

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İMAR PLANLARINA KARŞI AÇILAN DAVALARDA
İLK İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat ULUSOY

Anabilim Dalı: Hukuk

Programı: Kamu Hukuku

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Durmuş TEZCAN

TEMMUZ, 2012

**T.C. İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İMAR PLANLARINA KARŞI AÇILAN DAVALARDA
İLK İNCELEME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat ULUSOY

Anabilim Dalı: Hukuk

Programı: Kamu Hukuku

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Durmuş TEZCAN

TEMMUZ, 2012

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	ix
KISA ÖZET	xi
ABSTRACT	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

A. İLK İNCELEME KAVRAMI	5
1. İdari Yargı ve İdari Yargılama Usulü Kavramları.....	5
1.1. İdari Yargı Kavramı.....	5
1.2. İdari Yargılama Usulü Kavramı	8
2. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumu ve İlk İnceleme Sonucunda Verilebilecek Kararlar	12
2.1. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumu	12
2.1.1. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumunun Yasal Mevzuattaki Yeri.....	12
2.1.2. İlk İnceleme Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	14
2.1.3. İdari Yargılama Hukukunda İlk İnceleme Yöntemi	15
2.1.4. İlk İnceleme Kurumuna Hakim İlke ve Esaslar	17
2.1.4.1. Açılmış Bir Davanın Varlığı	17

2.1.4.2. Davaya İlişkin Harçlar ile Posta Ücretinin Tamamlanmış Olması.....	20
2.1.4.3. İlk İncelemenin Kanunda Gösterilen Sıralamaya Göre Yapılması.....	22
2.1.4.4. İlk İncelemenin Yasada Gösterilen Sürede Tamamlanması	24
2.1.4.5. İlk İncelemede Re'sen Araştırma Yükümlülüğü	26
2.1.4.6. İlk İncelemeye Konu Hususların Yargılamanın Her Safhasında Gözetilme ve Uygulanma Zorunluluğu ...	27
2.1.4.7. Dilekçenin Reddi Halinde Aynı Yanlılıkları İçeren Yenileme Dilekçesi ile Dava Açılmaması	29
2.2. İlk İnceleme Sonucunda Verilebilecek Kararlar	30
2.2.1. Maddenin (a) bendi uyarınca Görevsizlik ve Yetkisizlik Halinde Davanın Reddi ve Gönderme Kararlarının Verilmesi.....	31
2.2.2. Maddenin (b) Bendi Uyarınca Davanın Reddine Karar Verilmesi.....	37
2.2.2.1. Ehliyete Aykırılık	38
2.2.2.2. İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı	40
2.2.2.3. Süre Aşımı	41
2.2.3. Maddenin (c) Bendi Uyarınca Husumetin Düzeltilerek Dava Dilekçesinin Gerçek Hasma Tebliğ Edilmesine Karar Verilmesi.....	43
2.2.4. Maddenin (d) Bendi Uyarınca Dilekçenin Reddine Karar Verilmesi.....	44

2.2.4.1. 3. Maddeye Aykırılık	44
2.2.4.2. 5. Maddeye Aykırılık	48
2.2.4.3. Ehliyetli Olan Şahsın Avukat Olmayan Vekili Tarafından Davanın Açılması	49
2.2.5. Maddenin (e) Bendi Uyarınca Dilekçenin Görevli İdari Mercie Tevdiine Karar Verilmesi.....	50
B. İMAR PLANI KAVRAMI	53
1. Konuya İlişkin Kavramlar ile İmar Planlamasının Amacı ve İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi	53
1.1. Plan Kavramı	53
1.2. İmar Kavramı	54
1.3.İmar Planı Kavramı	55
1.4.İmar Hukuku Kavramı	57
1.5.İmar Planlamasının Amacı	58
1.6.İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi	59
2. Plan Çeşitleri	62
2.1.Ülke/Kalkınma Planı	61
2.2. Bölge Planı	64
2.3. Çevre Düzeni Planı	65
2.4. İmar Planı	67
2.4.1.Nazım İmar Planı	68
2.4.2.Uygulama İmar Planı	70
2.5. İlave İmar Planı	71

2.6. Revizyon İmar Planı	72
2.7. Mevzii İmar Planı	74
2.8. İslah İmar Planı	75
2.9. Koruma Amaçlı İmar Planı	77
3. İmar Planının Hukuki Niteliği ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri	79
3.1.İmar Planının Hukuki Niteliği	79
3.2.İmar Planının Normlar Hiyerarşisi İçindeki Yeri	83
4. İmar Planlarına Hakim Olan İlkeler	85
4.1.Hukuk Devleti İlkesi	86
4.2.Açıklık İlkesi	86
4.3.Genellik İlkesi	88
4.4.Üst Derecedeki Düzenlemeye Bağlılık İlkesi	88
4.5.Kamu Yararı İlkesi	89
4.6.Zorunluluk İlkesi	90
4.7.Bağlayıcılık İlkesi.....	90
4.8.Esneklik İlkesi	91
4.9. Süreklilik İlkesi.....	92
4.10. Bütüncülük İlkesi	92
4.11. Bilimsellik İlkesi	93
4.12. Katılım İlkesi	93
5.İmar Planı Yapmaya Yetkili Merciler	94

5.1.Genel Yetkili Merciler	96
5.1.1.Belediyeler	96
5.1.2.Valilikler (İl Özel İdareleri).....	99
5.2.Özel Yetkili Merciler	100
5.2.1.Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.....	100
5.2.2. Çevre ve Orman Bakanlığı	102
5.2.3. Başbakanlık Özel Çevre Kurulu	102
5.2.4. Organize Sanayi Bölgeleri	103
5.2.5. Başbakanlık Özelleştirme Yüksek Kurulu	103
5.2.6. Kültür ve Turizm Bakanlığı	104
5.2.7. GAP İdaresi	105
5.2.8. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü (TOKİ)	105
5.2.9.Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu	106
5.2.10. Devlet Planlama Teşkilatı	106
6. İmar Planlarının Hukuki Sonuçları	106
6.1. İdare Açısından Doğan Hukuki Sonuçlar	107
6.2. Kişiler Açısından Doğan Hukuki Sonuçlar	107

İKİNCİ BÖLÜM

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İMAR PLANLARININ İPTALİ İSTEMLİ DAVALARDA İLK İNCELEME

1. Görev ve Yetki	108
1.1. İdari Yargıda Görev Kavramı	108

1.2. İdari Yargıda Yetki Kavramı.....	119
2. İdari Mercî Tecavüzü	126
2.1. İdari Mercî Tecavüzü Kavramı.....	126
3. İdari Yargıda Ehliyet Kavramı	128
3.1. Parsel Malikinî Ehliyeti	132
3.2. Komşu Parsel Malikinî Ehliyeti	134
3.3. Kiracının Ehliyeti	135
3.4. Tapu Tahsis Belgesi Sahibinin Ehliyeti	137
3.5. Belediye Meclis Üyelerinin Ehliyeti	138
3.6. Dernek ve Odaların Ehliyeti	141
3.7. Baroların Ehliyeti	143
3.8. Belde Sakininin Ehliyeti	143
3.9. Ehliyete İlişkin Diğer Durumlar	145
4. Kesin ve Yürütülmesi Zorunlu İşlem Kavramı	147
5. Süre Kavramı	155
5.1. Askı Süresi İçinde Plana İtiraz Edilmemiş Olması Hali	162
5.2. Askı Süresi İçinde Plana İtiraz Edilmiş Olması Hali	163
5.3. Askı Süresi Geçirildikten Sonra Plana İtiraz Edilmesi	166
5.4. İmar Planlarının Uygulanmasına İlişkin İşlemlerin Dava Süresine Etkisi	168
5.4.1. Parselasyon İşlemleri	169

5.4.2. İnşaat Ruhsatı Verilmesi/Verilmemesi Yönündeki İşlemler	170
5.4.3. Kamulaştırma İşlemleri	171
5.4.4. İmar Durum Belgesi Düzenlenmesi	172
5.5. Alt Ölçekli Planların Üst Ölçekli Planların Uygulanmasına Yönelik İşlemler Olup Olmadığı Sorunu	174
5.6. Tadilat Talebinde Bulunulması	176
5.7. İmar Planlarına Karşı Dava Süresi Canlandırmayan Durumlar	178
6. Husumet Kavramı	180
7. Dava Dilekçesinin 3 ve 5. maddelere Uygunluğu	184
7.1.Dava Dilekçesinin 3. maddeye Uygun Olarak Düzenlenmesi	185
7.1.1. Kanunla Belirlenen 3. Maddeye Aykırılık Halleri	185
7.1.1.1. Dava Dilekçesinin İdari Yargı Yerine Hitaben Yazılmamış Olması	185
7.1.1.2. Dava Dilekçelerinin İmzalanmamış Olması	187
7.1.1.3. Dava Dilekçesinde Tarafların ve Varsa Vekillerinin Veya Temsilcilerinin Ad ve Soyadları veya Unvanları ve Adreslerinin Gösterilmemiş Olması.....	188
7.1.1.4. Davanın Konusu ve Sebebi ile Dayanılan Delillerin Gösterilmemiş Olması	189
7.1.1.5. Davaya Konu İdari İşlemin Yazılı Bildirim Tarihinin Gösterilmemiş Olması	191
7.1.1.6. Dava Konusu Kararın ve Belgelerin Dilekçeye Eklenmemesi ve Dava Dilekçeleri ile Ekli Belgelerin Karşı Taraf Sayısından Bir Fazla Olmaması	192

7.1.2. Uygulama İle Tespit Edilen 3. Maddeye Aykırılık Halleri	192
7.1.2.1. Dava Dilekçesi ve Nüshalarındaki İmzaların Fotokopi Olması	192
7.1.2.2. Dava Konusu İşlemin İptalinin İstenilmemiş Olması	192
7.1.2.3. İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararı Talebinde Bulunmuş Olması	194
7.1.2.4. Terditli Talepte Bulunulması	194
7.2. Dava Dilekçelerinin 5. Maddeye Uygun Olarak Düzenlenmesi	195
7.3. Ehliyetli Olan Şahsın Avukat Olmayan Vekilince Dava Açılmış Olması	199
SONUÇ	201
KAYNAKÇA	206

KISALTMALAR

age.	: adı geçen eser
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
agm.	: adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜHF	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AT	: Avrupa Topluluğu
AYİM	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYİMİK	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu
AYM	: Anayasa Mahkemesi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
Dan.	: Danıştay
DD.	: Danıştay Dergisi
DDGK	: Dava Daireleri Genel Kurulu
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

DİBGK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu
E.	: Esas
İDDGK	: İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İÜHF M	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
HUMK	: Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KT.	: Karar Tarihi
No	: Numara
RG	: Resmi Gazete
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
VDDGK	: Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu

KISA ÖZET

İMAR PLANLARINA KARŞI AÇILAN DAVALARDA İLK İNCELEME

Murat ULUSOY

Bu çalışmamızın konusunu, imar planlarına karşı açılan davaların ilk incelemesi oluşturmakta olup, çalışmamızın temelini idari yargıda ilk inceleme müessesesi teşkil etmektedir. Bununla birlikte çalışmamızda ilk inceleme müessesesi, imar planlarına karşı açılan iptal davaları özelinde incelenecektir. Bu çalışmayı gerçekleştirebilmek için, öncelikle ilk inceleme müessesesi ve plan kavramlarına yönelik genel açıklamalara yer verilecek, ardından 2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde tek tek sayma yoluyla belirlenen ilk inceleme unsurları imar planları özelinde inceleme konusu yapılacak, bu yapılırken de ilk derece ve temyiz yargı yerlerince konuya ilişkin verilmiş bulunan emsal kararlar da incelemeye dahil edilecektir.

