kanunun 7 nci maddesinin (c) bendinde; yürürlükteki planların yerleşmiş nüfusa yetersiz olması durumunda veya yeni yerleşme alanlarının acilen kullanıma açılmasını temin için belediyeler veya valiliklerce mevzi imar planı yapılabileceği belirtilmiştir. Madde hükmüne göre yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında mevzi imar planı yapılmasına engel bir durum bulunmamaktadır.

PYAEDY'nin 3 üncü maddesinde, mevzii imar planı; mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planı şeklinde tanımlanmıştır.

Uygulama imar planı ve mevzi imar planları birbirinden farklı kavramlar olup uygulama imar planının bulunduğu bir alanda ayrıca mevzi imar planı yapılması yasa ve yönetmeliklerdeki tanımlamalara uygun olmadığından, uygulama imar planının bulunduğu bir alanda ayrıca mevzi imar planı yapılamayacaktır. İmar sınırları içinde, plan alanı dışında, sonradan ortaya çıkan ihtiyaçları gidermek amacıyla sınırlı bir bölgenin planının yapılması gerekebilir. Örneğin, planlanmış bölgeden uzakta, bir fabrika ya da turistik bir tesis için belirli bir alanın planlanması gibi, aynı şekilde imar sınırı dışında da benzeri ihtiyaç ve nedenlerle yine bir

⁴⁶ Yaşar, *a.g.e.*, s. 45,46.

⁴⁷ Mat, Yangın, Ünal, *a.g.e.*, s. 6.

alanın planlanmasına ihtiyaç duyulabilir. Bu tür alanlarda sosyal, teknik altyapı ihtiyaçları kendi bölgesinde sağlanır. Bu gibi yerlerin mevzi imar planının yapılabilmesi için, planlanacak yer imar sınırı içinde ise kentin mevcut planları (bölge planı, çevre düzeni planı ve nazım imar planı gibi) ile ilişkileri de dikkate alınır.⁴⁸ Nazım imar planı ve uygulama imar planı sınırı dışında ayrı bir plan raporuyla birlikte bu planın yapılması mümkündür. Ayrıca çevre düzeni planı sınırları içerisinde de mevzi imar planı yapılamayacaktır.

Yürürlükteki imar planının süresinin dolmadığı ve plan revizyonu gerektiren bir nüfus gelişmesinin gözlenmediği şartlarda, kentin imar planlarının sınırlarına bitişik bir konumda şehirleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve arazi kullanımı, yoğunluklar gibi nazım plan ana kararlarını ihlal ederek bozan, imar planının kent geneli için öngördüğü yapılaşma ve buna bağlı nüfus yoğunluğu şartlarının oldukça üstünde, jeolojik şartları dikkate almayan bir yapılaşmayı öngören mevzi imar planlamasının yapılması, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı⁴⁹ olacaktır.

Konuya yönelik bir Danıştay kararında; bir alanın mevzi imar planı ile planlanabilmesi için her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında bulunması gerekmekte olup, 1/5000 ölçekli nazım imar planı bulunan alanlar için mevzi imar planı yapılmasının mümkün olmadığı,⁵⁰ belirtilmiştir.

3.3.3. Revizyon imar planı

Revizyon imar planı, nazım imar planı ile uygulama imar planlarının yeterli olmadığı ve ihtiyaca cevap veremediği ve bu planların uygulanması imkânının bulunmadığı durumlarda, söz konusu ihtiyaca cevap vermeyen planın bu bölümlerinin plan yapım tekniklerine uygun olarak yenilenmesi yani revize edilmesi

⁴⁸ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 165.

⁴⁹ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 166.

⁵⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 07.11.2008 tarih ve E: 2006/7940, K: 2008/7501 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır)

sonucu elde edilen plandır.⁵¹ Revizyon imar planı mevcut imar planlarını değiştirici mahiyette bir plandır. Tamamlayıcı nitelikteki ilave ya da mevzi planlarda olduğu gibi, yürürlükteki plana bitişik ya da bu planın yetersiz kalması dolayısıyla yeni yerleşim alanlarına duyulan gereksinim sonucunda ayrı bir alana ilişkin yapılmayıp, yürürlükteki planın artan nüfus artışı ve kentsel gelişmelere, ya da yetersizliklere bağlı olarak yeniden ele alınıp değiştirilmesidir.

Revizyon imar planında, uygulamadaki öncelikler nedeniyle kısa sürede elde edilmesi amaçlanan plân revizyonu için araştırma ve plânlama sürecinin tümüyle yenilenmesi gerekmeyip, ancak fiziksel mekanda plân sonrası ortaya çıkan değişikliklerden kaynaklanan ve revizyon gerekçesi olan aksaklık ve sorunların araştırılması ve toplu değerlendirmenin yenilenmesi ile yetinilir. Plan revizyonu ile yasal ve ekonomik ömürleri henüz dolmamış imar planlarının gerekli görülen dar kapsamlı operasyonel düzeltmeler ile geçerlilik ve yürürlük sürelerinin uzatılması ve plan sınır içinde gerekli düzeltmelerle gelişmenin yönlendirilmesi sağlanır. Revizyon imar planı, ilgili idarece yani yenilenen uygulama imar planını yapan belediyece hazırlanır ve belediye meclisinin onayı ile yürürlüğe girer.⁵²

İmar Kanunu'nda bu planın tanımına yer verilmemiş, planın içeriğine ve tanımına PYAEDY'nin 3 üncü maddesinde değinilmiştir. Buna göre, revizyon planı; her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen planlardır.

Yukarıda değinilen Yönetmelik hükmünde revizyon imar planlarının kapsamına yönelik bir sınırlamaya gidilmemiş, aksine bu planların her ölçekte yapılabileceği şeklinde son derece geniş bir kural getirildiği görülmektedir.

YAŞAR, plan değişikliği ile aynı amaca ulaşmak mümkün olduğu halde revizyon planına neden ihtiyaç duyulduğuna ilişkin soruya, bunun sebebinin revizyon planları için, genel araştırma ve planlama sürecinin tümüyle yenilenmesi gerekmeyip, sadece plan sonrasında ortaya çıkan aksaklık ve sorunların

⁵¹ Özkaya, E. (1997). *İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 39.

⁵² Özdemir, A. (2011). *İmar Planlarında Hiyerarşi*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. s. 88.

araştırılarak revizyonun bunlara göre yapılması gerekli ve yeterli olması şeklinde cevap vermektedir. Revizyon planı idarelerce daha kapsamlı ve uzun bir sürecin yaratacağı düşünülen olumsuzluklarından kurtularak plan yapmanın bir aracı olarak kullanılmaktadır. Yönetmelikle revizyon imar planına, üst ölçekli plan kararlarının yenileme kapasitesi verilerek bu planın bir nevi üst ölçekli planlarla aynı niteliğine sahip kılındığı, buna bağlı olarak da revizyon imar planı yapımına ilişkin esaslarla, yöntemlerle üst ölçekli planlar bütünüyle değiştirilebilmekte, hatta hükümsüz kılınabilmektedir.⁵³ Dolayısıyla, ilgili idarelerce belirli bir alanı kapsayan imar planlarının yeterli olmadığı ve ihtiya a cevap veremediği durumlarda istisnai olarak plan yapım tekniklerine ve esaslarına uygun olarak revizyon imar planların yapılması yoluna gidilmelidir.

⁵³ Yaşar, *a.g.e.*, s. 47.

4. İMAR PLANLARINA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER

4.1. Hukuk Devleti İlkesi

Günümüz, çağdaş devlet anlayışı olan hukuk devleti anlayışı, yüzyıllarca bireylerle, egemen güç arasında süregelen mücadele sonucunda modern devletin geldiği noktayı göstermektedir. Aslında hukuk devletinin bir çırpıda kolayca tanımını yapmak mümkün değildir. Bu durum temelde hukuk devletinin bir ideal olmasından kaynaklanmaktadır.⁵⁴

Anayasa Mahkemesi bir kararında; “Hukuk devletinin, Anayasa’nın açık hükümlerinden önce hukukun bilinen ve tüm uygar ülkelerin benimseyip uyduğu ilkelere uygun olması gerekir. Böyle bir devlet, kamusal düzeni, güven ve huzuru bozan eylemleri etkili biçimde karşılayacak önlemleri seçebilir...Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.”⁵⁵ şeklinde tanımını yapmıştır.

İdareye tanınan imar planlama ve uygulama yetkisi, mülkiyet hakkının varlığını ve anlamına yakından ilgilendiren bir yetkidir. İmar planlaması ve uygulaması mülkiyet hakkının varlığını, korunmasını ve kullanılmasını yakından ilgilendiren kararların ortaya çıkmasını zorunlu kılar. Bu durumda, idareye tanınan bu yetki, temel hak ve özgürlükler arasında özel bir yere sahip olan mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan ve derinden etkili olan bir yetki görünümündedir. İdarenin sahip olduğu böyle bir yetkinin kullanılmasının hukuk düzeni tarafından tanımlanması

⁵⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, s. 97.

⁵⁵ AYM’nin 27.03.1986 tarih ve E:1985/31, K:1986/11 sayılı kararı, RG., T: 09.05.1986, S.19102, s. 42.

kaçınılmaz bir zorunluluktur. Hukuk düzeni, idareye tanınan planlama ve imar yetkisinin kullanılması sürecine egemen olacak kuralları belirlemek durumundadır. Aksi yönde bir yaklaşım, idarenin keyfi bir şekilde, mülkiyet hakkı üzerinde değişiklik yapması ya da hakkın kullanılmasını engellemesi riski ortaya çıkacaktır.⁵⁶ Dolayısıyla, idarenin yapmış olduğu idari işlemlerden olan imar planları ve buna bağlı olarak tesis edilen diğer tüm işlemler ile özellikle Anayasamızın 35 inci maddesi⁵⁷ ile güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerden olan mülkiyet hakkının özüne dokunma veya kısıtlanma durumu söz konusu olabileceğinden, üstün emretme kudretine haiz olan idarelerin alacağı kararlarda, mümkün mertebe bireylerin mülkiyet hakkının korunmasına dikkat ederek planlama esasları doğrultusunda işlem tesis etmesi, keyfi ve sınırsız olarak hareket etmekten kaçınması hukuk devleti ilkesinin gereğidir.

4.2. Hiyerarşi İlkesi

“Eski dilde ‘silsile-i meratip’ veya ‘mertebeler silsilesi’ sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılan hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üstekine tabi basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir.”⁵⁸

Bu derece ve kademelendirme kuralı gereğince, planlar arası hiyerarşik ilişkiden amaç ise; en üst düzeyde alınan plan ana kararlarının, en alt düzeydeki planlara kadar inebilmesinin sağlanması yani planların birbirleriyle uyumlu hale getirilmesi, dolayısıyla üst düzey kararların çeşitli aşamalardan geçerek mekana indirilmesi safhasında, ilgili kurumlarca hemen her düzeyde oluşturulan planlar arasında alt düzeydeki bir planın kendisinden üst düzeydeki plana uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının denetim altına alınmasıdır.⁵⁹

⁵⁶ Çolak, İ. N. (2011). *Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri*. İstanbul.: On İki Levha Yayıncılık, s. 1.

⁵⁷ 18.10.1982 kabul tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 35. maddesinde; “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

⁵⁸ Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, (Beşinci Baskı) Ankara: İmaj Yayınevi, s. 81.

⁵⁹ Yücel, Ü. (2003). *Türk Şehir Planlama Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 26, 27.

İmar Kanunu'nun "Plan Kademeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde, planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise, "Nazım İmar Planları ve "Uygulama İmar Planları" olarak kademelendirilmiştir.

MPYY'de ise, planlama kademeleri, üst kademededen alt kademeye doğru sırasıyla; Mekansal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluştuğu belirtildikten sonra, her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorunda olduğu (m.6) düzenlenerek, planlar arasındaki hiyerarşik ilişkiye değinilmiştir.

Plan hiyerarşisi bağlamında imar planları bir piramit şeklinde ifade edilmekte olup⁶⁰ imar planları arasında bulunan hiyerarşik ilişki nedeniyle pramidin alt kademesinde bulunan imar planları üstte yer alan imar planlarına uygun olmak zorundadır. Dolayısıyla hiçbir imar planı kendisinden daha üst ölçekli imar planına ve imar planı kararlarına aykırı olamaz⁶¹. Aksi durum planlar arasında bulunan hiyerarşi ilkesine (planların kademeli birlikteliği ilkesine) aykırı olacaktır.

4.3. Açıklık İlkesi

İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde, imar planlarının belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceği, bu planların onay tarihinden itibaren belediye başkanlığı veya valilikçe tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edileceği, bu süre içinde plana itiraz edileceği, yapılacak itirazların ilgili birimlerce kesin karara bağlanacağı ve planın kesinleşeceği, kesinleşen imar planlarının bir kopyasının Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na gönderileceği belirtildikten sonra, imar planlarında aleniyet sağlamanın ilgili idarenin görevi olduğu, belediye başkanlığı ve mülki amirliklerin imar planının tamamını veya bir kısmını

⁶⁰ Erkün, S. (1999). *Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri*. İstanbul:Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, s. 11.

⁶¹ Ünal, Y. (1999). *Türk Hukukunda Plan Türleri, Planlar Sıradüzeni, Planlamada Yetki ve Büyükşehir Belediyelerinde Planlamalar*, Galatasaray Üniversitesi Yerinden Yönetim Metropolitan Alanda Kentsel Yönetişim Uluslararası Sempozyumu, İstanbul: s. 13.

kopyalayacağı veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verecekleri açıklanmak suretiyle aleniyet ilkesi yasal olarak güvence altına alınmış ve bağlayıcılık kazandırılmıştır.

Kanunun aleniyeti düzenleme biçiminde bir sorun olduğu ortadadır. Re'sen yapılmış planlar ile özel mülkiyet üzerinde neredeyse sınırsız etkiler yaratan ilgili idarelerin, imar planının hiç olmaz ise, ilgisine parasız verilmesi gerekirdi. Özellikle bu durum, bölge halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için sorumluluk yüklenmiş belediyeler için temel bir zorunluluk olmalıdır. Bugün içinde yaşadığımız elektronik devrimde, planların sadece bir kısmının değil, tümünün verilmesi bile idareler açısından çok düşük maliyetli, hatta elektronik posta yolu tercih edildiğinde sıfır maliyet anlamına gelmekte olduğu dikkate alındığında, kanunda geçen aleniliği sağlama yolu için seçilmiş yöntemin çok geri kalmış bir usul olduğu ortaya çıkmaktadır. Ücret karşılığı verme yönteminin kanundaki yalın halinin bir önemli eksik yanında, ilgisine planın sadece ilgili kısmı verilirken, plan bütününe etkileyen plan kararları ve raporlarının planın ayrılmaz bir parçası oldukları kanunda açıkça yazılı olduğu halde verilmemesidir.⁶²

Bunun yanında İmar Kanunu'nda vatandaşların imar uygulanmasına doğrudan katılması yönünde bir hükme de yer verilmemiştir. Herkesçe uyulması zorunlu olan kent planlarının, herkes tarafından bilinmesinde de zorunluluk vardır. Bu ise, kent planlarına açıklık kazandırmakla olur. Kent planlarının açıklık kazanması, bir yandan, plan hazırlama aşamasında halkın katkısını almakla, öte yandan, onaylanmış bir kent planını, halkın bilgisine sunmakla sağlanır.⁶³ Bireyler açısından bağlayıcı kurallar getiren imar planları, demokratikleşmenin yanında hak kaybının önlenmesi ve özellikle mülkiyet hakkının ihlal edilmesinin önüne geçilmesi amacıyla aleni olmak zorundadır.

Kesinlik kazanan planların, bir kural olarak, halka açıklanması esastır. Planların açıklığı (saydamlık) ilkesi, yurttaşın planı değerlendirmesinin ve gördüğü aksaklık ve haksızlıklara karşı yetkili mercilere başvurabilmesinin de güvencesidir.⁶⁴

⁶² Yaşar, *a.g.e.*, s. 104.

⁶³ Keleş, *Kentbilim İlkeleri*, s. 68.

⁶⁴ Keleş, Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, s. 23.

4.4. Genellik İlkesi

Kent planları, kentin gelecekteki gelişmesini ana çizgileriyle gösterir, ayrıntılara inmez. Ayrıntılar, uygulama imar planlarında yer alır. Ayrıca, her belediyenin imar yönetmeliklerinde gösterilir.⁶⁵ Gerek ülke gerek bölge gerekse yerel nazım planlar genel ilke ve kararlar içerirler. Genellik ilkesinin anlamı, özel amaçlı imar planlaması yapılmamasıdır. Bunun sonucu olarak, ayrıcalıklı taşınmaz maliki ortaya çıkmayacak, parsel bazında imar planı yapılamayacaktır.⁶⁶

Bununla birlikte, uygulamada bu ilkeye aykırı olarak farklı saiklerle idarelerce bireysel anlamda sonuç doğuran imar planı değişiklikleri yapılabilmektedir. Böyle bir durum ise yargı içtihatlarına aykırı olduğu gibi genellik ilkesiyle de bağdaştırılmaz.

4.5. Kamu Yararı İlkesi

Hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak, üstün emretme kudretine haiz olan idareler kamu hizmeti yürütürken tesis ettiği eylem ve işlemlerinde uyguladığı kamu gücünü kamu yararına uygun olarak kullanmak zorundadır. Bu kapsamda idareler kamu gücünü kullanırken haksız, keyfi, kin ve adavet saikiyle hareket edemezler, burada ulaşılması gereken amaç kamu yararı olmalıdır.

Kamu yararı kavramına kamu hukukunda sıklıkla başvurulmakta ve bu kavram Kamu hukuku ile idari mahkeme kararlarında çoğunlukla kullanılmaktadır. Kamu yararı, özellikle idare hukuku ve idareler açısından her alanda uygulanan genel geçerli soyut bir gerekçedir.⁶⁷ Günümüzde çok fonksiyonlu, gelişmeye müsait bir kavram olarak kabul edilen kamu yararı, kanun koyucunun iradesiyle şekillenen, bu sebeple maddi açıdan (özü itibarıyla) tanımlanamayan, muhtevası da önceden

⁶⁵ Keleş, *Kentbilim İlkeleri*, s. 66.

⁶⁶ Yaşar, *a.g.e.*, s. 105.

⁶⁷ Gülan, A. (1999). *Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim*. İstanbul: Alfa Yayınları. s. 112.

belirlenemeyen bir kavramdır.⁶⁸ Kamu yararı kavramı yasama organı tarafından yasaların oluşturulmasında göz önünde bulundurulduğu gibi yürütmenin eylem ve işlemlerinde veya yargı erki tarafından da hukuki denetim yapılırken sıklıkla kullanılan bir argümandır.

Kamu yararı soyut bir kavram olduğu için anayasa koyucu tarafından anayasal kurallara bağlanmak suretiyle somutlaşmaktadır. Bu noktadan sonra kamu yararının takdiri ve gerçekleştirilme araçları yasama organı tarafından gerçekleştirilecektir. Her iki aşamada da kamu yararının tespit ve takdiri politik bir sorundur. Buna karşılık, idare ise daha sınırlı olarak ve kanun koyucunun münhasır yetkisine bırakılmamış konularda ve ancak kanuna ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmamak şartıyla, kamu yararını tespit edebilecektir. İşte imar planı yapım aşamasında, ilgili idarelerin kamu yararını takdir yetkisinin sınırı kanun ve hukukun genel ilkeleri olmak zorundadır. Kamu yararının doğru tespiti önemli bir noktadır. İdari işlemin kamu yararına olmadığına ortaya çıkması iptalini gerektirir.⁶⁹

1982 Anayasası'nın 35, 43, 46, 47 ve 166 ncı maddelerinde kamu yararı kavramından bahsedilmektedir. Kamu yararı 35 inci maddede mülkiyet ve miras haklarının tek sınırlayıcısı konumundadır. 43 üncü maddede kıyı niteliği taşıyan alanların kullanımında bir öncelik olarak aranmaktadır. Bu kavramla, bu alanlara kamusal alan niteliği kazandırılmaktadır. 46 ncı maddede karşımıza kamulaştırılma işleminin yapılabilmesinin ön koşulu olarak çıkmaktadır. 47 nci maddede, devletleştirmenin yapılabilmesinde kamu yararının zorunlu kıldığı durum veya durumların olması gerekmektedir. Planlama başlığı taşıyan 166 ncı maddede ise yurt genelinde dengeli ve eşitlikçi kalkınma amacıyla yapılacak olan planlarda öncelikli olarak gözetilmesi gereken bir kavramdır.⁷⁰ Söz konusu maddelerde belli şartlarda temel hak ve hürriyetlerin kamu yararı amacıyla kısıtlanabileceğine hükmedilmiş, ancak bu yararın içeriğine ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiştir.

⁶⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, s. 27.

⁶⁹ Yaşar, *a.g.e.*, s. 115.

⁷⁰ Bal, E. (2006). *İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri*. Web: http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/e89ebdb49f712c7_ek.pdf. adresinden 10.10.2014 tarihinde alınmıştır.

İşte bu noktada kamu yararının ne olduğunun ve ne olmadığına yargı mercilerince yorumlanması gerekmektedir.⁷¹

Kamu yararı kavramı imar planı ve özellikle imar planı değişikliklerinde çok önemlidir. Çünkü idari işlemlerden olan imar planı değişikliklerinin amaç unsuru salt kamu yararından ibaret olmalıdır⁷². Bu anlamda kişisel ve ekonomik yararı ya da belli bir kesimin yararını amaçlayan idari işlemler kamu yararına aykırılık teşkil etmektedir.⁷³ İdari yargı önüne getirilen uyuşmazlıklarda gerek ilk derece mahkemelerince, gerekse Danıştay tarafından yapılan imar planlarının yargısal denetimi esnasında, şehircilik ve planlama esaslarının yanında kamu yararı terimine de sıklıkla değinilmektedir. İmar planı değişikliklerine karşı açılan davalarda kamu yararı olup olmadığı açılan her dava özelinde idari yargıç tarafından re'sen irdelenmekte,⁷⁴ gerekli görülmesi durumunda ise keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması suretiyle anılan ilkenin ihlal edilip edilmediğinin tespiti yapılarak karar verilmektedir.

4.6. Zorunluluk İlkesi

İmar Kanunun 7 nci maddesinde, son nüfus sayımında, nüfusu onbini aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırılmaları mecburi olduğu belirtildikten sonra, 10 uncu maddesinde de, belediyelerin imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacağı emredici düzenlemesine yer verilmek suretiyle idarelere planlamaya ilişkin olarak bağlayıcı yükümlülükler getirilmiştir. İlgili idaresince yapılan imar planlarıyla tüm gerçek ve tüzel kişiler için bağlayıcı hukuki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

⁷¹ Gül, İ. (2014). *Danıştay Kararlarında "Kamu Yararı" Kavramı*. Ankara Barosu Dergisi, 2014/2. s. 539.

⁷² Azrak, A. Ü. (2002 18-19 Ocak). *Kamu Yararı Kavramı ve Planlama*. TMMOB Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Seminerleri, Ankara.

⁷³ Yayla, a.g.e., s. 201.

⁷⁴ Gülan, A. (2000). *Conseil D'etat'nın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu*. Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No. 59. s. 31.

Bununla birlikte idarelerce yürürlüğe konularak kesinleşen imar planlarında, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak idarelerce imar planı değişikliği yapılabilecek, yani usulüne uygun olarak kabul edilen imar planlarında ancak mecbur kalınması durumunda değişikliğe gidilebilecektir. Bu haliyle zorunluluk ilkesi idarelerin imar planlarını yapma ve bunları zorunluluk olmadıkça değiştirmeme mecburiyeti ile vatandaş ya da idare ayrımı yapılmaksızın herkesin bu planlara uymak zorunda olması şeklinde tanımlanabilir.

4.7. Esneklik İlkesi

İmar planlarını kutsal kitaplar gibi değişmez varsaymak, ekonomik ve toplumsal yönden ve teknolojik ilerlemeler açısından hızlı bir değişme ve yenilenme içinde bulunan kentlerin gerçek karakterine aykırı düşer. Kentler, bağlı oldukları ülkelerin toplumsal-ekonomik yapısındaki değişmelere koşut olarak değiştikçe, onlar için hazırlanmış olan imar planlarının da yeni koşullara uydurulmasına olanak tanımak gerekir. Buna esneklik ilkesi adı verilmektedir. Şu halde, imar planları, ne hiç değiştirilemeyecek biçimde hazırlanmış katı belgeler, ne de sık sık değiştirilerek, gerekçesiz bir biçimde yaz boz tahtasına çevrilebilecek belgeler olmalıdır.⁷⁵

Temel kural imar planlarında gerekli olmadıkça değişiklik yapılmaması olsa da, imar hukukunun son derece hareketli ve gelişime açık yönü karşısında bazı durumlarda değişim zorunlu hale gelmektedir. Bunda kentlerin sürekli olarak fiziki açıdan gelişmesinin veya bazı kısımların bu gelişmeye ayak uyduramayarak geri kalmasının etkisi bulunduğundan, imar planlarının da zamanla ömrünü tamamlaması ya da yetersiz kalması nedenleriyle planlarda değişiklik yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Burada idarelerce yeni yapılacak veya değiştirilerek uygulamaya konacak imar planları için kamu yararı amacı güdülmesi gerekmektedir.

⁷⁵ Keleş, *Kentbilim İlkeleri*, s. 68.

4.8. Süreli Olma İlkesi

Yürürlükte olan mevzuata göre imar planlarının ne kadarlık bir süre içerisinde uygulamada kalacağına yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte imar planlaması özü itibariyle uzun soluklu olmalıdır. Kısa süre içerisinde devamlı olarak kaldırılan, değiştirilen ya da iptal edilen imar planları ile planların bütünlüğünün bozulması, kazanılmış hakların ihlal edilmesi gibi birçok sorunun ortaya çıkması olasıdır.

Plan düşüncesi ileriye doğru bakmayı gerektirir. İmar planlarının süresi zamanla değişmekte ve ülkeden ülkeye göre farklılıklar göstermektedir. Teknolojik ilerlemeler, toplumsal ve ekonomik gelişmeler, özellikle hızla gelişen ülkelerde kent planlamasının süresini mecburen kısaltmaktadır.⁷⁶ İmar planları nüfus artışları, artan nüfusun doğuracağı taleplerin neler olduğu ve nasıl karşılanacağı, toplumsal kalkınma ve gelişmelerin evreleri şeklindeki benzer veri ve varsayımlara dayalı olarak hazırlanmaktadır. Bu nedenle uzun süreli olmak ve bir yandan toplumun gelişim ve ihtiyaçlarının gerçekçi biçimde saptarken diğer yandan zorunlu olmadıkça değiştirilmeme ilkesine göre uzun süreli olmak imar planlarının doğasında bulunmaktadır.⁷⁷

4.9. Bilimsellik İlkesi

Planların hazırlık sürecinde ihtiyaç duyulan veri, bilgi ve belgeler, bilimsel çalışmalardan, araştırma raporlarından, uzmanlarca arazide yapılacak çalışmalardan ve ilgili kurum ve kuruluşlardan elde edilmektedir. Planlama alanı ve yakın çevresi ile alanın bölge veya kent bütünü içindeki konumunu belirlemek üzere araştırma ve analiz yapılırken, fiziksel çalışmalarla birlikte bilimsel tekniklere

⁷⁶ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 302.

⁷⁷ Yaşar, *a.g.e.*, s. 121.

dayalı, ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar ile sorunların potansiyel analizi yapılır.

İdarelerce mevcut imar planlarının yeterli görülmediği durumlarda yapılacak olan imar planı değişikliklerinde, teknik ve bilimsel gerekçelere dayanılarak plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak şekilde bu ilkeye bağlı olarak plan değişikliği yapılacaktır.

4.10. Katılım İlkesi

İmar mevzuatında, planlama aşamalarına halkın katılımını yasaklayan hüküm bulunmadığına göre, ülkemizde halkın imar planlamasına katılması yolunun hukuken açık olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak bu yolun kullanılması, imar planlarını yapmakla yükümlü idarelerin takdirlerine bağlı bulunmaktadır.⁷⁸ İdarelerin kentin vizyonunu belirlerken, aynı zamanda kentlinin yaşam şeklini ve alışkanlıklarını da etkilediğini farkederek “ben yaptım, oldu” anlayışını terketmesi ile imar planı ve imar uygulaması işlemlerini, halkın kentleşme sürecine katılması için bir fırsat olarak görmesi çağdaş bir yaklaşım olacaktır.⁷⁹

Öte yandan halkın katılımını yasaklayan bir hükme mevzuatta yer verilmemesi tabii ki uygulamada plan hazırlayan idarelerin bu sürece vatandaşları dahil etmesi zorunluluğu sonucunu doğurmamaktadır. Hiçbir idare bu konuda bireylerin lehine inisiyatif kullanmadığı gibi, mevzuatta bu konuda açık bir düzenleme bulunmaması nedeniyle vatandaşların planlama sürecine karar verme aşamasında dolaylı ve özellikle de doğrudan katılması sonucunu doğuran bir uygulamanın mevcut imar mevzuatına göre kanuniliği yetki açısından tartışmalı olacaktır.

