

BÖLÜM 11

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ

Seren ŞAHİN¹

GİRİŞ

Türkiye köklü bir geçmişe sahip olması nedeniyle çok eski yerleşim yerlerine ve farklı stillerde yapılmış yapılara ev sahipliği yapan bir ülkedir. Ancak bu zenginlik beraberinde bazı yapılaşma sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Bu sorunlara ek olarak cumhuriyet dönemiyle beraber sanayileşme adımları atılmış ve toplumun sosyo-ekonomik yapısı yeniden tesis edilmeye başlanmıştır. Bu süreç her ne kadar Türkiye'nin modernleşme sürecinin bir parçası olsa dahi sanayi bölgelerinin büyük şehirlere ve lojistik anlamda ulaşımın daha kolay yapılabilir alanlara planlanması köyden kente göçü arttırmıştır. Köyden kente göçün plansız bir şekilde ilerleyişi büyük şehirlerde ve sanayii bölgelerindeki kentleşmeyi hızlandırmıştır. Ancak bu hızlı kentleşme ne yazık ki planlı olmadığı için büyük şehirlerde imar problemlerine yol açmıştır. İmar izni olmayan bölgelere yapının yapılması, gecekonduların inşa edilmesi bu dönemde artarak devam etmiştir. Elbette belirli bir imar planı olmadan alelade inşa edilmiş yapılar çarpık kentleşmeyi arttırmış, bunun sonucu olarak altyapı ve ulaşım da problemler yaşanmasına neden olmuştur. Bir dönem bu sorun fark edilmiş ve bu sorunla başa çıkmak maksatlı olarak İmar ve İskân Bakanlığı dahi kurulmuştur. Ancak bu bakanlık da Türkiye'de dönemsel olarak siyasi malzeme olarak kullanıldığı bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. İmara uygun olmayan ve imar izni bulunmayan yerlere yapılan gecekondulara “tapu tahsis belgesi” verilmiştir. Böylece imara aykırı şekilde yapılmış bu yapılar halk nezdinde aykırılıktan çıkmıştır. Nitekim sorunun fark edildiği ilk dönemlerden itibaren çeşitli imar planı uygulamalarına gidilmiş olsa da Türkiye'de bürokrasinin ağır aksak işleyişi ve sürekli değişikliklere uğrayan imar planlarıyla birlikte belediye meclisleri, bakanlıklar ve mahkemeler imar ile ilgili anlaşmazlıkların sürekli olarak tartışıldığı yerler olarak karşımıza çıkmaktadır. 06.02.2023 tarihinde Türkiye'de gerçekleşen Kahramanmaraş merkezli 7.7 ve 7.6 büyüklüğündeki iki deprem bu sorunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Bu nedenden ötürü çalışmamızda “İmar Planı Değişiklikleri ve Yargısal Denetimleri” üzerinde incelemelerde bulunulacaktır.

¹ Av., İstanbul Kültür Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku AD., serensahin2507@gmail.com

İMAR PLANLARI TÜRLERİ

Üst Ölçekli Planlar

Ülke Planı

Ülke planının tanımı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin (mülga) değişik 13'üncü maddesi gereğince İller Bankası Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan Teknik Şartname'de yapılmıştır. Buna göre; 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 plan” dır.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, ülke planı fiziki bir plandan ziyade, sosyo-ekonomik bir plandır ve daha çok ülke kalkınma planlarını ifade etmektedir. Ülke planının bunu ifade etmesi, bana göre, imar planı hiyerarşisinde dikkate alınmayacağı anlamına gelmemelidir. Aksine planlar bir bütündür ve şehrin planlanmasında sadece fiziki açıdan değil sosyo-ekonomik açıdan da ele alınması mühim bir konudur.

Bölge Planı

Bölge planı, ülke planının değinmediği ayrıntılara değinilen, yerel planlara bütün bir şekilde bakabilmeyi sağlayan, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesini sağlayan (Kalabalık, 2012), bölgeler arası kademeli ve dengeli kalkınmayı amaçlayan, bölgesel alanın kullanımı ve onun altyapısına dair karar ve yatırımları mekan ve zaman boyutunu göz önünde bulundurup saptayan; çevre düzeni ve imar planlarını koordine eden plandır. Dolayısıyla bölge planı ile, ülke kalkınma planından farklı olarak kalkınmanın coğrafi boyutu da dikkate alınmıştır. Buna ek olarak bölge planları ulusal politikalar ile yerel/mahalli ihtiyaçlar arasındaki denge ve koordineyi sağlamaktadır. Bölge planlarını kim yapar/onaylar sorusunun cevabı ise 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının görevlerini düzenleyen kısmının Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün görevlerini düzenleyen 394. Maddesindedir. Buna göre;

“(1) Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır: ... b) Bölgesel gelişme ulusal stratejisi, bölge planları ve stratejilerinin hazırlık çalışmalarını yapmak veya yaptırmak, bu belgelerin sektörel ve tematik politikalarla uyum ve tamamlayıcılığını sağlayacak tedbirler geliştirmek, ...”

Metropoliten İmar Planı

Metropoliten imar planının ne kanunda ne de yönetmelikte tanımına yer verilmiştir. Bununla beraber, 3194 sayılı İmar Kanunu “İmar Planlarında Bakanlığın Yetkisi” başlıklı m.9’da metropoliten imar planından bahsedilmiştir;

“Bakanlık gerekli görülen hallerde, .. , birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının, .. , ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkilidir.”

Metropoliten planı kapsayan alan genel olarak, yüksek nüfusa sahip büyük merkez ve çevresinde yine onunla sosyal ve ekonomik açıdan yoğun ilişkileri bulan şehir ve kasabalardan oluşan gelişmiş bir topluluğun bulunduğu (Melih, 2006) alandır. Danıştayın da bu konu hakkında tanım yaptığı bir kararı mevcuttur;

“İmar planlarının doğrudan doğruya uygulanabilmesi ya da ayrıntı gösterebilmesi, planlama işleminin özelliği nedeniyle mümkün olmayacağından, belirtilen bu çok yönlü sorunlar ve amaçlar saptanarak genel ilkeleri uyum içinde sağlayan ana gelişme kararlarını gösteren genel ve soyut bir -ilk- planın ortaya konulması, bundan sonra derece derece büyütülen ölçeklerde düzenlenen planlarda da ayrıntıya kadar inerek ana planın genel kararlarını uygulama ve hayata geçirmenin mümkün olabileceği açıktır. Daha büyük ölçekte düzenlenen ve ayrıntıları gösterme amacına yönelik planlarda ise daha küçük ölçeklerdeki planlarda öngörülme, hatta farklı kullanışların ortaya çıkabileceği tabiidir. Olayda ise, dava konusu edilen 1/25.000 ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarıyla uyumsuzluk gösterdiği bilrkişi raporunda belirtilen 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropoliten Alan Nazım imar planı yukarıda değinilen açıklamalarda sözü edilen genel, soyut, sadece ana kararları gösterebilen -ilk- plan niteliğindedir ve kapsadığı sınırlar ise; İstanbul Büyükşehir Bölgesidir.” (Danıştay 6. D., 17.11.1988 Tarih, E. 1988/1007, K. 1988/1362)

Yukarıda bahsettiğim maddeden de anlaşılacağı üzere, metropoliten imar planı yapma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına aittir. Büyükşehirlerin de her ne kadar yetkili olduğu tartışması kimi zaman gündeme gelse de Danıştay kararlarında da bakanlığın görevli olduğu vurgulanmaktadır. (Altıntaş, 2007)

Çevre Düzeni Planı

3194 sayılı İmar Kanunu m.5’te çevre düzeni planının bir tanımına yer verilmiştir. İlgili madde şu şekildedir:

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

Bu tanıma ek olarak Anayasa Mahkemesi de bir kararında şöyle bir tanıma yer vermiştir:

“Çevre düzeni planları, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen ve imar planlarının yapımında yol gösterici nitelikte olan hukuki belgelerdir. Bu planlar, imar planlarından farklı olarak belli bir yerleşim birimiyle sınırlı olmayıp bir veya birden fazla il sınırlarını kapsamaktadır.” (AYM, 29.11.2012 Tarih, E. 2011/100, K. 2012/191)

Yine 1 Nolu CBK’da tanımlanan görev ve yetkiler ışığında çevre düzeni planları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca yapılmaktadır.

Mekânsal Strateji Planı

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin 4.maddesinde mekânsal strateji planının tanımına yer verilmiştir:

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

Buna ek olarak İmar Kanunu’nun 5.maddesinde de yine mekânsal strateji planının tanımı benzer şekilde mevcuttur.

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında CBK m. 102 uyarınca mekânsal strateji planı yapım yetkisi Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne verilmiştir:

“Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkileri şunlardır: a) Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni

planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak ..”