İdari Yargılama Usulü Yasasında ilk incelemeye ilişkin usul ve esaslar, asıl olarak 14 ve 15. maddelerde düzenlenmiş olduğu görülmekle birlikte, Yasanın 2-15. maddeleri arasında yer alan düzenlemelerin hepsi aslında ilk inceleme müessesesini yakından ilgilendirmektedir. İdari yargı mercileri, önlerine gelen dava dilekçelerini, öncelikle 2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde sayılan ve davanın ön kabul şartları olarak adlandırılacak şartlar yönünden gerekli koşulları taşıyıp taşımadığını saptamak adına, re'sen, ilk inceleme olarak adlandırılan bir usulle incelemekle yükümlü tutulmuşlardır. Bir davanın tekemmül ettirilebilmesi ve işin yargı mercileri'ce esasından incelenebilmesi için, dava dilekçelerinin ilk inceleme aşamasında yasada belirlenen ön kabul şartlarını taşıdığına ortaya konulması gerekmektedir. Bu da ilk inceleme müessesesinin, yargılama hukukundaki önemini açıkça göstermektedir.

Anahtar Sözcükler : İdari yargılama, ilk inceleme, dava ön kabul şartları, hukuk devleti, imar, imar planı

Üniversity : İstanbul Kültür Üniversity
Institute : Social Sciences
Department : Law
Program : Public Law
Advisor : Prof Dr. Durmuş TEZCAN
Thesis Kind and Date : Master – May 2012

ABSTRACT

FIRST EXAMINATION IN LAW SUITS BROUGHT AGAINST ZONING PLANS

Murat ULUSOY

This study mainly deals with first examination in law suits brought against zoning plans and the first examination establishment in administrative jurisdiction is the basis of it. Nevertheless, in this study the first examination establishment will be studied specifically regarding the annulment suits brought against zoning plans. In order to realize this study, firstly, the first examination establishment and plan concepts will be defined generally, secondly, the elements, stated in the 14th article of the 2577 law, regarding the first examination establishment will be studied together with the inclusion of prejudication precedents given by first instance and appellate courts.

The procedures and principles regarding the first examination establishment are issued primarily in 14th and 15th article of the Administrative Jurisdiction Procedures Law; in fact, the issues between the 2nd and 15th article are closely related with the first examination establishment. Administrative jurisdiction authorities are, ex-officio, held responsible to consider a lawsuit petition according to

the procedure which is named as the first examination establishment in order to determine whether the lawsuit carries the conditions stated in the 14th article of 2557 law, which can also be considered as the presupposition conditions of the lawsuit. In order for a lawsuit to be consummated and examined on the merits by the administrative jurisdiction authorities , the lawsuit petition needs to be assured that it carries the presupposition conditions, which is stated in the law in the first examination phase. This clearly shows the importance of the first examination establishment in jurisdiction.

Key Words: Administrative Jurisdiction, First Examination, Presupposition Conditions of the Lawsuit, ex-officio research / investigation, procedural economy, constitutional state, zoning plan

GİRİŞ

Hukuk, çatışan menfaatleri uzlaştıran, düzen fonksiyonunu yerine getiren, toplumu ve devleti düzenleyip teşkilatlandıran, hürriyetlerin kullanılmasına ortam hazırlayan, bireyin ve toplumun gelişimini hazırlayan bir kurallar bütünü olup, amacı da toplum ve devlette adaleti sağlamak ve bu yolla ideal hukuka ulaşmaktır. Bu bağlamda hukuk devleti, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayarak, onların onurla ve korkusuzca yaşamalarını güvence altına almak üzere tüm iş, işlem ve eylemlerinde hukukun üstünlüğünü gözetip kendini yargı denetimine tabi tutan ve yargı denetimi sonucunda da karar gereklerini tam, doğru ve gecikmesiz olarak yerine getiren devlettir. Tarafsız, dürüst, etkin ve süratli bir yargılamaya tabi tutulmak, insanın en tabi hakkı olup, bu hususun adalete ulaşmada önemli ve özel bir yeri olduğu tartışmasızdır. Devletin birinci görevi adaleti sağlamak olup, varlığını sürdürmesi de buna bağlıdır¹.

Temel hak ve özgürlüklerin korunması, idarenin hukuka bağlılığı ilkesinin hayatiyet kazanabilmesi, devletin tüm işlem ve eylemlerinin hukuk normlarına uygun ve hukuk denetimine tabi olması ancak hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi ile mümkün olabilir. Hukuk devletinin unsurları arasında idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması ön plana çıkmaktadır. Günümüzde, yargı denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsurudur. Bu durum Anayasa'nın 125. maddesinde, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" denilerek açıkça ortaya konulmuştur. İdarenin hukuk kuralları ile belirlenen sınırlar içinde kalıp kalmadığı, idari yargı mercilerinin yapacağı denetim sayesinde ortaya çıkacaktır.

İdare mahkemesi kendisine açılan bir iptal davasını aşamalı olarak iki yönden inceler. Mahkemenin ilk yaptığı inceleme, davanın kabulü için gerekli şartlara sahip olup olmadığını araştırmaya yöneliktir. Bu aşamada davanın esası hakkında herhangi

¹ Celal Karavelioğlu, Değişiklik, Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Kayseri: 2001), 5. Baskı. Cilt 1, s.10

bir inceleme yapılmadığı gibi bir karar da verilmez. Sadece davanın idare mahkemesinde görülüp esası hakkında bir karar verilip verilemeyeceği saptanır. Ancak bu husus saptanıp tarafların iddia ve savunmaları incelendikten sonra davanın esası hakkında karar vermek mümkündür. Davanın ön kabul şartlarına sahip olup olmadığını anlamak için yapılan bu araştırmaya idare mahkemelerinde yasaya uygun olarak “ilk inceleme” denir².

İdari yargıda süreci başlatan ve devamını sağlayan ilk inceleme aşaması, yasaca öngörülen başlı başına her biri özerk hukuki yapı mahiyetindeki ön şartları ile gerek bunların değerlendirilme sırası, düzeni ve yöntemi, gerekse bağlanan hukuki sonuçlar itibariyle bir kurum niteliği taşımaktadır. İdari yargı mevzuatında öteden beri belli bir yeri bulunan ilk inceleme, hem idari yargılama usulünün özelliklerini taşımakta hem de hakimin re'sen araştırma yetkisinin önemli bir örneğini teşkil etmektedir³.

İlk incelemenin amacı, davanın esasının karara bağlanmasına engel olabilecek nitelikteki kimi usul ve şekil hata ve noksanlıklarının, daha davanın başında, tespitinin sağlanması ve böylece zaman ve emek kaybının önlenmesidir⁴. Davalardan daha çabuk netice almak için dava dilekçeleri, ilk incelemeye tabi tutulur⁵. İlk inceleme sırasında tespiti gereken bu usul ve şekil hata ve noksanlıklarının bazıları, düzeltilebilecek niteliktedir. Bu tür hata ve noksanlıkların tespiti halinde, dava dilekçesi reddedilerek, davanın, otuz gün içinde hatasız ve noksansız biçimde yenilenmesi sağlanır. Kimi hata ve noksanlıklar ise, giderilemez niteliktedirler. Bu hallerde, dava o aşamada, incelenmeksizin reddedilir⁶.

Görüldüğü gibi, idari yargılama usulünde ilk inceleme, yargılamanın anahtarı mahiyetinde olup, bu anahtar usulünce kullanılıp, bu aşama geçirilmeden davaların esasının incelenmesi mümkün bulunmamaktadır. Buna karşılık, ilk inceleme, taşıdığı bu önemi ortaya koyacak kadar ilgiyi doktrinsel incelemelerde bulamamıştır.

² Nuri Alan, Hukukla Kırkbir Yıl, (Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2003), s.63

³ Erol Çırakman, Danıştayda Dava Dilekçesi Üzerinde İlk İnceleme, (Danıştay Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, 15-16 Mayıs 1981, Danıştay başkanlığı), Aktaran, Celal Işıklar, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Temmuz 2011, s.69

⁴ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006) s.52

⁵ Yüzyıl Boyunca Danıştay, (Ankara: Danıştay Matbaası, 1986) s.333

⁶ Candan, s.52

İlk inceleme üzerine yapılan incelemelerin hemen hepsi, ilk incelemenin unsurlarını oluşturan şartları ayrı ayrı ve müstakilen ele alıp incelemişler, ilk incelemenin bizatihi kendisi hakkında herhangi bir değerlendirmeye yer vermemişler ya da hak ettiği ölçüde inceleme konusu yapmamışlardır. İlk inceleme kavramı, hukuki niteliği, yasal mevzuattaki yeri, hukuki dayanağı, ilk incelemeye egemen olan ilkeler ve ilk incelemenin tarihsel gelişimi bu incelemelerde kendisine hak ettiği ölçüde yer bulamamıştır.

Biz bu çalışmamızda, idari yargıya özgü olan ilk inceleme müesseseni, bir bütün olarak ortaya koymaya çalışacak, bunu yaparken de imar planlarına karşı açılan davaları kendimize kalıp olarak kullanacak ve ilk inceleme elbisesini bu kalıp üzerine oturtmaya çalışacağız. Çalışmamızda, incelememizi imar planları üzerinde somutlaştırmak istememizin nedeni ise; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek 1. Protokolünün 1. maddesi ile koruma altına alınan ve 2709 sayılı Anayasamızda, kişiliğe bağlı, dokunulmaz, devredilemez, vazgeçilemez temel hak ve hürriyetler arasında sayılan ve anayasal koruma altına alınan mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendiren ve çoğu kez de ihlal eden imar planlarına karşı açılan davaların, temel hak ve hürriyetler, hukuk devleti ve yargı güvencesi anlamında taşıdığını düşündüğümüz değerdir. Gerçekten, mülkiyet hakkı kadar ihlal edilen başka bir temel hak ve hürriyet gösterilemez.

Mülkiyet hakkı, bir eşyaya malik olan kişinin, malik olduğu eşya üzerindeki kullanma, devretme, tahrip etme, yararlanma veya üçüncü kişiler lehine üzerinde hak tesis etme yetkilerini içerir. Mülkiyet hakkı, sahibine tanıdığı bu yetkilerle, bir eşya üzerinde sahip olunabilecek en geniş bir haktır. Eşya üzerinde en geniş tasarruf yetkilerini tanıyan bu hakkın kullanımının yasal mevzuat ile kamu yararına kısıtlanması kabul edilebilirse de, bu kısıtlamanın ancak yastada öngörülen usul ve esaslar dairesinde ve mümkün olduğu kadar kamunun menfaati ile hak sahibinin menfaatini dengeleyecek şekilde şeffaf olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.