⁷⁸ Kalabalık, a.g.e., s. 236.

⁷⁹ Yıldırım, K. M., Barışcan, N. (2013, 28-30 Kasım). *İmar Planı Uygulamaları ve Yapılaşma Politikaları*. TMMOB 2 nci İzmir Kent Sempozyumu, İzmir: s. 371.

5. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ

5.1. Genel Olarak

İmar planları, belirli koşullar göz önünde bulundurularak ve belirli durumların gerçekleşeceği varsayılarak yapılır. Bu planlar değişmez katı birer uygulama aracı değildirler.⁸⁰ İmar planı uygulamalarında ana kural planlarda değişiklik yapılmaması ilkesi olsa da, sosyal ve fiziksel hayatta ki hızlı gelişimler ve buna bağlı olarak mevcut planların yetersiz kalması veya daha iyi bir çevrede yaşama isteği gibi durumlarda plan değişikliği yapılabilmektedir. Bununla birlikte imar planı değişiklikleri yapılırken bir çok kritere dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda planlamaya hakim olan ilkelere, esaslara riayet edilmesinin yanında plan değişikliği yapılmasının somut gerekçelerinin bilimsel dayanaklarıyla birlikte ortaya konulması ve zorunlu olmadığı durumlarda ise plan değişikliği yapılmaması esas kural olmalıdır.

Danıştay İDDK'nin bir kararında;⁸¹ planların, kuşkusuz durağan ve değişmeyen statik belgeler olmadığı, planlanan yöreye ilişkin olarak gerçekleşen demografik, toplumsal, ekonomik ve kültürel değişimin, öngörülenden çok daha ve/veya farklı bir biçimde gerçekleşmesi, yürürlükteki planların hızla yeni oluşan koşullara göre yeniden hazırlanmasını zorunlu kılabileceği, bu durumda da alt ölçekteki planlarda, üst ölçekteki planlarda belirlenen planlama ana ilkeleri, stratejileri ve kararlarına aykırı olmamak, onlarla uyum içinde kalmak koşuluyla, değişen koşul ve gereksinimlere yanıt verecek değişikliklere gidilmesinin planlama sürecinin dinamik yapısının kaçınılmaz bir sonucu olduğu, belirtilerek plan değişikliğinin gerekliliğinden bahsedilmektedir.

İdareler imar planlarının değiştirilmesi konusunda herhangi bir süreyle bağlı

⁸⁰ Ünal Y. (2008). *Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelemesi*. Ankara: Yetkin Yayınları: s. 98.

⁸¹ Danıştay İDDK'nin 14.07.2011 tarih ve E:2011/338 esas sayılı YD. İtiraz Kararı (yayınlanmamıştır).

olmadığından⁸² her zaman imar planı değişikliği yapma yetkisine haizdir. Diğer idari işlemlerde olduğu gibi idarelerin imar planı değişikliği yapma noktasında sahip olduğu takdir hakkı da mutlak ve sınırsız olmayıp bu yönüyle yargı denetimine tabidir. 3194 sayılı İmar Kanunun 8 ve 9 uncu maddelerinde; onaylanmış imar planlarında yapılacak değişikliklerde, plan yapımına ilişkin olarak belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmek suretiyle, idarelerin bu takdir hakkını keyfi kullanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

İmar planı değişikliklerinin hangi şartlara bağlı olarak yapılacağını düzenleyen mülga PYAEDY'nin 3 üncü maddesinde yer verilen hükmün benzerine, MPYY'nin 26 ncı maddesinde⁸³ yer verilmiştir. Buna göre, imar planı değişikliği, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılabilmektedir.

5.2. İmar Planı Değişiklikleri Türleri

5.2.1. Sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler

İmar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılamaz. Yapılacak bu değişiklikler için de, mevcut imar planlarındaki sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi, geliştirilmesi esastır. Yürürlükteki imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını

⁸² Akış, E. (1998). *Belediyenin İmar Planını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları*. Belediye Dergisi, C. 4, S. 8. s. 8.

⁸³ Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 26 ncı maddesi hükmü uyarınca; imar planlarında sosyal ve teknik donatı alanı olarak belirlenen kısımlarda plan değişikliği yapılabilmesi için her şeyden önce imar planındaki durumu değiştirecek olan sosyal ve teknik donatı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı kuruluşun görüşü alınmalıdır. Ayrıca planda yer alan yol hariç sosyal ve teknik donatı alanlarının kaldırılabilmesi veya küçültülmesine yönelik imar planı değişikliği ancak bu alanların hitap ettiği hizmet etki alanı içinde eşdeğer yeni bir alan ayrılması suretiyle yapılacaktır. Öte yandan; yürürlükteki imar planında öngörülen sosyal ve teknik donatı standardını düşüren plan değişikliği hiçbir surette yapılamayacaktır.

düşüren plan değişikliği yapılamaz. Sadece zorunlu hallerde plan değişikliği yöntemine başvurulmalıdır.

Zorunlu hallerde yapılan plan değişikliklerinde, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini bilimsel olarak ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanması gerekmektedir. Planın amacının, hedef ve stratejilerinin, planlama yaklaşımının, nüfus projeksiyonlarının, plan kapsamında öngörülen mekansal kullanım kararlarının, analiz ve etüdlerin yer aldığı açıklama raporunda idareyi plan değişikliği kararı almaya sevkeden sebepler ortaya konulmalıdır.

Danıştay İDDK'ye göre; ihtiyaç durumunda yapılacak plan değişiklikleri ile, sosyal ve teknik alt yapı, yoğunluk, ulaşım altyapısı ve kentsel alanların kullanım özellikleri değiştirilebilmekle birlikte, plan değişikliğine giderken, tıpkı plan hazırlanırken izlenen süreçte olduğu gibi, plan değişikliği gereksinimini ortaya çıkaran nedenler ve sorunlar ile bunlara getirilen çözüm önerilerinin, yeni yapılması düşünülen yeni düzenlemelerin ve buna bağlı olarak gerçekleşecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının ayrıntılı bir raporla desteklenmesi gerekmektedir. Zira plan raporu olarak adlandırılan belgeler, her türlü imar planının ayrılmaz parçaları olup, bu belgeler olmaksızın, planlama yapılan yörenin demografik, ekonomik, ekolojik, kültürel, sosyal, topografik ve tarihsel verilerinin ve bunlardan hareketle geliştirilen temel planlama kararlarının anlaşılması ve toplum tarafından benimsenmesi olanaksızdır. Ancak her iki durumda da, yapılacak değişikliklerin şehircilik esaslarına, planlama ilkelerine ve kamu yararına uygun olup olmadığının denetimi, yargı merciilerince yapılacaktır.⁸⁴

Yukarıda değinilen kararda, plan hazırlanırken izlenen süreçte hazırlanan açıklama raporlarının plan değişikliği yapılırken de uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Aynı durumun plan notları içinde geçerli olduğu kabul edilmelidir. Plan notları da mevcut imar planlarının ayrılmaz parçalarıdır ve niteliği itibarıyla plandan ayrı olarak tek başına dava konusunu teşkil edebilmektedir.

Nazım imar planı ile belirlenen sosyal ve teknik altyapı alanlarının altında kalmamak üzere uygulama imar planları ile değişiklik yapılabileceği kabul

⁸⁴ Danıştay İDDK'nin 14.07.2011 tarih ve 2011/338 esas sayılı YD. İtiraz Kararı. (yayınlanmamıştır).

edilmiştir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken husus; sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılmasına veya konumunda ya da büyüklüğünde değişiklik yapılmasına ilişkin uygulama imar planı kararlarının nazım imar planına aykırı olup olmadığının incelenmesi sırasında, yönetmelikte belirtilen esasların yanı sıra, imar planlarının bütün olarak değerlendirilmeye tabi tutulması gerektiğidir. Bu şekilde yapılacak bir inceleme sonucunda, ilk bakışta nazım imar planı kararlarına aykırı olarak yapılmış kanısı uyandırabilecek bir değişikliğin, esasında plan bütünlüğüne uygun olduğu ve dolayısıyla, plan hiyerarşisine de aykırılık taşımadığı anlaşılabilecektir. Örnek vermek gerekirse; nazım imar planında ilköğretim okulu olarak ayrılmış ve özel mülkiyete konu teşkil eden bir alan, bu alana yakın bir yerde Milli Eğitim Bakanlığı'na okul yeri olarak bağışlanmış bir yer ile uygulama imar planı yapılırken değiştirilebilir. Burada, mevzuatın ilköğretim okulu yeri için vermiş olduğu standardın altına düşülmemesine dikkat edilecektir. Uygulama imar planıyla yapılacak böyle bir değişiklik, nazım imar planına aykırı olacağı savıyla iptal edilmemelidir.⁸⁵

İmar planları, planlama alanına ilişkin inceleme, araştırma, etüt ve eşik analizi çalışmalarının değerlendirilmesinden elde edilen senteze dayalı olarak plan müellifince hazırlanır. İmar planlarının, yeterliliği haiz müellifler tarafından kanun ve yönetmelik hükümlerine göre gerekli teknik araştırmalar yapılarak hazırlanması zorunludur. Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanan planlar ve bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişiklik teklifleri yetkili idarelere karar alınması için sunulur. Plan paftası, plan notları, plan raporu bulunmayan ve plan teklifi niteliğini haiz olmayan, müellif tarafından yapılmayan ve imzalanmayan planlar, idarelerin karar mercilerine sunulamaz. Dolayısıyla imar planı değişikliklerinin de plan yapmaya yetkili müellif tarafından hazırlanması gerekmektedir.

İmar planındaki durumu değiştirecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı bakanlık veya kuruluşların görüşü alınmalıdır. Bu noktada ilgili kuruluştan alınması gereken görüş açık ve net olmalıdır. İdareler arasında yapılan bazı uygulamaların ya da yazışmaların yorumlanması suretiyle bu görüşün alındığının kabulü mümkün değildir. Danıştay İDDK'nin bir kararında,⁸⁶ uyuşmazlık konusu taşınmazın kullanımının okul alanından park ve yeraltı

⁸⁵ Orta, *a.g.e.*, s. 188.

⁸⁶ Danıştay İDDK'nin 03.02.2014 tarih ve E: 2011/439, K: 2014/154 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

otoparkına dönüştürülürken yatırımcı kuruluş olan il özel idaresinin görüşü alınmadığından bahisle dava konusu imar planı değişikliğinde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin davanın reddi yönündeki ısrar kararı bozulmuştur.

İmar Kanunu'nun 4 üncü maddesinde, Türk Silahlı Kuvvetleri'ne ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için, bu kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Milli Savunma Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir, kuralına yer verilmiştir. Madde de sayılan alanlarda, Genelkurmay Başkanlığı'nın olumlu görüşü doğrultusunda Milli Savunma Bakanlığı tarafından İmar Kanunu ve uygulama yönetmeliklerine uygun şekilde hazırlanacak veya hazırlattırılacak nazım ve uygulama imar planları ve bu planların değişiklik ve revizyonları İmar Kanunu kapsamı dışında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından re'sen onaylanacaktır. Danıştay'da Milli Savunma Bakanlığı'na tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak yapılacak plan değişikliklerinde bu bakanlığın görüşünün alınmamasını hukuka aykırı olarak değerlendirmektedir.⁸⁷

İmar planında yer alan yol hariç sosyal ve teknik altyapı alanlarının ve kamuya ait sosyal ve kültürel 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.

Bununla birlikte, mevcut sosyal ve teknik altyapı alanlarının genişletilmesine yönelik olarak bir engel bulunmamaktadır. Bu kapsamda üst ölçekli imar planındakine göre daha fazla sosyal ve teknik alt yapı alanı öngören alt ölçekli imar planı sırf bu gerekçeyle imar mevzuatına aykırı kabul edilmemelidir. 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.

Düzenleme ortaklık payından elde edilen alanların yüzölçümleri toplamının altına düşülmemek kaydıyla, plan değişikliği ile kaldırılan yol alanlarının miktarları,

⁸⁷ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 188.

düzenleme ortaklık payından oluşturulan park, çocuk bahçesi, meydan gibi açık ve yeşil alanlarda kullanılabilir. Ancak yol hariç düzenleme ortaklık payına tabi bir kullanımın kamu ortaklık payına tabi bir kullanıma dönüştürülmek istenilmesi halinde, düzenleme ortaklık payına tabi alanın hizmet edeceği etki alanında eşdeğer bir alan ayrılır.

5.2.2. Kat adedi ve bina yüksekliği ile nüfus yoğunluğunu etkileyen değişiklikler

Yörenin yerleşim özellikleri, dokusu ve kimliği dikkate alınmak suretiyle, şehrin veya alanın yakın çevresinin silüeti, yapıların güneşe göre cephesi ve yönlenmesi özelliklerini olumsuz yönde etkilememesi esas alınarak kat adedi veya bina yüksekliğini artıran imar planı değişiklikleri yapılabilir.

İmar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılmasına dair imar planı değişikliklerinde; artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanları standartlara uygun olarak plan değişikliğine konu alana hizmet vermek üzere ayrılır. Nüfus yoğunluğuna bağlı olmaksızın, kat adedinin artırılmasının istenmesi durumunda da, önerilecek kat adetlerinin tayininde MPYY'nin 26 ncı maddesinde belirtilen formüle göre bulunacak bütün yollardaki karşılıklı bina cepheleri arasındaki asgari uzaklık sağlanacaktır. Parsellerin birleştirilmesi ve yapı düzeni değişikliği içeren, kat adedinin artırılmasına yönelik imar planı değişikliklerinde de aynı formül esas alınacaktır.

Nazım imar planı ana kararlarını etkileyecek nitelikte bir değişiklik, kaçınılmaz olarak planın bütününe olumlu veya olumsuz etkileyecektir. İyi bir değerlendirmeye gidilmeden, gelişigüzel şekilde alınan kararlar doğrultusunda yapılan değişikliklerin, planın ana karakterinde yansımaları görülecektir. Sosyal ve teknik altyapı alanları ile yoğunluk esaslarına ilişkin değişiklikler, yahut ulaşım sisteminde veya sosyal ve teknik altyapı kullanımları dışındaki diğer arazi kullanımına ilişkin

alınan kararlarda uygulama aşamasında yapılması gerekli görülebilecek bir değişiklik, sağlıklı sonuçlar da doğurabilecektir.⁸⁸

Üst ölçekli imar planında belirtilen yapılaşma koşullarından daha düşük bir seviyede alt ölçekli imar planında yapılaşma koşulları belirlenip belirlenemeyeceği konusunda, Danıştay 6 ncı Dairesi, imar planları yapılırken 1/5000 ölçekli nazım imar planı ile belirlenen yapılaşma koşullarının 1/1000 ölçekli planda aynen korunabileceği gibi bölgenin jeolojik yapısından veya başka etkenlerden dolayı daha düşük yapılaşma koşulları belirlenebileceğine, bu durum 1/1000 ölçekli uygulama imar planının üst ölçekli plan olan 1/5000 ölçekli plana aykırı olduğu anlamına gelmeyeceğine, ancak uygulama işlemi olan 1/1000 ölçekli imar planıyla 1/5000 ölçekli imar planında getirilen yoğunluk kararından fazla yapılaşma koşulu getirilemeyeceğine karar vermiştir.⁸⁹ Mevzuatta üst ölçekli imar planlarıyla belirlenen yapılaşma koşullarından daha düşük bir seviyede alt ölçekli imar planında yapılaşma koşulları belirlenmesine herhangi bir engel bulunmadığı gibi yargı kararları da bu hususu hukuka ve imar mevzuatına aykırı görmemektedir.

5.2.3. Yollara ilişkin değişiklikler

Sürekli olarak ekonomik ve fiziksel olarak büyüyen şehirler, artan nüfus ve buna bağlı olarak da insanlık için lüks olmaktan ziyade bir zorunluluk haline gelen araç sayısının çoğalması gibi etkenler nedenleriyle, yetersiz kalan karayollarının genişletilmesi buna bağlı olarak da plan değişiklikleri söz konusu olabilmektedir.

MPYY'nin 26 ncı maddesine göre, imar planında gösterilen yolların genişletme, daraltma ve güzergahına ait imar planı değişikliklerinde; devamlılığı olan bir yolun belli bir kesiminde şerit sayısı azaltılamayacağı ve daraltılamayacağı, yolların kaydırılmasında, mülkiyet ve yapılaşma durumu dikkate alınacağı, imar planlarındaki gelişme alanlarında geçiş amaçlı 3,00 metreden dar yaya yolu, 10,00

⁸⁸ Orta, *a.g.e.*, s. 190.

⁸⁹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 10.02.2014 tarih ve E: 2012/7630, K: 2014/1837 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

metreden dar trafik yolu açılmayacağı, yerleşik alanlarda mülkiyet ve yapılaşma durumlarının elverdiği ölçüde bu standartlara uyulacağı, ancak parsellerin 7,00 metreden dar yollardan mahreç alamayacağı, imar planı değişikliği ile taşıt geri dönüş kurbu olmayan çıkmaz yol ihdas edilemeyeceği, imar planlarında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda olan karayollarında yapılacak her türlü değişiklikte bu kuruluştan alınacak görüşe uyulacağı, plan alanındaki trafik hacimleri ile yeni getirilen kullanımların trafik üretme ve trafik çekme hacimleri dikkate alınarak yol ve kaldırım genişlikleri belirtilmek suretiyle, yollara ilişkin imar planı değişikliklerinde uyulması gereken kurallar tek tek somut olarak tespit edilmiştir.

İmar planları ile yayalara ayrılan yollarının trafik yoluna dönüştürülmesi şeklindeki değişikliklere, yollara ilişkin plan değişikliklerinde sıkça rastlanmaktadır. Artan taşıt sayısı, araç sahiplerinin mümkün olan en uç noktaya kadar araçlarıyla ulaşma arzusu, belediyeleri bu konuda yoğun bir baskı altında bırakmaktadır. Çoğu zaman da fiili durum yaratılarak, taşıt araçları yaya yollarına girmektedir. Yaya yollarının şehir yaşamındaki işlevi hakkında ne yazık ki kollektif bir bilinç oluşmamıştır. Bu konudaki toplumsal talep son derece sınırlıdır. Dolayısıyla, trafik yollarının yaya yoluna dönüştürülmesiyle pek karşılaşılmamakta, buna karşılık yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesine daha sık rastlanmaktadır. Ayrıca, yaya yollarının kaldırılması yönündeki imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle yargı yoluna başvurulması da tekil örnekler olarak kalmaktadır.⁹⁰ Yaya yollarının daraltılması durumuna ilişkin uyuşmazlıkların yargı mercileri önüne çok az olarak getirilmesinin sebebi; böyle bir durumda vatandaşların mülkiyet hakkında olduğu kadar ağırlıkta bir hak ve menfaat ihlaliyle karşı karşıya kalmaması, ayrıca mahkemelerde açılacak davalarda ödenecek olan keşif ve bilirkişi, vekalet ücreti gibi yargı ödentilerin yüksek olmasıdır.

İmar planı değişikliği en alt kademedeki uygulama imar planında yapılmış ise, Danıştay'ın bazı kararlarında nazım ve uygulama imar planları birlikte incelenerek, nazım imar planının temel kurgusunu bozmayan değişikliklerin uygulama imar planı ile gerçekleştirildikten sonra nazım imar planına işlenmesinin mümkün olduğu vurgulanmıştır. İdare mahkemelerince, plan değişikliği işleminin nazım

⁹⁰ Karadavut, E. (2008). *İmar Planı Değişikliklerinin Plan Bütünlüğüne Etkilerinin İncelenmesi*. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Samsun: s. 37.

imar planında öngörülmediği için plan hiyerarşisine aykırılık oluşturduğu gerekçesiyle iptal edildiği durumlarda, Danıştay, söz konusu işlemin nazım imar planında "fonksiyon değişikliği", "nazım imar planı ana kararlarını bozucu fonksiyonel bir değişiklik" yaratıp yaratmadığı kriterinden yola çıkarak bir inceleme yapılması gerektiğine hükmedebilmektedir. Bu yönde alınan kararlara bir örnek vermek gerekirse, genellikle yol genişletilmesine ilişkin uygulama imar değişikliklerinin, nazım imar planı ana kararlarını bozucu fonksiyonel bir değişiklik olarak kabul edilmediği söylenebilir.⁹¹

Danıştay 6 ncı Dairesi bir kararında;⁹² yaya yolu niteliğinde olmayan kentiçi yolun daraltılmasının nazım imar planını etkiler nitelikte olduğu, bu anlamda nazım imar planı değişikliği olmadan bu şekilde bir değişiklik yapılamayacağı, kaldı ki sosyal donatı alanı niteliğinde olan yolun daraltılması suretiyle amaçlanan kamu yararının da idarece ortaya konulamadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yönünde hüküm kurmuştur.

Bu kararda belirtildiği üzere, idarelerce yola ilişkin değişiklikler yapılırken üst ölçekli imar planlarına aykırı hareket edilmemelidir. Bununla birlikte değişikliğe gitme sebebinin de somut verileriyle birlikte ortaya konulması gerekmektedir. İmar planları, ülke, bölge ve kent verilerine göre kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkının iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü, yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus planı ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular gözönüne alınarak hazırlandıktan sonra, koşulların zorunlu kıldığı biçim ve zamanda mevzuatta öngörülen yöntemlerle kamu yararına uygun olarak değiştirilebilecektir.

⁹¹ Orta, *a.g.e.*, s. 191.

⁹² Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 18.01.2010 tarih ve E:2008/12062, K:2010/201 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

5.3. İmar Planı Değişikliklerinde Göz Önünde Bulundurulması Gereken Esaslar

5.3.1. Gerekçesinin bulunması

İdari işlemin sebebi, idari makam tarafından yapılan idari işlemin doğru ya da yanlış, hukuka uygun ya da aykırı, savunulabilir ya da savunulamaz olduğuna bakılmaksızın, idari işleme temel teşkil eden mülhaza ve düşünceleri ifade eder. Bu bağlamda idare tarafında tesis edilen her işlemin bir sebebi olma zorunluluğu vardır.⁹³ İmar planların değiştirilmesi durumunda da planı değişikliğe iten sebeplerin somut ve bilimsel gerekçelerinin idarelerce ortaya konulması gerekmektedir.

İmar planı ile belirlenen hedeflere ulaşabilme, gerek nazım ve gerekse uygulama imar planında mümkün olduğunca değişiklik yapılmamasını gerektirdiğinden başta ön çalışmalar ve veri toplama süresinde olmak üzere titiz bir çalışma yapılmalıdır. Bununla birlikte, imar planı ne kadar mükemmel olursa olsun bilimsel, ekonomik ve hatta uygulamadan doğan birtakım zorunluluklar planın değiştirilmesini gerekli kılabilir. Planın sonradan kamusal ihtiyaçları karşılayamaması ya da verilerin doğru saptanamaması, gelişme yön ve hacminde yanlışlıklar yapılması söz konusu olabilir.⁹⁴ Plan değişikliği gereklilik analizlerini bilimsel olarak açıklayan plan açıklama raporunda, planın gerekçesine ayrıntılı olarak yer verilmelidir.

Plan değişikliği gerekçesinin açıkça ortaya konulması, uyuşmazlığın yargı mercileri önüne gelmesi durumunda yargısal denetimin sağlıklı bir şekilde yapılması açısından da son derece önem arz etmektedir.

⁹³ Kulak, C. S. (2007). *İdari İşlemlerde Gerekçe*. Web: http://www.turkhukuksitesi.com/makale_246.htm. adresinden 13.11.2014 tarihinde alınmıştır.

⁹⁴ Görmez, K. (2001). *Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları*, GÜİİBF Dergisi, S. 2, s. 133.

5.3.2. Kamu yararına, şehircilik ilkesine ve planlama esaslarına uyulması

Kamu yararı, şehircilik ilkesi ve planlama esasları planlamanın başlangıcından itibaren her aşamada göz önünde bulundurulması gereken esaslardandır. Bu kavramlar hukuki denetimin bir aracı olarak kullanılmakta, gerek Danıştay'ın, gerekse idare mahkemelerinin karar gerekçelerinde ve bilirkişi incelemelerinde sıklıkla yer verilmektedir.

Kamu yararı ya da genel yarar olarak da kullanılan bu kavram, imar hukukunda, her türlü planlama faaliyet ve uygulamasının yöneltmesi gereken amacın belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Planlı çalışmalarda temel amaç, kamu ya da toplum yararının geçerli kılınmasıdır. Bir başka deyişle, imar planlarıyla, özel ya da bireysel amaçların, bireylerin kişisel yararlarının değil, fakat kamu yararının gerçekleştirilmesine çalışılır. Böyle olunca da, kamu yararına aykırı özellikler taşıdığı sanılan planlara ve plan kararlarına karşı, iptal istemiyle yargı yerlerine başvurulması gündeme gelir.⁹⁵

Hak ve özgürlük mücadelesi tarihine bakıldığında, birçok mücadelenin itici gücünün mülkiyet hakkının korunması çabası olduğu görülecektir. Temel hak ve özgürlüklerin korunması mücadelesi tarihinin en eski metinlerinden biri sayılan Magna Carta dahi neticesi itibarıyla mülkiyet hakkının korunmasını önceleyen bir hukuki metin olarak karşımıza çıkmıştır. Mülkiyet hakkıyla doğrudan ilgili olan idarenin planlama ve imar uygulaması yetkisi, bir temel hakka ilişkin olduğundan dolayı, kanunla düzenlenmesi gereken ve Anayasa'da yer alan gerekçe ve sınırları aşmamak şartıyla mülkiyet hakkı üzerinde kısıtlama getirebilecek olan yetkililerdir.⁹⁶ Bu nedenle, plan değişiklikleri ile de Anayasa'nın 35 inci maddesi ile güvence altına alınan mülkiyet hakkının ihlali söz konusu olabilmektedir. Kamu yararı saiki bu müdahalede kritik rol oynamakla beraber bu amaçla yapılan müdahalelerde mümkün mertebe mülkiyet hakkının korunması yoluna gidilmelidir. Plan değişikliklerine hakim olan kamu yararı esası bireylerin mülkiyet hakkının ortadan kaldırılmasının aracı haline gelmemelidir. Kamu yararı ile kişilerin mülkiyet hakkı

⁹⁵ Keleş, Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, s. 23.

⁹⁶ Çolak, İ. N. *Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri*, s. 3.

arasında bulunması gereken adil dengenin bozulması, hem iç hukuk mevzuatının hem de uluslararası sözleşme hükümlerinin ihlali sonucunu doğuracaktır. İhlal için bu ikisi arasındaki oransızlığın "aşırı ve ölçüsüz" olması aranmaktadır. Keza müdahalenin kamu yararı amacı ile orantılılığının takdirinde ancak "açık orantısızlık", sözleşmenin (AİHS) ihlaline neden olmaktadır.⁹⁷

Kent imarına ilişkin olarak aldığı kararların birçoğunda Danıştay, kamu yararı ilkesine dayanmıştır.⁹⁸ Uygulamada, imar planlarında özel kişilerin yararına durumlar yaratılmak amacıyla değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Danıştay'a göre, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesi, ortada imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığı halinde olmalıdır. Böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirtilmedikçe, "belli parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak" nitelikte değişiklikler yapılmaya kalkışılması idare hukuku ilkelerine, ve imar mevzuatına uygun düşmemektedir.⁹⁹

Şehircilik, kent planlaması, kentsel planlama ya da kentbilim gibi terimlerle aynı anlamda kullanılmakta olduğundan, şehircilik ilkeleriyle planlama esaslarının birbiriyle bütünleştiği söylenebilir. Şehircilik ilkeleri, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, çevresel ve fiziki gereksinimlerini karşılayarak beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin güvence altına alabilecek bir biçimde planlanmasını içeren kurallar bütünüdür.

Aslında planlama esasları ve şehircilik ilkesini imar mevzuatında düzenlenmiş olan planlama yapılırken veya değiştirilirken uyulması gerekli olan tüm kural ve esasların bütünü olarak tanımlamak mümkündür. Böyle bir tanım bu ilkelerin uygulanmaya konulması ve planlar üzerindeki bağlayıcılığının tespiti açısından daha somut ve denetlenebilir olacaktır.

Danıştay kararlarında açıkça belirtilmektedir ki; imar planları ve değişikliklerinin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olması, planların yapımı sırasında bugünün yanı sıra gelecekte sağlıklı ve düzenli bir çevre

⁹⁷ İnceoğlu, S., Boyar, O., Karan, U., Akbulut, O., Öncü, G., Tokuzlu, L. (2013). *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa*. Ankara; Şen Matbaa, s. 512.

⁹⁸ Keleş, Mengi, *İmar Hukukuna Giriş*, s. 25.