ASIL İMAR PLANLARI

Nazım İmar Planı

Nazım imar planının tanımına İmar Kanunu m. 5’te yer verilmiştir:

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

Nazım imar planlarının, planın bir parçası olan nazım plan raporuna dayanılarak hazırlanması gerekmektedir ve dolayısıyla nazım imar planı yapılmadan önce nazım plan raporunun hazır olması gerekmektedir. Nazım imar planına ilişkin bilgileri açıklayan nazım plan raporunun bu kadar önemli kılan özelliği, planlanacak yeri planı gerçekleştirecek olan kişiye tanıtması, anlatmasıdır. Şehirlerin mevcut niteliklerini koruma altına almak, gelişmelerine fırsat vermek ancak bu şekilde mümkündür. (Kalabalık, 2012)

Uygulama İmar Planı

İmar Kanunu m. 5’te uygulama imar planının bir tanımına *“Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.”* denilerek yer verilmiştir.

İmar Kanunundaki tanımın daha da ayrıntılı hali ise Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m.4’te mevcuttur:

“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;

parşel büyüklükleri, parşel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı ... ifade eder.”

Uygulama imar planı adından da anlaşılacağı üzere, uygulamaya yöneliktir ve dolayısıyla en ayrıntılı ve detaylı bilgiyi içeren planlardır. Nazım imar planında bulunan şema/taslak şeklindeki kararların (koruma, kullanma yasaklama vb.) detaylandırılarak uygulanacak son hale getirilmesi ile uygulama imar planları oluşur (Orta, 2005). Gerçeğe en yakın ve ayrıntılı plan olan uygulama imar planının nazım imar planına aykırı olmaması gerekmektedir. Bu aşağıda detaylı anlatacağım plan hiyerarşisi ilkesinin bir sonucudur. Uygulamada bazı idarelerce nazım imar planı atlanıp direkt uygulama imar planı yapılsa da Danıştay nazım imar planı olmadan uygulama imar planının düzenlenemeyeceğine karar vermiştir (Ergen, 2009). Buna paralel olarak uygulama imar planındaki herhangi bir değişiklik de yine üst planlara uygun olmak ve aykırı olmamak durumundadır.

Tamamlayıcı ve Değiştirici İmar Planları

İlave (Ek) İmar Planı

Mevcutta bulunan imar planlarının günün ihtiyaçlarına cevap veremediği durumlarda hâlihazırda bulunan imar planına bitişik ve onun genel arazi kullanım kararları ile uyumlu ve paralel ve uyum içinde olarak hazırlanan ek planlardır. Mevcut imar planına kıyasla daha dar ve sınırlı bir alan için hazırlanmaktadır ve mevcuttaki planların devamı şeklindedir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m.25/2’de de hangi durumlarda ilave imar planına başvurulacağı belirtilmiştir. Şöyle ki;

“İmar planlarının ihtiyaca cevap veremediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak ilave imar planı yapılabilir.”

Mevzi İmar Planı

Mevzi imar planına, mevcuttaki planların nüfus yoğunluğu gibi nedenlerden dolayı yeterli olmaması veyahut bazı yerleşim alanlarının çeşitli amaçlarla (akaryakıt istasyonları, turizm, sanayi yapıları vs.) imara açılmasının gündeme gelmesi hallerinde ihtiyaç duyulur. Mevzi imar planı mevcutta bulunan planların sınırları içinde yapılamaz ve yürürlükteki planlar ile bütünleşmeyen planlardır.

Revizyon İmar Planı

Revizyon imar planları, mevcut planların artık ihtiyaçları karşılamadığı veyahut uygulama olanağının bulunmadığı hallerde planın tamamının veya bir parçasının üst kademe planlara uygun olarak yenilenmesini/revize edilmesini ifade etmektedir. Bu planlar halihazırda bulunan imar planlarını değiştirici niteliktedir. İlave (ek) veya mevzi imar planlarındaki gibi halihazırdaki plana bitişik veyahut bu planın ihtiyaçlara karşılık verememesi sebebiyle yeni alanlara ihtiyaç duyulması nedeniyle ayrı bir alana ilişkin olmayıp mevcut planın bazı gereksinimlere bağlı olarak yeniden ele alınıp revize edilmesi/değiştirilmesidir (Uzun, 2016).

Plan Değişikliği

İmar planları planlama ölçütlerine uygun olarak hazırlanmış olsalar da, birtakım hatalı öngörüler ve ihtimallere dayandığı için sapmalar meydana gelebilir ve çoğu zaman bu hatalar planlar uygulamaya konulduğunda gün yüzüne çıkmaktadır (Kalabalık, 2012). Zamanla onaylanan bu planlar günümüz ihtiyaçları karşısında yetersiz kalır ve kamu yararının veyahut bireysel hakların zarar görmesi halinde plan kararları ve kullanma fonksiyonunun tekrar ele alınır ve plan değişikliği gündeme gelir (Çolak, 2014).

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 26'da hangi hal ve koşullarda imar planı değişikliği yapılabileceğinden bahsetmiştir. Bu konunun ayrıntılarına aşağıda değinilecektir.

İMAR PLANLARINA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti ilkesi basitçe devletin hukuka olan bağlılığından bahseder ve hukukun üstünlüğünün hakim olduğu, hesap verilebilir ve kişilere hukuk güvenliğinin temin edildiği devleti ifade etmektedir (Eren, 2018). Anayasa Mahkemesi bir kararında bu ilkeye dair şu şekilde bir tanım yapar:

“Hukuk devletinin temel ögesi, tüm devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Hukuk Devleti insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve tüm faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet olması gerekir.”(AYM, 04.12.1963 Tarih, E.1963/124, K.1963/243)

Başka bir kararında ise:

“Hukuk devleti, özde Anayasal düzene, hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılığı anlatır. Anayasanın egemenliği, bağlayıcılığı yanında, yasa koyucunun uymak zo-

runda bulunduğu ilkeleri, evrensel hukuk kurallarını, düzenin dayanakları olarak benimseyen hukuk devletinde, tüm işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğu ve yargı denetimine açık oluşu en güçlü güvencedir. Kamusal yetkilerin kaynağı, dayanağı ve sınırı olan Anayasaya aykırı bir yasa kuralı hukuk devletiyle bağdaşmaz...” (AYM, 02.06.1989 Tarih, E:1988/36, K:1989/24 sayılı karar). “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 elverişli hale 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 yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.” şeklinde tanımlamalarda bulunmuştur (AYM, 27.03.1986 Tarih, E.1985/31, K.1986/11).

Bu ilke uyarınca, imar planları ve ilgili idarece yapılacak düzenlemeler keyfi olmamalı, kamu yararına amacını gözeterek, Any. m. 35’teki mülkiyet hakkına riayet etmelidir (Kalabalık, 2012). Buna ek olarak imar planlarının öznel değil nesnel olması gerekmektedir (Keleş, 2008), yani belli kişi ve grupların indinde, onların menfaatini koruyan nitelikte olmamalıdır. Bir diğer deyişle, imar planları yapımı ve uygulanmasında kişilere karşı tarafsız ve eşit bir şekilde yaklaşılmalıdır.

Üst Planlara Bağlılık (Plan Hiyerarşisi) İlkesi

İmar hukukunda planlar kademeler halindedir ve aralarında bir hiyerarşi bulunur. Bu ilke planların zincirleme şekilde birbirine bağlandığını ve aynı anda ve bütünlük/uyum içinde uygulanması için gerekli olduğunu vurgular. Bütüncül bir plan olması açısından en başta uyulması gereken ve en üst derecede olan planlar ülke, bölge ve çevre düzeni planlarıdır (Kalabalık, 2012). Buna ek olarak MPYY m. 6’da kademeler arası bir sıralamadan bahsedilmiş ve üst planlara bağlılık ilkesinden söz etmiştir. MPYY m. 6:

“(1) Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.

(2) Mekânsal planlar, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanır. Her plan, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorundadır.”

Dolayısıyla hiçbir imar planı ve plan kararı kendinden üst kademedeki plana

aykırı olamaz aksine hiyerarşi ilkesi uyarınca onunla uyumlu olmak durumundadır. Aksi takdirde planlar arasında bütünlük birliktelik sağlanmaz.

Açıklık (Saydamlık) İlkesi

Kent planlarına herkes uymak zorundadır ve bu da planların herkesçe bilinmesini yani aleni olmasını gerektirmektedir. Bu ilkenin tezahürünü İmar Kanunu m. 8'de görebiliriz. Bu maddeye göre;

“..Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi 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. İmar planları ve bu planlardaki değişikliklerin nerede askıya çıktığına dair bilgilendirme ilanı, askı süresi ile eş zamanlı olarak ilgili muhtarlıkların panosunda duyurulur. Ayrıca plan değişikliği hakkında, değişikliğe konu alanda görülebilir bir şekilde en az 2 adet tabela ile 30 gün süreyle bilgilendirme yapılır. ... İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.”