Günümüzde mülkiyet hakkına en büyük müdahaleler imar planları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Gerçekten ilgili idari merciler, yastadan aldıkları yetkiye dayanarak, sınırları belli bir arazi parçasının genel kullanım biçimini belirlemek amacıyla imar planları yapabilmekteler ve bu plan sınırları içinde kalan arazilerin malikleri de bu arazilerini plan kararları dışında kullanamamaktadırlar.

İmar planlarının kapsadıkları alan düşünöldüğünde, bu planların hem her bir arazi malikini hem de tüm kamuyu etkileme gücü açıkça anlaşılacaktır. Böylelikle, mülkiyet hakkını doğrudan sınırlandıran ve çoğu zaman belli bir yerleşim yerini bazen de tüm ülkeyi ilgilendirecek kadar etkili olabilen imar planlarına karşı açılan iptal davalarının ilk inceleme aşamasının önemi de kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

İdari yargı yerlerince, yargılamanın anahtarı mahiyetindeki ilk inceleme müessesesinin hukuka uygun olarak işletilmesi ile hem hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesine hizmet edilecek hem de esasın incelenmesine engel teşkil eden hususların davanın başında ortaya çıkarılması ile boş yere zaman kaybedilmesi engellenecek, ayrıca esasın incelenmesine engel teşkil etmemekle birlikte davanın işleyişini etkileyebilecek usuli eksiklikler davanın başında giderilmiş olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

A. İLK İNCELEME KAVRAMI

1. İdari Yargı ve İdari Yargılama Usulü Kavramları

1.1. İdari Yargı Kavramı

Genel anlamda yargılama, objektif hukukun (maddi hukuk kurallarının) bağımsız hakimler (mahkemeler) tarafından belli bir olaya uygulanmasıdır.⁷ Bir başka anlatımla yargılama, ihtilafların Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, içtihat gibi yazılı hukuk metinleri; yazılı hukuk metinlerinde boşluk olması halinde hakim tarafından konulacak kaideler karşısındaki durumunun incelenmesiyle ulaşılabilecek sonuca göre çözümlenmesi faaliyetidir.⁸

Maddi anlamda yargı, çeşitli kollara ayrılır. Hukuki nitelikleri bakımından bir bütün teşkil eden yargısal işler bir yargı çeşidinde/kolunda toplanır ve bunlar hakkında o yargı çeşidine özgü yargılama usulü uygulanır. Türk yargı sistemini dört bölüme ayırmak mümkündür. Anayasa yargısı, idari yargı, askeri ceza yargısı ve adli yargı⁹

Hukuk Devleti ilkesi, idarenin hukuka bağıllığını ve idari faaliyetlerin hukuk kuralları içinde yürütülmesini gerekli kıldığına göre, idarenin ve idari faaliyetlerin hukuk tarafından düzenlenmesi ve yargı yolu ile denetlenmesi zorunludur. İdareyi ve idari faaliyetleri düzenleyen hukuk kuralları, bireyler arasındaki ilişkilere uygulanan özel hukuk kuralları olabileceği gibi, özel hukuktan tamamen farklı ve idareye özgü hukuk kuralları da olabilir. İdarenin ve idari faaliyetlerin hukuk kurallarınca nasıl düzenleneceği konusunda belli başlı iki sistem vardır.¹⁰

⁷ Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı Genişletilmiş 14. Baskı, (Ankara:Yetkin Yayınları,2003) s.56

⁸ Karavelioğlu, s.29

⁹ Kuru, Arslan, Yılmaz,s.57

¹⁰ Metin Günay, İdare Hukuku Güncelleştirilmiş 8. Baskı, (Ankara: İmaj Yayıncılık,2003) s.24

Bu sistemlerden ilki; adli idare sistemi olarak adlandırılmakta olup, bu sisteme göre, idareye uygulanan hukuk kuralları ile bireylere uygulanan hukuk kuralları arasında bir farklılık bulunmamaktadır. İdarenin işlem ve eylemlerine, bireylerin işlem ve eylemlerine uygulanan hukuk kuralları uygulanmaktadır. İdarenin yargısal denetimi de genel mahkemeler tarafından gerçekleştirilmekte, ayrı bir idari yargı sistemi bulunmamaktadır.

Buna karşılık, idari rejim adı verilen sistemde, idare ve faaliyetlerine bireyler hakkında uygulanan ve bireylerin ilişkilerini düzenleyen hukuktan tamamen bağımsız bir hukuk olan ve adına idare hukuku denilen bir hukuk uygulanmakta ve bu uygulamadan doğan uyuşmazlıklar da adalet mahkemeleri dışında ayrı yargı mercileri tarafından ve değişik yargılama usulleri ile çözümlenmektedir.¹¹

İdari rejimde, idare, hükümetten ayrılmış, onun bir genişlemesi, uzaması olmakla beraber ondan ayrı mahiyette, müstakil hükmi şahsiyeti haiz bir teşkilat haline gelmiştir. Bu rejimde, idare, adileye karşısında tamamen müstakildir, yani idare faaliyetlerini ifa ederken iptidaen adliye mahkemelerinden bir izin almak ihtiyacında olmadığı gibi icra ettiği faaliyetlerden dolayı da adalet mahkemelerinin murakabasına tabi değildir. Bundan dolayı, idarenin hukuki tasarruf ve muamelelerinden ve idari ameliye ve fiillerinden dolayı idare aleyhine adalet mahkemelerinde bir dava açılmaz.¹²

Bu rejimde, idarenin adliye karşısındaki istiklali, idarenin her türlü kazai murakaba dışında kalması demek değildir. Hukuka bağlı bir devlette, devletin ve hususiyle idarenin her tasarruf ve faaliyeti, ferdi faaliyetler gibi, üstün hukuk kaidelerine bağlıdır ve hukuki hüküm ve kıymetlerini bu kaidelerden alır. Bunun netice ve müeyyidesi olarak da idarenin hukuki muamele ve tasarruflarının hukuk kaidelerine uygun olup olmadığından ve binaenaleyh sıhhatlerinden çıkacak ihtilafların da kazai usuller dahilinde ve kazai merciler tarafından tetkik ve halledilmesi icabeder. İdari rejimde idarenin adliye karşısındaki istiklali dolayısıyla adliye mahkemeleri bu vazifeleri ifa edemeyeceğine göre bu nevi ihtilafları tetkik ve

¹¹ Günday, s. 24

¹² Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası; 1960) Cilt 1, s.51

halledecek ayrı bir kategori kaza mercilerine ihtiyaç vardır. İşte bunlar idare mahkemeleridir.¹³

Yukarıda yapılan açıklamalar uyarınca, idare ve faaliyetlerine bireyler hakkında uygulanan ve bireylerin ilişkilerini düzenleyen hukuktan tamamen bağımsız bir hukuk olan ve adına idare hukuku denilen bir hukuk uygulanmakta olması, bu uygulamadan doğan uyuşmazlıkların da adalet mahkemeleri dışında ayrı ve adına idari yargı mercileri denilen merciler tarafından ve kendine has yargılama usulleri ile çözümlenmeye çalışılmasından anlaşılacağı üzere, ülkemizde esas itibarıyla idari rejimin geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Dolayısıyla idari rejimde, idarenin işlem ve eylemlerine karşı açılan davalar, genel davalardan ayrılmakta ve bu davalara idari davalar denilmektedir.

İdari davalar, idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı idari işlemler ve eylemler nedeniyle yönetilenler tarafından idare mahkemelerinde açılan ve bu mahkemeler tarafından incelenip karara bağlanan davalardır.¹⁴

Bu tanımdan hareketle, idari davaların dolayısıyla idari yargının bazı önemli özelliklerini ortaya koymak mümkündür.

İdari davalar, idarenin idare hukuku alanındaki etkinlikleri ile ilgilidir. Dolayısıyla idarenin özel hukuk alanına giren etkinlikleri, eylemleri idari davaya konu olmazlar. İdari davaların nedeni, idari bir karar veya eylemdir. İdari davalar, yönetilenler tarafından açılır. Burada yönetilenler kavramını geniş yorumlamak gerekir. Yönetilen gerçek kişi, tüzel kişi ve hatta kamu tüzel kişisi olabilir. Sayılan bu unsurlar oluşsa bile, eğer uyuşmazlık adliye mahkemesinde görülüyor ise idari davadan söz edilemez. Çünkü idari davaların en büyük özelliği, bağlı oldukları yargılama usulü, davayı görece mahkeme ve bunun doğal sonucu olarak mahkemenin, kararı doğrudan doğruya etkileyecek inceleme ve yorumudur. Şu halde, yukarıda sayılan özelliklere sahip olmakla birlikte yasanın açıkça adliye mahkemelerini görevli saydığı davalar, idari dava kapsamı dışında kalır.¹⁵

¹³ Onar, Cilt 1, s.52

¹⁴ Alan, s. 60

¹⁵ Alan, s. 60

İşte idari yargı kavramı; idari rejimin uygulandığı sistemlerde, idarenin, idare hukukundan doğan uyuşmazlıklarının idari davalarla çözüme kavuşturulmaya çalışıldığı, genel mahkemelerden ayrı bir örgütlenmesi bulunan ve ayrı yargılama usullerine tabi olarak gerçekleştirilen yargısal faaliyetleri anlatmaktadır.

1.2. İdari Yargılama Usulü Kavramı

Usul kavramı, belli bir işe nasıl başlanılacağını, bu işin nasıl yapıp, nasıl sonuçlandırılacağını, bir uyuşmazlığın nasıl çözüleceğini gösteren yöntemleri ifade eder.¹⁶ Usul, bir işin yapılış tarzı demek olduğuna göre usul hukukunu da maddi hukukun uygulama yöntemlerini inceleyen hukuk dalı olarak tanımlamak uygun olur. Hukukun uygulanabilmesi ve yaşama geçirilebilmesi ancak usul kurallarının uygulanmasıyla olanaklaşır.¹⁷

İdari yargı yerlerince uygulanacak usul hükümleri esas itibariyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda gösterilmiştir. Bu kanun ile; idari uyuşmazlıklar denilen uyuşmazlıklar dolayısıyla idari yargı yerlerinde açılacak davaların türlerine, açılış koşullarına, bu davalara ait dilekçelerin şekillerine, dava açma sürelerine, diğer ön kabul koşullarına, yargılamanın idaresine, tarafların hak ve yetkilerine, kanun yollarına, idari yargı yerlerinin yetkilerine ve kararlarının hukuk düzenindeki sonuç ve etkilerine ilişkin hükümler¹⁸ öngörülmüştür. Yargılama faaliyetlerinde İdari Yargılama Usulü Kanunu'nu uygulamak zorunda olan idari yargı yerleri; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleridir. Bu yargı yerleri, birlikte, adli yargı düzeninden ayrı bir yargı düzeni olan idari yargı düzenini oluşturmaktadır.¹⁹

İdari yargılama usulü kavramı, idari yargı yerlerince uygulanacak olan ve esas itibariye 2577 sayılı Yasada gösterilmiş olmakla birlikte, Anayasa, Vergi Usul Kanunu, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, Danıştay Kanunu, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu, Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu

¹⁶ Sabri Coşkun, Müjgan Karyağdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar Yorumlar, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011) s.27

¹⁷ Coşkun, Karyağdı, s.29

¹⁸ Candan, s.15

¹⁹ Candan, s.15

ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu²⁰nda gösterilen usul hükümlerinden oluşan bir bütünü ifade etmektedir.