⁹⁹ Kalabalık, a.g.e., s. 183.

oluşturulması çabası açısından birlikte ele alınarak değerlendirilmesi ve böylece planların temel amaçlarından biri olan kamu yararı ilkesinin gözetilmesi, planların yargısal denetimi sırasında şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı ölçütlerinin yanı sıra özelliği itibarıyla imar planlarının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olgularla birlikte üstün kamu yararı ilkesinin de gözetilmesi gerekir.¹⁰⁰

5.3.4. Kazanılmış haklara saygı gösterilmesi

Kazanılmış hak kavramı; ahde vefa, hakkın kötüye kullanılmaması, kanunların ve idari işlemlerin geriye yürümezliği, ölçülülük, kesin hükme saygı ilkeleri gibi hukukun genel ilkeleri arasında sayılmaktadır.¹⁰¹ Anayasa Mahkemesi de kazanılmış haklara saygı ilkesini hukukun genel ilkeleri arasında kabul etmektedir.¹⁰² Hukukun genel ilkelerine uyulmasına yönelik olarak 1982 Anayasası'nda açık bir hüküm bulunmamasına rağmen,¹⁰³ bu ilkelere uyulması aynı Anayasanın 2 nci maddesinde değinilen hukuk devleti olmanın doğal sonucudur. Dolayısıyla, idarelerin düzenleyici işlemler yapabilme yetkisi Anayasa'nın 124 üncü maddesine dayanan anayasal bir yetki olması nedeniyle, idareler tarafından mevzuatla verilen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla düzenleyici işlemler yapılabileceği kuşkusuz olmakla birlikte, bu düzenlemeler yapılırken, Anayasa'da yer alan hukuk devleti ilkesi uyarınca, kazanılmış hak, haklı beklenti, idari faaliyetlerin belirliliği ve hukuki güven ilkesi gibi ilkelerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

İdare hukukunda kazanılmış hakların korunması ilkesi, idari işlemlerin kamu gücünün kullanımı dolayısıyla tek yanlılık ve icrailik niteliğiyle donatılması yanında hukuka uygunluk karinesinden de yararlanması nedeniyle önemlidir. İdari

¹⁰⁰ Bal, B. (2010). *İdari Bir İşlem Türü Olarak İmar Planı*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: s. 36.

¹⁰¹ Oğurlu, Y. (2003). *İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*. Ankara: Seçkin Yayınları, s. 35.

¹⁰² Erdoğan, M. (2001). *Anayasal Demokrasi*. (Dördüncü Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi, s. 92-98.

¹⁰³ Özbudun, E. (2002). *Türk Anayasa Hukuku*. (Yedinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları, s. 113.

işlemlerin kural olarak yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren etkili olması ve geriye yürümemesinin yanında, bazı durumlarda idari işlemlerin geriye yürütmesi kendiliğinden gerçekleşir. Bir imar planının geçerli biçimde yürürlüğe girmesiyle, o plan kapsamında kalan bütün taşınmazlar plan kararlarından etkilenirler, işte bu etkinin yaratacağı adil olmayan sonuçlardan korunmak için, daha önce hukuka uygun biçimde kazanılmış hak olarak ortaya çıkmış bazı durumların, plan hükümlerine aykırı bile olsa, korunması için, planın sadece geriye değil, ileriye doğru yürütmesi de engellenir.¹⁰⁴

İmar planlarında değişiklik yapılmaması asıl olmakla birlikte, gelişen sosyal ve fiziki şartlara bağlı olarak idarelerce re'sen veya bireylerin talepleri doğrultusunda sık sık plan değişikliği yoluna başvurulmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, idareleri harekete geçiren saikin bireysel menfaatlerin ötesinde kamu yararı olması gerektiğidir. Bu noktada idarelerce imar planları yürürlükten kaldırılırken ya da değiştirilirken yeni imar planlarından önceki imar durumuna göre belli bir taşınmaza yönelik olarak hak kazanmış kişilerin bu haklarının korunması amacıyla bazı düzenlemeler yapılmalıdır. Uygulamada gerek yönetmelik değişikliklerinde gerekse plan değişikliklerinde kazanılmış hakların korunmasına dair kurallara yer verilmektedir. Böyle bir düzenlemeye yer verilmemesi durumunda ortaya çıkan uyuşmazlıklar ise yargı mercilerince görülmekte ve genellikle de bu kazanımların korunması doğrultusunda kararlar verilmektedir.

Yargı kararlarında kazanılmış hakkın ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne göre; Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması, kazanılmış haklara saygı duyulmasını gerektirir. Ancak, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni yasadan önceki yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla eylemli biçimde elde edilmiş olması gerekir...Bir hukuk kuralının yürürlüğü sırasında bu kurala uygun biçimde tüm sonuçları ile edinilmiş kazanılmış hakların korunması da, temel hukuk ilkelerindendir. Hukuk devleti, kazanılmış hakları korumakta duyarlı davranarak hukukun temel ilkelerine bağlılığını kanıtlar. Hukuk devleti, aynı zamanda bireylerin haksızlıktan korunmasını ve mutluluğunu amaç edinir. Hukuk devletinin temel öğelerinden biri de güvenilirliktir. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde yönetilenlere en güçlü

¹⁰⁴ Yaşar, *a.g.e.*, s. 173.

en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.¹⁰⁵

Danıştay İDDK'ye göre ise;¹⁰⁶ kazanılmış hakların korunması hukuk devleti ilkesinin bir gereği olup, idare hukukunda kazanılmış hak sorununun çözümünde, hukuki güvenlik ilkesi ile hukuka uygun idare arasındaki dengenin gözetilmesi zorunludur. İmar hukukunda kazanılmış haktan bahsedildiğinde, yürürlükteki imar planlarına duyulan güven ile daha sonra iptal edilen plan dolayısıyla korunması gereken kamu yararı, sağlıklı kentleşme, yargı kararlarının gereğini yerine getirme zorunluluğu birlikte değerlendirilmelidir.

Danıştay kararlarında düzenleyici işlemin iptalinden önce tesis edilmiş olan bireysel işlemler kazanılmış hak ve idari istikrar ilkeleri gözönüne alınarak yeniden değerlendirilmektedir. Ancak bir düzenleyici işlem uyarınca tesis edilen bireysel işlemler nedeniyle kazanılmış haktan ve/veya idari istikrardan söz edebilmek için işlemin tesis edildiği tarih itibarıyla hukuka ve mevzuata uygun olmasının yanı sıra kişilerin de iyi niyetli olması gerekmektedir. Bununla birlikte, her olayın kendine özgü niteliği gözönünde bulundurularak kazanılmış hak veya idari istikrar yönünden hukuki bir değerlendirme yapılmasının zorunlu olduğu yönünde karar verilmektedir.

Genel düzenleyici işlem olan imar planının ilanı tek başına kazanılmış hak teşkil etmeyip,¹⁰⁷ ancak söz konusu plana bağlı olarak bireysel uygulama işlemlerinin tesis edilmesi ile birlikte kazanılmış hakkın varlığı söz konusu olacaktır. İmar planlarının kazanılmış haklara etkisi çoğunlukla, ya yeni imar planı değişikliği ya da mahkemelerce imar planının iptal edilmesi sonrasında daha önceden alınan izin ve ruhsatların geçerliliği noktasında uyuşmazlık konusu olmaktadır.¹⁰⁸ Belirli bir alanı kapsayan imar planlarının değiştirilmesi esnasında o bölgede bulunan taşınmazlarla ilgili olarak hukuka, imar mevzuatına ve daha önceki imar planlarına

¹⁰⁵ Kalabalık, *a.g.e.*, s. 197.

¹⁰⁶ İDDK'nin 18.02.2014 tarih ve E: 2011/766, K: 2014/370 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹⁰⁷ Duman, İ. H. (2012). *Açıklamalı-İçtihatlı İnşaat Hukuku*. (Dördüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları, s. 454.

¹⁰⁸ Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi, s. 163.

uygun olarak alınmış olan yapı ruhsatı, yapı kullanma izni gibi kazanımların korunması kazanılmış hakların korunması ilkesi nedeniyle zorunludur.

Plan değişikliği ve bu değişiklik sonucunda verilen inşaat ruhsatının iptali tartışması söz konusu olduğunda öncelikle değerlendirilmesi gereken husus, böyle bir değişikliğe gerek olup olmadığı ve bu değişiklikte kamu yararı bulunup bulunmadığı hususlarıdır. Değişikliğin genel ve kamusal bir gereksinimden mi yoksa belli bir parsel için özel düzenleme getirmek amacıyla mı kaynaklandığı hususu ise bu konuyu değerlendirmenin özünü teşkil etmektedir. Değişikliğin gerekli ve kamu yararına uygun olduğu tespit edildiğinde, iptal kararı verilemez.¹⁰⁹

İmar Kanunu'nun 29 uncu maddesinde; yapıya başlama müddeti ruhsat tarihinden itibaren iki yıl olduğu, bu müddet zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama müddetiyle birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz sayılacağı, bu durumda ise yeniden ruhsat alınmasının mecburi olduğu, başlanmış inşaatlarda da müktesep hakların saklı olduğu düzenlenmek suretiyle inşaat ruhsatı açısından kazanılmış hakların korunacağı yasal güvenceye bağlanmıştır.

Bununla birlikte ruhsat alınsa ve inşaatla başlanılsa bile madde de belirtilen 2 yıllık süre içerisinde inşaatla başlanılmaması ya da başlanılsa bile 5 yıllık süre içinde inşaatın bitirilmesi durumunda kazanılmış haktan söz edilemeyeceği açıktır. Kanunda belirtilen ifadelerden anlaşılan, çizilen yasal sınırlar içerisinde bireylerin hareket etmesi durumunda kazanılmış hak ilkesinin korunması gerektiği yönündedir. Dolayısıyla bireylerin kazanılmış haklarını ihlal eden yönetmelik veya imar planı değişiklikleri normlar hiyerarşisi ve hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır.

İlgili idareden inşaat ruhsatı alınmadan bina yapımına başlanması mevzuata aykırı olduğundan, yapı plan ve proje açısından bilim ve fenne uygun bile olsa ruhsatsız olarak inşaatla başlanılmış olmasının dolayı kazanılmış haktan bahsetmek mümkün değildir. Aslında kazanılmış hak ilkesinin korunması açısından, hak iddiasında bulunan bireylerin iyi niyeti, kusur ve hilesi önem arz etmektedir. Yargı mercilerince görülen uyuşmazlıklarda bireylerin kötü niyetinin, kusurunun ya da hilesinin olduğu durumların tespit edildiği olaylarda kazanılmış

¹⁰⁹ Yaşar, *a.g.e.*, s. 174.

hakkın varlığı kabul edilmemektedir. Danıştay 6 ncı Dairesi,¹¹⁰ ilgiliye ruhsat istemiyle başvurduğu tarihte projelerini geçerli olan mevzuata göre düzenlemesi halinde yapı ruhsatı verilebileceğinden, daha önceki ruhsat başvurusuna binaen ruhsat verilmediği halde ruhsatsız olarak yapının inşaatına başlanmış olmasının kazanılmış hak doğurmayacağına karar vermiştir.

Kazanılmış hakkın varlığı için hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen tamamlanmış olması ya da korunmaya değer aşamaya gelmiş olması gerekir. Hukuksal bir durum ilgililer lehine tamamlandıktan sonra hak doğurmaya başlar. Bu hakkın nasıl kazanılacağı ve ne durumda tamamlanmış sayılacağı hukuk tarafından belirlenir.¹¹¹ Yürürlükteki imar mevzuatı ve plan kurallarına uygun olarak alınmış bir yapı ruhsatına uygun olarak yapımı tamamlanmış binalar için kazanılmış hakkın varlığının kabulü zorunlu olmakla birlikte, aynı durumda olan ancak henüz inşaat aşaması tamamlanmamış yapılar açısından kazanılmış hakkın varlığı açık değildir.

Konuya dair Danıştay kararında,¹¹² davacının parsellerini kapsayan ada bazında, gerekse mevzi imar planı bazında kısmi yapılaşmanın olmadığı ve davacının su basman seviyesinde inşaatı da bulunmadığından bahisle müktesep hakkının bulunmadığına karar verilmiştir. Burada Danıştay kazanılmış hak ilkesinin uygulanabilmesi için inşaatın subasman seviyesinde olması kriterini kabul etmiştir. Başka bir kararında da, kaba inşaatın tamamlanması nedeniyle artık kazanılmış hakların korunması ilkesi uyarınca inşaat ruhsatının iptaline karar verilemeyeceğini belirterek, binanın kaba inşaatının tamamlanmasını esas almıştır. İmar mevzuatında, inşaat ruhsatı alındıktan sonra binanın hangi seviyede bulunması halinde kazanılmış hakkın söz konusu olacağına dair bir düzenleme bulunmamakla birlikte, yargı bu hususta en alt düzeyde subasman seviyesini esas almaktadır.

İmar planının yargı mercilerince iptal edilmesi durumunda, kazanılmış hakkın korunmasının söz konusu olup olmadığı hususunda yüksek mahkemenin değişik

¹¹⁰ Ergen, a.g.e., s. 131.

¹¹¹ Atar, Y. (2002). *Türk Anayasa Hukuku*. (İkinci Bası) Konya: Mimoza Yayınları, s. 99.

¹¹² Ergen, a.g.e., s. 131,132.

kararları bulunmaktadır. Danıştay 6 ncı Dairesi'nin bir kararında;¹¹³ bir bölgede yapılaşmaya olanak veren imar planının mahkemece iptal edilmesi halinde iptal tarihine kadar ilgilinin hilesi hatası ya da kusuru olmadan yapı ruhsatına uygun olarak devam edildiğinin anlaşılması durumunda, yapının bu tarihe kadar tamamlanmış kısmı açısından kazanılmış hakkın varlığı nedeniyle korunması gerektiği yönünde karar verilmiş, diğer bir kararında da; imar planına uygun olarak yapılan ve biten yapıya ait ruhsat ve yapı kullanma belgesinin, anılan taşınmazda konut yapımına izin veren ve ruhsatın dayanağı olan plan değişikliğinin mahkemece iptal edildiği gerekçesiyle iptaline dair uyuşmazlık konusu idare işleminde, davacıların kazanılmış haklarının varlığı nedeniyle hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir.

Danıştay 14 üncü Dairesi'nin vermiş olduğu bir başka kararda ise;¹¹⁴ düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının, idarece kaldırılması veya değiştirilmesi durumunda, bu planların yürürlükte oldukları süre içerisinde ve bu planlara dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlerin kişiler bakımından subjektif nitelikte kazanılmış hak doğuracağı, idari işlemlerin geriye yürümeyeceğine ilişkin idare hukuku ilkesi ile bu gibi durumlarda kazanılmış hakların korunması ve idari istikrarın sağlanmasının amaçlandığı belirtildikten sonra, yargı yerince iptal edilen plana dayalı olarak verilmiş olan inşaat ruhsatının idarece iptal edilmesi veya söz konusu ruhsatla ilgili olarak açılmış bir davanın mevcut olması halinde, her ne kadar ruhsat işlemi tesis edildiği tarihte plana uygun ise de, hukuka aykırılığı saptanan plana ilişkin olarak verilen iptal kararı nedeniyle imar planı tesis tarihi itibarıyla yürürlükten kalkacağından inşaat ruhsatının da hukuki dayanağı kalmayacağı ve iptali gerekeceği gibi, ruhsatsız konuma düşen yapının da yıkılması gerektiğine, imar mevzuatına ilişkin hükümler ile AİHS hükümlerine ve AİHM içtihatlarına da değinerek karar verilmiştir.

Danıştay 14 üncü Dairesi bu kararıyla önceki kararlardan farklı olarak, imar planı ya da imar planı değişikliklerinin yargı mercilerince hukuka aykırı bulunarak iptal edilmesi sonucunda bu planlara bağlı olarak alınan inşaat ruhsatına göre yapılan binalar için kazanılmış hak ilkesini kabul etmemiş ve söz konusu binaların

¹¹³ Ergen, *a.g.e.*, s. 129, 130.

¹¹⁴ Danıştay 14 üncü Dairesi'nin 19.09.2013 tarih ve E:2012/9074, 2013/6213 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

yıkılabileceğine karar vermiştir. Ancak, aynı kararın devamında, yıkım işlemi tesis edilmeden önce, hukuka aykırı bir şekilde plan yapan ve bu plana göre ruhsat veren idare tarafından kusurlu davranışı nedeniyle, iyi niyetli kişilere bina bedelinin ödenmesi gerektiği de hüküm fıkrasına eklenmiştir. Danıştay her ne kadar söz konusu kararda kazanılmış hak ilkesinin olmayacağını belirtmekte ise de, kararın içeriğinde iyi niyetli olan taşınmaz maliklerinin hak kaybına uğramaması için mahkeme kararıyla iptal edilen imar planını hazırlayan idarenin kusurlu olduğu gerekçesiyle binanın bedelini ilgili kişiye ödemesi gerektiğine karar vererek idareye güven ilkesi uyarınca hareket eden ve herhangi bir hatası, hilesi olmayan mülk sahiplerinin mağduriyetini önlenmeye çalışmıştır.

Danıştay kararlarının çelişkili yapısına rağmen her zaman imar planlarının mülkiyet hakkı üzerindeki etkilerini dikkate alan bir tutuma sahip olmuştur.¹¹⁵ Bu çerçevede yukarıda değinilen kararda, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak mahkemece iptal edilen imar planına bağlı olarak elde edilen bireysel kazanımların kazanılmış hak ilkesi kapsamında değerlendirilmemesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan mülkiyet hakkı ihlalinin önüne geçilmesi amacıyla idarelere getirilen tazminat sorumluluğu teorik olarak yerinde görülse de, uygulamada bir imar planıyla binlerce kişiye imar hakkı verilebilmesi ve söz konusu imar planının hukuka aykırı bulunarak iptal edilmesi durumunda ise bu binlerce kişinin mülkiyet hakkı kapsamında uğramış olduğu zararların tazmini gibi bir sorumluluğun idareye verilmesi, anılan idarelerin üstünden kalkamayacağı bir mali yük altına girmesi sonucunu doğuracaktır.

¹¹⁵ Yaşar, *a.g.e.*, s. 166.



6. İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ VE HUKUKA AYKIRILIK SEBEPLERİ

6.1. İmar Planı Değişikliklerinin İdari İşlemler Açısından Tahlili

Genel düzenleyici kural işlemler yapabilme yetkisi birinci derecede yasama organında olmakla beraber Anayasa'nın ve kanunların açıkça gösterdiği ve izin verdiği konu ve hallerde Yargı ve Yürütme/İdare tarafından da kullanılabilir. Yürütme/İdare tarafından düzenleme yetkisi kullanılarak konulan kurallar kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi isimler taşımakla birlikte maddi ölçütü uygulayarak içeriklerine bakıldığında kanunla aralarında sadece bir derece ve bağımlılık farkı bulunduğu, hepsinin de sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirlemekte oldukları görülür. Türk hukukundaki genel düzenleyici işlemler sadece bu adı Anayasa'da sayılanlar değildir. Yasal düzenlemeler yürütmenin, "karar", "kararname", "tebliğ", "sirküler", "statü", "esaslar", "genel emir", "tenbihname", "genel tenbih", "ilan", "duyuru", "plan", "tarife", "ilke kararı", "yönerge" ve "içdüzen kararı" gibi isimler taşıyan adsız genel düzenleyici işlemler yapmasına da olanak sağlamaktadır.¹¹⁶ Bu isim farklılıkları, en nihayetinde işlemi yapan organı veya düzenlenen konuyu göstermek bakımından önem arz etmektedir.¹¹⁷

Danıştay içtihatlarında ve öğretide düzenleyici işlem niteliğinde olduğu kabul edilen imar planları, kapsadıkları bölgeye ilişkin olarak hem genel kurallar hem de bu kuralların uygulanmasını gösteren bir şema içeren karmaşık yapıları bir işlem türü niteliğindedir. İmar planlarının düzenleyici işlem olduğunun kabul edilmesi bunun pratik sonuçları açısından önemlidir. İmar planlarının ilanının zorunlu olması, dava açma süresinin son ilan tarihini izleyen günden itibaren başlaması, uygulama işlemi ile birlikte imar planının da dava konusu yapılabilmesi bu çerçevede

¹¹⁶ Özay, İ. (2002) *Günüşğinde Yönetim*. İstanbul: Alfa Basım Yayım, s. 348, 349.

¹¹⁷ Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: AÜSBF Yayınları, s. 187.

değerlendirilebilir.¹¹⁸ Plan değişiklikleri de mevcut imar planını tamamlayan ve ondan ayrı ve bağımsız bir işlem olmadığı gibi doğurduğu hukuki sonuçlar bakımından da aynı nitelikte olduğundan doğal olarak düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir.

İdarenin tek yanlı olarak açıkladığı plan yapma idaresi ile belli bir bölgede bulunan tüm nesne ve bireyler üzerinde hukuki sonuçlar doğuran imar planı değişikliklerinin diğer idari işlemlerde olduğu gibi icrailik, resen icra edilebilirlik, tek yanlılık, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma gibi özelliklerinin yanında, kapsadığı alan itibarıyla genel kurallar koyması ve uygulamada yaşanan pratik sorunların aşılması açısından gerek doktrinde gerekse yargı içtihatlarında düzenleyici idari işlem niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.

Danıştay İDDK'nin,¹¹⁹ imar planlarının, farklı düzey ve ölçeklerde hazırlanan arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini, bölge tipleri ile bölgelerin nüfus yoğunluklarını, yapı ada ve yoğunlukları ile düzenini, yerleşme adalarını ve çevreleriyle bağlantılarını, gelişme yönlerini, ulaşım sistemlerini saptayarak belde halkına daha iyi, güvenli ve sağlıklı yaşam koşulları sağlamak amacıyla tesis edilen açıklama raporu ve plan notlarıyla bir bütün olan düzenleyici işlemler şeklindeki tanımlaması, plan değişiklikleri içinde geçerlidir.

6.2. İmar Planı Değişikliklerine Karşı Açılacak Davalar

6.2.1. İptal davaları

Anayasa Mahkemesi'ne göre; idari yargıda idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan dâvalar biçiminde tanımlanan iptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk

¹¹⁸ Tekinsoy, A. M. (2008). *İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi*. ABD, Yıl:66, S. 2, Bahar 2008. s. 46.

¹¹⁹ Danıştay İDDK'nin 14.07.2011 tarih ve E:2011/338 esas sayılı YD. İtiraz Kararı (yayınlanmamıştır).

devletini gerçekleştiren önemli yollardandır. İptal davası kolay işleyen ve karmaşık olmayan niteliğiyle yargısal bir denetim yolu olarak öngörülmüştür. İptal davaları ile idari işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu incelenir. Aykırılığın saptanmasında işlem ortadan kaldırılır. Böylece, idarenin hukuk kurallarına uygun şekilde hareket etmesi sağlanarak hukuk düzeni korunur.¹²⁰

İmar planlarında olduğu gibi imar planı değişiklikleri de düzenleyici idari işlem niteliğinde olduğundan yargısal denetim mekanizması olarak uyulması gereken kurallar aslında aynıdır. Bu işlemlerin yargısal denetimi idari yargı yerlerinde iptal davası ve tam yargı davası ile gerçekleşmektedir. Ayrıca idari işlemlerin uygulanması halinde telafi edilemez zararların söz konusu olacağı durumlarda, mahkemeden bir önlem mahiyetinde istenen ve işlemin yürütülmesini engelleyen yürütmenin durdurulması müessesesi bulunmaktadır. Aslında yürütmenin durdurulması yeni bir dava türü olmayıp iptal davası ve tam yargı davasıyla birlikte istenebilmektedir. Yürütmenin durdurulmasına yönelik mahkeme kararı, ilgililerin yargı yerinde dava konusu yaptıkları idari işlemin icrasının dava sonuna (esas karar verilinceye) kadar ertelenmesini sağlayan geçici bir önlem mahiyetindedir.¹²¹

İlgili idare tarafından tesis edilen kesin ve yürütülebilir icrai bir imar planı değişikliğinden dolayı meşru, güncel, kişisel menfaati ihlal edilen tüzel veya gerçek kişi tarafından, hukuki varlığını etkileyen bu işlemin yetki, sebep, konu, şekil ve amaç yönlerinden herhangi birine aykırı olduğu iddiasıyla idari yargı yerlerinde iptali istenebilecektir.

İptal davası, idari yargı birimlerince bir idari işlemin hukuka aykırı bulunarak iptal edilmesine, yani geçmişe etkili olarak tüm hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasına yönelik bir dava türü olduğundan¹²² ve idari yargı denetiminin asıl amacı, idarenin kanunlarla verilen yetkileri aşması veya kötüye kullanması ya da hukuka ve mevzuata aykırı işlem veya eylem tesis etmesi hallerinde bu eylem ve işlemleri iptal etmek suretiyle idarenin hukuk alanı içinde kalmasının sağlanması

¹²⁰ AYM'nin 21.09.1995 tarih ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararı, RG., T: 10.04.1996, S. 22607, s.25, 26.

¹²¹ Yılmaz, M. (2002). *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 165.

¹²² Gözler, K., Kaplan, G. (2014). *Kısa İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayın, s. 236.

olduğundan¹²³ idari yargı mercilerince yapılan denetim sonucunda bir imar planı değişikliğinin hukuka ve mevzuata aykırı bulunarak iptal edilmesi durumunda, bu işlem hukuk alanında varlık kazandığı andan itibaren ortadan kalkacaktır. Buna bağlı olarak idare, yargı kararının gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla kararda belirtilen gerekçelerde göz önünde bulundurulmak suretiyle gecikmeksizin işlem tesis etmek, varsa söz konusu imar planı değişikliği ile mağdur olan ve zarara uğrayan kişilerin zararlarını tazmin etmek zorundadır.

6.2.2. Tam yargı davaları

2577 sayılı İYUK'un 2 nci maddesinde, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından tam yargı davaları açılabileceği düzenlenmiş, aynı Kanunun "İptal ve Tam Yargı Davaları" başlıklı 12 nci maddesinde ise; ilgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi, ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilecekleri kuralına yer verilmiştir. İptal davası açabilmek için, iptali istenen işlem ve davacı arasında bir menfaat ilişkisinin bulunması yeterli olmasına karşılık, tam yargı davalarında bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmektedir.¹²⁴

Herhangi bir imar planı değişikliği nedeniyle kişisel olarak hak kaybına uğrayan bireyler, doğrudan doğruya tam yargı davası açabilecekler veya iptal davasıyla birlikte tam yargı davasını birlikte açabilecekler ya da ilk önce söz konusu plan değişikliğine karşı iptal davası açtıktan sonra bu davanın karara bağlanması üzerine ayrı bir tam yargı davası açabileceklerdir.

İmar planı değişikliklerine yönelik olarak uygulamada daha çok, ilk önce plan

¹²³ Oytan, T. (1999). *İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları*. Ankara: Ankara Açık Cezaevi Matbaası, s. 4.

¹²⁴ Uyanık, A. (2003). *İdari Yargıda İptal Davalarının Değerlendirilmesi*. Mevzuat Dergisi. S. 6.

değişikliğinin iptali istemiyle dava açılmakta ilgili mahkemece verilen karar üzerine ise maddi ve/veya manevi tazminat istemiyle tam yargı davası açılmaktadır. Tazminat isteminin dayanağı doğrudan imar planı değişikliği olabileceği gibi plan değişikliği birlikte uygulama işlemleri de olabilmektedir.

Davacıya ait taşınmazın bulunduğu alanda Fatsa Belediyesi'nce yapılan plan değişikliği ile halihazırda üzerinde inşaat bulunan taşınmazın bir kısmının yolda bırakılarak inşaatın durdurulması nedeniyle, anılan imar planı değişikliğine karşı açılan davada, Ordu İdare Mahkemesi'nce davanın reddine karar verildiği, bu kararın Danıştay Altıncı Dairesi'nce onanarak kesinleştiği, davacı tarafından bunun üzerine, imar planı değişikliği sonucunda bir kısmı yolda kalan taşınmaz nedeniyle uğranıldığı ileri sürülen 122.000 TL maddi zararın tazmini istemiyle bu sefer Ordu İdare Mahkemesi'nde¹²⁵ açılan tam yargı davasında, mahkemece yasal koşulların oluşmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verildiği, temyiz aşamasında uyuşmazlığı görüşen Danıştay 6 ncı Dairesi'nce ise,¹²⁶ yapı ruhsatına dayanılarak yapılan yapının davalı idarece durdurulduğu tarihe kadar geçen sürede, hukuka uygun surette yapılan imalata esas oluşturan harcamaların, davacının gerçek zararı olarak tazmini gerektiğinden bahisle ilk derece mahkemesi kararı bozulmasına karar verilmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na göre;¹²⁷ yargı yerince iptal edilen plana dayalı olarak verilmiş olan inşaat ruhsatının idarece iptal edilmesi gerektiği, bu gibi durumlarda kazanılmış hakkın varlığı söz konusu olmamakla birlikte, açık hata, ilgilinin hilesi veya kusuru ile tesis edilmemiş olması kaydıyla hukuka aykırı olan bu işlemlerin yürürlüklerini sürdürdükleri zaman içerisinde ilgili kişiler bakımından geçmişe dönük olarak sağladıkları subjektif hakların parasal olarak karşılığının idarece tazmini, başka bir deyişle, kişilerin bu işlemler sebebiyle uğradıkları zararlarının hizmet kusurunun varlığından bahisle açacakları tam yargı davasına konu etmelerinin mümkün olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda değinilen Danıştay kararları birlikte değerlendirildiğinde, imar planı

¹²⁵ Ordu İdare Mahkemesi'nin 14.05.2010 tarih ve E: 2009/266, K:2010/686 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹²⁶ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 27.02.2014 tarih ve E: 2010/12468, K:2014/1376 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹²⁷ Danıştay İDDK'nin 12.11.2014 tarih ve E: 2012/477, K: 2014/3490 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

değişiklerine ilişkin olarak açılan iptal davalarında, söz konusu plan değişikliğinin imar mevzuatında aranan zorunlu şartlar çerçevesinde hukuka ve mevzuata uygun olarak tesis edildiği tespit edilmişse veya yargı yerlerince iptal edilen plan değişikliği veya bu plana bağlı uygulama işlemleri açısından davacıların kazanılmış hakkının varlığının söz konusu olmayacağı, ancak bu işlemler nedeniyle hatası, hilesi, kusuru bulunmayan iyi niyetli kişilerin uğramış oldukları mağduriyetlerin giderilmesi amacıyla tam yargı davası açılarak uğranılan zararların giderilmesi gerektiği kabul edilmektedir.