Kanun maddesinde bu ilke uyarınca eleştirilmesi gereken birkaç husus mevcuttur. Bunlardan ilki, planların ücret karşılığı verileceği hususudur. Herkesçe uyulması zorunlu olan bu planların ücret karşılığı verilmesi bazı kişilerin karara erişimini engellemektedir. Kaldı ki günümüz teknolojisinde her tür bilgiye erişim bir tık uzağımızdadır. Planlar herkesin erişim sağlayacağı sitelerde yayımlanmalıdır. Buna ek olarak kanun lafzında sadece planlara erişimden bahsetmektedir. Planlarla bir bütün olan plan kararları, raporları ve notlarından bahsetmemektedir. Planı bunlardan bağımsız incelemek kişilerin yargıya erişimini ve haklarını doğru bir şekilde savunmasının önüne geçecektir. Bu nedenle madde lafzının eksik kaldığı ve kişilerin yetkili merciye başvurmasının daha detaylı bir şekilde güvence altına alınması ve mülkiyet hakkının korunması gerektiği kanısındayım.

Genellik İlkesi

İmar planları herkesi etkileyen, plan kapsamındaki herkesi kapsayan planlardır. Bununla beraber salt fiziki planlar değildir çoğu zaman, sosyal ve ekonomik planlardır ve bir genellik içermektedir. Buna ek olarak, bu ilke kapsamında özel amaçlı, ayrıcalık yaratan plan değişikliği yapılamayacağına dikkat çekilir. Uygulamada idarelerce bireysel çıkarlar doğrultusunda imar planları ve değişiklikleri yapılmaktadır. Bunlar genellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir ve bu husus yargı içtihatlarında da bu doğrultudadır.

Kamu Yararı İlkesi

Kamu yararı kavramı, toplumun birlik içinde yaşamasına dair bir kavramdır, kişi özelinde değildir. Bir başka deyişle kamu yararı toplum yararını ifade eder. Kamu yararı ilkesi imar hukuku açısından özel bir önem taşır. Çünkü idare, kamu yararı saiki ile mülkiyet hakkının özüne dokunulabilir ve kısıtlayabilir. Dolayısıyla idarenin, kamunun gücünü kullanırken keyfi hareket etmemesi önem arz etmektedir ve her işlem ve eyleminde kamu yararını gözetmek durumundadır.

İmar planı değişikliği için kamu yararı kıstası adeta bir koşuldur. Kamu yararı bulunmadan imar planı değişikliği mümkün değildir. MPYY m. 26'da bu husus “*İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.*” hükmü ile açıkça ve özel olarak belirtilmiştir.

Hiyerarşik olarak en üstte olan Anayasamız da yine mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının şartını kamu yararına bağlamıştır. Any m.35:

“*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.*”

Dolayısıyla plan değişikliklerinde kamu yararı unsuru her hakim tarafından re'sen incelenmekte ve karara bağlanmaktadır.

Bir diğer önemli husus ise bazen iki kamu yararı birbiri ile çatışır ve hangi kamu yararının daha üstün olduğunun tespiti gerekir ve üstün kamu yararına haiz olan işlem uygulanır. Danıştay kararından bir örnek vermek gerekirse; çevre yararı ve liman faaliyetlerine ilişkin imar planındaki kamu yararları çatışmıştır ve Danıştay,

“... yapılması düşünülen tersaneye ilişkin imar planının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmadığı Göksu Deltasına, Özel Çevre Koruma Bölgesine, Ramsar Sözleşmesi ile koruma altına alınan sulak alanlara,

çevrenin ekolojik dengesine olumsuz etkisinin olacağı bilirkişi raporuyla tespit edilmiş olduğundan, belirtilen nedenlerle, çevrenin korunmasında üstün kamu yararı olduğu...”

gerekçesiyle plan değişikliğinde söz konusu alanın liman olarak değiştirilmesini hukuka uygun bulmamıştır (Danıştay 6. D., 25.04.2007 Tarih, E.2004/4515, K.2007/2205). Danıştay burada çok yerinde bir karar vermiş ve çevrenin korunmasını/yararını liman faaliyetlerinden üstün tutmuştur. Çünkü toprak çok kıymetlidir, yenilenmesi güç bir kaynaktır. Keza çevre ve iklim de öyledir. Bu sebeple yapılacak bazı imar planları ve değişiklikleri esasen hayatımızdan çalmakta ve geri dönüşü olmayan hasarlar bırakmaktadır.

Danıştay bir başka kararında Any m. 35 ve AİHS'teki mülkiyet hakkını beraber değerlendirmiştir. Şöyle ki;

“Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yastada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka haley getirmez.” hükmüne yer verilmiştir. Anılan mevzuat hükümleri açısından bakıldığında, özel mülkiyet hakkının, korunması gereken temel insan hakları arasında öngörüldüğü, anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya yönelik düzenlemelere yer verildiği, bu düzenlemelerde mülkiyet hakkına müdahalelerin olabileceğinin öngörüldüğü, ancak bu müdahalelerde kamu yararı gerekçesi, kanuni düzenleme gereği ve ölçülülük ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği; aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkı ihlaline neden olacağı kabul edilmiştir.” (Danıştay 6. D., 23.12.2016 Tarih, E.2016/4201, K.2016/9351).

Uzun Süreli Olma İlkesi

Planlama kelimesinin özüne indiğinde de esasen bu ilke karşımıza çıkmaktadır. İmar planları geleceğe yönelik yapılar ve teknolojik ve sosyolojik gelişmeler hesap edilerek uzun süreli olması hedeflenir. Aşağıda detaylı olarak değineceğim üzere imar planları zorunlu olmadıkça değiştirilemez, buradan da esasen yine imar planlarının uzun süreli olması özelliğine vurgu yapılmıştır.

Bunun yanı sıra toplum, teknoloji ve çevre sürekli değişmekte ve kendini güncellemektedir. Dolayısıyla planlar toplumun ihtiyaçları karşısında yetersiz kalabilmekte ve imar planları ömrünü doldurup değişmeye gidilebilmektedir (Keleş, 2008).

Zorunluluk İlkesi

İmar planlarına uyulması herkesçe zorunludur. Buradaki herkesten kasıt, plandan etkilenen vatandaş olduğu gibi planı yapan idaredir de aynı zamanda. Bir idari işlem olan imar planı yürürlüğe girdiği andan itibaren hem vatandaş hem de idareyi sonuçları bakımından bağlamakta ve getirdiği yükümlülükler vatandaş ve idare tarafından yerine getirilmek durumundadır (Kalabalık, 2012).

Zorunluluk ilkesinin bir diğer tezahür ettiği husus ise aşağıda detaylı olarak değineceğimiz üzere, imar planlarının zorunlu olmadıkça değiştirilemeyeceği hususudur.

Esneklik İlkesi

Sağlıklı ve estetik kentleşme değişen şartlara uyum sağlayan imar planları ile mümkündür bu da planların katı/keskin olmaması ile gerçekleşebilir (Kalabalık, 2012). Yani imar planlarının esneklik ilkesine uygun, değişen koşullara ayak durabilecek esneklikte olması gerekmektedir. Yukarıda da bahsettiğim üzere imar planları mecburi olmadıkça değiştirilemez. Yine bu durum da imar planlarının esnek olması gerektiğine dikkat çekmektedir. Diğer türlü planlar toplumun ihtiyacını karşılayamaz ve kısa süre içinde verimliliğini kaybeder.

Bilimsellik İlkesi

Bilimsellik ilkesi imar planı değişikliklerinde aynı kamu yararı gibi dayanılan bir gerekçedir. MPYY m. 26'da bu husus hüküm altına alınmıştır. MPYY m. 26:

“İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır.”

Dolayısıyla nesnel gerekçeler olmadan bilime dayanmadan yapılan imar planı değişikliği hukuka aykırıdır ve iptali gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin de bu ilkeye yönelik açıklamalar yaptığı bir kararı mevcuttur:

“İmar planları, planı yapılan yörenin mevcut durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın biçimde saptanabilmesi için, coğrafi veriler, beldenin donatımı, malî, sosyal kültürel ve ticarî yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak anket, araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgiler esas alınarak hazırlanır. Çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde, en iyi çözüm yollarına ulaşmak, insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya

kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma kullanma dengesini ölçülü biçimde belirlemek, belde halkına iyi ve uygun bir yaşama düzeni ve koşulları sağlamak imar planının başlıca amacıdır. Bu çalışmalar sırasında kentten kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanlar arasındaki bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenliği ve sağlığı ile ilgili konular da gözönünde tutulur.” (AYM, 21.06.1990 Tarih, E.1990/7, K.1990/11).