İdari yargılama usulünün kendine has bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; yazılı olma, mahkemenin re'sen araştırma yapması ve yargılamayı bizzat yürütüp yönetmesi, gizlilik, idari davaların açılmasının dava konusu edilen işlemlerin yürütülmesini durdurmaması, basit ve az masraflı oluşu²¹, eşitsizlik²² ve savcılık²³ tır.

İdari yargılama yöntemi, kural olarak yazılıdır. İdari yargılamaya ilişkin işlemler yazılı olarak yapılır. Danıştay'da, bölge idare mahkemelerinde, idare ve vergi mahkemelerinde incelemeler dosya üzerinde olur. Sözlü yargılama yönteminin uygulanabilmesi için, yasada açık bir kuralın bulunması gerekir.²⁴ Yazılı yargılama usulünde davacı davasını dilekçeyle (yazılı olarak) açar; davalı da savunmasını yine dilekçeyle yapar. Keza idari yargı yeri de tüm inceleme ve araştırmasını yazılı olarak yürütür.²⁵ 2577 sayılı Yasanın 1. maddesiyle; “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinden yapılır” hükmü getirilerek, idari yargılamada yazılı yargılama usulünün benimsendiği açıkça ortaya konulmuştur. Yasa'nın 1. maddesinde bu hüküm olmakla birlikte, Yasa, 17-19. maddeleri arasında duruşma müessesesine de yer vererek, sözlü yargılama usulüne ait bu kurumun idari yargılama usulünde de uygulanmasını kabul etmiş bulunmaktadır.

Medeni yargılama usulünde yargılama esas itibariyle tarafların iddia, delil ve defileri çerçevesinde yürütülür ve istisnai haller dışında hakim, taraflarca ileri sürülmeyen hususları re'sen araştıramaz. Buna karşılık, idari yargılama usulünde hakim bütünüyle aktif bir konumda olup, uyuşmazlığın çözümünde gerekli her türlü araştırma ve incelemeyi istem olsun veya olmasın kendiliğinden yapar ve dosyanın tekemmülü için gerekli usul işlemlerini bizzat yerine getirir.²⁶ Danıştay da bir çok kararında ilk derece mahkemelerince uyuşmazlığın çözümünde gerekli her türlü

²⁰ Coşkun, Karyağdı, s.33

²¹ Karavelioğlu, s.39

²² Coşkun, Karyağdı, s.99

²³ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku Güncelleştirilmiş Bası, (Ankara:Turhan Kitabevi, 2003) s.770

²⁴ Gözübüyük, Tan, s.766

²⁵ Karavelioğlu, s.40

²⁶ Karavelioğlu, s.40

araştırma ve incelemeyi kendiliğinden yapılması gerektiğine işaret etmiş²⁷, aksi durumlarda ilk derece yargı kararlarının eksik inceleme nedeniyle bozulmasına karar vermiştir.²⁸

Gerek 521 sayılı Danıştay Eski Kanununda (82/4) gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 4001 sayılı Kanun ile değişmeden önceki düzenlemesinde (20/4), yargı yerlerince getirilen veya idarece gönderilen gizli nitelikli bilgi, belge ve dosyaların, davanın karşı tarafına veya vekillerine incelettirilemeyeceği esası benimsenmiş idi. Tarafların iddia ve savunma haklarını kısıtlar mahiyetteki bu hüküm, 4001 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırıldı. Bu durumda, idari yargıdaki idarece kendiliğinden gönderilen veya mahkemece getirilen gizli nitelikli belge ve dosyaların karşı tarafça incelenemeyeceği ilkesi terkedilmiş bulunmaktadır. Öte yandan, davanın seyri hakkında yalnızca tarafların bilgi edinebilmeleri, bunlar dışında kalanların ise bilgi edinememeleri gizliliğin bir başka yönünü oluşturur.²⁹

İdari kararlar, mahiyetleri icabı icrai niteliktedirler. İdari karar veya işlemi tesis etmiş olan idari merci, verdiği karar ve tesis ettiği işlemi kamu kudretine dayanarak yürütür. Bu idari işlemin iptali için idari yargı mercilerinde dava açılması, idari işlemin icrasını durdurmaz. İdari işlemin icrasını durdurabilmek için idari yargı mercilerinin bu hususta karar vermesi gerekmektedir.³⁰ Açılan bir iptal davasında idari yargı mercilerince yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için; davacının, idari yargı yerinden yürütmenin durdurulmasına karar verilmesini istemesi³¹, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. İdari yargılama usulünde, kural olarak dava açılması

²⁷ Danıştay 2. Dairesi, 31.01.2005 tarih ve E: 2004/6213, K:2005/329 sayılı kararında; “düşük not takdir edilmek suretiyle olumlu olarak düzenlenen sicillerin de hukuka uygun bir sebebe dayandırılması gerektiği ve yargılama yerlerince uyumsuzluğun çözümünde re'sen araştırma yönteminin uygulanacağı, ispat külfetinin sadece taraflardan birine yüklenmesi suretiyle hüküm kurulamayacağına hükmetmiştir. (yayınlanmamıştır)

²⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 17.10.1997 tarih ve E:1995/769 K:1997/525 sayılı kararında; Esasen 2577 sayılı Yasa'nın 20. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak mahkemelerin bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeyi kendiliğinden yapabilecekleri gibi her türlü bilgi ve belge ile idari işlemin sebebini idareden isteyebileceği açıktır. Dolayısıyla 2577 sayılı Yasa'nın 20. maddesinin hakime tanıdığı re'sen araştırma yetkisinin aynı zamanda davacılar da güvence sağlayacağı kuşkusuzdur. (yayınlanmamıştır)

²⁹ Karavelioğlu, s.41

³⁰ Yüzyıl Boyunca Danıştay, s. 630

³¹ Candan, s.53

idari işlemin yürürlüğünü kendiliğinden durdurmamakta ise de; 2577 sayılı Yasa'nın 27/3. maddesinde; “vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur” hükmüne yer verilerek, bu kuralın istisnasının varlığı da kabul edilmiştir.

İdari yargıda uygulanan yöntem, esas itibariyle basit ve az masraflıdır. İdari yargılama yönteminin az masraflı oluşu, bir yandan kendiliğinden inceleme ilkesinin uygulanmasından, diğer yandan keşif, bilirkişi incelemesi gibi masrafı arttıran yollara az başvurulmasından doğmaktadır.³²

İdari yargılama usulünde davalı her zaman bir idaredir. İdare, kamu gücünü elinde bulunduran güçlü taraf ve kullandığı kamu gücüyle dava konusu işlemi oluşturan veya eylemi yapandır. Karşısındaki davacı da (çoğu zaman) bir özel veya tüzel kişidir. İdare karşısında güçsüz taraftır. İdari yargılamada bu eşitsizlik göz önünde bulundurulur. Kişisel yarar ve kamu yararı arasında en uygun denge bulunmaya çalışılır. İdarenin takdir yetkisi değerlendirilirken, şekil, sebep, konu, yetki ve maksat unsurları yanında kamu yararı ve hizmet gereği ölçütleri kullanılarak eşitsizlik ilkesinde dengeler bulunmaya çalışılır.³³

İdari yargılama yönteminin son özelliği ise istisnai haller dışında idari yargı mercilerinde savcılık kurumuna yer verilmemiş olmasıdır. İlk derece idari yargı mercileri bünyesinde bir savcılık teşkilatı bulunmamaktadır. Buna karşın Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi bünyesinde kanunda gösterilen görevleri yapmak üzere savcılık kurumuna yer verilmiştir.

³² Gözübüyük, Tan, s.769

³³ Coşkun, Karyağdı, s.99

2. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumu ve İlk İnceleme Sonucunda Verilebilecek Kararlar

2.1. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumu

2.1.1. İdari Yargılama Usulünde İlk İnceleme Kurumunun Yasal Mevzuattaki Yeri

İdare mahkemesi, kendisine açılan bir iptal davasını aşamalı olarak iki yönden inceler. Mahkemenin ilk yaptığı inceleme, davanın kabulü için gerekli şartlara sahip olup olmadığını araştırmaya yöneliktir. Bu aşamada, davanın esası hakkında herhangi bir inceleme yapılmadığı gibi bir karar da verilmez. Sadece davanın idare mahkemesinde görülüp esası hakkında karar verilip verilemeyeceği saptanır. Ancak bu husus saptanıp, tarafların iddia ve savunmaları incelendikten sonra davanın esası hakkında karar vermek mümkündür. Davanın ön kabul şartlarına sahip olup olmadığını anlamak için yapılan bu araştırmaya idare mahkemelerinde yasaya uygun olarak “ilk inceleme” denir.³⁴

İdari yargı mercileri tarafından, davanın şekil kurallarına uygun olarak açılıp açılmadığı noktasında, dava dilekçesi üzerinde yapılan ilk inceleme neticesinde dilekçede her hangi bir eksiklik tespit edilmemesi halinde veya ilk inceleme neticesinde tespit edilen eksikliklerin verilen süreler içinde giderildiğinin tespiti halinde, idari yargı mercileri davanın esasına yönelik olarak ikinci bir inceleme gerçekleştirmektedirler. Dolayısıyla idari yargı mercileri, ancak davanın şekli kurallara uygun olarak açıldığının, ilk inceleme aşamasında şekli yönden herhangi bir aykırılığın bulunmadığının tespitini yaptıktan sonra davaya konu uyumsuzluğun esasını inceleyebilirler. Bu itibarla, şekli yönden dahi olsa davanın zaman kaybı olmaksızın esas yönden incelenebilmesi için, dava dilekçesi ve dilekçe üzerinde yapılacak ilk inceleme son derece önem taşımaktadır.

İlk inceleme müessesesi, taraflara bir kolaylık sağlanmasını temin etmek için idari yargılama usulümüzde yer almış bulunmaktadır. İlk inceleme yapılmadığı takdirde, dosyanın tekemmül ederek tetkik sırası gelinceye kadar geçen zaman daima

³⁴ Alan, s.63

davacıların aleyhine olmuştur. Davanın başında düzeltilmesi mümkün olan bir usuli yanlışlık sebebiyle dava açıldıktan aylarca sonra davanın veya dilekçenin reddedilmesi halinde, bu usuli yanlışlığın davacıya düzeltilmesi zaman kaybından başka bir netice tevhit etmemektedir³⁵. Bu yöntemle davanın ön koşullar yönünden sürüncemede bırakılmadan karara bağlanması³⁶ ön şartlar itibariyle esasına bakılamayacak davaların bekletilmeksizin sonuçlandırılması³⁷, amaçlanmış olmaktadır.