6.3. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Açılacak Davalarda Dava Açma Şartları

6.3.1. Görev

Hukukta bir davanın konu itibarıyla hangi yargı kolunda ve bu yargı kolunun hangi biriminde bakılacağını gösteren kurallar¹²⁸ uyuşmazlıkların bakılacağı görevli mahkemenin tespiti için önemlidir. Hiçbir yargı yeri, kendi görevi içinde olmayan bir davaya bakamayacağı gibi kendi görevi içinde olan bir davaya bakmaktan da imtina edemez. Görev sorunu, açılacak davanın ön koşulları arasında yer almaktadır. İptal davası için genel görevli yargı yeri, 1982 yılında idari yargı alanında düzenleme yapılana kadar Danıştay iken 1982 yılında idare ve vergi mahkemelerinin kurulması ile, Danıştay'ın genel görevli mahkeme olma özelliği sona ermiştir. Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kanunu ile genel görevli mahkeme olma niteliği idare mahkemelerine verilmiştir.¹²⁹ İdari yargıda görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğu için davanın her safhasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi ilgili mahkeme tarafından da re'sen göz önünde bulundurulmak suretiyle mahkemece görülmekte olan davada görevli olmadığı kanısına varılması durumunda görev ret kararı verilebilmektedir.

Düzenleyici idari işlem olduğu açık olan imar planı değişikliklerinin yargısal

¹²⁸ Karavelioğlu, C. (2004). *İmar İhale İdari Dava Ansiklopedik Sözlük*. Sözkesen Matbaacılık, s. 135.

¹²⁹ Yılmaz, a.g.e., s. 167.

denetimi idari yargının görev alanı içerisine girmektedir. İdari yargı içerisinde ise yukarıda değinildiği üzere öncelikle genel görevli mahkemeler olan idari mahkemeleri tarafından yargısal denetim yapılacaktır.

20.01.1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24 üncü maddesinin (c) bendinin ilk halinde; bakanlıkların düzenleyici ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülüp karara bağlanacağı öngörülmüştür. Bu maddeye göre bakanlıklar, tüm kamu kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler yanında, bakanlıklarca yapılan ancak, ülke çapında uygulanma niteliği bulunmayan ve düzenleyici işlem kapsamında nitelendirilen imar planları gibi bazı işlemler de ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülmekteydi.

Bu dönemde, Danıştay’ca verilen bir kararda; belediye meclisi kararı ile kabul edilen 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin Turizmi Teşvik Kanunu’nun 7 nci maddesi uyarınca 9.10.1995 gününde Turizm Bakanlığınca onaylandığının görüldüğü, dolayısıyla 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24 üncü maddesinin 1/d bendinde belirtilen, bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da çözümleneceği kuralı uyarınca uyuşmazlığın Danıştay’ın görev alanı içerisine girdiğinden bahisle dosyanın Danıştay’a gönderilmesi gerekirken uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesinde mevzuata uyarlık görülmeyle ilk derece mahkemesinin kararı bozulmuştur.¹³⁰ Yine bir başka kararda,¹³¹ 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesine göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onanan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planının iptali istemiyle açılan davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da çözümlenmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24 üncü maddesinin (c) bendinde yer alan söz konusu hüküm, 05.07.2012 tarih ve 28344 sayılı Resmi Gazetede

¹³⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi’nin 21.06.2000 tarih ve E: 1999/2041, K: 2000/4165 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹³¹ Danıştay 6 ncı Dairesi’nin 07.06.2004 tarih ve E:2004/1746, K:2004/3555 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

yayınlanan 6352 Sayılı Kanunun 45 inci maddesi ile; eski madde metninde yer alan ‘Bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile’ şeklinde başlayan madde metni yeni halinde ‘Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler’ şeklinde düzenlenerek, bakanlıkların sadece ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davaların ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görüleceği düzenlenmiştir. Bu değişiklikle birlikte, bakanlıklar tarafından yapılan, ancak ülke çağında değil, belirli bir bölgeye münhasıran yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlere karşı idare mahkemelerinde dava açılması öngörülmüştür.¹³² Bu değişiklik ile iş yoğunluğa altında ezilmekte olan Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların sayısını azaltılarak iş yükünün hafiflemesi amaçlanmaktasa da, kanun koyucu tarafından ara ara bu şekilde Danıştay’ın görevinin bir kısmının ilk derece mahkemelerine devredilmesine ilişkin sınırlı olarak yapılan değişikliklerin uygulamada Danıştay’ın iş yükünü azalttığı söylenemez.

Danıştay Kanunu’nun 24 üncü maddesinin (c) bendinde 2012 yılında yapılan değişiklikle birlikte, Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da dava açılacağı belirtildiğinden, artık bu şekilde sadece ülke çapında hazırlanacak imar planlarına karşı Danıştay’da dava açılması gerekmektedir.

Düzenleyici işlemlerden olduğu kabul edilen, ülkenin belirli bir coğrafi bölgesini etkileyen ve bakanlıkça onaylanan imar planları ve değişikliklerinin önemi, bu planlara ve bunlara dayalı olarak tesis edilen bireysel işlemlere karşı açılacak davaların farklı bölgelere ve buna bağlı olarak farklı idare mahkemelerinin görev ve yetkisine girmesi, planlar ile bireysel işlemin birlikte dava konusu edilmesi durumunda görev ve yetki konusunda sorun yaşanacak olması, içtihat birliğinin sağlanmasının zorluğu, yargılamanın daha da uzayacak olması gibi nedenlerle, bakanlıkça onaylanan imar planlarına ve değişikliklerine karşı açılacak davaların eski düzenlemede olduğu gibi Danıştay’da görülmesine devam edilmelidir.

¹³² Tazegül, İ. (2012). *6352 Sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yolu İle İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun İle İdari Yargıda Yargının Etkinleştirilmesi Ve Yargılama Sürecinin Hızlandırılmasına Yönelik Yapılan Değişikliklerin Analizi*. İstanbul Barosu Dergisi. S. 6. Yıl: Kasım-Aralık 2012. s. 250.

Yapılan kanuni düzenlemeyle, ülke çapında uygulanmakta olan imar planının mevcutta olmaması nedeniyle, bireylerin Danıştay'da imar planlarına ilişkin olarak ilk derece mahkemesi olarak dava açma hakkı azaltılmakta, hatta fiiliyatta ortadan kalkmış olmaktadır.

Danıştay'ın görev alanında 2012 yılında yapılan değişiklikle birlikte, yüksek mahkemece verilen kararlarda, imar planları ve değişikliklerini kendi görev alanında kabul etmesi için ülke çapında uygulanma kriteri esas alınarak uygulanmaktadır. Konuya dair, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğüne 02/08/2013 tarihinde onanan 1/1000 ölçekli Revizyon İlave Uygulama İmar Planının, 1/5000 ölçekli Revizyon İlave Nazım İmar Planının ve 1/25000 ölçekli Çevre Düzeni Planının iptali istemiyle ilk derece olarak Danıştay 6 ncı Dairesi'nde açılan davada verilen kararda; dava konusu edilen bakanlık işleminin 2575 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi kapsamında ülke çapında uygulanacak nitelikte düzenleyici işlem olmadığından bahisle dava konusu işleme ilişkin uyuşmazlığın görümü ve çözümü taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olan Antalya İdare Mahkemesi'nin görevine girdiği gerekçesiyle görev ret kararı verilerek dosya ilgili idare mahkemesine gönderilmiştir.¹³³

Tam yargı davasına yönelik olarak adli ve idari yargı mercileri arasında çıkan bir görev uyuşmazlığını çözen Uyuşmazlık Mahkemesi'nin¹³⁴ 04.06.2012 tarih ve E:2012/69, K:2012/127 sayılı kararı ile; davanın konusunun, davalı idarece 3194 sayılı Kanunu uyarınca kamu gücü kullanılarak tek yanlı irade ile yapılan imar planlarında yer alan davacılara ait taşınmazın bedelinin tazminine ilişkin bulunduğu anlaşılmış olup, belirtilen duruma göre, imar planı ve buna dayalı imar uygulaması sonucunda uğranılan zararın tazminine yönelik bulunan davanın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/1-b maddesinde yer alan "İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları" kapsamında idari yargı yerince çözümlenmesi gerektiğine hükmedilmiştir. Gerek Uyuşmazlık Mahkemesi'nin, gerek Danıştay'ın, gerekse Yargıtay'ın içtihat kazanan son kararları uyarınca imar planına veya plan değişikliğine bağlı olarak ortaya çıkan hukuki el atma nedeniyle ortaya çıkan

¹³³ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 22.01.2014 tarih ve E:2014/246, K:2014/249 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹³⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 04.06.2012 tarih ve E:2012/69, K:2012/127 sayılı kararı, RG., T: 18.06.2012, S. 28327 (Mükerrer).

zararların tazmini istemiyle açılan tam yargı davalarının çözümünün idari yargıda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9 uncu maddesinde; çözümlenmesi Danıştay'ın, idare ve vergi mahkemelerinin görevlerine girdiği halde, adli ve askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddi halinde, bu husustaki kararların kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli mahkemede dava açılabilceği düzenlenmiştir. Bununla birlikte idari yargı düzeni içinde başka bir mahkemenin görevine veya yetkisine giren bir davayla ilgili olarak mahkemece görev ya da yetki ret kararı verilmesi durumunda, dava dosyasının da görevli veya yetkili mahkemeye resen gönderilmesi gerekmektedir. Öte yandan, adli yargının görevli olduğu gerekçesiyle verilen görev ret kararları için böyle bir prosedür öngörülmemiş sadece dosyada görev ret kararı verilmesi yeterli görülmüştür. İmar planı değişiklikleri açısından olaya bakıldığında görev uyuşmazlıkları, uygulamada daha çok Danıştay ile idare mahkemeleri arasında söz konusu olmaktadır.

6.3.2. Yetki

Yetki, aynı tür ve derecedeki mahkemelerden, belli bir coğrafi alan içindeki davaya, hangisinin bakma hakkına sahip ve yükümlü olduğunu belirten usul kuralı olarak da tanımlanmaktadır.¹³⁵ İdari yargıda yetki kuralları İYUK'un 32 ve 37 nci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre 32 nci madde de tüm idari işlemler açısından genel yetki kuralı getirilmiştir. Kanunun 33, 34, 35, ve 36 ncı maddelerde ise özel yetki kuralları öngörülmüştür. Bu maddelerin uygulanmadığı durumlarda genel yetki kuralını düzenleyen 32 nci maddenin uygulanması söz konusu olacaktır.

İdari yargıda görev kurallarında olduğu gibi yetki kuralları da kamu düzeninden olduğundan tarafların anlaşmaları yoluyla yetkili mahkemeyi değiştirmesi ya da belirlemesi mümkün değildir. Mahkemece görülmekte olan bir uyuşmazlıkla ilgili olarak hakim her aşamada davanın çözümünde yetkili olup olmadığını resen değerlendirecek ve taraflarca da bu bir itiraz olarak ileri sürülebilecektir.

¹³⁵ Karavelioğlu, *a.g.e.*, s. 401.

İYUK'un idari davalarda genel yetki başlıklı 32 nci maddesinde göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla bu kanunda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde, yetkili idare mahkemesi, dava konusu olan idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu kuralına yer verilmiştir. Kanunun 34 üncü maddesinde ise imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu hükmü düzenlenmiştir.

Bahsi geçen 32 nci maddenin 1 inci fıkrası ile getirilen genel yetki kuralı, fıkra sadece idare mahkemesinin adının geçmesinden dolayı, yalnızca idare mahkemelerinin görev alanına giren davalarda uygulanabilecek niteliktedir. Öte yandan, bu kural, özel ve kesin yetki kurallarının uygulanmayacağı davalara ilişkin olup, maddenin başlığındaki "genel yetki" kuralını bu kapsamda görmek gerekir. Nitekim, bundan sonraki maddelerde görüleceği üzere, bu kanunla getirilen; kamu görevlileri ile ilgili davalardaki özel ve kesin yetki (m. 33), taşınmaz mallarla ilgili davalardaki özel ve kesin yetki (m. 34), taşınır mallarla ilgili davalardaki özel ve kesin yetki (m. 35), tam yargı davalarıyla ilgili özel ve kesin yetki (m. 36/b,c), vergi davalarıyla ilgili özel ve kesin yetki (m. 37) kuralları, yetkili yargı yerinin belirlenmesinde öncelikle esas alınır ve ancak özel ve kesin yetki kurallarının uygulanmayacağı durumlarda genel yetki kuralının uygulanması mümkün olacaktır.¹³⁶

İmar uygulamasını eğer belediye yapmış ise, belediyenin bağlı olduğu ilin yargı çevresine içine alan idare mahkemesi imar uygulamasına karşı açılan davada yetkili olmaktadır. Yine imar uygulamasını eğer Valilik (İl İdare Kurulu) yapmış ise, o zaman da o ilin yargı çevresi bakımından yetkili olan idare mahkemesi yetkili olmaktadır.¹³⁷ Burada taşınmazın bulunduğu yer esas alınmak suretiyle ilgili belediye veya valilik sınırının yargısal denetimini yapan idare mahkemesi'nin yetkili olduğu kabul edilmelidir. İYUK'da ayrı olarak düzenlenen özel yetki kurallarının varlığı halinde genel yetki kuralları uygulanmayacaktır. Bu kapsamda, özel yetki kuralı niteliğindeki Kanunun 34 üncü maddesinde sayılan imar

¹³⁶ Karavelioğlu, C. (2001). *İdari Yargılama Usûlü Kanunu*. (Beşinci Baskı). Cilt 2., s. 1444.

¹³⁷ Ergen, C. (2006). *Arazi ve Arsa Düzenlemeleri*, (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 392.

uyuşmazlıklarına dolayısıyla da imar planları ve değişikliklerine karşı dava açılması durumunda yetkili mahkeme kanun metninden de açıkça anlaşılacağı üzere, taşınmaz malın bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olacaktır.

Taşınmaz malın bulunduğu yer ifadesinden, madde hükmüne göre taşınmazın tapu siciline kayıtlı olduğu yer değil, fiilen taşınmazın bulunduğu yerin esas alındığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla taşınmazın fiilen bulunduğu mahalde yetkili olan idare mahkemesinin yerine başka bir idare mahkemesinde açılan davanın yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının yetkili mahkemeye gönderilmesine karar verilir. Yetkisizlik nedeniyle dosyanın gönderildiğı mahkeme de kendisini yetkisiz gördüğünde olumsuz yetki uyuşmazlığının giderilmesi için duruma göre dava dosyasını Bölge İdare Mahkemesi'ne, ya da Danıştay'a gönderir. Yetkisizlik kararı veren idare mahkemeleri aynı Bölge İdare Mahkemesi'nin yargı çevresinde iseler, yetki uyuşmazlığı Bölge İdare Mahkemesi'nce karara bağlanır. Yetkisizlik kararı veren mahkemeler aynı Bölge İdare Mahkemesi'nin yargı çevresi içinde değilse, yetki uyuşmazlığı Danıştay'ca giderilir. Yetki uyuşmazlığı ile ilgili olarak verilen kararlar kesindir, temyiz edilemez.¹³⁸

Yetkisiz mahkeme tarafından uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmesi mümkün olmadığından, imar planı değişikliklerine yönelik olarak yetkisiz mahkemece verilen böyle bir karar temyiz aşamasında bozma nedeni teşkil edecektir.

İdari yargıda imar planı değişiklikleriyle ilgili davalarda çok fazla yetki uyuşmazlığı çıktığı söylenemez. Bunda yukarıda değinilen İYUK 34 üncü maddede belirtilen özel yetki kuralının son derece açık ve tartışmasız olmasının etkisi vardır. Planlar doğası gereğı belirli bir bölgeyi içine alan taşınmazı ya da taşınmazları kapsadığından doğal olarak yetkili mahkeme de, o taşınmazın bulunduğu alandaki yetkili idare mahkemesi olmaktadır.

Danıştay imar planı değişikliklerine ilişkin uyuşmazlıkta kendisini görevli görmediğı durumlarda, görevli mahkemenin idare mahkemeleri olduğunu tespit ettikten sonra aynı zamanda yetki açısından da bir değerlendirme yapacak ve yetkili idare mahkemesini de belirleyerek dosyayı ilgili mahkemeye gönderecektir. Yetki açısından ise, Danıştay, 2577 sayılı Kanunun 34 üncü maddesine göre yetkili

¹³⁸ Yılmaz, M. (2002). *İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 171.

idare mahkemesinin, taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu yönünde kararlar vermektedir.¹³⁹

Ankara 9 uncu İdare Mahkemesi ile Balıkesir İdare Mahkemesi arasında çıkan bir yetki uyuşmazlığında Danıştay; 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7 nci maddesi kapsamında liman amaçlı uygulama imar planı taslağı ile davalı idareye yapılan başvuru üzerine başlatılan planlama sürecinde, plan teklifinin davalı idarece incelenebilmesi için bedel istenilmesi, davacı tarafından da plan teklifinin bedele tabi olmadığı iddiasıyla ödenmemesine bağlı olarak idarece davacının başvurusunun sonuçlandırılmamasından kaynaklanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı işleminden kaynaklanan uyuşmazlıkta; taşınmazın hukuki durumu nedeniyle söz konusu bedelden muaf olup olmadığı, gerekirse fazla bedel belirlenip belirlenmediği yönlerinden de inceleme yapılması gerektiğinden, tüm bu yönleriyle taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlığın görüm ve çözümünde taşınmazın bulunduğu yer olan Balıkesir İdare Mahkemesi'nin yetkili olduğuna karar vermiştir.¹⁴⁰

Danıştay yetkili yargı yerinin belirlenmesine yönelik bu kararıyla, yürürlükte olan bir imar planının bulunmadığı ya da mevcut bir planın uygulanmasının söz konusu olmadığı durumlarda dahi, plan teklifine karşı idarece plan inceleme ve işlem hizmet bedeli ödenmesi istenilmesi gibi henüz planın varlık kazanmasından önce taraflar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde de, 2577 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinde belirtilen özel yetki kuralının uygulanması gerektiğini, yani taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinin yetkili olduğunu belirtmektedir. Bu görüş, imar planı değişiklikleri ile ilgili mevzuatın uygulanmasına yönelik davalarda çoğunlukla mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılması nedeniyle usul ekonomisi¹⁴¹ ve yargılamanın daha hızlı

¹³⁹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 13.08.2014 tarih ve E:2014/6630, K:2014/5242 sayılı kararı, Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 20.08.2014 tarih ve E:2014/6736, K:2014/5246 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹⁴⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 05.06.2013 tarih ve E:2013/2429, K:2013/3936 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹⁴¹“Usul ekonomisi, medenî yargılama hukukuna egemen olan ilkelerden biridir. Anayasanın 141 inci maddesinin dördüncü fıkrasında ve Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 77 nci maddesinde ifade edilen emredici nitelikteki bu ilke, yargılamanın amacına hizmet eden araçlardan biridir. Usul ekonomisi, yasalarda öngörülen düzenleme çerçevesinde yargılamanın kolaylaştırılmasını, yargılamada öngörülen olağan zaman süresinin asılmamasını ve gereksiz gider yapılmamasını amaçlar ve bunu hâkime bir görev olarak yükler. Bu bağlamda, “basitlik”, “hızlılık” ve “ucuzluk” usul ekonomisini oluşturan öğeler olarak ortaya çıkar.” Yılmaz E. (2008). *Usul Ekonomisi*. AÜHFD, C.57, S.1. s. 273.

yapılması açısından yerindedir.

6.3.3. İdari merci tecavüzü

İdari dava açılmadan önce idari bir makama başvurulması yasayla mecbur kılınmışsa, bu zorunlu başvuru yolu tüketilmeden doğrudan dava açılmasına idari merci tecavüzü denir.¹⁴² Bazen yasalarda, idari işleme karşı dava açılmadan önce, idareye itirazda bulunulması zorunlu görülmüştür. Dava açılmadan önce bu idari başvurunun yapılması gerekir. İdari başvuru yolları tüketilmeden dava açıldığı anlaşılsa, yargı yeri, dosyayı başvurunun yapılması gereken ilgili idareye gönderir.¹⁴³ Burada, idari itiraza konu ilk işlem, esasen kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemdir. Yalnızca idari davaya konu edilebilmesi için, bir ön idari itiraz veya başvuruya bağlı kılınmıştır.¹⁴⁴

İdare tarafından kamu gücüne dayanılarak tesis edilen ve hukuki sonuç doğuran başka bir ifade ile kesin, icrai ve yürütülebilir nitelikteki işlemlerden olan imar planı değişiklikleri ile menfaatleri ihlal edilenlerce veya maddi, manevi hak ihlaline maruz kalanlarca, açılacak davalardan önce yasal mevzuatta herhangi bir zorunlu ön başvuru şartı getirilmediğinden, imar planı değişikliğine ilişkin olarak açılacak davalar için idari merciine tevdi kararı verilebilmesi mümkün değildir.

6.3.4. Ehliyet

Ehliyet, bir hukuk süjesinin haklara sahip olması, haklarını kullanması, vazife, mükellefiyet ve mesuliyetler yüklenebilmesi hali olarak tanımlanmaktadır.¹⁴⁵ Bu tanım, hem hak ehliyeti hem de fiil ehliyeti tanımını içermektedir. Hak (taraf)

¹⁴² Işıklar, C. (2011). *İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü*. TAAD. C.1, Yıl:2, S:6. s. 92.

¹⁴³ Çağlayan, R. (2001). *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*. (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık. s. 63.

¹⁴⁴ Candan, T. (2006). *Açıklamalı İdari Yargılama Usul Kanunu*. (İkinci Baskı). Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, s. 564.

¹⁴⁵ Çelikkol, H. (1985). *İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet*. AD. Ankara: S.3. s. 750.

ehliyeti, hak ve borçlara sahip olabilme iktidarıdır. Fiil (dava) ehliyeti ise, kişinin kendi davranışlarıyla kendi lehine haklar kazanma veya borçlara sahip olma,¹⁴⁶ menfaatini etkileyen bir olayla ilgili olarak dava açabilmesi ve davada savunmayı yapabilmesi, dava ile ilgili tüm işlemleri icra edebilmesini ifade etmektedir. İdari yargıda davalı tarafı teşkil eden hasım konumundaki idare, aynı zamanda medeni hukuktaki hak ve fiil ehliyetine de sahip olmalıdır. Davalı hasmın tüzel kişi olması, onun doğrudan hak/taraf ehliyetine ve fiil/dava ehliyetine sahip olması anlamına gelmektedir. Kamu tüzel kişisi olan idareler, objektif ehliyet sahibi olarak işlem ve eylemleriyle sorumlu tutulabildikleri gibi, dava ehliyetinin bir tezahürü olarak açılan davalarda davalı tarafı teşkil etme yeteneğine de sahiptirler. Bunun yanı sıra kanun yolları yargılamasında taraflar yer değiştirebilmektedir. Bu da, ilgili idarenin hak ve fiil ehliyetine paralel olarak davalı (taraf) olma ehliyeti taşımasını gerektirmiştir.¹⁴⁷

İdari davalar, kamu hizmetinin yürütüldüğü esnada idarece tesis edilen eylem ve işlemlerle hak ve menfaat ihlaline uğrayan gerçek veya tüzel kişiler tarafından açılan davalardır. Bireylerin idari davada davacı olabilmesi için objektif ehliyetin varlığının yanında sübjektif ehliyet koşulunu da sağlaması gerekmektedir. İdari yargıda iptal davalarında sübjektif ehliyetin varlığından söz edebilmek için davacı ile iptali istenen işlem arasında menfaat bağının olması gerekir. Buna karşılık tam yargı davalarında ise davacı olabilmek için kişinin bir hakkının ihlal edilmiş olması aranmaktadır.

İYUK'da ehliyet konusu düzenlenmemiştir. İYUK'un 31 inci maddesinde ehliyetle ilgili hususlarda Hukuk Muhakemeleri Kanunu (HMK) hükümlerine atıf yapılmıştır. İmar planlarına karşı açılacak iptal davaları bakımından davacıların güncel kişisel ve meşru bir menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Yasaların ve kamu vicdanının doğru bulduğu şey meşru sayılır. Menfaatin meşruluğunu kabul edebilmek için Anayasa, genel hukuk ilkesi, tüzük, kural kararname, sözleşme, içtihat gibi bir hukuk kaynağına dayanması gerekir.¹⁴⁸ Kişisel menfaat ise işlemin doğrudan doğruya o kimse hakkında yapılmış olması anlamına gelmemektedir.

¹⁴⁶ Altundış, M. (2007). *İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti*. TBBD. S. 69. s. 344.

¹⁴⁷ Işıklar, C. (2012). *659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar*. TAAD. Yıl:3, S.10. s. 388, 389.

¹⁴⁸ Yenice, K, Esin Y. (1983) *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, Ankara: Arisan Matbaacılık, s. 484.

Önemli olan o kimseyi de etkilemesidir. Kişisel menfaatin sınırları konusunda kesin ölçütler ortaya koyabilmek her halde mümkün değildir. Her davada bunun ayrı ayrı değerlendirilmesi yapılmalıdır.¹⁴⁹ Davanın açıldığı tarihte davacının halen güncel (mevcut) bir menfaatinin bulunması gerekir. Dava tarihinde menfaat ilişkisi güncelliğini yitirmişse dava reddedilir. İleride ortaya çıkması muhtemel bir menfaat ilişkisine dayanarak dava açılması ise mümkün değildir.¹⁵⁰

Menfaat ihlali kavramının tanımını vermek ve çerçevesini çizmek çok zor olduğundan, bu ön koşulun varlığı açılan dava sonucu ancak idari yargı yerlerince saptanabilecektir. İdari işlemle davacı arasında ölçülü ve ciddi bir ilişkiyi ifade eden "menfaat ihlali"nin "kişisel hak ihlali" ile hiçbir ilgisi yoktur. Bu nedenle dava konusu işlemle davacının manevi menfaatinin ihlal edilmiş olması dahi iptal davası açabilmek için yeterli olacaktır.¹⁵¹

İYUK'un 14 üncü maddesinde ehliyet kuralı ilk inceleme konuları arasında yer almıştır. İlk inceleme esnasında davacının ehliyetinin bulunmadığı anlaşılırsa dava reddedilmektedir. Bununla birlikte bir davada ehliyet unsuru her zaman mahkemece re'sen dikkate alınıp davanın her aşamasında karar verilebilmektedir.

İmar planlarının yargısal denetimi kapsamında son sözü söyleyecek merci olan Danıştay'ın konuya nasıl yaklaştığı uygulama açısından önemlidir.

Tüzel kişiliği bulunmayan odaların iptal davası açıp açamayacakları (davacı taraf olup olmayacakları) konusundaki çelişkili kararlar üzerine konu Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu'na götürülmüş ve İBK'nin 08.03.1979 gün ve E: 1971/1, K: 1979/1 sayılı kararıyla "Tüzel kişiliği olmayan idari mercilerin davalı sıfatını kabul etmek; ancak davacı olamayacaklarını söylemek genel suretle usul hukuku ve idare hukuku esaslarıyla bağdaştırılamaz. İdari yapı içinde belli yetki ve görevleri olan kamu idaresi kuruluşlarının tüzel kişilikleri olmasa da faaliyetlerden doğan anlaşmazlıklar için kendilerine taraf ve dava ehliyeti tanınmalıdır" görüşüyle, Türk Mühendis ve Mimar Odalarının davacı ve davalı olarak taraf ve dava ehliyetlerinin bulunduğuna karar verilmiştir. Bu karar imar planlarının yargısal denetimi

¹⁴⁹ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 486,487.

¹⁵⁰ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 489.