Katılım İlkesi

Demokratikleşmesinin birincil ve en temel adımı halkın fikir ve düşüncelerinin alınması ve yapılacak planlara halkın dahil edilmesidir. Bu sayede halk kendi tercihlerini yaşar ve yönetimde söz sahibi olur. İmar kanununda halkın planlama aşamasına katılımı ne öngörülmüştür ne de yasaklanmıştır. İmar planları doğası gereği birçok kişiyi aynı anda etkilemektedir ve katılım ilkesinin önemi esasen burada ortaya çıkmaktadır. Birden çok kişiyi etkileyen planların bu ilke dâhilinde kişilerin görüşlerinin alınması gerekmekte ve planlamaya dâhil olması planın sağlığı açısından önem arz etmektedir. Ülkemizde ne yazık ki bu ilke pek önemsenmemiştir ve idarenin takdirine bırakılmış konulardandır.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ

Genel Olarak

İmar planları her ne kadar esneklik ve uzun süreli olma ilkesine riayet edip zorunlu olmadıkça değiştirilemez kuralına sahip olsa da değişen koşullar, teknolojik hamleler, çevresel ve ekonomik faktörlerin etkisiyle değişmek zorunda kalabilir. MPYY m. 26’da esasen imar planı değişikliklerinin hangi koşul ve şartlarda gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir. Buna göre nesnel gerekçelerin varlığı ve bilimsel dayanaklar ile beraber kamu yararı gözetilerek ve zorunlu hallerde imar planı değişikliğine gidilebilmektedir. Tabii bunlara ek olarak yukarıda saydığım ilkelere de yine riayet edilmesi gerekmektedir.

Yine MPYY uyarınca 4 türde imar planı değişikliği söz konusu olabilmektedir. Bunlar; sosyal ve teknik altyapıya ilişkin plan değişiklikleri, imar parsellerinde yoğunluğu artırmaya yönelik emsal değişiklikleri, kullanım şeklinin değiştirilmesine yönelik plan değişiklikleri, yolların genişletme daraltma ve güzergâhın değiştirilmesine ait değişikliklerdir. Bu haller dışında imar planında değişikliğe gidilemez.

İmar Planı Değişikliği Türleri

Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişiklikler

Sosyal ve teknik altyapıya ilişkin imar planı değişikliklerinin hangi koşul ve şartlarda yapılacağı hususu MPYY m. 26/3'te hüküm altına alınmıştır. Buna göre:

“İmar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılmaz. Zorunlu hallerde böyle bir değişiklik yapılabilmesi için:

- a. *İmar planındaki durumu geçicecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı Bakanlık veya kuruluşların görüşü alınır.*
- b. *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. 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.*
- c. *Düzenleme ortaklık payından elde edilen alanların yüzölçümleri toplamının altına düşülmemek kaydıyla, plan değişikliği ile kaldırılan yol alanlarının miktarları, 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.”*

MPYY m. 24/2'de ise:

“Nazım imar planları üzerinde gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ile büyüklükleri, toplam standartların altına düşülmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların görüşü dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebilir.” denilerek yapılacak değişikliğin nazım imar planı ile çizilen sosyal ve teknik altyapı bölgelerinin altında olması hususu hüküm altına alınmıştır.

MPYY m. 26/3'ten de anlaşılacağı üzere, imar planlarındaki sosyal ve teknik altyapı bölgelerinin kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine ilişkin plan değişikliği mecburi haller mevcut bulunmadıkça yapılamaz. Yapılacak olan değişiklikler ise halihazırdaki planın/hizmetlerin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde olmalı, standartları düşürecek şekilde değil.

Madde metninde hangi zorunlu hallerin varlığı durumun hangi şartlarda plan değişikliği yapılacağı da sıralanmıştır. Bunlardan ilki (MPYY m. 26/3-a) ilgili bakanlık veyahut kurum ve kuruluşların görüşüne başvurulması hususudur.² Bir diğeri ise, MPYY m. 26/3-b'de sayılmıştır. Bu fıkra ile kastedilen şudur; bu alanda yollar hariç bir değişiklik söz konusu ise bu hizmetin alternatiflerinin planlanması şarttır. Maddenin alternatiften kastı ise, önceki planla aynı fiziksel büyüklükte olması ve benzer yerde olup ve benzer hizmeti sunabilmesi ve tesisleşme imkânının bulunmasıdır (Yitek & Ulusoy, 2020). Sonuncu koşul ise MPYY m. 26/3-c'de belirtilmiştir. Buna göre, plan değişikliği ile iptal edilen yollar ancak park, meydan gibi yeşil alanlarda kullanılabilir ve yüzölçümünün altına düşmemesi gerekmektedir. Buna ek olarak yol dışındaki bölgelerde ilgili alan kamunun sahip olduğu ortaklık payına tabi kullanıma dönüştürülecekse, bu bölgenin etkileyeceği alana eşdeğer başka bir bölgenin belirlenmesi gerekmektedir. Zorunlu durumlarda yapılan bu değişikliklerde plan raporunun hazırlanması gerekmektedir. Bu plan raporunun değişikliği zorunlu kılan nedenler ve teknik ve bilimsel analizleri ayrıntılı açıklayan beyanları içermesi gerekmektedir (Uzun, 2016).

Bütün bunlara ek olarak, kanun imar planı değiştirilirken küçültülmesini yasaklasa da genişletilmesi hususunda herhangi bir yasak öngörmemiştir. Bu nedenle genişletilmesi mümkündür. Aksi hususu zaten kamu yararı ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Çünkü daraltılması ile sınırlandırılan bir kamu hizmeti mevcuttur fakat genişletilmesi toplumun ve kamunun yararına olmaktadır. Bu nedenle her iki açıdan da plan değişikliklerinde genişletilmenin mümkün olduğu kanısındayım.

Kat Adedine ve Bina Yüksekliğine İlişkin Değişiklikler

İmar planı değişiklik türlerinden bir tanesi de kat sayısı, bina yüksekliği ve nüfus yoğunluğunu etkileyen değişikliklerdir. Bu hususa ve uyulacak şartlara da yine MPYY'de değinilmiştir. MPYY m.26/5 şöyle der:

“İmar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucu nüfus yoğunluğunun artırılmasına dair imar planı değişikliklerinde:

- a. *Artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanları standartlara uygun olarak plan değişikliğine konu alana hizmet vermek üzere ayrılır.*
- b. *Nüfus yoğunluğuna bağlı olmaksızın, kat adedinin artırılmasının istenmesi durumunda; önerilecek kat adetlerinin tayininde aşağıdaki formüle göre bulunacak bütün yollardaki karşılıklı bina cepheleri arasındaki asgari uzaklık sağlanacaktır.*

² Danıştayın bu konu hakkındaki kararı için Bkz:Danıştay İDDK'nin 03.02.2014 Tarih ve E. 2011/439, K. 2014/154 Sayılı Kararı.

$$K = [(Y1 + Y2)/2] + 7,00 \text{ m}$$

Yukarıdaki formülde;

K = Karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe (metre),

$Y1$ = Yolun bir cephesine önerilecek yapının yüksekliği,

$Y2$ = Yolun diğer cephesinde önerilecek yapının yüksekliğini, ifade eder.

- c. Parsellerin birleştirilmesi ve yapı düzeni değişikliği içeren, kat adedinin artırılmasına yönelik uygulama imar planı değişikliklerinde de yukarıdaki formüle uyulması esastır.”

Bölgenin tarihi, kültürel sosyo-ekonomik özellikleri de dikkate alınarak, binaların güneş gören cepheleri, dizilimini olumsuz yönde etkilemeden binaların yüksekliği ve kat sayıları artırılabilir. Nüfus yoğunluğundan bağımsız kat sayısı artırılmak istenirse MPYY m. 26'daki formül ile kat adetleri tespit edilecek ve bina cepheleri arasındaki minimum mesafe sağlanacaktır.

Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ve Güzergâhlarının Değiştirilmesi İle İlgili Değişiklikler

İmar planı değişikliklerinin bir diğer türü, hızla gelişen nüfus, ekonomi ve teknolojinin; artan araç sayısının sonucu olarak, yollara ilişkin değişikliklerdir. Bu sebeplerden ötürü yollara ihtiyaç artabilir ve bu durum da yolların genişlemesi, daralması ve sayısının artırılması olarak karşımıza çıkar ve plan değişikliği kaçınılmaz olabilir. MPYY m. 26/6'da yollara ilişkin değişikliklerin detaylarına ve kıstaslarına açık ve anlaşılır biçimde değinilmiştir. Şöyle ki:

“İmar planında gösterilen yolların genişletme, daraltma ve güzergahına ait imar planı değişikliklerinde:

- a. Devamlılığı olan bir yolun belli bir kesimde şerit sayısı azaltılamaz ve daraltılmaz.
- b. Yolların kaydırılmasında, mülkiyet ve yapılaşma durumu dikkate alınır.
- c. İmar planlarındaki gelişme alanlarında geçiş amaçlı 3,00 metreden dar yaya yolu, 10,00 metreden dar trafik yolu açılmaz; yerleşik alanlarda mülkiyet ve yapılaşma durumlarının elverdiği ölçüde yukarıdaki standartlara uyulur. Ancak parseller 7,00 metreden dar yollardan mahreç alamaz.
- ç. İmar planı değişikliği ile taşıt geri dönüş kurbu olmayan çıkmaz yol ihdas edilemez.
- d. İmar planlarında Karayolları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda olan karayollarında yapılacak her türlü değişiklikte bu Kuruludan alınacak görüşe uyulur.