İlk inceleme müessesesinin bu olumlu neticelerine karşılık, görev, süre, ehliyet, merci tecavüzü gibi ilk inceleme nedenleri yönünden, bu yöntemi olumlu karşılama olanağının bulunmadığı da savunulmaktadır. Gerekçe olarak da hukuken karışık ve önemli olan bu sorunların, karşı tarafın görüşü alınmadan, mahkemece karara bağlanmasının, yargı müessesesinin özünü ve teminatını teşkil eden karşılıklı tartışma ilkesini zedelediği gösterilmektedir.³⁸

İdari yargıda süreci başlatan ve devamını sağlayan ilk inceleme aşaması, yasaca öngörülen başlı başına her biri özerk hukuki yapı mahiyetindeki ön şartları ile gerek bunların değerlendirilme sırası, düzeni ve yöntemi, gerekse bağlanan hukuki sonuçlar itibariyle bir kurum niteliği taşımaktadır. İdari yargı mevzuatında öteden beri belli bir yeri bulunan ilk inceleme, hem idari yargılama usulünün özelliklerini taşımakta hem de hakimin re'sen araştırma yetkisinin önemli bir özelliğini teşkil etmektedir.³⁹

İlk inceleme, yasa gereği aşılması zorunlu bir aşamadır. Davanın görülmesi, yani yargılama sürecinin işleyerek gerek delil tespiti ve yürütmenin durdurulması gibi özel usullerin görüşülmesini gerek esasa ilişkin şartlar yönünden irdelenip hukuka uygunluk durumunun değerlendirilmesi, ancak dilekçenin açılan davanın başında incelenmesiyle veya incelenmiş sayılmasıyla mümkündür.⁴⁰ Dolayısıyla, idari yargı mercileri, kendilerine açılmış bulunan bir iptal davasına ait dilekçe

³⁵ Yüzyıl Boyunca Danıştay, s.627

³⁶ Gözübüyük, Tan, s.1004

³⁷ Karavelioğlu, s.671

³⁸ Gözübüyük, Tan, s.1004

³⁹ Çırakman, Aktaran, Işıklar, s.69

⁴⁰ Celal Işıklar, İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Temmuz 2011, s.69

üzerinde, yasanın öngördüğü esaslar dairesinde ilk inceleme yapmaksızın uyuşmazlığın esasını inceleyemeyeceklerdir.

İlk inceleme kurumu esas itibarıyla 2577 sayılı Yasa'nın 14 ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir. 2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde, dava dilekçelerinin kayda alınması, idari yargı mercilerinde ilk incelemenin kimler tarafından yapılacağı, ilk inceleme konularını teşkil eden hususlar, ilk incelemenin süresi ve yöntemi belirtilmiştir. 15. maddesinde ise, ilk inceleme üzerine verilebilecek kararlar gösterilmiştir. İlk incelemeye ilişkin usul ve esaslar bu maddelerde düzenlenmiş olmakla birlikte ilk inceleme kurumunun konularını teşkil eden hususlar, aynı Yasanın değişik maddelerinden ve diğer yasal düzenlemelerden etkilenmektedir.

2.1.2. İlk İnceleme Kurumunun Tarihsel Gelişimi

İlk inceleme kurumu, Türk idari yargısında ilk olarak 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair 21.07.1931 tarih ve 1859 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. 21.12.1938 tarih ve 3546 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile bir ara terk edilmiş, ancak lüzum üzerine 3546 sayılı Kanuna 7354 sayılı Kanunla eklenen bir maddeyle yeniden hukuk alanına sokulmuştur. İlk incelemeye 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda da yer verilmiştir. 1982 yılından sonraki dönemde, 521 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak 06.01.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu çıkarılmıştır. Kuruluş ve teşkilatı 2576 sayılı Kanunla belirlenen idare ve vergi mahkemeleri, 20.07.1982 tarihinden başlayarak genel görevli yargı yerleri olarak faaliyet göstermektedir. 1982'den sonra idari yargı iki dereceli olarak yapılandırılırken, 2577 sayılı Kanun'un 14 ve 15. maddelerinde halen uygulanmakta olan ilk inceleme kurumu yeniden düzenlenmiştir.⁴¹

2577 sayılı Kanun'un 14. maddesinin 3. fıkrasının ilk hali; “a) görev ve yetki b) idari merci tecavüzü c) ehliyet d) husumet e) 36 ve 38. maddelere uygun olup olmadıkları f) süre aşımı” idi. Bu madde 05.04.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanun'un 5.

⁴¹ Işıklar, s.73

maddesiyle değiştirilmiştir. Buna göre hükmün son ve halihazırdaki şekli; “Dilekçeler, Danıştay'da daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından; a) görev ve yetki b) idari merci tecavüzü c) ehliyet d) idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı e) süre aşımı f) husumet g) 3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden sırasıyla incelenir”dir.⁴²

2.1.3. İdari Yargılama Hukukunda İlk İnceleme Yöntemi

2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin 2. fıkrası; “Dilekçeler, idare ve vergi mahkemelerinde, mahkeme başkanının havalesi ile kaydolunur” hükmünü içermektedir. Bu maddeye göre, doğrudan mahkeme başkanlığına verilen veya 4. maddede yazılı yerlerden posta ile gönderilen dava dilekçeleri başkan tarafından mahkeme kalemine havale edildikten sonra, kalemce 6. madde hükmü gözetilerek gerekli işlemler yapılacak ve dilekçe mahkemenin esas defterine kaydedilecektir. Yine 6. madde gereğince esas defterine kayıt tarihi davanın açıldığı tarih olacaktır.⁴³ Mahkemenin esas defterine kayıt sırası, aynı zamanda davanın esas numarasını teşkil edeceğinden, bu numara dava dosyasının üstüne yazılır.

2577 sayılı Yasa'nın 6. maddesi; dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır hükmünü getirmiş bulunmaktadır. Kural olarak dava dilekçeleri verilirken mahkeme kaleminde (ya da vezne sistemi bulunan yerlerde vezne tarafından) harç ve posta giderinin davacıdan alınması gerekmektedir.

Ancak uygulamada, bazen harç ve posta gideri hiç ödenmeden dilekçelerin mahkemeye verildiği, bazen de eksik harç ve posta gideri ödendiği görülmektedir. Dilekçeler üzerine uygulanacak işlem başlığını taşıyan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6. maddesinde dilekçelerin öncelikle harç ve posta giderinin tamam olup olmadığı yönünden inceleneceği öngörülmüştür.⁴⁴ Dolayısıyla, idari yargı mercilerince bir dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesi uyarınca ilk incelemeye tabi tutulabilmesi, davadaki harç ve posta giderinin tamam olması şartına

⁴² Işıklar, s.73

⁴³ Kazım Yenice, Yüksel Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, (Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983) s.261

⁴⁴ Coşkun, Karyağdı, s.126

bağlıdır. Eğer bu hususlarda bir eksiklik varsa, yargı yeri dava dilekçesini ilk incelemeye tabi tutmadan önce Yasa'nın 6. maddesinde öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde bu eksikliği gidermek zorundadır. Uygulamada ise, harcı ve posta ücreti hiç verilmeden ya da eksik verilerek açılan davalarda, mahkeme başkanı bir yazı ile eksikliğin giderilmesini davacıdan istemekte, istem üzerine eksiklik giderildikten sonra ilk incelemesi yapılmak üzere dava dilekçesini bir hakime havale etmektedir.

Yasa uyarınca, harç ve posta gideri tamam olan dava dilekçeleri, idare mahkemelerinde mahkeme başkanı tarafından bizzat ya da görevlendireceği bir üye hakim tarafından ilk incelemeye tabi tutulmaktadır. Görevlendirme olmadan, Danıştayda tetkik hakimi, mahkemede de üye kendiliğinden ilk inceleme yapamaz.⁴⁵

İlk inceleme konuları 2577 sayılı Yasa'nın 14/3. maddesinde 7 bent halinde sayılmıştır. Kanun 7 bent halinde sayılan hususların sırasıyla inceleneceğini özellikle belirtmiştir. Buna göre, incelemeye görev ve yetki konusundan başlanılacak ve bir önceki konu incelenmeden sonraki konuya geçilemeyecektir. Aynı sıranın ilk inceleme üzerine verilecek kararları belirleyen 15. maddenin uygulanmasında da gözetilmesi gerekmektedir.⁴⁶ İlk incelemeyi yapacak olan hakim, sıralamada daha önce yer alan kanuna aykırılığı görmezden gelerek daha sonrakine göre karar veremez.⁴⁷

İlk incelemeyi yapan hakim, 3. fıkradaki haller ve kesin hüküm gibi esastan inceleme yapılmasını engelleyen diğer hallerin bulunduğunu tespit ederse, bunu belirten bir rapor düzenler. Kurulla bakılan işlerde, görevlendirilen hakim, dava dosyasını hazırladığı raporla birlikte kurula sunar. Kurulda yapılacak görüşmede ilk inceleme konuları yönünden bir engel veya uygunsuzluk bulunduğu kanaatine varılırsa dosyanın tebligata çıkarılıp çıkarılmayacağına ya da yapılacak işleme oylanarak karar verilir. Kurulda yapılan inceleme sonucunda dilekçenin 14/3. maddedeki veya kesin hüküm gibi diğer şekli şartlara uygunluk taşımadığı sonucuna ulaşılacak olursa, 15. maddeye göre karar verilir. Bu kararlar gerekçeli olur ve taraflara bildirilir. Bir problem görülmeyen dosya kaleme gönderilerek tebligata

⁴⁵ Candan, s.489

⁴⁶ Yenice, Esin, s.262

⁴⁷ Candan, s.490

çıkarılır.⁴⁸ Buna karşılık, tek hakimle görülüp çözümlenmesi gereken dosyalarda, işin mahiyeti gereği, hakim ilk inceleme yönünden bir rapor hazırlamakla yükümlü değildir. Dava dilekçesinin ön kabul şartlarını taşımadığını düşünmekteyse 15. maddeye göre doğrudan kendisi karar verecek, dava dilekçesinde ilk inceleme yönünden bir eksiklik bulunmadığını düşünmekteyse dava dilekçesinin tebligata çıkarılmasını sağlayacaktır.

14. maddenin 6. fıkrası, 3. fıkrada belirtilen aykırılıkların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de dosyanın tekemmül etmesi beklenmeksizin, davanın her safhasında gerekli kararın verilebileceğini belirtmektedir. Bu kural ilk kez, yürürlükten kalkan 521 sayılı Kanunun 74. maddesinde 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle getirilmiştir. 1740 sayılı Kanundan önce, ilk inceleme sırasında gözden kaçan ve sonraki aşamada fark edilen usulsüzlüklerin, dava dosyasının tekemmül etmesi beklenmeden karara bağlanıp bağlanmayacağı hususu görüş ayrılıklarına neden olmaktadır. Yapılan bu değişiklik soruna açıklık getirmiş ve uygulamadaki tereddütlere son vermiştir.⁴⁹ 1740 sayılı Kanun ile yapılan bu değişiklik, 2577 sayılı Yasa ile de benimsenmiş, ilk inceleme konularındaki aykırılıkların ilk inceleme aşamasından sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15. madde hükmünün uygulanacağı kurala bağlanmıştır.