¹⁵¹ AYM'nin 21.09.1995 tarih ve E:1995/27, K:1995/47 sayılı kararında, itiraz yoluna başvuran Danıştay 5 inci Dairesi'nin itiraz gerekçesi. RG., T: 10.04.1996, S. 22607, s. 22.

açısından son derece önemlidir. Çünkü söz konusu oda tarafından imar planlarının iptali istemiyle açılmış idari yargıda halihazırda birçok dava bulunmaktadır.¹⁵²

TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi'nce; Ankara İli, Yenimahalle İlçesinde yapılan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılan davada, ilk derece mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmişse de, Danıştay 6 ncı Dairesi; yukarıda bahsi geçen İBK'nun 8.3.1979 günlü, E:1971/1, K:1979/1 sayılı kararına da değinmek suretiyle, imar faaliyetleriyle çok yakından ilgileri bulunan mimarların oluşturduğu oda ve şubelerde görevli bulunanların, belde sakini sıfatıyla ayrı ayrı dava açabileceklerine göre bu kişiler tarafından kurulan ve yürütülen şubelerin de doğrudan dava açabileceklerinin kuşkusuz olduğuna karar vererek ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur.¹⁵³

Elektrik Mühendisleri Odası ve Ziraat Mühendisleri Odasının da aralarında bulunduğu TMMOB'nin neredeyse bütün odalarının davacı olduğu, İstanbul'da yer alan bir 1/5000 ölçekli nazım imar planını değişikliğinin iptali istemiyle açılan başka bir davada, Danıştay; çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun geniş yorumlanması gerektiğinden bahisle davacı odaların dava açma ehliyeti bulunduğuna hükmetmiştir.¹⁵⁴ TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Denizli Şubesi tarafından Denizli İli, Kayalar Mahallesinde yapılan nazım imar planı ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemiyle açılan bir davayla ilgili olarak ise, Danıştay; TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliğini de incelemek suretiyle, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odasının, oda ve üyelerinin menfaatlerini korumak ve mesleğin gelişimi için her türlü faaliyette bulunma konusunda yasal olarak yetkili kılındığında duraksama bulunmamakla birlikte, elektrik mühendisleri odasını ve elektrik mühendisliği mesleğini ilgilendirmeyen, elektrik mühendislerinin ortak menfaatlerinin korunması amacı dışında kalan

¹⁵² Karavelioğlu, C. (2002). *İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması*. Ankara: Anıl Matbaa ve Ciltevi, s. 333.

¹⁵³ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 28.02.2014 tarih ve E: 2013/3783, K: 2014/1467 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁵⁴ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 03.04.2014 tarih ve E: 2013/3696, K: 2014/2624 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

uyuşmazlık konusu imar planının iptalinde, davacı Odanın meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin bulunmadığı sonucuna varmıştır.¹⁵⁵

Danıştay'ca, imar planı ve değişikliklerine ilişkin açılacak iptal davalarında TMMOB'nin odalarından faaliyet alanı planlarla ilgili olanların (Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası vs..) iptal davası açmakta menfaatinin bulunduğu, faaliyet alanı imar planlarıyla ilgili olmayanların (Tekstil Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası vs..) ise dava açmakta menfaatinin bulunmadığının kabul edildiği görülmekle birlikte, bu noktada da Danıştay'da içtihat birliğinin bulunmadığı benzer olaylarda odaların menfaatinin olduğuna ya da olmadığına dair aksi yönde kararlarda verdiği anlaşılmaktadır.

Yine aynı şekilde, Ankara ölçeğinde faaliyet gösteren Çağdaş Başkent Ankara Derneği'nin bu ilde yürürlüğe konulan hemen hemen bütün imar planı ve değişiklikleri hakkında açmış olduğu imar davaları için Danıştay'ca önceleri menfaat koşulunun gerçekleştiği ve dava açma ehliyetinin bulunduğu yönünde kararlar verilmekte iken, daha sonra verilen kararlarda bu derneğin dava açma menfaatinin bulunmadığı kabul edilmiş, bu konuda en son sözü söyleme konumunda olan Danıştay İDDK'nin yeni kararlarında ise;¹⁵⁶ davacı derneğin kuruluş amaçları arasında, Ankara kentini veya kentin bir bölümünü şehircilik, imar ve çevre yönünden etkileyecek nitelikteki idari işlem ve faaliyetlere karşı yargı mercileri önünde davalar açmak da bulunmakta olduğundan, derneğin kuruluş amacı dikkate alındığında, Ankara kentinin şehircilik, imar ve çevre yönlerinden etkileyecek nitelikte bulunan plan değişikliğine karşı açılan davada, subjektif ehliyetinin (menfaat koşulu) bulunduğu sonucuna varılmıştır.

Danıştay İDDK'nin menfaat kriterini oldukça geniş yorumlayan bir başka kararında da; Çağdaş Akdeniz Antalya Derneği tarafından, Antalya, merkezde yer alan bazı taşınmazların konut alanından LPG servis istasyonuna dönüştürülmesine ilişkin 1/1000 ve 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle açılan davaya ilişkin olarak; bir idari faaliyet ile, dava açma ciddiyetini sağlamaya yetecek ölçüde muhatap olup, menfaat ilgisini kuran kişi ve kuruluşlar, söz konusu

¹⁵⁵ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 25.09.2014 tarih ve E: 2013/2889, K: 2014/5670 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁵⁶ Danıştay İDDK'nin 04.02.2015 tarih ve E: 2013/2174, K: 2015/194 sayılı, 04.02.2015 tarih ve E: 2013/2343, K: 2015/193 sayılı kararları. (yayınlanmamıştır.)

faaliyetle ilgili idari işlemlerin iptali istemiyle dava açabilirler, ayrıca, belli bir yöreye ilişkin şehircilik ve çevreye dair işlemlere karşı salt o yörede oturma hakkının sübjektif dava ehliyeti (menfaat koşulu) için yeterli olduğu Danıştay'ın artık yerleşik içtihadı haline geldiğini belirterek, davacı derneğin dava açmakta menfaatinin bulunduğu kabul edilmiştir.¹⁵⁷

Bunların yanında, Danıştay'ın menfaate ilişkin, valiliklerin belediyelere karşı planlarının iptali istemiyle dava açabileceği,¹⁵⁸ baroların ise planlara karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığı,¹⁵⁹ plan müelliflerinin yapımcısı olduğu bir imar planlarında daha sonra kendilerinden görüş alınmadan değişiklik yapılması durumunda yeni imar planına karşı dava açabileceği¹⁶⁰ yönünde kararları da bulunmaktadır.

Danıştay'ın bazı kararlarında sübjektif ehliyet şartını dar yorumladığı görülse de, genel olarak menfaat kriterini geniş yorumladığı söylenebilir, ancak ehliyetle ilişkin çelişkili kararları da bulunmaktadır. Danıştay'ın bütün uyuşmazlıklara ilişkin olarak objektif genel hüküm ve kural koyma yerine, her olayı kendine özgü yapısıyla değerlendirmeye çalışması bunda etkili olmaktadır.

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinin en büyük şartı ve müeyyidesi idarenin yargısal yolla denetlenmesidir.¹⁶¹ Hukuk devleti kavramı, varlığını idare hukukunun doğuşuna ve gelişimine borçludur.¹⁶² Kendisini hukuka bağlı sayan idarenin, işlem ve eylemlerinin yargısal yolla denetlenmesi, hukuk devletinin olmazsa olmazıdır. Dolayısıyla, Hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun ve sonuçta idarenin hukuka bağlılığının yargısal denetiminin Anayasanın 125 inci maddesi gereğince idari yargı yoluyla sağlanması ve imar uygulamalarının da özü itibarıyla kamu yararını ilgilendirmesi nedenleriyle sübjektif menfaat koşulunun yargı mercilerince geniş yorumlanması yerinde olacaktır.

¹⁵⁷ Danıştay İDDK'nin 27.05.2013 tarih ve 2009/2042, K:2013/2133 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁵⁸ Danıştay İDDK'nin 28.05.2014 tarih ve 2013/1652, K:2014/2337 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁵⁹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 20.06.2013 tarih ve E: 2012/3282, K: 2013/4341 sayılı kararı., Danıştay İDDK'nin 14.04.2014 tarih ve 2012/1616, K:2014/1534 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁶⁰ Aslan, Z., Berk, K. (2005). *İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar*. (Üçüncü Baskı) İstanbul:Alfa Yayınları, s. 161.

¹⁶¹ Onar, S. S. (1966). *İdare Hukuku'nun Umumi Esasları*. (Üçüncü Baskı). C.1. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s. 230.

¹⁶² Azrak, Ü. (1993). *Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*. Ankara: Danıştay Yayınları, s. 11.

6.3.5. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı

İdareler görevlerini yerine getirirken çeşitli hukuksal işlem ve eylemlerde bulunmaktadır.¹⁶³ İdari işlemin icrailiği, idarenin iradesinin açıklanmak suretiyle mevcut hukuk düzeninde etkiler yaratması, hukuki sonuçlar ortaya çıkarmasıdır. Bu anlamda tesis edilen işlemin hukuk yönünden etkisi ani ve geneldir. Başka bir deyişle, bütün idari işlemler, tesis edildikleri ve tamamlandıkları anda, ilişkin oldukları konuların hukuki durumlarını değiştirir.¹⁶⁴ Kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler icrai niteliktedir.¹⁶⁵ İşlem ayrıca başka bir muameleye formaliteye lüzüm kalmaksızın, doğrudan doğruya icra olunabilmelidir.¹⁶⁶ İşte iptal davasına konu olabilecek idari işlemler, idarenin tek yanlı iradesi ile tesis edilen, kesin ve yürütülebilen nitelikteki bu işlemlerdir.

Anayasa Mahkemesi'ne göre; yetkili idari makamların, kamu gücünü kullanarak, idare işlevlerine ilişkin olmak üzere, idare hukuku esaslarına göre aldıkları, kişiler yönünden idari alanda hak ve yükümlülükler (statüler) doğuran, kesin ve uygulanabilme özelliği olan tek yanlı irade açıklamaları idari işlemdir.¹⁶⁷ Danıştay'a göre ise; idari işlemler, idari makamların kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek kamu hukuku alanında yaptığı tek yanlı ve kesin, doğrudan uygulanabilir işlemlerdir. İdari işlemin en belirgin özelliği ilgilinin isteğine bağlı olmaksızın idarenin tek yanlı iradesi ile ilgililerin hukuksal durumunu etkilemesidir. İdari işlemlerin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olması gerekmektedir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi ise, hukuk düzeninde bir sonuç doğurabilmesi için gerekli olan bütün aşamaların

¹⁶³ Gözübüyük, Ş., Tan T. (2011). *İdare Hukuku*. (Sekizinci Baskı), Cilt 1. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 361.

¹⁶⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., s. 368.

¹⁶⁵ Erkut, C. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*. Ankara: Danıştay Matbaası, s. 119.

¹⁶⁶ Sarıca, Y. (1949). *İdari Davalar*. C.1. İstanbul: İÜHF Yayınları, s. 17.

¹⁶⁷ Mutlu, K. (2012). *İdari İşlemin İcrailiği*, TBBD. Ankara: s. 269.

gerçekleştirilmiş olmasına, başka bir makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirmesine bağlıdır.¹⁶⁸

İptal davasına konu oluşturması bakımından 2577 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinin 3-c bendinde “kesin ve yürütülmesi gereken işlem” terimi¹⁶⁹ şeklinde ifade edilen bu şartın yerine getirilip getirilmediği hususunun mahkemelerce dilekçeler üzerinde yapılan ilk inceleme sırasında kendiliğinden değerlendirileceği, aynı Kanunun 15/b maddesinde de kesin ve yürütülebilir nitelikte olmayan işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların reddedileceği öngörülmüştür. Dolayısıyla tüm idari işlemlerde olduğu gibi imar planları ve değişiklikleri açısından da bu şartın yerine getirilmesi yargısal denetimin yapılması için zorunludur.

İmar Kanununun 8/1 inci maddesi hükmüne göre, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe giren imar planlarının hukuksal sonuçlar doğurabilmesi ve dava konusu edilebilmesi için kesinleşmesi, kesinleşmesi için de bir ay süreyle ilan edilmesi, yani askıya çıkarılması gerekmektedir. Bu nedenle, belediye meclisince kabul edilen imar planlarının kesinleşebilmesi için bir ay süreyle askıya çıkarılması gerekmektedir.¹⁷⁰

Danıştay 6 ncı Dairesi’nin bir kararında,¹⁷¹ hangi ölçekte olursa olsun, imar planları genel düzenleyici işlemler olduklarından ilgilileri hakkında sonuç doğurabilmeleri için ilan edilmek suretiyle kesinleştirilmelerinin zorunlu olduğu, belediye meclisince kabul edilmekle veya bakanlıkça onanmakla yürürlüğe giren 3194 sayılı Yasada belirtilen imar planlarının kesinleşmeleri için aynı madde hükmü uyarınca bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerektiği, dava konusu 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni İmar Planının Yönetmelik hükmü gereği planı ilan etmekle yükümlü olan "ilgili idare" konumundaki davacı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nca ilan edilmeksizin doğrudan iptalinin istenilmesi, henüz kesinleşmemiş imar planına davacı yönünden kesin ve uygulanabilir nitelik kazandırmadığı, uyuşmazlık konusu Çevre Düzeni Planının Çevre ve Orman Bakanlığı’nca onaylandığı, ancak 3194 sayılı Yasada öngörüldüğü biçimde ilan

¹⁶⁸ Danıştay 6 ncı Dairesi’nin 27.05.2013 tarih ve E:2012/6883, 2013/3676 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁶⁹ Kalabalık, H. (2011). *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, (Dördüncü Baskı). Konya: Sayram Yayınları. s.134.

¹⁷⁰ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*. s. 209.

¹⁷¹ Danıştay 6 ncı Dairesi’nin 23.12.2005 tarih ve E:2004/3197, K:2005/6595 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

edilmediğinin anlaşıldığı, dolayısıyla ortada kesin ve davacı yönünden uygulanabilir nitelikte bir imar planı bulunmadığından bahisle, davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-b maddesi uyarınca reddine karar vermiştir. Bu kararın temyiz edilmesi üzerine ise, İDDK tarafından;¹⁷² Danıştay 6 ncı Dairesi'nin söz konusu karar gerekçesindeki aynı ifadelere yer verilmek suretiyle; davacı Belediye Başkanlığının belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca dava konusu 1/25000 ölçekli çevre düzeni planını ilgili idare sıfatıyla bir ay süreyle ilan etmesi gerekirken bu görevini yerine getirmeksizin planın iptali istemiyle dava açtığı, bu nedenle de davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiği gerekçesiyle Daire kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

İmar planlarının ve değişikliklerinin ilan edilmek suretiyle kesinleşmesi zorunlu olmakla birlikte, bu planların ilan edilmeden de idarelerce uygulanması söz konusu olabileceğinden bireylerin hak ve menfaatlerini etkileyen işlemler tesis edilmesi mümkündür. Öte yandan, iptal davalarında kişisel menfaatin sınırlarını çizmek oldukça zordur. Somut olayın niteliği ve durumuna göre uyuşmazlıkta subjektif menfaat ihlalinin olup olmadığının idari yargı merciince tespiti yapılacaktır.

3194 sayılı Kanunun 8 inci maddesi¹⁷³ lafzına bakıldığında imar planlarının valilik veya belediye meclisince uygun görülmesi halinde onaylanmasıyla birlikte yürürlüğe gireceği, bu planların ilan edilmelerinin zorunlu olduğu, plana itiraz edilmesinin ise ihtiyari olarak düzenlendiği görülmektedir. Planların ilan edilmesine yönelik bu zorunluluk, planın açıklık ve aleniyet kazanması için gerekli görülmüştür. Danıştay kararlarında, imar planının Kanunda belirtildiği şekliyle ilan edilerek kesinleşmesi, kesin ve uygulanabilir işlem olma ve davanın görülmesi açısından zorunlu bir şart olarak kabul edilmiştir. Aslında belirli bir bölgede

¹⁷² Danıştay İDDK'nin 21.02.2008 tarih ve E:2006/1605, K:2008/210 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır).

¹⁷³ 3194 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde; "Belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları onbeş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir." kuralına yer verilmiştir.

yaşayan kişiler açısından o bölgeyi kapsayan ve ilan edilmeyen imar planlarıyla mağduriyetlerin önüne geçilmesi bağlamında bu kararlar önemlidir. Çünkü imar planlarının salt belediye veya valiliklerce onaylanması ile kesin ve yürütülebilir nitelikte olduğunu kabul etmek, söz konusu idarelerce plan ilan edilmeksizin hukuk aleminde bu plana dayalı icrai işlem ve eylemlerde bulunma hakkını da kabul anlamına gelecek, planın ilanı ise icrailiğini etkilemeyecek idarelerce sadece şekli olarak yerine getirilecektir. Bu noktada kanun koyucu, düzenleyici işlem niteliğinden olduğu kabul edilen planların ilanının zorunlu olduğunu düzenlemek suretiyle, bireylerin mağduriyetinin ve özellikle mülkiyet hakkına ilişkin mağduriyetlerin önüne geçilmesini amaçlamıştır. Danıştay'ın bu kararlarından, imar planlarının ve plan değişikliklerinin ilan edilmek suretiyle kesinlik ve icrailik kazanmasının, dava açılması öncesinde zorunlu bir şart olarak görüldüğü sonucuna varılabilir.

İstanbul 9 uncu İdare Mahkemesi'nin;¹⁷⁴ uyuşmazlığa konusu taşınmazın 1/1000 ölçekli plan sınırı dışında yer aldığı, bu haliyle idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülebilir işlem bulunmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddi yönünde verdiği kararı, Danıştay;¹⁷⁵ uyuşmazlığa konu taşınmazın dava konusu edilen imar planının sınırları içerisinde olup olmamasının imar planının kesin ve icrai işlem olma niteliğini etkilemeyeceği gerekçesiyle bozmuştur. Yine Danıştay'a¹⁷⁶ göre, 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapılması istemiyle yapılan başvurunun belediye meclisi yerine yetkisiz birim olan planlama müdürlüğü işlemi ile reddilmesine yönelik işlemde, imar planı değişikliği istemi üzerine tesis edilen planlama müdürlüğü işleminin doğuracağı hukuki ve fiili sonuçlar dikkate alındığında idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli icrai biri işlem niteliğindedir.

Plan değişikliğine yönelik tekliflerin ilgili idarelerinin yetkisiz birimlerince reddine yönelik işlemlerin kesin ve yürütülebilir olmadığını kabul etmek, bu yönde tesis edilen idari işlemlerin yargısal denetiminin eksik kalması sonucunu doğuracaktır. Böyle bir durumda idareler plan değişikliğine yönelik olarak kendilerine gelen

¹⁷⁴ İstanbul 9 uncu İdare Mahkemesi'nin 31/05/2012 tarihli ve E:2011/1877, K:2012/1260 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁷⁵ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 27.05.2013 tarih ve E:2012/6883, 2013/3676 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁷⁶ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 18.09.2009 tarih ve E:2009/7846, 2009/8659 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

teklifleri yetkisiz birimlerince reddedip yargısal denetimden kaçınabileceğinden, Danıştay kararında belirtildiği gibi bu işlemlerin kesin ve yürütülebilir nitelikte olduğunun kabul edilerek yetki yönünden var olan hukuka aykırılığın mahkemelerce tespit edilmesi, idarenin daha sonra yetkili birimince plan değişikliğine yönelik teklifin esasına girilerek bir değerlendirme yapılmasının sağlanması açısından önemlidir. Aksinin kabul edilmesi hukuka devleti ilkesine aykırı olacaktır.

Plan açıklama raporları, plan notları ve halihazır haritalarda planın ayrılmaz parçaları olduğu için ve planın onaylanması ile birlikte taraflar arasında hukuki sonuç doğurma kabiliyetine haiz olduğundan, ayrı olarak dava konusu edilebilmektedir. Bununla birlikte plan hazırlanırken yapılan alt yapı çalışmaları, ilgili kuruluşlardan ya da teknik personelden alınan görüşler, raporlar gibi hazırlık işlemlerinin tek başına dava konusu edilmesi mümkün değildir.

İstanbul 10 uncu İdare Mahkemesi'nde¹⁷⁷ 1/5000 ölçekli bir nazım imar planı değişikliğinin onanmasına ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada, bu mahkemece, anılan işlemin planların hazırlanması sürecinde, planlama alanının özelliğine ve plan türüne göre ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde etmeye yönelik hazırlık işlemi niteliğinde olduğu, bu haliyle idari davaya konu olabilecek kesin ve icrai nitelikte olmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiş, söz konusu kararın temyizi üzerine de Danıştay tarafından bu karar onanmıştır.¹⁷⁸

6.3.6. Süre aşımı

İdari işlemlerin sonsuza kadar yargı denetimi tehdidi altında tutulmaları, kamu hizmetinin işleyişini ve idari istikrar ilkesini bozacağından, idari yargı sistemine sahip tüm ülkelerde idari işlemlerin, dolayısıyla idarenin yargısal yoldan hukuka

¹⁷⁷ İstanbul 10 uncu İdare Mahkemesi'nin 14.12.2009 tarih ve E:2009/1515 ve K:2009/1851 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁷⁸ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 21.02.2011 tarih ve E:2010/3084, K:2011/385 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

uygunluğunun denetimi, önceden belli bir süre içinde dava açılmış olması koşuluna bağlı kılınmıştır. “İdari dava açma süresi” adı verilen bu sürenin dava açılmadan geçirilmesi, kesin hüküm halini alan yargı kararlarına benzer bir çeşit dokunulmazlığı idari işleme kazandırır. Bu tarihten sonra, idari işlemin hukuka uygunluğunun yargı yerinde tartışma konusu edilmesi ise olanaksızlaşmaktadır.¹⁷⁹

İdari yargıda öngörülen dava açma süreleri kamu düzenine ilişkin olup, hak düşürücü sürelerdendir.¹⁸⁰ Bu sürelerin kaçırılması durumunda işlemin iptali istemiyle artık dava açılamaz. Süre geçirildikten sonra yeniden başvuru yoluyla veya başka bir yolla sürenin canlandırılması da mümkün değildir. Eğer dava açma süresi kaçırılmışsa mahkemece işin esasına geçilmeyerek, ilk inceleme aşamasında dava süre aşımı nedeniyle reddedilecektir. Bu sebeple hak kaybına uğramamak açısından, idari işlemlere karşı son derece kısıtlı olan dava açma süresi içinde ilgili yargı merciine başvuru yapılmalıdır.

İdari yargıda genel dava açma süreleri İYUK 7 nci maddede düzenlenmiştir. Buna göre, dava açma süresi özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay’da ve idare mahkemelerinde altmış gündür. Bu süreler; idari uyuşmazlıklarda, yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden başlar. Adresleri belli olmayanlara özel kanunlarındaki hükümlere göre ilan yoluyla bildirim yapılan hallerde, özel kanununda aksine bir hüküm bulunmadıkça süre, son ilan tarihini izleyen günden itibaren onbeş gün sonra işlemeye başlar. İlanı gereken düzenleyici işlemlerde ise dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilmektedirler. Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlamakta ve tatil günleri de hesaplamaaya dahil edilmektedir. Ayrıca dava açma süresinin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzamaktadır.

Anayasanın 125 inci maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda dava açma süresinin yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı kurala bağlanmıştır.

¹⁷⁹ Candan, *a.g.e.*, s. 327.

¹⁸⁰ Kuru, B., Aslan, R., Yılmaz, E. (2011). *Medeni Usul Hukuku*. (Yirmi İkinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları, s. 749.

İYUK'da da idari uyuşmazlıklarda dava açma süresinin yazılı bildirimin yapıldığı tarihi izleyen günden başlayacağı, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı belirtilmiştir. Doktrinde ve yargı içtihatlarıyla imar planları ve değişikliklerinin düzenleyici bir idari işlem niteliğinde olduğu kabul edildiğinden, dava açma süresinin tespiti yapılırken bu husus göz önünde bulundurulmak suretiyle hareket edilmektedir.

İmar planlarına karşı, 3194 sayılı Kanunun 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirilmiştir. Buna göre, planlara karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Kanunun 11 inci maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek isteğin reddedilmiş sayılması halinde, bu tarihi takip eden 60 günlük dava açma süresi içinde veya son ilan tarihini izleyen 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde ise bu cevap tarihinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabilir. İmar planlarına askı süresi içinde bir itirazda bulunulmayan durumlarda, 2577 sayılı Yasanın 7 nci maddesi uyarınca imar planının son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde dava açılması gerekmektedir.¹⁸¹ Planların kesinleşmesi, yargısal anlamda bir kesinleşme değil, idari anlamda bir kesinleşme olduğundan, imar planına ve değişikliklerine karşı, ilgililer tarafından belediye meclisine veya il genel meclisine itiraz edilmesi, dava açılabilmesi açısından zorunlu değildir.¹⁸²

İdari işlemlere karşı, 2577 sayılı Kanunun 11 inci maddesi¹⁸³ kapsamında yapılacak başvurular için, imar planı ve değişikliklerine karşı özel bir Kanun olan 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesiyle özel bir itiraz süresi getirilmiş bulunmaktadır. Bu özel itiraz ve dava açma prosedürünün işletilebilmesi, yetkili idare tarafından onaylanmış ve askı ilan sürecini de tamamlayarak kesinleşmiş imar planları için söz konusu olacaktır. Belediye meclisince kabul edilmekle yürürlüğe giren 3194

¹⁸¹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 23.05.2005 tarih ve E:2003/5583, K:2005/2994 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁸² Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*. s. 214.

¹⁸³ İYUK 11 inci maddede "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvuruda, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır." hükmü düzenlenmiştir.

sayılı Yasanın 8 inci maddesinde belirtilen imar planlarının kesinleşmeleri için aynı madde hükmü uyarınca bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla henüz onaylanmamış ve ilan edilmemiş durumdaki kesin ve uygulanabilir nitelikte olmayan bir imar planının bulunmadığı böyle durumlarda, mahkemelerce dava açma süresi içinde olmayan davalar için süre ret kararının yerine öncelikle incelenmeksizin ret kararı verilmelidir. Böyle bir durumda süre hususunu incelemeye gerek yoktur. İYUK 14 üncü maddede gösterilen ilk inceleme konuları arasında, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı hususuna süre hususundan önce yer verildiğinden, mahkemelerce öncelikle kesin ve yürütülmesi gereken bir plan olup olmadığı noktasında değerlendirme yapılarak bu noktada karar verilmesi gerekmektedir.

Danıştaya göre,¹⁸⁴ imar planının değiştirilmesi isteminin cevap verilmeyerek reddedilmesi üzerine bu ret işleminin tebliğ edildiği tarihi esas alınarak 60 günlük yasal idari dava açma süresi içinde plan değişikliği isteminin reddine ilişkin işlemle birlikte dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davada süre aşımı bulunmamakta, ancak plan değişikliği isteminin reddine ilişkin işlemin dava konusu edilmeyip sadece değiştirilmesi istenilen planın dava konusu edilmesi halinde ise, dava açma süresinin 2577 sayılı Yasanın 7 nci maddesine göre hesaplanması gerekmektedir. Burada Danıştay, imar planının askıya çıkarıldığı, askı süresi içerisinde itiraz edilmediği gibi askı süresini izleyen 60 günlük süre içerisinde de dava açılmamasına yani dava açma süresinin geçmiş olmasına rağmen, ilgililer tarafından daha sonra yapılan söz konusu imar planının değişikliği teklifinin reddi üzerine bu işlemin tebliğinden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde, hem önceki imar planının hem de plan değişiklik teklifinin reddine yönelik işlemin dava konusu edilmesi halinde davanın süresinde kabul edilmesi gerektiğini belirterek süre hususunu geniş yorumlamıştır.

Danıştay 6 ncı Dairesi'nin bir süre ret kararını bozan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca imar planlarında dava açma süresi daha da genişletilmiştir. Buna göre; imar planı değişikliği veya iptali isteminin reddi üzerine, ret işleminin tebliğ

¹⁸⁴ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 05.10.2010 tarih ve E:2010/1365, K:2010/8727 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

tarihinden itibaren yasal süresi içinde olmak kaydıyla, açılacak bir iptal davasında yargısal denetimin esasen değişikliği veya iptali istenilen plana yönelik olarak yapılacağı kuşkusuz olup, yargısal kararlar da bu yönde istikrar kazanmış bulunmaktadır. Dolayısıyla, ret işleminin tebliği üzerine süresinde açılan bir davada, değişiklik veya iptal isteminin reddine yönelik işlemin iptalinin istenilmemiş olması planın esasına yönelik bir yargısal denetim yapılmasına hukuki engel oluşturmamaktadır. Bu durumda, davacı şirketin, 19.4.1984 onay tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptal edilmesi yolunda davalı idareye yapmış olduğu başvurunun reddine ilişkin 30.1.2009 günlü işlemin tebliği üzerine 11.4.1984 onay tarihli 1/1000 ölçekli planın iptali istemiyle 18.2.2009 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından, Danıştay Altıncı Dairesi'nce davanın esasının incelenmesi suretiyle bir karar verilmesi gerektiğine karar verilmiştir.¹⁸⁵

Bu kararın verilmesinde, imar planı değişikliğinin dava konusu edildiği bir durumda yargılama merciince yapılacak asıl denetimin önceki asıl imar planı üzerinden yapılacak olmasının etkili olduğu görülmektedir. İYUK'un 7 nci maddesinde; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri hüküm altına alınmakla, ilanı gereken düzenleyici işlemler yönünden ilgililere uygulama üzerine dava açma olanağı tanınmıştır. Bu kapsamda, İYUK 10 uncu maddesi gereğince ilgilisi tarafından imar planında değişiklik yapılması amacıyla idareye başvuru yapılması ve bu başvurunun reddi üzerine aynı kanunun 7 ve 10'uncu maddelerinde öngörülen süreler içinde dava açılması mümkün olduğu belirtilmiştir. Burada daha öncesinde yetkili idari birimler tarafından onaylanarak kesinleşmiş imar planlarına yönelik olarak daha açma süresi geçse bile, daha sonra bu planla menfaat bağı kurabilen ilgililer tarafından idareye İYUK 10 uncu maddesi uyarınca yapılan bu planın değişikliği teklifinin reddi üzerine, önceki imar planının iptalinin istenebileceğine karar verilmişse de, böyle bir durumda 30-40 yıl önce yürürlüğe girmiş imar planlarının iptali muhtemel olduğundan, idari istikrar ve kazanılmış hakların korunması ilkeleri açısından hukuki ve fiili olumsuzluklar ortaya çıkabilecektir.