- e. *Plan alanındaki trafik hacimleri ile yeni getirilen kullanımların trafik üretme ve trafik çekme hacimleri dikkate alınarak yol ve kaldırım genişlikleri belirlenir.”*

Değişikliği İle Meydana Gelecek Değer Artış Payı

İmar hukukuna yeni giren iki düzenleme bulunmaktadır. Bunlar, 7221 sayılı “Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 3194 sayılı İmar Kanunu’na, “imar plan değişikliği ile meydana gelecek değer artışlarının kamuya aktarılması” na yönelik Ek Madde 8’dir ve beraberinde bazı değişiklikler gelmiştir. Bunlar:

1) *Parsel bazında; nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran imar planı değişiklikleri yapılamaz,*

2) *Bin metre kareden az olmamak kaydıyla oluşmuş adalarda; ada bazında nüfusu, yapı yoğunluğunu, kat adedini, bina yüksekliğini arttıran veya fonksiyon değişikliği getiren plan değişikliklerinde ihtiyaç duyulan kültürel tesis, sosyal ve teknik altyapı kullanımları; adanın merkezine en fazla 500 metre yarıçaplı alanda karşılanmak zorundadır,*

3) *Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artışı olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır.*

Böylece plan değişikliklerinin ada bazlı olacağı ve plan değişikliği sonucunda oluşacak değer artışının kamuya aktarılacağı düzenlenmiştir. Bu hüküm ile imar planı değişikliği kaynaklı değer artışlarının kamuya aktarılması ve buradan gelecek gelirin kentsel dönüşüm ve altyapı harcamalarında harcanılması planlanmıştır. Burada kamu yararı amaçlanmış fakat sosyal adalet ilkesi göz ardı edilmiştir. Kamuoyunda da rant vergisi olarak dillendirilmiş ve arsanın artan değerinin tamamının değer artış payı olarak alınmasının mülkiyet hakkını zedelediği ve kamunun aşırı yarar sağladığı düşüncesini de beraberinde getirmiştir.

İmar Planı Değişikliklerinde Denetlenmesi Gereken Ölçütler

Kamu Yararı, Şehircilik Ve Planlama İlkelerine Uyulması

Şehircilik ilkesi esasen kentin kimliğini belirleyen üst kurallar bütünüdür (Köktürk & Köktürk, 2022). Bu kurallar imar planlarının ve dolayısıyla değişikliklerinin temelini oluşturmakta, başka bir deyişle şehircilik ilkesi ile şehrin kültürü, turizmi, sanayisi, teknolojisi ekonomisi imar ile yaşam bulmaktadır. Yaşam bulması ise planlama esasları ile mümkün olmaktadır. Planlama esasları ise genel olarak MPYY’de bahse konu olmuştur. MPYY’deki esaslar ile beraber bir Danıştay kararı ile pekiştirmek gerekirse:

“planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeyi ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgül yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus-alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerektiği.” (Danıştay 6. D., 18.04.2011 Tarih, E.2009/7442, K.2011/879)

Kamu yararı ise kabaca toplum yararını oluşturmaktadır, bireysel çıkarların aksine. Burada dikkat edilmesi gereken en önemli husus ise kamu yararının anayasamızda koruma altına alınan mülkiyet hakkını haksız yere kısıtlamamasıdır. Yani plan değişikliklerine hakim olan bu ilkenin mülkiyet hakkını kısıtlayıcı ve yahut ortadan kaldırıcı bir araç haline gelmemesi gerekmektedir. Aksi takdirde bu durum ulusal mevzuatlarımıza aykırı olduğu gibi uluslararası sözleşmelerin de ihlalini gündeme getirecektir. AİHM içtihatlarında ihlal olabilmesi için bu müdahalenin “aşırı ve ölçüsüz” olması kistas olarak sayılmıştır.

Danıştay bu ilkelere kararlarında sıklıkla değinmiştir ve imar planlamasının başından itibaren uyulması gereken ilkeler olduğuna dikkat çekmiştir ve kamu yararı amacıyla mecburi sebeplerin varlığının mevcudiyetini aramıştır ve bireysel çıkarları koruyan imar planı değişikliklerini imar mevzuatına ve ilkelere aykırı bulmaktadır (Keleş & Mengi, 2003). Yine yukarıda detaylı olarak açıkladığım üstün kamu yararı ilkesinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

İmar planları genel düzenleyici işlemlerdir ve bireysel işlemler tesis edildiği için (izin ve ruhsat gibi) imar planı değişikliği de genel düzenleyici işlem kategorisindedir. Bunun bir sonucu olarak imar planlarında kazanılmış hak kavramı nasıl var ise imar planı değişikliğinde de kazanılmış hak kavramı gündeme gelmektedir. Kazanılmış hak; bir hukuk normunun uygulanması sonucunda bireysel bir işlemle özel hukuki halin oluşması ve hukuka uygun olmayan işlemden bir süre faydalanılması neticesinde kanunlarca korunan duruma gelmiş, elde edilebilir statüdeki hak sahibinin tarafından öne sürülmüş bireysel hak ve yetkidir (Öngören, 2020).

İmar planı değişikliklerinde kazanılmış hakkın gündeme gelmesi için hem mevzuatta hem içtihatlarda öngörülmüş bazı şartlar vardır. Bunlar genel hatlarıyla-

la, söz konusu izin veyahut ruhsatın imar planı değişikliğinde öngörülen hüküm ve düzenlemelere aykırı olmadan alınmış olması, mevzu bahis yapının ilgili izin ve ruhsatın şartlarına uygun bir şekilde bitirilmiş olması, söz konusu hakkın hukuka uygun olması ve iyi niyet şartı aranmaktadır. Aksi takdirde kazanılmış hak da söz konusu olmayacaktır.

Bu şartlar ışığında yargı kararlarını incelemek gerekirse, Danıştay bir kararında ruhsat alınmadan yapımına başlanan yapının kazanılmış hak oluşturmadığından bahseder.

“..Teknik olarak akaryakıt alanı kullanımı koşullarını sağlamayan bir parsel üzerinde yapı ruhsatı alınmaksızın faaliyete başlanılan alanın, üst ölçekli imar planlarıyla ve bölgesiyle uyumlu olacak bir kullanım getiren dava konusu plan değişikliğinde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve mevzuata aykırılık bulunmadığından, davanın reddi gerekirken aksi yönde verilen kararda isabet görülmediği” (Danıştay 6. D., 05.11.2014 Tarih E.2013/8882, K.2014/6801).

Hukuka uygunluk karinesi uyarınca, kişiler idareye güvenerek tasarrufta bulunabilir ve bu durumun kazanılmış hak kapsamında korunması gerekmektedir. Bu duruma ek olarak ruhsat alınmadan binaya başlanmış ve hatta tamamlanmış ise de kazanılmış hak oluşturmayacağı esastır. Kazanılmış haktan faydalanılması için değişikliğe uygun ruhsat alınmalı ve bu ruhsat uyarınca yapı bitirilmelidir.

“Uyuşmazlık konusu taşınmazın 20.04.2007 tarihli, 235 sayılı verilen yapı ruhsatının yürürlükte olan nazım ve uygulama imar planlarına uygun olarak düzenlendiği, taşınmaz üzerinde inşaat başlandığı ve yapımına devam edildiği, yapı sahibinin hatası, hilesi, ya da kusurunun olmadığı, inşaatın ruhsat ve eklerine aykırı olduğu yolunda herhangi bir saptamanın da bulunmadığı, ortada söz konusu inşaat açısından yapı kullanma izninin de alınmış olduğu anlaşıldığından; yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davanın reddine karar veren temyize konu idare Mahkemesi kararının yapı ruhsatına ilişkin kısmı açısından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49/1. maddesinde sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisinin bulunmadığı..” (Danıştay 6. D., 20.02.2013 tarih ve E. 2013/276, K. 2013/1030 sayılı kararı)

Bir başka Danıştay kararı ise şöyledir:

“İmar hukukunda bir müktesep haktan söz edilebilmesi için, düzenlendiği tarih itibariyle imar planına ve imar yönetmeliğine uygun bir projenin ve buna dayanılarak verilmiş bir ruhsatın varlığı ve idare Mahkemesince iptal hükmünün verildiği tarihe kadar ilgilinin hatası hilesi ya da kusuru olmadan yapının tamamlanarak yapı izninin alınması gereklidir. Uyuşmazlık konusu olayda, inşaat ruhsatının 30.12.2008 tarihinde o zaman ki mevcut hukuki duruma göre düzenlendiği ve dava-

cı tarafından inşaatın söz konusu ruhsata dayanılarak tamamlandığı ve 12.02.2009 tarihinde yapı kullanma izni alındığı, Mahkeme kararının ise 05.11.2009 tarihinde verildiği göz önüne alındığında idare Mahkemesince iptal hükmünün verildiği tarihe kadar ilgilinin hatası hilesi ya da kusuru olmadan o tarihteki düzenlemelere göre yapının tamamlandığı anlaşıldığından müktesep hakkın doğduğu açık olup, tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...”