2.1.4. İlk İnceleme Kurumuna Hakim İlke ve Esaslar

2.1.4.1. Açılmış Bir Davanın Varlığı

İlgililer, menfaatlerine ulaşabilmek amacıyla haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler ya da menfaatlerini ihlal ettiğini düşündükleri bir idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını idareden isteyebilirler. Ancak ilgililer, isteklerine bu yollarla her zaman ulaşamayabilirler. İdari başvuru yoluyla isteklerine ulaşamayanlar, uyuşmazlıkların çözümlenmesi ve haklarının yerine getirilmesine karar verilmesi amacıyla yargı mercilerine başvururlar.

⁴⁸ Işıklar, s.74

⁴⁹ Yenice, Esin, s.263

İşte, kişilerin çözümlenmek üzere bir uyuşmazlığı mahkeme olarak adlandırdığımız yargı kuruluşu önüne getirmelerine dava diyoruz. Bir başka deyimle dava, bir uyuşmazlığın yargısal yöntemlerle çözümü için kişilerin yargı yerine yaptığı başvurudur.⁵⁰ İdari davalar ise, idarenin idare hukukuna dayanarak yaptığı idari işlemler ve eylemler nedeniyle yönetilenler tarafından idare mahkemelerinde açılan ve bu mahkemeler tarafından incelenip karara bağlanan davalardır.⁵¹

İdari dava türleri ise, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde gösterilmiş olup, maddeye göre idari dava türleri şunlardır; a) idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları ve c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalardır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 1. maddesinin 2. fıkrasında; “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır” hükmüne yer verilmiş olup, bu hükümlerle idari yargı yerlerinde uygulanacak olan usul, yazılı yargılama usulü olarak belirlenmiştir. Yazılı yargılama usulünde dava, ancak bir dilekçeyle açılır. Sözlü olarak iddiaların yargı yerine bildirilmesi ile dava açılması mümkün değildir. Davacı, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesinde gösterilen hususlara uygun olarak hazırlayacağı dava dilekçesini yine Yasa'nın 4. maddesinde gösterilen mercilere vermekle davasını açabilecektir.

Mahkemelerin bir davaya bakabilmesi için, davacının talebi (dava açması) şarttır. Bu talep, dava dilekçesi ile dava açmak suretiyle yapılır. Hakim, davacının talebi olmadan kendiliğinden (re'sen) bir davaya bakamaz. Açık bir kanun hükmü olmadıkça, hiç kimse kendi lehine olan bir davayı açmaya zorlanamaz.⁵²

⁵⁰ Coşkun, Karyağdı, s.87

⁵¹ Alan, s.60

⁵² Kuru, Arslan, Yılmaz, s.344

Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına veya 4. maddede yazılı yerlere verilen dilekçelerin harç ve posta ücretleri alındıktan sonra deftere derhal kayıtları yapılarak kayıt tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Dava bu kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır.⁵³

Dilekçeler, doğrudan davanın görüleceği idari yargı yerine verilmişse, bu yerlerce harç ve posta gideri alındıktan sonra ilgili defterine (esas defterine) kaydedilir ve kaydın tarih ve sayısı dilekçenin üzerine yazılır. Bu durumda idari dava, kaydın yapıldığı tarihte açılmış sayılır. Dilekçeler, ait olduğu idari yargı yerine gönderilmek üzere başka yerlerdeki idari yargı yerlerine ya da bu yerlerde idari yargı yeri olmaması nedeniyle asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerdeki Türk konsolosluklarına verilmiş ise, bu yerlerdeki yetkililerce harç ve posta giderleri alındıktan sonra dilekçe ilgili defterine (muhaberat defterine) kaydedilir ve kaydın gün ve sayısı dilekçenin üzerine yazılarak yetkililerce (Hakim, Konsolos) imzalanır. Bu durumda idari dava, dilekçenin yukarıda anılan yerlerin muhaberat defterine kaydedildiği ve bu kaydın dilekçenin üzerinde gösterildiği tarihte açılmış sayılır.⁵⁴

Kanunun açık hükmüne rağmen uygulamada bazen davanın ne zaman açılmış sayılacağı tereddütlere yol açmaktadır. Bunun nedeni ise, 14. maddenin 2. fıkrasında yer alan; “Dilekçeler, idare ve vergi mahkemelerinde, mahkeme başkanının veya hakimin havalesi ile kaydolunur” hükmü uyarınca, dava dilekçesinin mahkeme başkanı veya hakim tarafından havale edildiği tarih ile dilekçenin mahkeme kaydına girdiği tarihin farklı olabilmesidir. Bu durumda, dava dilekçesi, hakim tarafından havale edildikten sonra davacıya verilmiş ve davacı harçları yatırdıktan sonra dilekçeyi daha sonraki bir tarihte kaleme götürmüşse, bu durum (yani, dilekçenin kaleme getirildiği tarihin, havale ve harçların ödenmesi tarihinden sonraki bir tarih olması durumu) mahkeme kalemindeki görevliler tarafından, dava dilekçesini getiren ilgilinin de (davacının da) imzası alınarak belgelendirilir. Bu takdirde dava, dilekçenin mahkeme kalemine verildiği tarihte açılmış sayılır.⁵⁵ Buna karşılık, dava dilekçesi, hakim tarafından havale edildiği tarihte esas defterine kaydedilmiş olmakla birlikte dava harçları bu tarihte tamamen ya da kısmen verilmemişse bu durumda da, davanın açılma tarihini dilekçenin kayda girdiği tarih olarak kabul etmek

⁵³ Bkz. İYUK md. 6

⁵⁴ Karavelioğlu, s.470

⁵⁵ Kuru, Arslan, Yılmaz, s.362

gerekmektedir. Çünkü, Yasa'nın 6. maddesinin 4. fıkrasında, harcı verilmeden veya eksik harçla dava açılmış olması halinde bu eksikliğin tamamlattırılması usulü benimsenmiştir.

2.1.4.2. Davaya İlişkin Harçlar ile Posta Ücretinin Tamamlanmış Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, bir dava dilekçesinin esas defterine kaydedilebilmesi, harç ve posta ücretlerinin verilmesine bağlıdır. Buna karşılık herhangi bir sebeple harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç veya posta ücreti ile dava açılmış olması halinde, otuz gün içinde harcın ve posta ücretinin verilmesi ve tamamlanması hususu mahkeme başkanı veya görevlendireceği hakim tarafından ilgiliye tebliğ olunur. Tebligata rağmen gereği yerine getirilmediği takdirde bildirim aynı şekilde bir daha tekrarlanır. Harç veya posta ücreti süresi içinde verilmez veya tamamlanmazsa davanın açılmamış sayılmasına karar verilir ve davacıya tebliğ olunur.⁵⁶

İptal davasında, başvuru ve karar harcı peşin ödenir. Yürütmenin durdurulması isteği varsa bu isteğe ilişkin harç ayrıca alınır. Tam yargı davalarında başvuru harcı peşin ödenir. Karar harcının dörtte biri peşin alınır. Harcın ödenmesi veya tamamlanmasına ilişkin bildirimler sonucunda harç bir isteğe ilişkin olarak tamamlanmazsa o istek göz önüne alınmaz. Örneğin, davanın esasına ilişkin harcın tamamlanıp yürütmenin durdurulması isteğine ilişkin harcın tamamlanmamış olması halinde yürütmenin durdurulması isteği göz önüne alınmaz.⁵⁷

Yukarıda aktarılan yasa hükmünden de anlaşılacağı gibi, harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç ve posta ücreti ile açılan davalarda, öncelikle bu eksikliğin giderilmesi gerekmektedir. Buna karşılık Harçlar Kanunu'nun 13 ve 14. maddeleri uyarınca harçtan müstesna ve muaf olanlarca açılacak olan davalarda, sadece posta ücretinin tamamlanmış olması aranacaktır. Mahkemece yapılan tebligatlara rağmen eksiklik giderilmediği takdirde davanın açılmamış sayılacağına karar verileceğinden, harcı veya posta ücreti verilmeden veya eksik harç ve posta

⁵⁶ Bkz. İYUK md. 6

⁵⁷ Coşkun, Karyağdı, s.126

ücreti ile açılan davalarda, dava dilekçeleri mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir hakim tarafından ilk incelemeye tabi tutulamayacaktır.⁵⁸

Bu aşamada üzerinde durulması gereken bir husus da adli yardım talebidir. Çünkü adli yardım, harç ve posta pulunu da kapsayacak şekilde tüm yargılama giderlerinden davada taraf olanların muaf kılınmasını amaçlayan bir müessesedir.⁵⁹ Hukukumuzda, yargılama giderlerinin davacı tarafından peşin ödenmesini öngören usul kurallarına istisna oluşturan ve adli yardım olarak adlandırılan kurum yer almıştır. Yasa koyucu, kişilerin ekonomik yetersizlikleri nedeniyle hak arama özgürlüklerinin kısıtlanmasına engellemek ve adaletin herkes için güvence oluşturmasını ve eşit dağıtılmasını sağlamayı amaçlamıştır.⁶⁰ Burada, konumuz itibarıyla sınırlı olarak davanın başında bulunulan adli yardım talebi üzerinde durulacaktır. Kendisi ve ailesinin geçimini önemli ölçüde zor duruma düşürmeksizin, gereken yargılama veya takip giderlerini kısmen veya tamamen ödeme gücünden yoksun olan kimseler, haklı oldukları yolunda kanaat uyandırmak kaydıyla adli yardımdan yararlanabilirler.

Davacı, davayı ilk açtığı safhada dava dilekçesine fakirlik belgesini de ekleyerek adli yardım isteminde bulunabilir, bu durumda ilgili daire veya kurula sunulan dosya, başkaca herhangi bir işleme tabi tutulmadan adli yardım istemi noktasından müzakere olunur. Adli yardım isteminin kabulü halinde dosya tebliğ ve sair işlemlere tabi tutulur. Talep reddolduğunda keyfiyet davacıya tebliğ ile harç ve masrafların tamamlanması istenir.⁶¹

Görüldüğü gibi, davanın başında adli yardım talebinde bulunulması halinde, yargı yerince öncelikle yapılması gereken, adli yardım talebini karara bağlamaktır. Ancak bu talep karara bağlandıktan sonra ilk inceleme aşamasına geçilebilecektir. Mahkemece adli yardım talebi hakkında verilen karar kesin olup, bu kararlara karşı kanun yoluna başvurulamaz. Bu talep karara bağlanmadan mahkeme

⁵⁸ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 27.01.2011 tarih ve E:2010/1815, K:2011/62 sayılı kararı; (yayımlanmamıştır) “harcı ve posta ücreti verilmeden açılan davada, noksan bulunan harçların ve posta ücretinin tamamlanması hususunda yazılan tezkerelerin davacıya 27.09.2010 ve 17.12.2010 tarihlerinde tebliğ edilmesine rağmen süresi içinde belirtilen noksanlığın tamamlanmadığı görülmektedir. Açıklanan nedenlerle 2577 sayılı Yasa’nın 6/4. maddesi uyarınca davanın açılmamış sayılmasına”

⁵⁹ Danıştay 6. Dairesi, 16.04.1987 tarih ve E:1987/331, K:1987/377, (yayımlanmamıştır)

⁶⁰ Coşkun, Karyağdı, s.130

⁶¹ Yüzyıl Boyunca Danıştay, s.636

başkanı veya görevlendireceği bir hakim Yasanın 14. maddesi uyarınca dava dilekçesini ilk incelemeye tabi tutamaz.