¹⁸⁵ Danıştay İDDK'nin 16.06.2011 tarih ve E:2009/2431, K:2011/672 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

Bunun yanında, düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planı değişikliklerinin uygulama işlemi niteliğindeki imar durum belgesi, kamulaştırma, parselasyon işlemi gibi menfaat bağı kurulabilen işlemlere karşı süresi içinde dava açılması durumunda, her zaman düzenleyici işleme karşı da dava açılabileceği yargı içtihatları ile kabul edilmektedir.

İlk derece mahkemesince; 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile dayanağı 1/5000 ölçekli nazım imar planının söz konusu taşınmaza ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmış olan davada, 1/5000 ölçekli nazım imar planına yönelik olarak davanın süre aşımı nedeniyle reddine, 1/1000 ölçekli uygulama imar planına yönelik olarak ise nazım imar planına uygun olduğu gerekçesiyle esastan reddine ilişkin olarak verilen kararı Danıştay;¹⁸⁶ imar planları arasındaki hiyerarşik ilişkinin diğer düzenleyici işlemlerden farklı olduğu ve uygulama imar planlarının üst ölçekli nazım imar planlarının uygulanması amacıyla tesis edildiği, dolayısıyla üst ölçekli plan varsa alt ölçekli planın (düzenleyici işlem olmakla birlikte) uygulama işlemi niteliğinde olduğu ve bunun sonucunda da nazım imar planı veya uygulama imar planı yapıldıktan sonra henüz subjektif işlem tesis edilmemiş olsa dahi uygulama imar planı ile birlikte üst ölçekli nazım imar planına dava açılabileceği açıktır. Aksi halde alt ölçekli planın üst ölçekli imar planına uygun tesis edilmiş olması durumunda, uygulama programlarını doğrudan etkilemesine karşın bu planların iptali için açılan davalarda işin esasının incelenmesi suretiyle yargısal denetim yapılamayacağı gerekçesiyle 1/5000 ölçekli nazım imar planına ilişkin olarak verilen süre ret kararını bozmuştur. Burada Danıştay 1/1000 ölçekli uygulama imar planını 1/5000 ölçekli nazım imar planının uygulama işlemi olarak değerlendirmiş, böyle bir değerlendirmeyi de yargısal denetimin sağlanması için zorunlu görmüştür.

İmar planları ile değişikliklerini onama, bu planlara karşı yapılan itirazları inceleyerek karara bağlama görevi belediye ve mücavir alanlarında belediye meclisine ait bulunduğundan, bu organ dışındaki organ veya makamlarca bu kapsamda tesis edilen ve taraflar üzerinde hukuki sonuç doğuran kesin ve yürütülebilir nitelikteki işlemler yetki yönünden hukuka aykırı olacaktır. Bununla

¹⁸⁶ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 28.03.2014 tarih ve E: 2013/3465, K:2014/2435 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

birlikte, yetkili birimce kabul edilmiş bir planın yine yetkili birimce ilan edilmesi gerekir. Böyle bir planın yetkisiz başka bir idari merci tarafından ilan edilmesi durumunda, örneğin belediye tarafından ilan edilmesi gereken planın valilik tarafından ilan edilmesinde olduğu gibi, dava açma süresi davacıların söz konusu plandan haberdar olduğu tarihten itibaren başlatılacaktır.

Dava açma süresinin başladığının kabulü için tebligatın ilgiliye yetkili makamlarca ve usulüne uygun olarak yapılması gerekmektedir.¹⁸⁷ Aksi halde dava açma süresi işlemeye başlamayacaktır. 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nda ise tebligatın çeşitlerine, kime, nasıl ve ne şekilde yapılacağına yönelik kurallara yer verilmiştir. Düzenleyeci işlem niteliğinde olan imar planları ve değişiklikleri için imar mevzuatında tebligatın ilanla yapılması öngörülmüştür. Bu ilanın mevzuatta belirtilen şekilde yapılması ise dava açma sürelerinin başlaması açısından önemlidir.

Danıştay'a¹⁸⁸ göre, İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde öngörülen usule aykırı olarak idarenin internet sayfasında ilan edilmeksizin uygulamaya konulan planlarına karşı davacı tarafından öğrenme tarihi esas alınarak açılan davada, davacının beyanına göre dava süresinde ise artık davanın süre aşımı yönünden reddine karar verilemeyecektir. Yine Danıştay'ın¹⁸⁹ başka bir kararına göre, dava konusu plan değişikliğinin belediye başkanlığı ilan panosunda, belediyenin internet sitesinde ve bölgesel bir gazetede ilan edilmesini dava açma süresinin başlaması için yeterli görmemiş, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 20 nci maddesinde belirtilen "Onaylanmış planlar, onay tarihinden itibaren ilgili idarece herkesin görebileceği şekilde ilan yerlerinde asılmak ve nerede nasıl görülebileceği mahalli haberleşme araçları ile duyurulmak suretiyle 30 gün süre ile ilan edilir." hükmü gereğince, söz konusu planın nerede ve nasıl görülebileceğine ilişkin bir duyuru yapılmadığından bahisle, plan değişikliği işleminden davacının haberdar olduğu tarihin dava açma süresinin başlangıcı için esas alınması gerektiği belirtilmiştir.

¹⁸⁷ Çırakman, E. (1976). *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler; İdari Davalarda Süre*. Ankara; Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, C.1. s. 197.

¹⁸⁸ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 24.02.2015 tarih ve E: 2014/4517, K:2015/996 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁸⁹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 14.05.2014 tarih ve E: 2013/6532, K:2014/3734 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

MPYY'nin 33 üncü maddesinde de benzer kurala yer verilerek; çevre düzeni planı ve imar planlarının onaylandığı tarihten itibaren en geç on beş iş günü içinde otuz gün süreyle herkesin görebileceği şekilde idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve idarelerin internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edileceği, imar planlarının nerede ve nasıl görülebileceği mahalli haberleşme araçları ile yerel veya ulusal basında veya ilgili muhtarlıklarda duyurulacağı, planların askıya çıkarıldığına ve askıdan indirildiğine dair tutanaklar ilgili birim amiri dahil iki imzalı olarak hazırlanacağı, onaylanmış planlarda yapılacak revizyon, ilave ve değişiklikler de aynı usullere tabi olduğunun düzenlendiği, dolayısıyla ilgili idarelerce bu madde de belirtilen usule aykırı olarak bir ilan yapılması durumunda bu ilan dava açma süresini başlatmayıp, herhangi bir plan veya değişikliği ile menfaati ihlal edilenler tarafından bu durumun öğrenildiği andan itibaren süresi içinde dava açabilecektir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 4 üncü maddesinde; dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin hertürlü evrakın, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare veya vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalıp kalmadığına bakılmaksızın asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk Konsolosluklarına verilebileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla imar planı değişikliklerine yönelik açılacak davalarda, dava dilekçelerinin kural olarak Danıştay'a veya idare mahkemeleri başkanlıklarına verilmesi gerekmekte ise de; söz konusu hükümle, kanun koyucu idare ve vergi mahkemelerinin ülkenin birçok yerinde bulunmaması durumunu gözönünde tutarak ve ilgililere bu yönden bir kolaylık sağlayarak gereksiz harcamalardan kurtarmak amacıyla dava dilekçelerinin, savunmaların ve davalara ilişkin her türlü evrakın verilebileceği yerler arasında asliye hukuk hakimlikleri ve yabancı memleketlerde Türk Konsolosluklarına tahdidi olarak saymıştır.

İYUK'un 4 üncü maddesine sayılan birimlere dava dilekçesinin verilmesi önemlidir. Örneğin; idare mahkemelerinin bulunmadığı bir yerde dilekçenin asliye hukuk mahkemesine verilmesi gerekirken, sulh hukuk mahkemesine, Kadastro Mahkemesine, Yargıtay'a, AYİM'e, AYM'ye vs... gibi yetkisiz mercilere verilmesi

halinde, dilekçenin Kanunda belirtilen yetkili mahkemeye verilmemesi nedeniyle dava açma süresi durmayacağından dilekçenin idare mahkemesi kaydına gireceği süreye kadar ki süreçte dava açma süresinin kaçırılması gibi bir durum söz konusu olabilecektir.

Ankara İli, Altındağ İlçesinde bulunan bir taşınmazın bulunduğu alanda yapılan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesince,¹⁹⁰ uyuşmazlığa konu planların 15.01.2013-15.02.2013 tarihleri arasında askıya çıkarıldığı, dava açma süresi son askı tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağından, 60 günlük dava açma süresinin 16.04.2013 tarihinde sona ereceği, davacı tarafından Ankara Nöbetçi İdare Mahkemesi'ne gönderilmek üzere 16.04.2013 tarihinde Genelkurmay Askeri Mahkemesi'ne dava dilekçesi verilmiş ise de, anılan dilekçenin Ankara Nöbetçi İdare Mahkemesi kayıtlarına 24.04.2013 tarihinde girdiği, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 4 üncü maddesinde belirtilen yerler dışında başka kanallarla dilekçelerin gönderilmesi durumunda dilekçelerin idari yargı mercilerinde kayda girdiği tarihin esas alınmasının gerektiği, Genelkurmay Askeri Mahkemesi'nin anılan maddede belirtilen mahkemeler arasında olmadığı, dolayısıyla dava dilekçesinin 16.04.2013 tarihinde Genelkurmay Askeri Mahkemesi'ne verilmesinin dava açma süresini kesmeyeceği, davanın dava dilekçesinin Ankara Nöbetçi İdare Mahkemesi kayıtlarına girdiği 24.04.2013 tarihinde açılmış sayılacağı, bu durumda 60 günlük dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenemeyeceği gerekçesiyle davanın süre yönünden reddine karar verilmiş, bu kararın davacı idare vekili tarafından temyiz edilmesi sonucunda da, Danıştay 6 ncı Dairesi'nce¹⁹¹ onanmıştır.

Ankara İli sınırları içerisinde yer alan bir taşınmazın imar planı ve bu plana bağlı uygulama işlemi ile okul alanı olarak ayrılmasından dolayı taşınmazın kullanılamaması sebebiyle uğranıldığı ileri sürülen 447.000,00 TL'lik maddi zararın yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılan tam yargı davasında, Danıştay;¹⁹²

¹⁹⁰ Ankara 15 inci İdare Mahkemesi'nin 28/06/2013 tarih ve E:2013/613, K:2013/982 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁹¹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 06.03.2014 tarih ve E:2013/7719, K:2014/1708 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

¹⁹² Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 02.06.2014 tarih ve E:2014/771, K:2014/4279 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

2577 sayılı İYUK'nun "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12 nci maddesinde,¹⁹³ ve aynı Kanunun 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında değinilen süre mevhumuna dair kuralları, TC Anayasası'nın mülkiyet hakkına ilişkin 35 inci maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1 nolu Ek Protokolü'nün "Mülkiyetin korunması" başlıklı 1 inci maddesi ile Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.1999 gün ve E:1999/33, K:1999/51 sayılı kararına da değinmek suretiyle, uyuşmazlık konusu olayda, 1987 yılında kabul edilen imar planında okul alanı olarak belirlenen taşınmazın kullanılamaması nedeniyle davacıların mülkiyet haklarının belirsiz bir şekilde kısıtlandığı, taşınmazın malikleri olan davacılar tarafından taşınmazın imar planında yol alanında kalması nedeniyle süre gelen zararlarının oluştuğu, buna bağlı olarak anılan zararın tazmini istemiyle 2577 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi kapsamında her zaman başvuruda bulunabilecekleri, imar planında öngörülen kullanım nedeniyle hukuki el atmanın devam ettiği, davacılar tarafından adli yargıda dava açılması sonrasında yeni bir başvuru ile idari yargıda yeniden dava açabilecekleri, bu anlamda bakılan davanın adli yargı mercilerince verilen görev ret kararı üzerine açılan dava olarak nitelendirilmesi uygun bulunmadığından davanın süresi içinde görülmesi gerektiğini kabul etmiş. Yine bir başka kararında Danıştay,¹⁹⁴ davacılara ait taşınmazın, imar planı icra edilerek kısıtlılık hali giderilmemiştir. Dolayısıyla, süregelen zararın varlığı halinde, idari eylem veya işlem daha önce öğrenilmiş olsa bile, kısıtlılık hali devam ettikçe dava açma süresinin geçmeyeceğini kabul etmiştir.

İlk derece mahkemelerince ve özellikle Danıştay'ca son dönemde imar planı ve değişikliklerine bağlı olarak açılan iptal ve/veya tam yargı davalarında dava açma sürelerine ilişkin verilen kararlarda, TC Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümleri ile Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarından, mülkiyet hakkından, hak arama hürriyetinden, adil

¹⁹³ 2577 sayılı İYUK'un "İptal ve tam yargı davaları" başlıklı 12 nci maddesinde; İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştay'a ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilecekleri, bu halde de ilgililerin 11 inci madde uyarınca idareye başvurma haklarının saklı olduğu kuralına yer verilmiştir. Aynı Kanunun 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında ise; Adli veya askeri yargı yerlerine açılan ve görevsizlik sebebiyle reddedilen davalarda, görevsizlik kararının kesinleşmesinden sonra birinci fıkrada yazılı otuz günlük süre geçirilmiş olsa dahi, idari dava açılması için öngörülen süre henüz dolmamış ise bu süre içinde idari dava açılacağı düzenlenmiştir.

¹⁹⁴ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 01.04.2015 tarih ve E:2014/5827, K:2015/1892 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

yargılanma hakkından vs.. bahsedilerek yapılan dava açma süresini genişletme çabaları, imar planı ve değişikliklerinin mülkiyet hakkı üzerindeki geri dönüşümü olmayan kısıtlamaların yargısal denetimini sağlaması yönünden takdire şayandır.

6.3.7. Husumet

Dava yargı yerinden aleyhine hukuki koruma istenilen kişi ya da kişilere yöneltilir. Hukuk dilinde, kendilerine dava (husumet) yöneltilen bu kişilere davalı (hasım) denir. İdari yargıda hasım idare hukukunun kendine özgü kurallarına göre belirlenir.¹⁹⁵ İdari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar hariç olmak üzere, idari yargıda davalı kural olarak idare olmaktadır.¹⁹⁶

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, yargılama usulüyle ilgili birçok konuda Hukuk Usulü Muhakemesi Kanunu'na atıf yapmaktadır.¹⁹⁷ Ancak, İYUK'un 31 inci maddesinde "husumet" bakımından HMK'ye atıf yapılmamıştır. Bundan idari yargıcın bu konuda hiçbir kural ile bağlı olmadığı sonucu çıkarılamaz. İdari yargıç, yargılama faaliyeti sırasında karşılaştığı ihtiyaçlara cevap verecek çözümler üretirken, bir yandan hukuk düzeninin sınırlı ve belirli bir şekilde kendilerine hak ve eylem ehliyeti tanıdığı sùjeler ile ilgili kurallara uygun davranmaya; diğèr yandan ise, bu kuralların hukuk devleti prensibinin hayata geçirilebilmesinin olmazsa olmaz koşullarından olan idarenin yargısal yolla denetimine engel teşkil etmesine izin vermeyecek çareler bulmaya gayret edecektir.¹⁹⁸ Bu kapsamda yargıç tarafından her somut olayın niteliğine göre bir değerlendirme yapılarak, tüzèl kişiliğı olsun ya da olmasın davalı re'sen belirlenecektir.

Davanın hasım gösterilmeden, ya da yanlış hasım gösterilerek açılması durumunda, davacı tarafından yapılmış olan bu yanlışlığın davanın ilk inceleme aşamasında veya yargılamanın daha sonraki aşamasında tespit edilse dahi idari yargı yerince düzeltilmesi gerekir. İdari yargı yeri, bu yanlışlığı düzeltmek için

¹⁹⁵ Candan, a.g.e., s. 568.

¹⁹⁶ Kaplan, G. (2008). *İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler*. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.2008/2, s.23,54.

¹⁹⁷ Ulusoy, A. (2012). *Ankara Barosu – Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu*. Ankara: ARCS Ofset Matbaacılık, s.25.

¹⁹⁸ Kaplan, G., a.g.m., s. 41.

hasım düzeltme kararı alır ve bu kararı dava dilekçesi ile birlikte davalıya, bilgi edinmesi için de davacıya gönderir. Hasım düzeltme kararlarına karşı temyiz veya itiraz yoluna gidilemez.¹⁹⁹ Aslında idari yargı açısından dava dilekçesinde davanın doğru hasımla açılmamasının bir ehemmiyeti bulunmamaktadır. Dava yanlış hasımla açılabilirse bile mahkeme kendiliğinden yani tarafların talebi olmaksızın doğru hasmı tespit edip hasım düzeltme kararı alacaktır. Yani davacı açısından böyle bir durumda hak kaybı söz konusu değildir.

İmar planı değişikliklerine karşı açılacak davalarda husumetin uygulamayı yapan idareye yöneltilmesi gerekmektedir. Örneğin plan değişikliğini belediye yapmış ise hasım konumuna belediye, bakanlık yapmış ise hasım konumunda bakanlık alınacaktır. Bazı durumlarda ise birden fazla idare hasım konumuna alınabilmektedir. Örneğin; uygulama imar planı değişiklikleri ilçe belediyelerince kabul edildikten sonra büyükşehir belediyeleri tarafından kabul edildiğinden böyle durumlarda her iki idarenin de hasım konumuna alınması gerekmektedir. Dava dosyalarının yanlış veya eksik hasımla tekemmül ettirilmesi yargılama sürecinin gereksiz yere uzamasına, yargılama giderlerinin gereksiz olarak artmasına, delillerin eksik kalmasına, işlemi yapan idarenin savunma hakkının kısıtlanmasına sebep olmasının yanında, bu şekilde verilen kararlar temyiz merciince husumet yönünden bozulmaktadır.

Danıştay'ca verilen bir kararda;²⁰⁰ 2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanunu'nun 15 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendinde davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin mahkemece tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edileceğinin hükme bağlandığı, olayda ise ıslah imar planının iptali istemiyle açılan davada planı hazırlayan, onay için ilçe belediyesine gönderen, daha sonra da önemli bir takım değişiklikler yaparak planı kabul eden İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hasım mevkiine alınması suretiyle anılan belediyeye savunma hakkı tanınmadan mahkemece işin esasının incelendiği gerekçesiyle ilk derece mahkemesi kararı bozulmuştur.

¹⁹⁹ Gözübüyük, A. Ş. (1996). *İdari Yargılama Usulü*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 378.

²⁰⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 25.03.1997 tarih ve E: 1996/1035, K:1997/1565 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

6.4. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Açılacak Davalarda Dava Dilekçelerinde Bulunması Gereken Hususlar

6.4.1. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3 üncü maddesine uygunluk

İYUK'un 3 üncü maddesinde dava dilekçesinin düzenlenme usulü ve dilekçede yer alması gereken hususlar belirtilmiştir. Buna göre idari davalar; dava dilekçeleri Danıştay Başkanlığı'na ya da yetkili idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmalıdır. Bölge idare mahkemeleri hiçbir davaya ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakmadığı için bu mahkemelere hitaben yazılmış olan dilekçelerle dava açılmaz.²⁰¹ Bu şekilde idare mahkemesine hitaben yazılması gerekirken sehven bölge idare mehkemesine hitaben düzenlenen dava dilekçeleri hak kaybına sebep olmayıp dilekçeler anılan eksiklik giderilmek üzere idare mahkemelerince reddedilmektedir. Dava dilekçelerinde; tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri ile gerçek kişilere ait Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı deliller, davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktarın gösterilmesi, dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklendikten sonra dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf (davalı) sayısından bir fazla olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

İmar planı değişikliklerine karşı idari yargı mercilerinde açılacak iptal davalarında, davanın konusunu oluşturan ve davacının menfaatini ihlal eden işlem(ler) tartışmaya mahal bırakılmayacak şekilde açık ve net olarak gösterilmelidir. Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nde²⁰² açılan bir davada, bu mahkemece; uyuşmazlık konusu taşınmaza ilişkin hangi imar planının iptali isteniyor ise, bu planın kabulüne dair meclis kararının tarih ve sayısı, imar uygulamasının iptali isteniyor ise, uygulamanın yapılmasına ilişkin encümen kararının tarih ve sayısı,

²⁰¹ Erkut, C., Soybay, S. (2001) *Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar*, (Beşinci Baskı), İstanbul: Beta Basım Yayım, s. 258.

²⁰² Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nin 06.10.2010 tarih ve E:2010/1311, K:2010/1332 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

ya da her iki işlemin iptali isteniyor ise, her iki işlemin tarih ve sayısı belirtilerek, tebliğ ya da öğrenme tarihleri de gösterilerek, şayet imar planı değişikliği talebinin reddi işleminin iptali isteniyor ise, değişiklik talebinin reddine ilişkin belediye meclisi kararının tarih ve sayısı belirtilerek, bu kararın tebliğ tarihi de gösterilmek suretiyle, davanın konusunun açık ve net olarak ortaya konulduğu yeni bir dilekçe ile davanın yenilenmesi gerektiğinden bahisle, aynı mahkemenin bir başka kararında ise,²⁰³ uyuşmazlık konusu taşınmazla ilgili olarak yapılan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği ile 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinden hangisinin iptalinin istenildiği noktasında tereddüte düşüldüğünden bahisle dava dilekçesinin reddine karar verilmiştir. Mahkemeler davacının talebiyle bağlı olduğu için başlangıçta iptali istenen işlem ya da işlemlerin eksiksiz olarak dilekçede belirtilmesi aslında davacıların daha sonra hak kaybına uğramaması yönünden de önemlidir.

Yukarıda değinilen İYUK'un 3 üncü maddesinde belirtilen ve dilekçede yer alması gereken kuralların mahkemelerce çok sert olarak yorumlandığı söylenemez. Uygulamada, dava dilekçesinin ikinci nüshasının eksik olduğu durumlarda dilekçenin fotokopisinin çekilmek suretiyle yargılamaya devam edilmekte, idari işlemin dosyaya ibraz edilmediği ya da tebliğ tarihinin belirtilmediği durumlarda, bu eksikliklerin ara kararı ile taraflardan giderilmesine çalışılmaktadır. Dilekçe eklerinden tebliğ tarihi anlaşılıyorsa veya işlem tarihi ile davanın açıldığı tarih arasında zaten dava açma süresi olan altmış günden daha az bir süre geçmişse dilekçenin reddi yoluna gidilmemektedir.

Dava dilekçelerinde, davacılar tarafından terditli talepte bulunulması mümkün olmadığı gibi idari işlem niteliğinde karar verilmesi sonucunu doğuran bir taleple dava açılması da mümkün değildir. Örneğin; davacılar, "1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin iptalini istiyorum, eğer bu talebim kabul edilmezse, 1/1000 ölçekli uygulama imar planını değişikliğinin iptalini istiyorum" şeklinde terditli bir talepte bulunamayacağı gibi, işlemin iptali istemine yer verilmeksizin "1/1000 ölçekli uygulama imar planında konut alanı olarak ayrılan taşınmazın ticari alana çevrilmesini istiyorum" şeklinde, idari işlem niteliğinden yargı kararı verilmesi

²⁰³ Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nin 28.12.2012 tarih ve E:2012/1382, K:2012/1713 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

sonucunu doğuran bir plan değişikliği talebiyle dava açamaz. Yine davacılar tarafından herhangi bir planı değişikliği nedeniyle açılacak iptal ve/veya tam yargı davalarında tazmini istenen maddi ve manevi tazminat tutarına dava dilekçesinde Türk Lirası cinsinden yer verilmelidir. Aksi halde dava dilekçeleri eksiklik giderilmek üzere reddedilecektir.

Bir düzenleyici işlemin uygulanma işlemine karşı dava açılırken, eğer amaçlanan şey, genel düzenleyici işlem ile getirilen hususu ortadan kaldırmak ise, o zaman düzenleyici işlemin de dava konusu edilmesi gerekir. Yine bir inşaat ruhsatına karşı dava açılırken esas iptali istenen, hakkı ve menfaati ihlal eden ya da inşaat ruhsatının istenilmeyen şekilde oluşumuna dayanak olan imar planı ise, imar planına karşı dava açma süresi geçirilmiş olsa bile, imar planının da dava konusuna dahil edilmesi gerekir. Aksi halde dava açma ile elde edilmek istenilen sonuca ulaşılması mümkün değildir.²⁰⁴ Burada dikkat edilmesi gereken husus, davanın mahkemece kabul edilmesi durumunda, davacının dava açmakla amaçladığı hukuksal tatmine ulaşması başka bir deyişle hak ve menfaatini ihlal eden durumun ortadan kaldırması için dava dilekçesinde, iptalini istediği işlemi tereddüte yer vermeyecek şekilde açıkça ifade etmesi ve doğru olarak belirlemesi gerektiridir.

Örnek vermek gerekirse, bir davacı mülkiyet hakkını ihlal eden bir imar planına karşı dava açmak istiyorsa, iptalini isteyeceği imar planına yönelik işlemi dava açmadan önce çok iyi tespit edip dava konusu etmelidir. Eğer davacının iptalini istediği imar planı davanın açıldığı tarih itibariyle idarece tesis edilen yeni bir imar planı ile yürürlükten kaldırılmış veya imar planı değişikliği yapılmak suretiyle davacının durumunda farklı bir değişikliğe gidilmişse, bu durumda eski imar planının dava konusu edilmesinin davacı açısından zaman ve masraf kaybı olmaktan ziyade bir anlamı olmayacağı gibi ilk aşamada dava konusu etmediği yeni imar planı veya plan değişikliği yönünden de dava açma süresinin kaçırılması ihtimali doğacaktır.

²⁰⁴ Ergen, C. (2009). *İmar Davaları Rehberi*. Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 69.

6.4.2. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5 inci maddesine uygunluk

İdari yargıda her idari işleme karşı ayrı ayrı dilekçelerle dava açılması yönündeki esas kuralının istisnası İYUK'un 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin 1 inci fıkrasında birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açma şartları gösterilmiştir. Buna göre aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebep, sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilmektedir. İdare Mahkemesince verilecek kararlardan biri diğerini etkiliyorsa, ya da birden fazla işlem için karar verilebilmesi için hepsinin birlikte değerlendirilmesi hem hukuken hem de usul ekonomisi açısından faydalı olacaksa, aralarında maddi ve hukuki bağıllığın bulunduğu kabul edilerek birden fazla işlemin birlikte dava konusu edilmesi imkanı tanınmıştır.

İmar planı ve değişiklikleri ile bu planlara dayalı tesis edilen alt ölçekli planlar, uygulama işlemleri birlikte dava konusu edilebilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, birden fazla idare mahkemesinin veya idare mahkemesiyle birlikte Danıştay'ın görev alanına giren işlemlere karşı tek dilekçeyle dava açılması durumudur. Somutlaştırmak gerekirse; Danıştayın görevine giren bir çevre düzeni planı ile idare mahkemesinin görev alanına giren nazım ve uygulama planlarına karşı tek dilekçe ile idare mahkemesinde dava açılması durumunda, aralarında maddi ve hukuki yönden bağıllık olan bu işlemler birlikte görülebilirse de, çevre düzeni planı Danıştay'ın görev alanına girdiğinden ilk aşamada bu işlem açısından 5 inci madde uyarınca dilekçe ret kararı verildikten sonra, görev ret kararı verilmek suretiyle dava dosyası Danıştay'a gönderilecektir. Aksi halde mahkemenin görevine girmeyen bir uyuşmazlıkla ilgili olarak karar vermesi söz konusu olur ki, bu da bozma sebebi olarak kabul edilmektedir.

İYUK'un 5 inci maddesinin 2 nci fıkrasında birden fazla kişinin tek dilekçe ile dava açabilme hali düzenlenmiştir. Buna göre birden fazla kişinin ortak dilekçe ile dava açabilmesi için davacıların hak ve menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebebin aynı olması gerekmektedir. Örneğin, 1/1000 ölçekli bir uygulama planı değişikliği ile birden fazla kişinin hisseli olarak malik oldukları taşınmazlarının konut alanından yeşil alana çevrilmesine

yönelik işleme karşı, anılan şahıslarca tek dilekçe ile dava açabilecektir. Bununla birlikte, 1/1000 ölçekli bir imar planı değişikliği ile planın etki alanında kalan bir çok kişinin menfaatinin ihlal edilmesi söz konusu olsa da, bu kişilerin hak ve menfaatlerinde iştirak bulunmadığı durumlarda tek dilekçe ile dava açılması söz konusu olamaz.