şeklinde hüküm vermiştir. Hukuk güvenliği açısından oldukça yerinde bir karar olduğunu düşünmekteyim.

Başka bir Danıştay kararında ise:

“...söz konusu ruhsatların dayanağı niteliğinde bulunan imar planının ve bu plan uyarınca verilen ruhsatların yargı kararları uyarınca iptalleri üzerine, ilgili belediyesi tarafından mahallinde inceleme yapılmak suretiyle yapının hangi seviyede olduğu, 17.08.2000 tarihli ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılıp yapılmadığı ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülüp görülmediğinin tespiti gerekirken, söz konusu yargılama sürecinden bahsedilerek yapının ruhsata bağlanabilmesi için yeni imar planlarına ve mevzuata uygun bir biçimde yeniden ruhsat talebinde bulunulması gerektiği yönünde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı...” (Danıştay 6. D., 30.09.2014 tarih ve E. 2013/4262, K. 2014/5781 sayılı kararı)

şeklinde hüküm vermiştir.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

İmar Planı Değişikliklerinde Görevli/Yetkili Mahkeme

İdari yargıda görev ve yetki kuralları kamu düzeninden gelmektedir ve bu nedenle taraflar aralarında anlaşarak bu konuda farklı bir düzenlemeye gidemezler. Danıştay Kanunu m.24/1-c uyarınca;

“Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: .. Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemleri ... karara bağlar”.

Bu düzenleme ile bakanlıkların ülke çapında olmayan işlemleri için idare mahkemeleri görevli kılınmıştır. Esasen bakanlıkların ülke çapında düzenleyici işlem yapması hususu çok nadirdir. Bu nedenle burada Danıştay'ın iş yükü azaltılmaya çalışılırken sistem yine tıkanmıştır ve Danıştay'ın iş yükü dolaylı olarak yine artacaktır, bu nedenle yanlış bir düzenleme olduğu kanısındayım. Eğer ki düzenleyici işlem ülke çapında değil ise yine idare mahkemeleri ilk derece mahkemesi olarak davaya bakmakla görevlidir.

Temyiz yoluyla Danıştayda görülecek davalar da yine Danıştay Kanunu m. 25'te düzenlenmiştir. Buna göre:

“İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştayda temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır.”

Yetki hususu da kamu düzeninden olduğu için hakim davanın her aşamasında re'sen karar verebilmekte ve taraflar da itirazlarını davanın her aşamasında ileri sürebilecektir. İYUK m. 32'de genel yetki kuralları düzenlenmiştir. fakat bu konuya dair m. 34'te özel yetki düzenlemesi mevcuttur. Bu durumda bildiğiniz üzere özel yetki kuralı uyarınca m. 34 dikkate alınacaktır. İYUK m.34/1:

“İmar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan 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 mahkemesidir.”

Madde metninden de açıkça anlaşılacağı üzere imar planı ve değişikliklerinde yetkili mahkeme, taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir. Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus yetkili mahkemenin tespitinde tapu siciline kayıtlı olduğu yer değil, taşınmazın fiili olarak bulunduğu yer esas alınır (Uzun, 2016).

İmar Planı Değişikliklerinde Yetkili İdareler

Yetki ve şekilde paralellik ilkesi uyarınca plan yapımında yetkili kurum ve idare imar planı değişikliğinde de yine yetkilidir. İmar Kanunu m. 8 yetki hususuna değinmiştir, buna göre:

“Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Planlar, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. ... Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.”

Madde metninden de açıkça anlaşılacağı üzere; imar planı yapımında/değişikliğinde yetkili idareler belediye ve valiliklerdir. Bunlar arasındaki görev ayrımı ise “belediye ve mücavir alan sınırı” denilerek belirlenmiştir. Bu maddede belirtilen sınırlar dışında yetki kullanımı hukuka aykırı düşecektir.

Yetkili idare hususunda bir diğer değinmemiz gereken madde ise Belediye Kanunu m. 18/1-c'dir, buna göre:

“Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır: .. c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. (Ek cümle: 1/7/2006-5538/29 md.) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.”

Kanun metninden anlaşılması gereken kısaca, 1/1000 ölçekli olan planın belediye hizmet bölgesinde bulunması ve ilgili arazide plan değişikliği ile konut ve ticaret alanı olarak talep etmesi halinde kişinin yaptığı talebe istinaden belediyenin bir karar vermesi gerekmektedir. Başkaca bir kişi veyahut birim tarafından karar verilmesi halinde işlemde yetki sakatlığı gündeme gelecektir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 7/1-b'de ise yine büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerine değinilmiştir. Buna göre:

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır: ..

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.”

İmar Planlarının Değiştirilmesinde Usul ve Esaslar

İmar planlarının değiştirilmesine yönelik şekil ve esaslar genel olarak MPYY'de belirtilmiştir. Bunlar:

Onaylanmış planlarda yapılacak revizyon, ilave ve değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir. (m.33/7)

Plan değişikliklerinde, değişiklik gerekçesi ve yapılan gereklilik analizlerini ayrıntılı açıklayan plan raporu hazırlanması zorunludur. (m.9/4)

İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulur. Asgari standartların Bakanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda veya çevre düzeni planı ile belirlenmesi durumunda belirlenen standartlara uyulur. Planda yerleşik alan olarak belirlenen alanlarda yapılacak imar planı revizyon ve değişikliklerinde, bu Yönetmelikte belirtilen eğitim,

sağlık ve ibadet kullanımına ilişkin asgari alan büyüklüğünün karşılanamaması durumunda ilgili kamu kurum ve kuruluşunun teklifi doğrultusunda veya görüşü alınarak alan büyüklüğü plan ile belirlenir. (m.11/1-3)

Çevre düzeni planına ilişkin değişikliklerine ise yine MPYY m.20'de değinilmiştir.

MPYY m. 26'da ise imar planı değişikliklerine daire usul ve esaslar detaylıca ele alınmıştır. Bu maddenin detayları imar planı değişiklikleri türlerinden bahsedilirken açıklanmıştır. Tekrara düşmemek adına Danıştay kararları ile devam etmek isterim.

“1) Özel sağlık tesisi ve özel eğitim tesisi kullanım kararının taşınmaz için sunulacak proje aşamasında değil, projenin dayanağı olan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı aşamasında belirlenmesi gerektiği; 2) ... ticaret alanı olarak belirlenen alanlarda hangi tür kullanımların yer alabileceği belirtilmiş olup, bunlar arasında “konut” kullanımına yer verilmediğinden; plan hükmü ile ticaret alanında konut kullanımı kararı getirmesinin sözü edilen Yönetmelik hükmüne aykırı olduğu; 3) 3194 sayılı Yasa uyarınca, yapılaşmada imar planı kararlarına uyulması gerektiğinden, imar planı ile belirlenen kat gabarisinin, herhangi bir plan değişikliği yapılmaksızın uygulama aşamasında belediyece değiştirileceğini öngören dava konusu plan hükmünde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” (Danıştay İDDK, 24.10.2016 tarih, 2016/3906 Esas ve 2016/2759 Karar nolu ilamı)

“Yasayla önceden var olan haklar sınırsız olarak korunmadığından, Kıyı Kanununun çıktığı tarih bakımından oluşan hakkın daha sonra yapılan imar planlarında da aynen korunması olanaklı olmadığı gibi, söz konusu 100 metrelik sahil şeridinin Yasa'da belirtildiği şekilde imar planıyla kamunun yararlanmasına açılması zorunluluk göstermektedir.” (Danıştay 6. Dairesi, 29.12.2015 tarih, 2015/461 Esas ve 2015/7990 Karar nolu ilamı)

“İmar planında bitişik düzen yapılaşma koşullarında konut kullanımına ayrılan davacıya ait taşınmazın bulunduğu adada, davacının taşınmazına bitişik konumda yer alan ve aynı yapı düzeninin devamı niteliğinde oluşamayacak olan okul alanına ilişkin çekme mesafelerinin kaldırılmasına yönelik, planlama amaç ve yöntemine aykırı olarak, usulsüz yapılan yapıların yasal duruma getirilmesi amacıyla yapılan plan değişikliğinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” (Danıştay 6. D., 27.12.2017 Tarih, E.2013/8326, K.2017/11820)