2.1.4.3. İlk İncelemenin Kanunda Gösterilen Sıralamaya Göre Yapılması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin 3. fıkrasında; "Dilekçeler, Danıştayda daire başkanının görevlendireceği bir tetkik hakimi, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği bir üye tarafından; a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden sırasıyla incelenir" hükmüne yer verilmiştir.

Görüldüğü gibi, 3 üncü fıkra, ilk incelemede, dava dilekçesinin kanuna uygunluğu açısından nazara alınacak hallerin bir sıralamasını yapmıştır. Sıralamanın önemi, ilk incelemenin kanundaki bu sıralamaya harfiyen uyularak yapılmak zorunda olmasıdır. Yani, ilk incelemeyi yapacak olan yargıç, sıralamada daha önce yer alan kanuna aykırılığı görmezlikten gelerek daha sonrakine göre karar veremez. Örneğin; yargıç, idari merci tecavüzünde bulunularak açılan bir davayı, davacısının dava açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesine dayanarak reddedemez.⁶² Hakimin, kanun hükmüne aykırı olarak, 3 üncü fıkrada gösterilen sıralamada daha önce yer alan kanuna aykırılığı görmezlikten gelerek sıralamada daha sonrada yer alan bir aykırılığa dayanarak karar vermesi, bozma sebebi oluşturmakta olup, bu gibi durumlarda Danıştay, ilk derece mahkemeleri tarafından kanun maddesine aykırı olarak verilen kararlar hakkında bozma kararları vermektedir.⁶³ İlk incelemede

⁶² Candan, s.490

⁶³ Danıştay 7. Dairesi, 23.11.2004 tarih ve E:2002/4458, K:2004/3012 sayılı kararında; "Hüküm veren Danıştay Yedinci Dairesince işin gereği görüşüldü:

Dosyanın incelenmesinden, ... Şirketi tarafından ithali gerçekleştirilen eşyalara ilişkin olarak tahakkuk ettirilen gümrük vergilerinin tahsili amacıyla, Şirketin tasfiyeye girmiş olması sebebiyle, tasfiye memuru adına tanzim edilerek yine tasfiye memuruna tebliğ edilen ödeme emrinin iptali istemiyle, tasfiyeye girilmesi ile şirketi temsile yetkisi kalmayan, önceki yetkililerce verilmiş bulunan vekaletnameye istinaden avukat vasıtasıyla açılan davada, Mahkemece, belirtilen hususun aşılması suretiyle, davanın süre aşımı yönünden reddedildiği anlaşılmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme" başlıklı 14'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında, sırasıyla incelenecek hususlar sayılmış ve "ehliyet", "süre aşımı" hususundan önce yer almıştır.

Bu bakımdan, Mahkemece, ehliyet hususunun süre aşımından önce incelenerek, bu konuda hüküm tesis edilmesi gerekirken, anılan husus aşılma suretiyle davanın süre aşımı yönünden reddinde isabet bulunmamaktadır.", yayınlanmamıştır.

kanunla gösterilen sıralamaya uyulması, yargılamanın uzamasına ve davanın maliyetinin artmasına engel olacaktır.

Buna karşın öyle bazı durumlar vardır ki, bu sıralamaya uyulması aksi yönde etki doğurmaktadır. Özellikle, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile dava açılan hallerde bu husus ortaya çıkmaktadır. Örneğin; 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesinde; "idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca ruhsatsız olarak inşa edilen bir yapı nedeniyle zarara uğrayan üçüncü kişiler, İmar Yasası'ndan kaynaklanan denetim görevini yerine getirmeyen yerel yönetimlerden zararlarının tazmini isteyebileceklerdir. 2577 sayılı Yasa'nın 13. maddesi gereğince idareden istenen tazminat talebinin yerine getirilmemesi durumunda da zarar gören, idari yargı mercileri önünde idareye karşı tam yargı davası açabilecektir. Ruhsatsız inşai faaliyette bulunma eylemi, aynı zamanda yapı sahibinin de kişisel sorumluluğunu gerektirmektedir. Zarar gören, hizmet kusuru prensibi uyarınca idari yargı mercileri önünde idareye karşı tam yargı davası açmakla birlikte zararının tazmini için adli yargı mercileri önünde de yapı sahibine karşı kişisel kusurundan kaynaklanan tazminat davası açabilecektir. İdareye karşı açılacak olan tam yargı davasının görüm ve çözümü idari yargı mercilerine ait iken, yapı sahibinin kişisel sorumluluğundan kaynaklanan tazminat davasının görüm ve çözüm yeri ise adli yargı mercileridir. Aynı yargı mercileri önünde açılması gereken davaların, aynı maddi sebebe (ruhsatsız yapı nedeniyle uğranılan zarar) dayandıklarından bahisle tek dilekçe ile idari davaya konu edilmeleri halinde, mahkeme, öncelikle bu iki davayı birbirinden ayırmalı, bunun için de dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesine aykırı olduğundan bahisle dilekçenin reddine karar vermeli, ardından ayrı ayrı yenileme dilekçeleriyle açılan davalarda adli yargının görevine giren dava hakkında görev ret kararı vermelidir. Aksi halde, davaları kendisi görmeye devam ederse adli yargının görevine giren bir davaya bakmış olacak, görev ret kararı vermesi durumunda ise kendi görevine giren bir dava hakkında da hukuka aykırı olarak görev ret kararı vermiş olacaktır. Görüldüğü üzere, bu gibi durumlarda mahkemelerin, zorunlu olarak

yasada gösterilen sıralama dışına çıkmaları gerekmektedir. Günümüzde de idari yargı mercileri uygulamalarını bu yönde devam ettirmektedirler.⁶⁴

2.1.4.4. İlk İncelemenin Yasada Gösterilen Sürede Tamamlanması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin 4. fıkrasında; “3. fıkraya göre yapılacak inceleme ve bu fıkra ile 5. fıkraya göre yapılacak işlemler, dilekçenin alındığı tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır” hükmü bulunmaktadır. Maddede yer alan “dilekçenin alındığı tarih”ten anlaşılması gereken davanın açıldığı, dolayısıyla dilekçenin mahkeme kaydına girdiği tarihtir. Yoksa dava dilekçesinin ilk incelemeye tabi tutulmak üzere mahkeme başkanınca hakimim görevlendirildiği tarih değildir.

15 günlük sürenin başlangıcı, dava dilekçesi, doğrudan davanın görüleceği idari yargı yerine verilmişse, bu yerlerce harç ve posta gideri alındıktan sonra ilgili deftere kaydın yapıldığı tarih, dilekçeler ait olduğu idari yargı yerine gönderilmek üzere başka yerlerdeki idari yargı yerlerine ya da bu yerlerde idari yargı yeri

⁶⁴ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 04.03.2010 tarih ve E:2010/321, K:2010/311 sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden; Mahallesi, Stadi içinde bulunan kafeteryanın 2886 sayılı Yasa uyarınca yapılan ihalesi sonucunda 31.12.2007 tarihli kira sözleşmesi ile davacıya kiralandığı, kira sözleşmesinin eki şartnamenin 19. maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle kira sözleşmesinin feshi ile taşınmazın tahliyesine karar verilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda, kira sözleşmesinin feshi ve taşınmazın tahliyesi olmak üzere iki ayrı işlemin tesis edildiği ve bu iki ayrı işlemin aynı dilekçe ile dava konusu edildiği görülmektedir. Oysa, idare ile yüklenici arasında ihale sözleşmesi yapıncaya kadar geçen sürede ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargı mercileri önünde dava konusu yapılabilmekte iken ihale sözleşmesinin imzalanmasından ve sözleşmenin uygulanmasından doğan ihtilafların görüm ve çözümü için adli yargı mercileri önünde dava açılabilir. 2886 sayılı Yasa uyarınca gerçekleştirilen ihale sonrasında davacı ile idare arasında akdedilen 31.12.2007 tarihli kira sözleşmesinin, kira sözleşmesinin eki niteliğindeki ihale şartnamesinin 19. maddesine aykırılık sebebiyle feshedildiği görüldüğünden, sözleşmenin feshine ilişkin işleme karşı adli yargı mercileri önünde dava açılabilir, taşınmazın tahliyesi yolunda tesis edilen işlem yönünden ise, taraflar arasında akdedilen kira sözleşmesinin feshi ile davacı anılan taşınmaz üzerinde işgalci konumuna düştüğünden ve belediye taşınmazları yönünden de 2886 sayılı Yasa'nın 75. maddesinin uygulanacağı açık olduğundan tahliyeye yönelik tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılacak davalarda ise idari yargı mercilerinin görevli bulunduğu, dolayısıyla ayrı yargı kollarının görevine giren davaların aynı dilekçe ile dava konusu edilmesi mümkün bulunmadığından dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle; 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 5. maddesi hükümlerine uygun olmayan dava dilekçesinin aynı yasanın 15. maddesinin 1. fıkrasında (d) bendi gereğince bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içinde her işleme karşı ayrı ayrı dava açmakta muhtar olunmak üzere reddine”, yayınlanmamıştır.

olmaması nedeniyle asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerdeki Türk konsolosluklarına verilmiş ise, dava dilekçesinin bu yerlerce ait olduğu idari yargı yerine gönderilmesi üzerine ait olduğu mahkemenin kaydına girdiği tarih olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir.