6.5. İmar Planı Değişiklikleri ile İlgili Uyuşmazlıklarda Hukuka Aykırılık Sebepleri

6.5.1. Yetki yönünden hukuka aykırılık

İdari işlem, belli bir hukukî sonucu doğurmaya yönelik bir irade açıklamasıdır.²⁰⁵ Bu işlemler ancak anayasa ve kanunların yetkili kıldığı bazı idari makamlar ve kamu görevlilerince yapılabilir. İdare adına faaliyet yapmakla görevlendirilen kamu görevlilerinin işgal ettikleri makamlara bağlı olarak kullandıkları güç ve otoriteye yetki denir.²⁰⁶ Kamu hizmeti yürütülürken kullanılan, karar alma ve işlem yapabilme yetkisi iki anlama gelmektedir. Birinci anlamda yetki idarenin görev alanını ve hukuki olanağını ifade etmektedir. Anayasanın 123 üncü maddesinin 1 inci fıkrasına göre, idarenin görevleri kanunla düzenlenir. Dolayısıyla idare ancak kanunlarda kendisine bırakılmış alanlarda faaliyet gösterebilecektir. İdare, Anayasa'nın ve kanunların başka devlet organlarına, örneğin yasama ve yargıya bıraktığı alanlarda idari karar alamayacaktır. İkinci ve daha dar anlamda yetki ise, Anayasa ve kanunların İdareye bıraktığı alanlarda alınacak idari kararların veya yapılacak işlemlerin hangi idare makam ve organlarca yapılabileceğini veya alınabileceğini ifade etmektedir.²⁰⁷

Yasal olarak belirli bir makama verilmiş bulunan karar alma yetkisi, yalnızca o

²⁰⁵ Gözler, *a.g.e.*, s. 635.

²⁰⁶ Akyılmaz, B. (2000). *İdari Usul İlkeleri Uyarınca İdari İşlemin Yapılış Usulü*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 101.

²⁰⁷ Günday, *a.g.e.*, s. 134.

makam tarafından kullanılmalıdır aksi halde tesis edilen işlem yetki yönünden hukuka aykırı olur. İdari karar alma yetkisi bir kanuna dayandığından, bu yetkiye sahip kılınmış bir makam veya görevlinin yetkisini bir başka makam veya görevliye devretmesi kural olarak mümkün değildir. Yasada açıkça düzenlenmeyen bir konuda yetki devri yapılması durumunda, karar alma yetkisini düzenleyen kanun hükmü, yetkiyi devreden idari makam veya görevli tarafından değiştirilmiş olur. Bu nedenle yetki devri istisnaidir ve ancak kanunlarda açıkça belirtilen hallerde ve açıkça öngörülen işlem ve kararlar için mümkündür.²⁰⁸ Yetki devri yapacak kamu kurum ve personeli tarafından, kanunda yetki devrine izin verilen istisnai durumlarda, hangi konularda ve hangi idari işlemlerin tesisine ilişkin olarak kime yetki devri yapıldığı açık ve net bir şekilde ifade edilerek yapılmalıdır. Örnek vermek gerekirse; kanunla belediye başkanına verilen personeli atama veya inşaat ruhsatı verme yetkisi, ancak söz konusu işlemler belirtilmek ve kime devredildiği açıkça ifade edilmek üzere yapılacaktır.

İmar Kanunu'nun 8 inci maddesinde; belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yaptırılacağı ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planların ise valiliklerce yaptırılacağı ve valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe gireceği, onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerinde aynı usule tabi olduğu düzenlenmiştir.

Anılan Kanunun 8 inci maddesi hükümleri doğrultusunda, yerel yönetim birimleri arasında plan yapma yetkisinin kullanılacağı coğrafi alan konusunda çıkan anlaşmazlıklar çözümlenmektedir. Anılan maddeyle, genel olarak imar planlarında yetkili yönetim birimleri belediyeler ve valilikler olarak belirlenirken, bu yönetim birimlerinin yetki sınırları da “belediye ve mücavir alan sınırlarında” denilerek bu alanlarda imar planı yapma yetkisinin belediyelerde bu sınırların dışında valiliklerde olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle maddede belirtilen sınırların dışında yetki kullanılması mümkün değildir.

²⁰⁸ Günday, *a.g.e.*, s. 140.

Mahalli planlama ile ilgili işlemleri yapmaya, kararları almaya yetkili makam ya da merciler, imar ve yerel yönetim mevzuatında ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.²⁰⁹ Dolayısıyla imar ve yerel yönetim mevzuatında düzenlenen bu yetki kurallarına aykırı olarak tesis edilen plan ve plan değişiklikleri yetki yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Danıştay 6 ncı Dairesi'nin bir kararında;²¹⁰ İmar Kanununda, imar planlarının yapılması hususunda ilgili idarenin yetkisinin yer yönünden sınırlandırıldığı, belediyelerin kendi sınırları dışında, bir başka belediye sınırlarındaki alanları kapsayacak biçimde imar planı yapmalarının mümkün olmadığı, dolayısıyla, Keçiören Belediyesinin, Yenimahalle Belediyesi sınırlarındaki bir alanı da kapsayacak biçimde yaptığı uyuşmazlık konusu imar planında yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararını bozmuştur. Bu şekildeki dava konusu işlemin yetki yönünden iptal edildiği kararlarda, yüksek mahkeme veya ilk derece mahkemelerince uyuşmazlığın esasına yönelik bir değerlendirme yapılmayıp sadece şekil yönünden bir yargısal denetim yapılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinin (c) bendinde belediyelerin görev ve yetkileri düzenlenmiş ve belediyelerin imar planlarını görüşme ve onaylama yetkisi ile il çevre düzeni planını kabul etme görev ve yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. Dolayısıyla, arazisi 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında belediye hizmet alanında kalan bir kişinin, söz konusu parselin imar planı değişikliği yapılarak mevcut kullanım kararından çıkarılarak konut ya da ticaret alanı olarak ayrılması talebiyle yaptığı başvurunun belediye meclisince değerlendirilip bir karar verilmesi gerekir. Söz konusu başvurunun belediye encümeni, belediye başkanlığı, imar ve şehircilik müdürlüğü gibi yetkisiz birimlerce reddine yönelik işlem, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinin (c) bendinde belirtilen yetki kuralına aykırı olacaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak

²⁰⁹ Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri*, s. 77.

²¹⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 16.03.2004 tarih ve E:2002/5591, K:2004/1595 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek yetkisi büyükşehir belediyesinin görev yetkileri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine planlama açısından daha geniş yetkiler verilmiştir. Bununla birlikte, kanun metninde tanınan büyükşehir belediyesinin planı değiştirme yetkisinin hangi hallerde kullanılacağı ve ilçe belediyelerinin yapılan bu değişiklikler karşısında ne gibi yollara başvurabileceği düzenlenmemiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin planı reddetme yetkisinden de bahsedilmemiştir. Bu durum ise uygulamada yetki uyuşmazlıkları çıkmasına sebep olmaktadır.

Konuya yönelik bir uyuşmazlıkta, Erzurum Yakutiye İlçe Belediye Meclisinin yapmış olduğu 1/1000 ölçekli plan değişikliğinin Erzurum Büyükşehir Belediye Meclisince reddedilmesine yönelik işlemin iptali istemiyle Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nde açılan davada,²¹¹ mahkemece, 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediye meclisine, ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları reddetme yetkisi verilmediğinden bahisle Erzurum Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin dava konusu işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptal kararı verilmiştir. Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay'ca,²¹² mevzuatta büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyesinin hazırlayacağı 1/1000 ölçekli uygulama imar planını aynen veya değiştirerek onama yetkisi verildiğinden, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği isteminin kabulüne ilişkin ilçe belediye meclisi kararının kaldırılarak sözü edilen plan değişikliği isteminin reddine karar verilmesinin de büyükşehir belediyesine tanınan yetkinin kapsamında olduğu, diğer bir anlatımla, değiştirerek onama yetkisinin, plan değişikliği isteminin kabulüne yönelik ilçe belediye meclis kararının reddini de içerdiği gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

²¹¹ Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nin 30/12/2010 tarih ve E:2010/938, K:2010/1820 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

²¹² Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 13.02.2014 tarih ve E:2011/2585, K:2014/1042 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

Aslında 5216 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde yer verilen “aynen veya değiştirerek onaylamak” ifadesi son derece açıktır. Mevzuatta ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından kabul edilen imar planlarını ve bu planlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylamak yetkisi büyükşehir belediye meclisine verildiğinden aynen ve değiştirerek onaylamak yetkisinin aynı zamanda reddetme yetkisini de içerdiği şeklindeki Danıştay 6 ncı Dairesi yorumuna katılmak zordur. Kanun koyucu reddetme yetkisini madde metnine koymamak suretiyle böyle bir amacının bulunmadığını göstermiştir.

İmar planlarının, yeterliliği haiz olan müellifler tarafından kanun ve yönetmelik hükümlerine göre gerekli teknik araştırmalar yapılarak hazırlanması zorunlu olduğundan, imar planı değişikliğinin de yetkili plan müellifince hazırlanması zorunludur. Yalnız bu müellifin ilk planı hazırlayan müellif olup olmayacağı noktasında mevzuatta bağlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla plan değişikliklerinde, yetkili herhangi bir müellifin bu işi yapabileceği kabul edilmelidir. İmar planı değişikliklerinde değiştirilen planda olduğu gibi işlemin gerekçesini ortaya koyan açıklama raporuna da yer verilmesi gerekmektedir.

Yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca idari işlemi tesis eden makamın, kanunda değişiklik yapma konusunda başkaca bir hüküm öngörülmemişse söz konusu işlemin değiştirilmesi konusunda da aynı usullerle yetkili olduğu kabul edilir.²¹³ Bir idari işlemi tesis etmeye yetkili kılınan idari merci bu işlemi kaldırma, geri alma ve değiştirme yetkisine de sahiptir. Aslında bu ilke yargısal içtihatlarla oluşturulmuştur. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8 inci maddesinde, nazım ve uygulama imar planlarının, belediye sınırları içinde ilgili belediyelerce yaptırıldıktan sonra belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlarda ise valiliklerin yetkili olduğu düzenlenmiştir. Söz konusu maddede değinilen usul ve şekil kuralları imar planı değişiklikleri açısından da aynen uygulanacaktır.

²¹³ Ulu, G. (2012). *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Ankara: Seçkin Yayınları, s. 214.

6.5.2. Şekil yönünden hukuka aykırılık

Devletin tüm işlemlerinde olduğu gibi idari işlemler belli şekil kurallarına uyularak yapılmalıdır. Şekil, bir idari işlemin esaslı unsurunu oluşturur. Özel hukuk işlemlerinde çıkar duygusunun hakim olduğu bireyler için kural olarak şekil serbestisi ilkesi geçerli iken, idari işlemlerde kişisel çıkar duygularına yer yoktur. Bu nedenle, bu tür işlemlerde ihmallere ve ihtiyatsızlıklara daha çok rastlanır. İşte idari işlemi yapacak olan kamu görevlisini işlemin sonuçları hakkında daha iyi düşünmeye sevk edebilmek için, idari işlemin belli bir biçimde ve belli usuller izlenerek yapılması zorunludur.²¹⁴

Şekil ve usul unsuru, bir idari işlemin hukukça geçerlik kazanması için başından itibaren uyulması zorunlu formaliteleri, yapılan hazırlıkları, araştırmaları, tasarrufu üst merci ve kurulların aşamalı incelemelerinden geçirerek tamamlamayı içerir.²¹⁵ İdari işlem ve kararlar kanun yahut kanuna dayalı çıkartılmış idari düzenleyici işlemlerde belirlenmiş şekil kuralına uygun olarak yapılmaktadır. Bu durum ilgililer açısından hukuki güvence sağlanmaktadır. Bu nedenle yasa ve idari düzenlemelerle belirlenen şekil ve usul kurallarına uyulmaması, o işlem ya da kararın hukuken sakatlanmasına neden olur. Diğer yandan asli ve tali şekil noksanlığı ayırımından tali şekil noksanlıklarının imar planları açısından örneği yoksa da, imar planları açısından tüm şekil ve usul kuralları işlemin sıhhati açısından büyük öneme sahiptir.²¹⁶

İdari işlemlerin kurulmasında uyulması gereken usul ve şekil kurallarına uyulmaması halinde, ortada bir "usul sakatlığı" var demektir. Usul ve/veya şekil, idari işlemin beş temel ögesinden birisini oluşturduğundan, şekil veya usul bakımından sakatlığı olan idari işlem de sakattır, hukuka aykırıdır.²¹⁷ Bir idari işlemin yapılması için öngörülen şekil ve usul kurallarına, o işlemin geri alınmasında, kaldırılmasında, değiştirilmesinde veya düzeltilmesinde de uyulması zorunludur. Dolayısıyla imar planların yapılması için öngörülmüş olan şekil ve usul

²¹⁴ Günday, *a.g.e.*, s. 143.

²¹⁵ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 147.

²¹⁶ Canbazoglu, K., Ayaydin, D. (2011). *İmar Planlarının Yargısal Denetimi*. TBBD. S. 2011/94, s. 310.

²¹⁷ Zabunoğlu, K. Y. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara; Yetkin Yayınevi, C. 1., s. 347.

kurallarına, o planın değiştirilmesi esnasında uyulmaması, şekil yönünden hukuka aykırılık sebebini ortaya çıkaracaktır.

Belediye meclisi toplantı ve karar nisabına uygun olarak imar planlamasına ilişkin karar almalıdır. Keza üyelerin imzalarının eksik olmaması gerekir. Aksi takdirde kurul kararına ilişkin irade (kollektif işlem) oluşmaz.²¹⁸ Danıştay;²¹⁹ imar planı değişikliğinin görüşüldüğü belediye meclisi toplantısında karar yeter sayısına ulaşamaması nedeniyle planın kabulü yolunda geçerli bir karar oluşmadığından bahisle, imar planı değişikliği kabul edildiği yolunda tesis edilen dava konusu işlemlerin iptali gerektiğine, başka bir kararında da;²²⁰ dava konusu nazım imar planı değişikliği ile uyuşmazlık konusu taşınmazın belediye hizmet alanı olan fonksiyonunun sağlık tesis alanı olarak değiştirildiği, ancak üzerinde belediye hizmet binası bulunan taşınmaz için plan değişikliği yapılırken ilgili yatırımcı kuruluş olan davacı belediyeden görüş alınmadığı gerekçesiyle 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin şekil yönünden sakat olduğuna ve iptali gerektiğine karar vermiştir.

6.5.3. Sebep yönünden hukuka aykırılık

İdari işlemin sebebi idari makam tarafından yapılan idari işlemin doğru ya da yanlış, hukuka uygun ya da aykırı, savunulabilir ya da savunulamaz olduğuna bakılmaksızın, idari işleme temel teşkil eden mülhaza ve düşünceleri ifade eder.²²¹ Tüm idari işlemler kendilerinden önce var olan ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir sebebe dayanmak zorundadır. Bu anlamda, bir idari işlemin sebebi o idari işlemten önce gelen, idareyi o işlemi yapmaya sevk eden ve nesnel hukuk kurallarınca belirlenmiş bulunan bir etkidir. İdari işlemin temel amacı kamu yararının sağlanmasıdır. O halde, bir idari işlemin tesis edilmesi için, kamu yararının gerçekleşmesine elverişli ve kabul edilebilir bir nedenin varlığı gereklidir. İdari işlemler de ancak böyle bir nedenin varlığı halinde

²¹⁸ Sancakdar, *a.g.e.*, s. 200.

²¹⁹ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 16.03.2009 tarih ve E:2008/11602, K:2009/2498 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

²²⁰ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 09.11.2010 tarih ve E:2010/6594, K:2010/10274 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

²²¹ Akyılmaz, *a.g.e.*, s. 199.

yapıldıklarında, kendilerinden beklenen amacı gerçekleştirebilecektir.²²²

İdari işlemlerin gerekçeli olmasını yasalar her zaman şart koşturmakla birlikte, gerekçe idarenin soruna eğildiğinin en güçlü kanıtıdır. Yönetilenlerin gözünde hakka saygıyı simgeler. Ayrıca, uygulanan işlemin haklılığı iddiasında olan idarenin ortaya koyacağı açık ve inandırıcı gerekçe, anlaşmazlığı bir idari davaya dönüştürmekten de ilgilileri alıkoyabilir.²²³ İşlemin sebep unsurunun gösterilmesi bazı durumlarda idarenin o işlemi tesis ettiği esnadaki samimiyetinin bir nevi belgesi mahiyetinde olmaktadır.

TC Anayasası'nın 2 nci maddesinde belirtilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin temel özelliklerinden olan "Hukuk Devleti" ilkesi, vatandaşlarına hukuk güvenliğini sağlayan, idarenin hukuka bağlılığını amaç edinen, buna karşılık kamu gücünün sınırsız, ölçüsüz ve keyfi kullanılmasını önleyen en önemli unsurlardan biridir. Üstün kamu kudretine sahip idarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin icrası sırasında keyfi, ölçüsüz, mevzuata ve hukuka aykırı olarak hareket etme ihtimaline binaen, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, Anayasanın 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu hükmüne yer verilmiştir. Anayasa ile güvence altına alınan hukuk devleti ilkesi karşısında, idarenin yargısal denetim yapılmasını ortadan kaldıracak ya da bu denetimin yapılmasını imkansız kılacak işlem ve eylemlerde bulunması mümkün değildir. Bir işlemin ya da eylemin tesisi sırasında söz konusu olayın daha sonra yargı mercileri önünde yargısal denetimini sağlayacak tüm fiziki delil ve belgelerin idarece muhafaza edilmesi gerektiği gibi idarelerce bireyler üzerinde hak ve menfaat ihlali sonucu doğurma ihtimali olan tüm bireysel ve düzenleyici işlemlerinde sebeplerin somut ve açık olarak ifade edilmesi gerekmektedir. Bu husus hak arama hürriyeti açısından da son derece önemlidir.

İlk derece mahkemesince verilen bir iptal kararını gerekçeli olarak onayan Danıştay 14 üncü Dairesi'nce,²²⁴ idari işlemlerin kanuni dayanağının olması "Kanuni idare" ilkesinin sonucudur. Bu sebeple, idarenin kanuni dayanağı

²²² Günday, *a.g.e.*, s. 152.

²²³ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 49.

²²⁴ Danıştay 14 üncü Dairesi'nin 08.10.2015 tarih ve E:2014/162, K:2015/7346 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

bulunmayan bir yetkiyi kullanması olanaklı değildir. Öte yandan, dayanılan kanun maddesinin idari işlemde belirtilmesi de "Kanuni idare" ilkesi açısından bir gereklilik olduğu gibi, idarenin yargısal denetimi yapılırken kanuna uygun hareket edip etmediğinin, ilgili kanun maddesinde yer alan usul ve esaslara uyulup uyulmadığının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Olayda, anılan taşınmazda bulunan işyerinin kaldırılmasına yönelik olarak Erzurum Büyükşehir Belediye Encümeni tarafından dava konusu karar alınmış ise de, bu kararda işyerinin hangi mevzuat uyarınca kaldırılacağına açık biçimde ifade edilmediği anlaşılmış olup, söz konusu taşınmaz üzerindeki işyerinin bir kısmının imar planında yola, bir kısmının ise yeşil alana isabet ettiğinden bahisle kaldırılmasına yönelik olarak tesis edilen Erzurum Büyükşehir Belediye Encümeni kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.

İdari işlemlerin sebepleri idarelerce daha çok kamu yararı, kamu güvenliği gibi sınırları belirsiz kavramlar üzerinden belirlenmektedir. Her ne kadar idarelerin tesis ettiği işlemlerin sebep ve gerekçelerini ortaya koyması zorunluluğuna yönelik yürürlükteki mevzuatta açık bir hüküm bulunmamakla birlikte işlemin yargı mercileri önüne gelmesi durumunda idare işlemin somut gerekçelerini ve yasal dayanaklarını ortaya koymak zorundadır. Uygulamada idari yargı mercilerince verilen kararlarda, işlemin yasal dayanaklarının belirtilmemesi ya da işlemin sebep unsuruna değinilmemesi tek başına hukuka aykırılık gerekçesi olarak görülmemekteyse de, Danıştay 14 üncü Dairesi yukarıda değinilen kararı ile, idari işlemin hangi mevzuat hükümleri doğrultusunda tesis edildiğinin belirtilmemesinin tek başına söz konusu işlemi sakatlayacağına hükmederek, konuya yönelik olarak yargısal denetimin yapılması noktasında emsal ve radikal bir karar aldığını söyleyebiliriz.

İmar planında değişiklik yapılmasının sebebi, değişiklik yapılmasını gerektiren ve haklı kılan durumların varlığıdır. Ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar, eski planın uygulanamaması gibi durumlarda plan değişikliği için gösterilen sebebin hukuka uygun ve gerçek olması gerekmektedir.²²⁵ İdarelerce plan değişiklikleri yapılırken, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanması zorunludur. Dlayısıyla imar planı değişikliği sebeplerini plan açıklama raporlarında görebiliriz. Plan açıklama raporları plan notlarıyla birlikte bir bütün

²²⁵ Sancakdar, *a.g.e.*, s. 201.

olduğundan idareye plan yapımına yönelten etkenler burada ayrıntılı olarak yer almaktadır. Plan açıklama raporunda, planın türü, kapsamı, amacı hedefleri, stratejiler gibi bir çok hususta açıklamalara yer verilmektedir.

Danıştay'a göre;²²⁶ planlama sürecinin en önemli aşamalarından ilkinin oluşturan evre, planlama alanına ilişkin olarak planın ayrılmaz bir parçası olan plan raporunun hazırlanmasıdır. Plan raporunda hazırlanacak plana altlık oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri toplanarak, analiz ve sentez çalışmalarına ilişkin verilerin toplanması bu raporun temel girdilerini oluşturur. Planlama raporunun yetersiz, eksik verilerle hazırlanması, içeriğinin son derece sınırlı olması, herhangi bir analiz ve sentez çalışmasını içermemesi gibi durumlarda böyle bir raporun temel alınarak planlama çalışmalarına geçilmesi planlama sürecinin başından sakat başladığını gösterir. Burada Danıştay plan raporunun hazırlanmasını tek başına yeterli görmeyip bu raporun yetersiz olarak hazırlanmasının ilgili planlamayı başından itibaren sebep yönünden hukuka aykırı hale getireceği gerekçesiyle planın bu haliyle tûmden iptaline karar vermiştir.

İdari yargı mercilerince bir plan değişikliğinin sebep unsurunun yerinde olup olmadığının denetimi çoğu zaman teknik bir incelemeyi zorunlu kıldığından, plan değişikliğinin sebep yönünden hukuka uygun olarak tesis edilip edilmediği hususunun tespiti, konusunda uzman bilirkişi heyeti ile mahallinde yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda yapılmaktadır.

6.5.4. Konu yönünden hukuka aykırılık

İdari işlemlerin en belirgin özelliği, yetkililerin tek yanlı iradeleri ile kişilerin, yerlerin ve eşyanın hukuki durumlarında yenilik ve değişiklik yapmalarıdır.²²⁷ Bir idari işlemin konusu, onun ortaya koyduğu maddi ve hukuki sonuçtur. İdari işlemin

²²⁶ Danıştay 6 ncı Dairesi'nin 02.03.2015 tarih ve E:2011/2209, K:2015/1141 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

²²⁷ Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası. s. 413.

sebeup unsuru ile konu unsuru arasında çok sıkı bir bağ vardır. ²²⁸ İdari işlemin unsurları açısından, konu unsurunun belirlenmesi en kolaylarından biri gibi görünse de, çoğu kez sebep unsuru ile karıştırılması nedeniyle aslında karmaşıktır.

Sebeup bir idari işlemle varılacak sonucu birlikte getirmektedir. Örnek vererek konuyu somutlaştırmak gerekirse; sebeup emeklilik için aranan yasal koşulların gerçekleşmiş olması ise, idari işlemin, konusu da ilgilinin emekli statüsüne geçirilmesi olacaktır. İmar planına göre resmi yapı için ayrılmış bir yerin kamulaştırılmasına gidilebilir. Ancak karşılığı peşin ödenmeyen veya önceden gerçekleştirilmesi zorunlu yasal koşullara uyulmadan taşınmaza el konulmuşsa, bir sebeup - sonuç uyumsuzluğu ortaya çıkacaktır. İdarenin sebeup bakımından işlemi yerinde de olsa sonuç hukuka aykırıdır. Anayasal ve yasal kurallar hatalı biçimde uygulandığından kamulaştırma işlemi konu bakımından sakatlanmış olacaktır. ²²⁹

İmar planlarının hangi konuları kapsayacağı İmar Kanunu'nda ve planlamaya ilişkin olarak hazırlanan yönetmeliklerde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla imar planları ve değişiklikleri imar mevzuatında belirtilen konuları gerçekleştirmek amacıyla yapılmazlarsa, konu unsuru yönünden hukuka aykırılığı söz konusu olacaktır. Üst ölçekli imar planlarında belirtilen konu unsuru bu plana dayalı olarak hazırlanan alt ölçekli imar planları için önemli olduğundan alt ölçekli imar planlarının üst ölçekli imar planlarının konu unsurunu ihlal etmeden hazırlanması gerekir. Örneğin, üst ölçekli bir planla belirlenmiş olan bir yeşil alanın alt ölçekli bir imar planıyla aynı bölgede eşdeğer bir alan ayrılmadan değiştirilmesi ve ortadan kaldırılması mümkün değildir. Bununla birlikte alt ölçekli imar planıyla üst ölçekli imar planından daha fazla yeşil alan öngörülmesi durumunda ise kamu yararı noktasından olaya bakıldığında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

²²⁸ Onar, S. S. (1966). *İdare Hukuku'nun Umumî Esasları*. (Üçüncü Baskı). C.1. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, s.311,313.

²²⁹ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 60.

6.5.5. Maksat yönünden hukuka aykırılık

İdari işlemlerin maksat yönünden denetimi, idare hukukunda ve idari yargıda en çok tartışılan ve tartışılmaya devam eden unsurlardan biridir.²³⁰ Maksat kanun koyucunun idari işlem ile ulaşmaya çalıştığı, o işlemten beklediği nihai sonuçtur. İdari işlemler idari fonksiyonun yerine getirilmesi için yapıldıklarına ve idari fonksiyon toplumsal gereksinimlerin karşılanması suretiyle kamu yararının gerçekleşmesine yönelik bulunduğu göre, idari işlemlerin amacı da kamu yararının sağlanmasıdır. Bu anlamda kamu yararı, tüm idari işlemler için genel ve değişmez nitelikte bir amaçtır.²³¹

Kamu yararının nerede başladığına ve ne olduğuna, nasıl somutlaştığına karar verme yetkisi, Türk anayasal ve pozitif hukuk düzenine göre asli kural koyma yetkisine sahip bulunan Yasama organındadır. Bu bakımdan da kanun koyucunun idareye bir görev ve buna bağlı yetki vererek o alanda işlem yapmasını isterken hangi amacın gerçekleştirilmesini düşündüğü ve istediğine bakılarak kamu yararının nasıl somutlaştığı yorum yoluyla bulunabilir. Kamu yararının ne olduğunu belirlemek yetkisi Yasama'nın ise, bir uyuşmazlık durumunda ilke ve kuralları yorumlayarak kamu yararının ne olduğu, nerede başlayıp nerede bittiğini belirleme görev ve yetkisi de Yargı'nındır.²³²

Kamu yararı yerine, kişisel, siyasal, öç alma gibi saiklerle hareket edilerek tesis edilen işlemler ise hukuka aykırı olacaktır. Tüm idari işlemler açısından asıl ulaşılması gereken sonuç olan kamu yararı, imar planı değişiklikleri tesis edilirken de göz önünde bulundurulmalıdır. Belli bir gurubun, zümrenin ya da kişisel çıkarların ön planda olduğu imar planı değişiklikleri yapılamaz. Böyle bir uygulamaya gidilmesi uyuşmazlığın yargı mercileri önüne getirilmesi durumunda işlemin maksat yönünden hukuka aykırı olması sonucunu doğuracaktır.

Davacı tarafından, taşınmazın imar planında park ve yeşil alan ayrılmış olması nedeniyle arazisinin kamulaştırılması kamulaştırılmayacaksa yeşil alan ve park

²³⁰ Yenice, Esin, *a.g.e.*, s. 62.

²³¹ Günday, *a.g.e.*, s. 160.