“İdarenin ruhsat verilmemesine gerekçe gösterdiği 05.04.2006 tarihli ve 94 sayılı ilk imar plan değişikliğinin İdare Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi karşısında, idarenin 2577 sayılı Yasa'nın 28. maddesi uyarınca gecikmeksizin işlem tesis etmeye zorunlu olduğu, bu sürenin kararın idareye bildirilmesinden başlayarak hiçbir şekilde 30 günü geçemeyeceği konusu dikkate alındığında, anılan iptal kararının idareye

bildirilmesinden başlayarak en geç 30 gün sonrasına karşılık gelen tarih ile dava tarihi arasında oluşan inşaat maliyet farkının bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle tespit edilerek tazminat olarak ödenmesine karar verilmesi gerekmektedir.”(Danıştay 6. D., 31.05.2017 tarih, E.2013/3657, K.2017/4335)

“1/5000 ölçekli nazım imar planının iptali istemiyle açılan davada alınan bilirkişi raporu ile ek bilirkişi raporunda birbirine aykırı tespitlerin yapılması ve raporlar arasında çelişki bulunması halinde çelişkinin giderilmesi için gerekirse yeni bir bilirkişi heyeti ile keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılması gerektiği..” (Danıştay 6. D., 21.01.2021 Tarih, E.2020/224, K.2021/339)

“Büyükşehir bulunan illerde, ilçe belediye meclis kararı ile belirlenen cadde ve sokakların yol boyu ticaret teşekkülüne dönüştürülmesi için objektif kriterlerin ortaya konulması gerektiği, kanuni idare ilkesi gereği görev ve yetkinin yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle kanunla belirlenen idare veya idarelerin yetki ve görevlerinin yönetmelikle değiştirilmesinin mümkün olmadığı gibi, yol boyu teşekküle ilişkin olarak Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne atf yapılan ilgili idare meclisinden anlaşılması gerekenin 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 8. fıkrasında ifadesini bulduğu şekilde, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin de olduğu, karar alma yetkisinin sadece ilçe belediye meclisine ait olduğundan bahisle tesis edilen ve uygulamaya konulan dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği..”(Danıştay 6. D., 16.09.2021 Tarih, E.2020/9324, K.2021/9695)

“Bir taşınmazın belirli bir amaca yönelik olarak teknik koşulları sağlamasının, o taşınmazın amacı, niteliği ve esasları ilgili mevzuatta belirlenmiş olan imar planlarında da talep edilen amaca tahsis edilmesi sonucunu doğurmayacağı, dava konusu planlarda, sadece dava konusu parsel değil, parselin yer aldığı yapı adası ile birlikte bitişiğinde ve devamında bulunan diğer yapı adaları ve bu kısımların karşısında ve 30 metrelik yolun diğer tarafında bulunan yapı adaların bir bütün olarak “ticaret + konut alanı” olarak planlandığı, uyumsuzluk konusu planların dava konusu parsel bakımından iptaline karar verilmesi halinde, dava konusu parselin içinde bulunduğu yapı adasının bütünlüğü bozulacağı gibi plan bütünü ile de uyumsuzluğun söz konusu olacağı, davacı parseli plan bütünü içerisinde çevre kullanımlarla uyumlu şekilde planlanmış olup, plan bütününden farklı olarak dava konusu parseli “ticaret + hizmet alanı” kullanım kararı getirilmesinin planlama ilkelerine ve şehircilik esaslarına aykırı olacağı..” (Danıştay 6. D., 05.10.2021 Tarih, E.2018/3882, K.2021/10639).

İmar Planı Değişikliğinde Konu ve Sebep Unsuru

Her idari işlemde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de mevzuatta belirtilen konuları hayata geçirmek saikiyle yapılmalıdır. Plan değişikliğinde mevzuat İmar

Kanunu ve planlamaya yönelik olan yönetmeliklerdir. İmar planı değişikliklerinde sebep unsuru ise, değişikliği zorunlu ve haklı kılan nedenlerden oluşur (Sancakdar, 1996). Bu değişiklik sebepleri plan açıklama raporlarında mevcut bulunmaktadır. Danıştay bir kararında (Danıştay 6. D., 02.03.2015 Tarih, E.2011/2209, K.2015/1141); bu raporun eksik ve yetersiz verilerden oluşması, yeteri kadar analiz ve sentez çalışmasını içermemesini ve böyle bir raporla planlamaya başlanmasını sürecin en başından beri sakat olduğunun göstergesi olduğuna vurgu yapmıştır.

İmar Planı Değişikliklerinde Ehliyet Ve Husumet

İYUK m. 31 ile ehliyet hususu için HMK'ye atıf yapılmıştır. İmar planları bakımından da yine iptal davası açılması için genel olarak, kişinin hukuka uygun, kanuna dayalı meşru, güncel ve bireysel menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekmektedir. Burada kişisel menfaatten kasıt direkt kişi hakkında bir işlem yapılması değil, yapılan işlemin kişiyi etkilemesi hususu esastır. Her dava somut özellikleri dikkate alınarak değerlendirilmelidir ve davanın açıldığı tarihte güncel menfaatinin devam etmesi gerekmektedir. Aksi takdirde davanın reddi gerekir.

Ehliyet, İYUK m. 14 uyarınca ilke inceleme konusudur, dolayısıyla davanın her aşamasında ileri sürülebilir ve hâkim tarafından re'sen dikkate alınır.

Tüzel kişiliği bulunmayan odaların, faaliyetlerinden doğan anlaşmazlıklar için onlara taraf ve dava ehliyeti bulunması gerektiğine dair içtihadı birleştirme kararı mevcuttur (Danıştay İBK 08.03.1979 Tarih, E.1971/1, K.1979/1). Bu gerekçe ile Türk Mühendis ve Mimar Odalarının taraf ve dava ehliyetlerinin olduğuna hükmedilmiştir. Bu çok yerinde bir karardır. Bu odaların kuruluş amaçları ve faaliyetleri gereği ehliyetleri bulunmalıdır. Ayrıca birçok vatandaş haklarından habersizdir ve toplumu ve çevreyi ilgilendiren bir çok olayda bu odalar aktif olmaktadır. Danıştay, özellikle kültürel, tarihi ve çevre konularında kamu yararının mevcut olduğunu ve subjektif ehliyetin dar yorumlanmaması gerektiğine vurgu yapar (Danıştay 6. D. 03.04.2014 Tarih, E.2013/3696, K.2014/2624). Husumetin yöneltileceği kişi ise uygulamayı gerçekleştiren idaredir. Kimi durumlarda birden fazla idare hasım olabilir, bu durumda ilgili dava her iki idareye de yöneltilmelidir.

İmar Planı Değişikliklerinde Süre Aşımı

Dava açma süresi hak düşürücüdür ve kamu düzenine ilişkindir. İYUK m.7 uyarınca genel dava açma sürelerinden bahsedilmiştir. Buna göre: "*Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış gündür.*" Sürenin başlangıç tarihi için ise İmar Kanunu m.8'in incelenmesi gerekmektedir. Madde metni şöyledir:

“Planlar, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.”

Plan değişikliğinin kesinleşmesi idari anlamda bir kesinleşmedir, yargısal anlamda değildir. Dolayısıyla belediye meclisine itiraz edilmemesi, kişinin dava açmasına engel değildir.(Kalabalık, 2014)

Madde metninden bir diğer anlaşılması gereken husus da planların kesinleşmesi için bir aylık askı süresinin dolması gerektiğidir, dava süresinin başlangıcı plan değişikliğinin ilan edildiği tarih değildir. Aksi takdirde ortada onaylanmış/kesinleşmemiş bir plan olacaktır ve bu durumda ilgili planın veyahut değişikliğin iptali istenemeyecektir.

İmar Planı Değişikliklerine Karşı Açılacak Davalar

İptal Davaları

İmar planı değişikliği düzenleyici işlem niteliğindedir, dolayısıyla yargısal denetimleri iptal ve tam yargı davaları yoluyla gerçekleşir. Buna ek olarak telafi edilmez zararların gündeme gelmemesi için yürütmeyi durdurma müessesesi olduğunu da hatırlatmak isteriz. Yine unutulmaması gereken bir husus da şudur ki, bu davaların açılması için ortada kesin ve yürütülebilir bir imar planı değişikliğinin mevcut olması gerekmektedir.

İmar planı değişikliğini yapan idare tarafından meşru, güncel ve kişisel menfaati ihlal edilen tüzel ve gerçek kişiler veyahut kendisini yakından ilgilendiren meslek odaları imar planı değişikliğinin iptalini talep edebilmektedir. Yargı mercilerince plan değişikliği hukuka uygun bulunmayıp iptal edilirse, ilgili işlem yürürlüğe girdiği andan itibaren hüküm ve sonuçlarını ortadan kaldıracaktır. Bu gibi durumlarda zarar görenlerin zararları tazmin edilmelidir.

Tam Yargı Davaları

İYUK m. 2 uyarınca *“İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları”* açabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Buna ek olarak İYUK m.12’de

“İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya 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 açabilirler.”

denilmiştir. Dolayısıyla bu dava iptal davası ile birlikte açılabilceği gibi sonrasında da açılabilir.

İptal davasından farklı olarak, tam yargı davasında davacı kişinin imar planı değişikliği sebebiyle hak kaybına uğraması, bir hakkının zarar görmüş olması gerekmektedir. Danıştayın bu davalarda dikkat ettiği kıstas başlıca, hukuka uygun şekilde izin ve ruhsatların en baştan alınması ve kişilerin mağduriyetlerinin iyi niyete dayanmasıdır. (Danıştay İDDK, 12.11.2014 Tarih, E.2012/477, K.2014/3490)

Sonuç ve Değerlendirme

Estetik ve sağlıklı kentleşmenin olduğu bir çevrede yaşamak her bireyin ve de toplumun hakkıdır. Bunun için de gerekli olan şey bir düzen içinde olmanın yanı sıra, teknolojik gelişmelere ayak uyduran, ekonomi ile uyumlu, doğayı, tarihi ve kültürel yapıyı koruyan bir şehre sahip olmaktır. Bunlar bazen mevcut imar planları ile mümkün olmayabilir. Güncel imar planları her ne kadar yapıldığı zamanın şartları içinde belirli ölçüt ve gelecek öngörülerine dayanılarak yapılsa da tahmin edildiği kadar uzun ömürlü olmayabilir ve o muhitte bu plandan faydalanan insanların ihtiyaçlarını karşılayamayabilir. Bu gibi durumlarda mevcuttaki yetersiz planla idare etmek yerine plan değişikliğine gidilebilmektedir. İmar planı değişiklikleri belirli ilke ve esaslar dâhilinde yapılmaktadır. Bu değişiklikler ile ülkenin kimliği tekrar resmedilmektedir. Bu kimlik resmedilirken kanun ve yönetmeliğe bağlılık esastır. İmar planlarında olan hiyerarşi ilkesi, plan değişikliklerinde de geçerlidir ve her değişiklikte bir üst plana uyup uymadığı aykırı olup olmadığının tespiti gerekir. Plan değişikliklerinde nesnel bilgi ve verilerden en başından beri yararlanılır.

İmar planlarının değişmezliği esas ilkedir. İmar planlarının değiştirilmesi ise istisnai durumlarda gündeme gelmektedir. Dolayısıyla zorunlu olmadıkça kamu yararı amacı güdülmedikçe plan değişikliğine gidilemez. Ne yazık ki idareler bu yola sıklıkla başvurmaktadır. Esasen plan değişikliği mevcutta bulunan plana yapılan bir yamadır. Bu yamalar bütün olarak bakıldığında estetik ve sağlıklı durmadığı aşikârdır. Evet, yapılması planı yaşatmak için bazen mecburidir fakat sıklıkla bu yola başvurulması bütünü bozmakta ve üst kademedeki planlara uyulmasını da zorlaştırmaktadır.

İmar planı değişiklikleri bir çeşit düzenleyici işlemdir. Bu düzenleyici işlemler haliyle bir sonuç doğurmaktadır. Bazen doğurulan bu sonuçlar kişilerin en önemli haklarından olan mülkiyet haklarının özlerine dokunmakta veyahut kısıtlılık getirmektedir. Bunun da ötesinde kişilerin kazanılmış haklarını ellerinden almak-

tadır. Bu nedenle idarelerin, imar planı değişikliğine giderken, kişilerin mülkiyet haklarına ve bunun yanı sıra kazanılmış haklarına saygı duymaları gerekmektedir, bu hukuki güvenlik ilkesinin de bir gereğidir. Aksi takdirde Anayasamızı ve AİHS'i ihlal ettiklerini unutmamalıdır.

Plan değişikliklerine karşı genel dava açma süresi, kararın ilanını ile başlama-maktadır. İmar Kanunundaki düzenleme ile özel süre getirilmiştir. Kararların 30 günlük askı süresi mevcuttur. Bu süre dolmadan planlara karşı dava açılmamaktadır, aksi takdirde planlar onaylanmamış ve yürürlüğe girmemiş kabul edilir. Düzenleyici işlemlere karşı dava açılabilmesi, iptali istenebilmesi için ortada kesin ve icrai nitelikte bir karar olması gerekmektedir.

Plan değişikliklerinde menfaati zarar gören gerçek ve tüzel kişilerin dava ehliyeti olduğu gibi, tüzel kişilikleri olmayan fakat faaliyet gördükleri alan itibariyle menfaatleri zedelenen meslek odalarının da dava açma ehliyetleri mevcuttur. Bu durum yargı mercilerince her somut olaya göre, durumun gerektirdiği şekilde kendi indinde değerlendirilmelidir. Ama bu hususun geniş değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü imar planı değişiklikleri toplumu ilgilendiren kamu düzeni-ne ilişkin bir husustur ve önemli bir kamu yararı mevcuttur. Bu nedenle toplumun hakkını araması esastır. Danıştay da ehliyet konusunu mümkün olduğunca geniş yorumlamış ve hassas davranmıştır.

KAYNAKLAR

- Altıntaş, Y. (2007). *İmar planlarında yetki kuralları ve danıştay kararları örneğinde; planlamada kar-şılaşılan yetki sorunları ile çözüm yolları*, (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Çolak, N. İ. & Öngören, G. (2014). *İmar planları, imar uygulamaları ve iptal davaları*. 2. bsk. İstan-bul: Öngören Hukuk Yayınları.
- Eren, A. (2018) *Anayasa Hukuku ders notları*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Ergen, C. (2009). *Danıştay içtihatlarıyla imar hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ersoy, M. (2006). *İmar mevzuatımızda planlama kademeleri ve üst ölçek planlama sorunu*. TEPAV - Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı. Ankara, 7-8 Eylül.
- Kalabalık, H. (2012). *İmar hukuku*. 4 Baskı , Cilt I, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2014). *İmar hukuku dersleri*. 5. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, R. (2008). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Kitabevi
- Keleş, R. & Mengi, A. (2003). *İmar Hukukuna giriş*. 2. Baskı Ankara: İmge Kitabevi.
- Köktürk, E. & Köktürk, E. (2022). *İmar planları*. 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Orta, E. (2005). *İmar hukukunda plan hiyerarşisi ve planların çatışması*. (Yayımlanmamış Yüksek lisans tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Öngören, G. (2020). *Yargı kararları ışığında imar hukuku*. İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları.
- Sancakdar, O. (1996). *Belediyenin İmar planı yapması- değiştirmesi ve iptal davası*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Uzun, M. (2016). *İmar Planlarının değiştirilmesi ve yargısal denetimi*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yitek, F.S. & Ulusoy, Y. (2020). İmar planlarının yapılması, değiştirilmesi ve ortadan kaldırılması usulleri. *Pamukkale Üniversitesi İşletme Araştırmaları Dergisi*, 2, 262-287.

KARARLAR

AYM, 29.11.2012 Tarih ve E. 2011/100, K. 2012/191 Sayılı Karar

AYM, 04.12.1963 Tarih ve E. 1963/124, K. 1963/243 Sayılı Karar

AYM, 02.06.1989 E:1988/36, K:1989/24 sayılı karar

AYM, 27.03.1986 Tarih ve E.1985/31, K.1986/11 Sayılı Karar

AYM, 21.06.1990 Tarih ve E.1990/7, K.1990/11 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 17.11.1988 Tarih ve E.1988/1007, K. 1988/1362 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 29.12.2015 Tarih ve E.2015/461, K.2015/7990 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 27.12.2017 Tarih ve E.2013/8326, K.2017/11820 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 31.05.2017 Tarih ve E.2013/3657, K. 2017/4335 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 21.01.2021 Tarih ve E.2020/224, K.2021/339 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 16.09.2021 Tarih ve E.2020/9324, K. 2021/9695 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 05.10.2021 Tarih ve E.2018/3882, K. 2021/10639 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi 02.03.2015 Tarih ve E.2011/2209, K.2015/1141 Sayılı Karar

Danıştay İBK, 08.03.1979 Tarih ve E.1971/1 K. 1979/1 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 03.04.2014 Tarih ve E.2013/3696, K.2014/2624 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 25.04.2007 Tarih ve E.2004/4515, K.2007/2205 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 23.12.2016 Tarih ve E.2016/4201, K.2016/9351 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 18.04.2011 Tarih, E.2009/7442, K.2011/879 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 05.11.2014 Tarih ve E.2013/8882, K.2014/6801 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 20.02.2013 Tarih ve E. 2013/276, K. 2013/1030 Sayılı Karar

Danıştay 6. Dairesi, 30.09.2014 Tarih ve E.2013/4262, K. 2014/5781 Sayılı Karar

Danıştay İDDK, 24.10.2016 Tarih ve E.2016/3906, K.2016/2759 Sayılı Karar

Danıştay İDDK, 12.11.2014 Tarih ve E.2012/477, K. 2014/3490 Sayılı Karar

Danıştay İDDK, 03.02.2014 Tarih ve E.2011/439, K.2014/154 Sayılı Karar