²³² Özay, *a.g.e.*, s. 421.

kullanımından çıkarılarak eski haline çevrilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine yönelik belediye meclis kararının iptali istemiyle Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nde açılan davada bu mahkemece,²³³ 1/1000 ölçekli uygulama imar planında yeşil alan (park) olarak ayrılan dava konusu taşınmazın 1/5000 ölçekli nazım imar planında da yeşil alan (park) olarak ayrıldığı, yeşil alan (park) olarak ayrılan davacının taşınmazının yanında imar planında yoğun bir nüfus yoğunluğunun öngörüldüğü, söz konusu sosyal tesis alanının ortadan kaldırılması, küçültülmesi ya da yerinin değiştirilmesine ilişkin mevzuatta bir zorunluluk bulunmadığı, onaylı imar planında bölgesel olarak belirlenmiş olan yeşil alanın kaldırılmasının plan ana kararlarını, sürekliliğini ve bütünlüğünü bozacağı anlaşıldığından, dava konusu işlemin; davacının imar planında yeşil alan olarak ayrılan taşınmazını kapsayan alanda imar plan tadilatı yapılarak, bu alanın eski haline çevrilmesi isteminin reddine ilişkin kısmında kamu yararına ve şehircilik ilkelerine ve hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Burada mahkeme davacının taşınmazının yeşil alan ve park kullanımından çıkarılmasına yönelik plan değişikliği talebini kamu yararı karşısında hukuki görmemiştir. Öte yandan aynı kararda, davacının taşınmazının 1993 tarihli meclis kararıyla yeşil alan ve park alanı olarak belirlenmesine rağmen aradan geçen 21 yıl içinde kamulaştırılmaması nedeniyle mülkiyet hakkının ihlali edildiği sonucuna varılarak, söz konusu taşınmazın gecikmeksizin kamulaştırılması gerektiği yönünde hüküm kurulmuştur.

İmar planlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamakta ise de, plan ve plana dayalı uygulama işlemleri ile, kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengenin ortadan kaldırılarak bireylerin mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirilmesi, sınırlamayı aşan ve mülkiyet hakkının özüne dokunan bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Bahsi geçen Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi kararı ile, kamu yararının sağlanması maksadıyla yeşil alanın kaldırılması hukuken yerinde görülmemişse de, davacıların mülkiyet hakkının idarece 21 yıldır karşılıksız olarak ihlal edilmesi nedeniyle taşınmazın gecikmeksizin kamulaştırılması gerektiği yönünde kurulan hüküm, Hukuk Devleti

²³³ Erzurum 1 inci İdare Mahkemesi'nin 04.04.2014 tarih ve E:2013/825, K:2014/306 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

ilkesi ve bireylerin mülkiyet hakkının korunması açısından yerinde olmuştur.

İmar planlarının, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerdeki 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 yolları bulmak, insan, toplum ve 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 korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek, 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 planları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili tüm toplumu ilgilendiren konular göz önüne alınmak suretiyle hazırlanması gerektiği, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca²³⁴ belirtilmiştir.

İşte bu kararda ayrıntılı olarak değinilen imar planların amaçlarına, planlara hakim olan ilkelere, planlama esaslarına imar planı değişikliklerinde de uyulması zorunludur. İmar planı değişikliği hangi ölçekte olursa olsun, değiştirdiği imar planlarıyla aynı usul ve esaslara tabidir. Dolayısıyla plan değişikliği yapılırken plan bütünlüğünün bozulmaması şart olduğundan üst ölçekli planlarla getirilen tüm kurallara ve esaslara dikkat edilmelidir.

Ankara 2 nci İdare Mahkemesi'nce²³⁵ verilen bir kararda; bilirkişi raporuna da değinilmek suretiyle, uyuşmazlık konusu imar planı değişikliği ve plan notları değişikliği ile, açık ve yeşil alan planlama ve tasarım ölçütlerinin göz ardı edildiği ve Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı'nda ticari birimlerin sayısının artışına neden olduğu, dava konusu plan değişikliğinin parsel bazında ve planlama kararlarının sürekliliğini ve bütünlüğünü dikkate almadan yapıldığı, ayrıca plan değişikliğindeki nesnel, bilimsel temelin tam olarak anlaşılamadığı, bu nedenle yapılan değişikliğin rastlantısal bir alan kullanım değişikliği olarak görülebileceği ve

²³⁴ Danıştay İDDK'nin 18.03.2013 tarih ve E:2012/2659, K:2013/929 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

²³⁵ Ankara 2 nci İdare Mahkemesi'nin 22.05.2014 tarih ve E:2013/445, K:2014/624 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

şehircilik ilkeleri ile planlama esaslarına, plan değişikliği esasları ve imar mevzuatı açısından uygun bir yaklaşım olmadığı, söz konusu plan değişikliği ile parselle özel koşullar getirildiği gerekçeleriyle plan bütünlüğünü bozacak şekilde ve parsel ölçeğinde özel düzenleme içeren plan değişikliği yapılmasında kamu yararına şehircilik ilkeleri, planlama esaslarına uygunluk bulunmadığı belirtilmiştir.

Danıştay imar planı değişikliklerinin yapılış amacı olarak kamu yararının varlığına o kadar riayet etmektedir ki, temyiz aşamasında davacıların davasından feragat etmesini bile kamu yararı kriterini esas alarak değerlendirmeye almamaktadır.

Danıştay'a göre;²³⁶ 2577 sayılı Yasanın 31 inci maddesinin idari davalarda feragat istemleri üzerine Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümlerinin uygulanacağını hükme bağladığı, ancak anılan yollama hükmünün, idari davaların nitelikleri dikkate alınarak ve idari dava türleriyle bağdaştığı ölçüde uygulanabileceği açıktır. İdari dava türlerinden olan iptal davaları; bireysel hakkı ihlal eden, somut, subjektif nitelikteki idari işlemlere veya ortada herhangi bir hak ihlali olmaksızın bireyin menfaat ilgisinin kurulabildiği çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren idari işlemlere karşı açılabilir. Bireysel hakkın ihlaline dayanmayan, kamu yararını yakından ilgilendiren konularda açılan iptal davaları, objektif ve soyut nitelikte olup bütünüyle kamu yararını amaçlamaktadır. Dolayısıyla iptal davalarında feragat isteminin de kamu yararı ölçütü kullanılarak karara bağlanması gerekmektedir. Bireysel menfaat ihlaline dayanan iptal davalarında davacının herhangi bir kısıtlama olmaksızın davasından feragat edebileceğinde duraksama bulunmamaktadır. Buna karşılık belde veya semt sakini sıfatıyla açılan iptal davalarında kamu yararı ölçütü mutlak olduğundan, bu davalarda mahkemece verilen ve işlemin hukuka ve kamu yararına aykırı olduğunu belirleyen iptal veya yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlardan sonra davacının davadan feragat etmesi düşünülemez.

2577 sayılı İYUK'un 31 inci maddesi ile göndermede bulunulan 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun yerine yürürlüğe giren, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 307 nci maddesinde feragat, davacının talep sonucundan kısmen veya tamamen vazgeçmesi olarak tanımlanmış, 309 uncu

²³⁶ Danıştay İDDK'nun 04.11.2010 tarih ve E: 2010/935, K: 2010/1484 sayılı kararı. (yayınlanmamıştır.)

maddesinde feragat beyanının dilekçe ile veya yargılama sırasında sözlü olarak yapılacağı, 311 inci maddesinde ise, feragatin kesin bir hükmün hukuki sonuçlarını doğuracağı düzenlenmiştir.

Bu hükümlere rağmen Yüksek Mahkeme, 2577 sayılı Yasanın 31 inci maddesinde feragata yönelik yapılan atfın idari davaların nitelikleri dikkate alınarak ve idari dava türleriyle bağdaştığı ölçüde uygulanabileceğine karar vermiştir. Mahkemeye böyle bir yorum yapmaya iten etken ise aslında, düzenleyici işlem niteliğindeki imar planı değişikliklerinin kamu yararının sağlanması amacını taşımasıdır. Bazı durumlarda ise, artıniyetli davacılar planlamaya yönelik iptal davalarını bir rant unsuru olarak kullanmakta, istediklerini elde ettiklerinde ise dava hangi aşamada olursa olsun kamu menfaatini düşünmeden davadan feragat etmektedir. Bu nedenle, Danıştay'ca haklı olarak davacıların doğrudan kendi taşınmazına yönelik olmayan yani imar planının ya da değişikliğinin bütününe yönelik bulunduğu anlaşılan istemlerinin iptal davasının objektif niteliği ve kamu yararının amaçlanması karşısında feragatin kabul edilmesinin mümkün olmadığı belirtilerek, söz konusu plan değişikliğine dair işlemlerin yargısal denetim dışında tutulması engellenmeye çalışılmaktadır.



7. SONUÇ

İmar planlarının toplumların sosyal ekonomik ve fiziksel gelişimine bağlı olarak zaman içerisinde yetersiz kalmasından dolayı zorunlu hallerde yapılan imar planı değişiklikleri ile, imar planlarında olduğu gibi, planın çizdiği sınırlar içerisinde arazisi bulunan kişilerin mülkiyet hakkının ihlal edilmesi söz konusu olabilmektedir. Anayasa'nın 35 inci maddesinde değinilen; mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı yönündeki emredici hüküm, imar planı değişiklikleri ve uygulamaları ile getirilen mülkiyet sınırlandırmaların yasal dayanağını teşkil etmektedir. Bu düzenlemeye göre kısıtlamalar ancak kamu yararı amacıyla yapılabilir. Planlara ilişkin uyuşmazlıklar hakkında idari yargı organlarıncı verilen son kararlarda, mülkiyet hakkının korunmasına yönelik cesur kararlar alınabilmektedir.

Demokratik bir devlette idari yargı, kişi hak ve özgürlüklerini korumak, yetki aşımını ve sapmalarını yaptırımla karşılayarak, keyfiliği önlemekle yükümlüdür. Bu özellik, idari yargıyı idari hizmet ve faaliyetlerin hukuka ve kanuna uygunluğunun denetçisi haline getirmektedir.²³⁷ İdari yargı bunu yaparken ne idarenin tarafında, ne de bireylerin tarafından olacaktır. Yeri geldiğinde ise çatışan kamu yararları arasında en doğru olanı objektif olarak ortaya koyacaktır.

Kamu yararı, şehircilik ilkeleri, planlama esasları gibi unsurlar plan değişikliklerinin yargılamasında referans alınan temel ölçütler olmakla birlikte, bu üstünlüğün her durumda kabul edilmesi gerektiğini söylemek mümkün değildir. Bu ilke ve esaslara uygunluğun, temel hak ve özgürlüklerle karşılaşmasında, bir adım önde olması gereken, hak ve özgürlükler olmalıdır. Diğer taraftan, plan değişiklikleri ile mülkiyet hakkının sınırlandırılması, salt temel hak ve özgürlükler bağlamında hukuka aykırılık sebebi olmayacaktır. Kamu yararı ise, son derece muğlak bir kavramı ifade etmektedir. Hemen hemen Devleti temsil eden tüm kurumlar yasama, yürütme, yargı organları dahil bu ifadeye sıklıkla değinmekte ise de, içeriğini tam olarak tespit etmek mümkün olmadığından idarelerin salt kamu

²³⁷ Yayla, Y. (2000). *İdari Yargılamanın Özelliği*; İnan Kıraç 'a Armağan, Ankara: GÜ Yayınları, s. 345.

yararı amacıyla bir planı değiştirdiği şeklindeki savunması tek başına o işlemin hukuki olduğu sonucunu doğurmayacaktır.

Bu noktada idareler imar planı değişiklikleri hazırlarken, kendisini bu işlemleri yapmaya sevk eden sebepleri, plan açıklama raporlarında tüm bilimsel dayanaklarıyla birlikte ortaya koymalıdır. Zaten mevzuat gereği yapılması gereken böyle bir uygulamayla, imar planı değişikliklerinin bilimsel gerekçelerini inceleme imkanı sunulan bireylerce anılan plan değişikliği gerekçelerin inandırıcı ve mevzuata uygun olduğu sonucuna varılması yani hukuken tatmin olması halinde yargı mercilerine başvuru yapılmasına da gerek duyulmayacaktır. Diğer taraftan, konunun yargı mercileri önüne getirilmesi halinde de, idarenin kamu yararının temini maksadıyla gösterdiği bu samimiyeti hem yargıçlar ve hem de bilirkişi heyetince somut olarak daha rahat bir şekilde görölüp, yargısal denetim daha etkin olacaktır.

İmar planı değişiklikleri yasal mevzuat gereği olarak aleni olmak zorundadır. Uygulamada bu aleniyet imar planlarının mevzuatta belirtilen kurumların kendi bünyesi içinde 30 günlük ilan edilmesi ile sağlanmaktadır. Ancak bu şekilde kanunun ifade ettiği aleniyetin sağlandığını söylemek çok zordur. Çünkü çoğu zaman vatandaşlar imar planı değişikliğinden tesis edilmesinden yıllar sonra uygulama işlemleriyle birlikte plandan haberdar olmaktadır. Böyle hallerde İYUK hükmü gereği düzenleyici işleme ve bireysel işleme karşi birlikte dava açılabilieceği yönündeki kural gereği dava açma süresi yönünden bir hak kaybı söz konusu olmamakla beraber işlem üzerinden yıllar geçmesi nedeniyle bazı sıkıntılı durumlar ortaya çıkmaktadır.

İmar planı değişiklikleri ve uygulama işlemlerinin işlemin tesis edildiği tarihten uzun bir süre geçtikten sonra idari yargı yerleri tarafından iptali durumunda önemli ölçüde zaman ve masraf kaybı yaşanmaktadır. Öte yandan böyle durumlarda mülkiyet hakkının geriye dönüşümünde de sorunlar söz konusu olmaktadır.

İdari yargı merciinde davaya konu edilen imar planı değişikliğinin iptal edilmesi durumunda, iptal hükmünün gereği olarak plan ilk yapıldığı andan itibaren hukuken ortadan kalkacağından buna bağlı olarak bir çok sorun ortaya çıkmaktadır.

Yapıldığı andan iptal edildiği ana kadar hukuka uygunluk varsayımından yararlanan imar planı değişikliği ile hukuk alanında birçok kişi açısından kazanımlar söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla plan değişikliğinin tesis edildiği andan itibaren en kısa zamanda ilgililerinin bilgisine sunulmasının bir çok faydası bulunmaktadır. Teknolojinin zirve yaptığı çağımızda imar planı değişikliklerinin her yönüyle kişilerin bilgisine, incelemesine sunulmasının ve tebliğ edilmesinin zor olduğu söylenemez.

Gerek imar planı değişikliklerini yürürlüğe koyan idareler, gerek bu planlarının etkisi altındaki kalan bireyler ve diğer idareler, gerekse bunlar arasında uyuşmazlık çıkması durumunda olaya müdahil olan ve uyuşmazlığı çözüme kavuşturan yargı mercileri açısından son derece teknik ve karmaşık hususlar ve kurallar içeren ve devamlı olarak değiştirilen imar planları, sağlıklı kentleşme için çok önemli olduğundan, kanun koyucu tarafından artık miadını doldurmuş olan ve 1985 yılında yürürlüğe girmesine rağmen aradan geçen yaklaşık 40 yıllık süreçte yapılan değişikliklerle ayakta tutulmaya çalışılan İmar Kanununun yerine yeni ve modern bir kanunun kabul edilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Öte yandan, imar planlarının yargısal denetimi idare mahkemesi ve Danıştay tarafından yerine getirilmektedir. Bölge İdare Mahkemelerinin de yürütmenin durdurulması istemli dosyalar için sınırlı olmak üzere yürütmenin durdurulmasına dair kararlara karşı itiraz aşamasında denetim yetkisi bulunmaktadır. İmar planlarının yargısal denetimine temyiz ve ilk derece mahkemesi olarak bakma yetkisine haiz Danıştay 6 ncı Dairesi bu konuda ihtisas mahkemesi olarak görev yapmakta ise de, ilk derece mahkemesi olarak uyuşmazlıkları inceleyen idare mahkemelerinin bu konuda ihtisas mahkemesi olmaması başka bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü planların idari davaya konu olması durumunda ilk derece mahkemesi olarak davaya bakacak olan idare mahkemeleri hakimlerinin bu alanda yeterince uzmanlaşmadan verecekleri hatalı veya eksik kararlar hem zaman hem de masraf kaybına neden olmaktadır.

Yargısal denetim yapılırken uyuşmazlığın teknik bilgiyi gerektirdiği zorunlu durumlarda ise mahkeme bilirkişi kurumuna başvurmaktadır. İmar planlarına ilişkin dosyaların büyük çoğunluğunda mahkemelerce kendiliğinden keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verilmektedir. Bilirkişi heyetinin oluşturulması

da son derece zor bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Çoğu üniversitelerde şehir ve bölge planlama bölümünün bulunmaması nedeniyle ehil bilirkişi kurulu seçmek oldukça zordur. Bunun yanında henüz idare mahkemeleri ülkemizin bütün illerinde olmadığı için idare mahkemelerinin bulunmadığı iller açısından da keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına yönelik süreç fiziki yetersizlik nedeniyle daha uzun sürmekte, bu ise ister istemez yargılamanın uzamasına, yargılama giderlerinin artmasına sebep olmaktadır.

Bu nedenle idari yargı organlarında iş yükünün azaltılmasına yönelik tedbirlerin yanında, bilirkişi kurumuna yönelik olarak yetersizlikleri çözücü mahiyette tedbirler alınması bu kapsamda resmi bilirkişi müessesesine geçilmesi, idare mahkemelerinin ülkenin tüm illerine yayılması ve özellikle büyük şehirlerde imar planları konusunda uzmanlaşmış mahkemelerin kurulması, diğer mahkemelerde görev yapan hakimler için ise meslek öncesinde ve meslek içinde imar konusunda kaliteli ve nitelikli meslek içi eğitim verilmesi yönünde tedbirlerin alınması, yargılamanın hızlanmasını ve hukuka daha uygun kararların verilmesini sağlayacaktır.

ZAMANLAMA

Planlanan Tarih

Literatür Taraması	01.01.2013-01.06.2013
Verilerin Toplanması	01.06.2013-12.12.2013
Birinci Bölümün Yazılması	12.12.2013-06.06.2014
İkinci Bölümün Yazılması	06.06.2014-09.09.2014
Üçüncü Bölümün Yazılması	09.09.2014-31.12.2014

KAYNAKÇA

- Abacioğlu, M. (2012). Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması.(Dokuzuncu Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akış, E. (1998). Belediyenin İmar Planını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları. Belediye Dergisi. C. 4, S. 8.
- Akyılmaz, B. (2000). İdari Usul İlkeleri Uyarınca İdari İşlemin Yapılış Usulü. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2014). Türk İdare Hukuku. (Beşinci Baskı). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Altıntaş, Y. (2007). İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları İle Çözüm Yolları. Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Altundiş, M. (2007). İdari Yargıda Dava Açma Ehliyeti. TBBD. S.69.
- Artukmaç, S. (1979). Türk İmar Hukuku. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aslan, Z., Berk, K. (2005). İdare Hukuku ve İdari Yargıya İlişkin Temel Kanunlar. (Üçüncü Baskı) İstanbul: Alfa Yayınları.
- Atar, Y. (2002). Türk Anayasa Hukuku. (İkinci Bası) Konya: Mimoza Yayınları.
- Atay, E. E. (2009). İdare Hukuku. (İkinci Baskı). Turhan Kitabevi.
- Azrak, Ü. (1993). Hukuk Devleti, İdare Hukuku ve Danıştay, II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri. Ankara: Danıştay Yayınları.
- Azrak, Ü. (2002 18-19 Ocak). Kamu Yararı Kavramı ve Planlama. TMMOB Mimarlar Odası, Ulusal Fiziki Planlama Seminerlerinde sunuldu, Ankara.
- Bal, B. (2010). İdari Bir İşlem Türü Olarak İmar Planı. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Bal, E. (2006). İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri. Web:<http://www.spo.org.tr>. adresinden 10.10.2014 tarihinde alınmıştır.
- Canbazoğlu, K., Ayaydın, D. (2011). İmar Planlarının Yargısal Denetimi. TBBD. S. 2011/94.

- Candan, T. (2006). Açıklamalı İdari Yargılama Usul Kanunu. (İkinci Baskı). Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Çağlayan, R. (2001). İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması. (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çeçener, H. B. (2000). İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar. İstanbul:TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Yayını.
- Çelik, K. (2006). Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi. Ankara: Devran Matbaacılık.
- Çelikkol, H. (1985). İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet. AD. Ankara: S.3.
- Çırakman, E. (1976). İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler; İdari Davalarda Süre. Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları. C. 1.
- Çolak, İ. N. (2011). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Duman, İ. H. (2012). Açıklamalı-İçtihatlı İnşaat Hukuku. (Dördüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Duran, L. (1982). İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Erdoğan, M. (2001). Anayasal Demokrasi. (Dördüncü Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ergen, C. (2006). Arazi ve Arsa Düzenlemeleri, (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ergen, C. (2009). Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ergen, C. (2009). İmar Davaları Rehberi. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Erkut, C. (1990). İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği. Ankara: Danıştay Matbaası.
- Erkut, C., Soybay, S. (2001). Anayasa ve İdari Yargılama Hukukuna İlişkin Kanunlar, (Beşinci Baskı), İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Erkün, S. (1999). Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri. İstanbul:Yapı Endüstri Merkezi Yayınları.
- Ersoy, M. İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi. Web: <http://www.melihersoy.com.tr> adresinden 02.12.2014 tarihinde alınmıştır.
- Ersoy, M. (2005). Türkiye’de Kent Planlamasının Güncel Sorunları. 9 uncu Ulusal Halk Sağlığı Günleri Kongresi Bildiri Özet Kitabı. Ankara.
- Görmez, K. (2001). Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları. GÜİİBF Dergisi, S. 2.

- Gözler, K., Kaplan G. (2014). Kısa İdare Hukuku. Bursa: Ekin Yayın.
- Gözler, K. (2003). İdare Hukuku. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, Cilt 1.
- Gözübüyük, A.Ş., Tan T. (2011). İdare Hukuku. (Sekizinci Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (1996). İdari Yargılama Usulü. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, İ. (2014). Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı. Ankara Barosu Dergisi, 2014/2.
- Gülan, A. (1999). Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Gülan, A. (2000). Conseil d’Etat’ın Kamu Yararı Kavramına Yaklaşımı, 2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu. Ankara: Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No.59.
- Günday, M. (2011). İdare Hukuku, (Onuncu Baskı) Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, T. (1965). Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri. Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Işıklar, C. (2011). İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usûlü. TAAD. C.1,Yıl:2, S:6.
- Işıklar, C. (2012). 659 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Sonrası İdari Yargıda Husumete İlişkin Esaslar. TAAD. Yıl:3, S.10.
- İnceoğlu, S., Boyar, O., Karan, U., Akbulut, O., Öncü, G., Tokuzlu, L. (2013). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa. Ankara: Şen Matbaa.
- Kalabalık, H. (2013). İmar Hukuku Dersleri. (Beşinci Baskı). Sakarya: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2011). İdari Yargılama Usulü Hukuku, (Dördüncü Baskı). Konya: Sayram Yayınları.
- Karadavut, E. (2008). İmar Planı Değişikliklerinin Plan Bütünlüğüne Etkilerinin İncelenmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü. Samsun.
- Karavelioğlu, C. (2001). İdari Yargılama Usulü Kanunu. (Beşinci Baskı). Cilt 2., Karavelioğlu C. (2002). İmar Kanunu 18. Madde Uygulaması. Ankara: Anıl Matbaa ve Ciltevi.
- Karavelioğlu, C. (2004). İmar İhale İdari Dava Ansiklopedik Sözlük. Sözkese Matbaacılık.
- Kaplan, G. (2008). İdari Yargıda Ehliyet ve Husumet Sorunu Üzerine Düşünceler. Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2008/2.

- Keleş, R., Mengi, A., (2014). İmar Hukukuna Giriş. (İkinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R., (1976). Kentbilim İlkeleri. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Keleş, R. (1990). Kentleşme Politikası. Ankara: İmge Kitabevi.
- Koçak, H., Beyaz, M. (2007). İmar Uygulamaları. (Üçüncü Baskı). Ankara: Özkan Matbaacılık.
- Kulak, C. S. (2007). İdari İşlemlerde Gerekçe. Web: <http://www.turkhukuksitesi.com.tr>. adresinden 13.11.2014 tarihinde alınmıştır.
- Kuru, B., Aslan, R., Yılmaz, E. (2011). Medeni Usul Hukuku. (Yirmi İkinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Mat, H., Yangın, Y., Ünal, N. (2008). 101 Soru 101 Cevapta İmar İşlemleri Arsa ve Arazi Düzenlemeleri İtiraz ve Dava Yolları Yapı, Gayrimenkul ve Değerleme İşlemleri. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Oğurlu, Y. (2003). İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). İdare Hukuku'nun Umumî Esasları. (Üçüncü Baskı). C.1. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Orta, E. (2006). İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Oytan, T. (1999). İptal Davalarında İdari Yargı Denetiminin İlke ve Kuralları. Ankara: Ankara Açık Cezaevi Matbaası.
- Özay, İ. (2002). Günışığında Yönetim. İstanbul: Alfa Basım Yayımları.
- Özbudun, E. (2002). Türk Anayasa Hukuku. (Yedinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, A. (2011). İmar Planlarında Hiyerarşi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara
- Özkaya, E. (1997). İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Sancakdar, O. (1996). Belediyenin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası. Ankara: YetkinYayınları.
- Sarıca, Y. (1949). İdari Davalar. İstanbul: İÜHF Yayınları, C. 1.
- Şahin, Y. (2011). Kentleşme Polikası. (İkinci Baskı). Trabzon: Murathan Yayınevi.
- Tekeli, İ. (2010). Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- Tekinsoy, A. M.(2008). İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, ABD; Yıl:66, S.2, Bahar 2008.
- Tazegöl, İ. (2012). 6352 Sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yolu İle İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun İle İdari Yargıda Yargının Etkinleştirilmesi Ve Yargılama Sürecinin Hızlandırılmasına Yönelik Yapılan Değişikliklerin Analizi. İstanbul Barosu Dergisi. S.6. Yıl: Kasım-Aralık 2012.
- Turgut, T. (1970). İdari İşlemin Geri Alınması. Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Ulusoy, A. (2012). Ankara Barosu–Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 30. Yılında İdari Yargı Sempozyumu. Ankara: ARCS Ofset Matbaacılık.
- Ulu, G. (2012). İdari İşlemin Yetki Unsuru. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Uyanık, A. (2003). İdari Yargıda İptal Davalarının Değerlendirilmesi. Mevzuat Dergisi. S.6.
- Ünal, Y. (2008). Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırlıklı İncelemesi. Ankara. Yetkin Yayınları.
- Ünal, Y. (2003). Türk Şehir Planlama Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ünal, Y. (1999). Türk Hukukunda Plan Türleri, Planlar Sıradüzeni, Planlamada Yetki ve Büyükşehir Belediyelerinde Planlamalar, Galatasaray Üniversitesi Yerinden Yönetim Metropolitan Alanda Kentsel Yönetişim Uluslararası Sempozyumunda sunuldu, İstanbul.
- Yaşar, N. H. (2008). İmar Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yaşar, N. H. (2014). İdare Hukuku. İstanbul: Ada Ofset Matbaacılık.
- Yavuz, F., Keleş, R., Geray, C. (1978). Şehircilik. Ankara: Ankara Üniversitesi Yayını.
- Yayla, Y. (2000). İdari Yargılamanın Özelliği; İnan Kırac 'a Armağan, Ankara: GÜ Yayınları.
- Yayla, Y. (2009). İdare Hukuku. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Yayla, Y. (1975). Şehir Planlamasının Başlıca Meseleleri ve İstanbul Örneği. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Yenice, K., Esin, Y. (1983). Açıklamalı- İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, Ankara: Arısan Matbaacılık.

Yıldırım, K. M., Barışcan, N. (2013, 28-30 Kasım). İmar Planı Uygulamaları ve Yapılaşma Politikaları. TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumunda sunuldu, İzmir.

Yıldız, F. (2009). İmar Bilgisi. (Beşinci Baskı). Ankara: Nobel Yayın.

Yılmaz, E. (2008). Usul Ekonomisi. AÜHFD. C.57. S.1.

Yılmaz, M. (2002). İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Yücel, Ü. (2003). Türk Şehir Planlama Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.

Zabunoğlu, K. Y. (2012). İdare Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınevi, C.1.



ÖZGEÇMİŞ**Kişisel Bilgiler**

Soyadı, adı : UZUN, Mustafa
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri: 08.03.1980
Medeni hali : Evli
Telefon : 0 533 277 2012
Faks :
e-mail : mustafauzun1302@gmail.com

**Eğitim Derecesi****Okul/Program****Mezuniyet yılı**

Yüksek lisans

Gazi Üniversitesi

Devam Ediyor

Lisans

Ankara Üniversitesi / Hukuk
Bölümü

2004

Lise

Hoca Ahmet Yesevi Lisesi

1998

İş Deneyimi, Yıl**Çalıştığı Yer****Görev**

2005- devam ediyor

Erzurum 1 inci İdare
Mahkemesi

Hakim

Yabancı Dili

İngilizce

Hobiler:

Tenis, Kayak, Futbol, Kitap okuma,