Madde hükmüne göre, dava dilekçesinin kayda geçirildiği tarihten itibaren en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılması gereken işlemler; a- dava dilekçelerini, görev ve yetki, idari merci tecavüzü, ehliyet, idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken işlem olup olmadığı, süre aşımı, husumet ile 3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları yönlerinden incelenmesi, b- dava dilekçelerinin bu yönlerden biri veya birkaçı ile kanuna aykırı görülmeleri halinde, 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesinde alınması öngörülen kararlar, c- ve ilk incelemeyi yapanların bu noktalardan kanuna aykırılık görmemeleri veya daire veya mahkeme tarafından ilk inceleme raporunun yerinde görülmemesi durumunda aynı maddenin 5. fıkrasına göre yapılması gereken tebligat işlemleridir.⁶⁵

Kanun, bu süreye uyulmaması halinde, yargılama hukuku yönünden bir yaptırım öngörmüş değildir. Yani, ilk incelemeyle ilgili olarak yapılan işlem ve verilen karar, onbeş günlük süreye tecavüz edilmiş olunması halinde dahi, hukuken geçerlidir. Başka bir deyişle; söz konusu düzenleme, dava dilekçelerinin kaydedildikleri, yani davanın açıldığı tarihten itibaren onbeş gün geçtikten sonra, artık ilk inceleme yapılamayacağı ve 15. maddede öngörülen kararların verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Aksine; 14. maddenin son fıkrası olan 6. fıkra hükmü, 3. fıkrada yazılı hususların ilk inceleme yapıldıktan sonra tespit edilmesi halinde de davanın her aşamasında 15. madde hükmünün uygulanmasına amirdir.⁶⁶ Kaldı ki, işlerin çabuk ve hızlı görülmesini öngören bir hüküm karşısında, gecikmeyi işlemi tekrarlama veya bozma sebebi saymak abestir. Dolayısıyla, süreyle ilgili bu hükmü kurucu değil, dilek ve bildirim içeren bir düzenleyici süre olarak kabul etmek gerekmektedir.⁶⁷

⁶⁵ Candan, s.493

⁶⁶ Candan, s.494

⁶⁷ Işıklar, s.130

2.1.4.5. İlk İncelemede Re'sen Araştırma Yükümlülüğü

Yargılama usullerini birbirinden ayıran en önemli unsurlardan birisi hakimin davanın yürütülmesinde ve intacında oynadığı rol ve haiz olduğu yetkililerdir. Re'sen incelemenin konusunu, hakimin, davanın açıldığı andan nihai karar verilmeye kadar geçen safhada gerek davanın sevk ve idaresi ve maddi olayın ve delillerin araştırılması yönünden gerek sübut bulan maddi olayın tavsifi ve uygulanacak maddi hukuk kaidesi veya hukukun genel ilkesinin araştırılıp tespiti yönünden, tarafların talebine hacet olmaksızın, re'sen yaptığı tüm araştırmalar teşkil etmektedir.⁶⁸ Re'sen araştırma ilkesi, idari yargılama hukukunun önemli bir özelliğini teşkil etmektedir.

İdari yargılama usulünde hakim tamamen aktif bir konumdadır. Bu sistemde hakim, uyuşmazlığın çözümünde tarafların iddia, savunma ve defileri ile sınırlandırılmış değildir, önündeki davayı çözümlenebilmek için uyuşmazlığın doğuşuna neden olan işlem veya eylemin tesis ve gerçekleşme nedeni maddi olayın varlık ve cerayan tarzını araştırmak ve olayı tavsif ile ona uygulanacak hukuk metni ya da ilkesini belirlemek durumundadır. Böyle olunca idari yargı yerlerinin gerçeği ortaya çıkartabilmeleri için her türlü araştırma ve incelemeyi kendiliklerinden yapabilmeleri ve karar verebilmek için lüzum gördükleri her türlü evrak ve bilgileri taraflardan ve ilgili diğer yerlerden -taraflarca ileri sürülmesi ve istenmesi dahi- bizatihi isteyebilmeleri gerekir.⁶⁹

Re'sen araştırma ilkesi, sadece davanın esasına yönelik incelemelerde değil, ilk inceleme safhası dahil tüm yargılama sürecine ilişkin incelemelerde geçerlidir. Bu hususu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesi; "Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar" şeklinde ifade etmiştir. Esasen Yasa'nın 14. Maddesinin 3. fıkrasında gösterilen hususların yargı yerlerince re'sen araştırılması bizatihi kanunla verilmiş bir görevdir. Re'sen araştırma ilkesi uyarınca yargı yeri, 3. fıkra da gösterilen a) Görev ve yetki, b) İdari merci tecavüzü, c) Ehliyet, d) İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı, e) Süre aşımı, f) Husumet, g) 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları hususlarında taraflarca ileri sürülen bir

⁶⁸ Bkz. Erçetin Yorgancıoğlu, Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler, Ankara 1976, 219

⁶⁹ Karavelioğlu, s.1142

aykırılık iddiası olmasa dahi kendiliklerinden inceleme konusu yapmak, aykırılığın tespiti halinde de 15. maddede gösterilen kararlardan birini vermekle mükelleftirler.

Re'sen araştırma ilkesi uyarınca, mahkeme ilk inceleme konularında tereddüte düşmüşse bu konuda ilk incelemeye esas olarak vereceği bir ara kararı ile bu hususu açıklığa kavuşturması gerekmektedir. Örneğin; davacının kamu hukukuna tabi bir personel mi yoksa 4857 sayılı Yasa'ya tabi bir işçi mi olduğu anlaşılamiyorsa ya da davacının görev yeri dava dilekçesinden tam olarak anlaşılamiyor ve bu konuda bir tereddüt hasıl olmuşsa yahut tam yargı davasının idari işleminden mi yoksa idari eylemden mi kaynaklandığı konusunda tereddütler varsa bu konuların yargı yerince açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Buna karşın, Kanun'un yargı yerlerine ilk incelemeye konu hususların araştırılması yönünde bir imkan tanımadığı da ileri sürülmektedir.⁷⁰ Anılan görüşe göre, ilk inceleme konularında davalı idareden ara kararı ile bilgi ve belge istemek, kanun hilafına dilekçe teatisinden önce hasmı devreye sokmak ve taraf teşkil etmek, dava veya dilekçe reddi kararına yol açacak veya bertaraf edecek şekilde davacıdan noksanlıklarla ilgili taleplerde bulunmak da davacının yerine almak anlamına gelmektedir.

2.1.4.6. İlk İncelemeye Konu Hususların Yargılamanın Her Safhasında Gözetilme ve Uygulanma Zorunluluğu

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin 6. fıkrasında; “ Yukarıdaki hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15. madde hükmü uygulanır” hükmüne yer verilerek, 3. fıkrada yer alan hususların hüküm kuruluncaya kadar ve bu arada temyiz ve itiraz safhasında da göz önüne alınacağı kurala bağlanmıştır. Anılan hükme göre, yargı yeri ile itiraz ve temyiz mercileri, ilk inceleme aşaması geçirildikten sonra da tarafların ilk inceleme hususlarında herhangi bir aykırılık iddiasında bulunmalarına ihtiyaç duymaksızın yine re'sen bu hususları gözetmek ve aykırılık tespit edildiği takdirde 15. maddede gösterilen kararları vermekle yükümlü tutulmuşlardır.

Esasen bu düzenleme olmasaydı da kamu düzenini ilgilendiren dava şartlarının yargılamanın her safhasında re'sen araştırma ilkesine göre dikkate

⁷⁰ Bkz. Işıklar, s.124

alınmak, gereği yapılmak durumundadır. Kısmen veya tamamen tekemmül etmiş dosyalarda, özellikle bazı şekli eksiklikler sonradan bir şekilde tamamlanmışsa artık dilekçe reddedilmemelidir.⁷¹ Örneğin, davanın açıldığı tarih itibariyle reşit olmayan davacı tarafından açılan davada, bu husus ilk inceleme aşamasında fark edilmemiş ve davacı davacının görünümü sırasında reşit hale gelmişse dava ehliyetten reddedilmemeli, davanın esasının incelenmesine devam edilmelidir.⁷²

Yukarıda yer verilen 6. fıkra hükmünden çıkan bir sonuç da, ilk incelemeye konu hususlardaki bir aykırılığın ilk inceleme aşamasında fark edilmeyerek 15. madde uyarınca bir karar verilmemiş olsa bile, bu durumun taraflar açısından bir hak doğurmadığıdır. Taraflar ilk inceleme aşamasının geçtiğinden bahisle artık bu hususlarda bir inceleme yapılamayacağını dolayısıyla bu konuda kazanılmış bir hakkın varlığını ileri süremeyeceklerdir. Mahkeme, davanın her aşamasında ilk inceleme hususlarını re'sen gözetmekle bir aykırılık tespit ettiği durumda da 15. maddede gösterilen kararlardan birini almakla yükümlüdür.

⁷¹ Işıklar, s.130

⁷² Danıştay 8. Dairesi, 14.05.1997 tarih ve E:1996/2250, K:1997/1639 sayılı kararı, (yayınlanmamıştır);

Uyuşmazlık, Sakarya Üniversitesi Mühendislik Fakültesi öğrencisi iken yükseköğretim kurumundan çıkarma cezası cezalandırılan davacının, 4111 sayılı Yasa hükümleri uyarınca okula yeniden kaydının yapılması yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali isteminden doğmuştur.

Türk Medeni Yasasının 357. maddesinde, bir yıl veya daha fazla hürriyeti bağlayıcı bir ceza ile mahkum olan her reşit için, bir vasi tayin edileceği hükmüne bağlanmıştır. Hükümlü olan kişiler ancak, usulüne uygun biçimde tayin edilmiş vasileri aracılığıyla dava açabilirler.

Dosyanın incelenmesinden, davacının Sakarya Üniversitesi Mühendislik Fakültesi öğrencisi iken, kendisi ile aynı evde kalan öğrenci arkadaşına yönelik olarak işlemiş olduğu suçtan dolayı ... Ağır Ceza Mahkemesinin ... gün ve E:1992/119, K:1993/63 sayılı kararı ile 10 yıl 6 ay ağır hapse mahkum olduğu, bu kararın Yargıtay 5. Ağır Ceza Dairesinin ... gün ve E:1993/2759, K:1993/3541 sayılı kararı ile onandığı, hükümlü bulunan davacıya vasi tayin edilmediği, buna rağmen idare mahkemesine açılan davanın, davacı tarafından verilmiş bulunan vekaletname dayanak alınarak vekili tarafından açıldığından, vasisi tarafından açılmamış olması nedeniyle inceleme olanağı bulunmayan davanın ehliyet yönünden reddedildiği, bu kararın temyizden incelenmesi aşamasında dosyaya sunulan belgelerden davacıya vasi olarak ...'in tayin edildiği, bu kişinin de aynı avukata vekaletname verdiği ve bu davayla ilgili daha önce açılan ve bundan sonra açılacak davalarda aynı vekile izin verildiği anlaşılmaktadır.

Olayda, davacının vekili durumunda bulunan Avukat ... 'in açmış olduğu davaya ve yaptığı işlemlere, vasinin bu avukatı yeniden vekil atayarak icazet vermiş olması, davacının yararına bir sonuç doğuracağından davanın başından beri yapılan işlemlerin geçerli sayılması yasa hükümlerine uygun düşmektedir. Böyle durumlarda, temyiz yeteneğinden yoksun bulunanların yaptıkları işlemlerin icazetle geçerlilik kazanamayacağını kabulü, korunmak istenilen kimsenin yararına değil zararına sonuç vereceğinden hukuka aykırı olur. Açıklanan nedenlerle, işin esasına girilerek bir karar verilmek üzere kararının bozulmasına”

2.1.4.7. Dilekçenin Reddi Halinde Aynı Yanlılıkları İçeren Yenileme Dilekçesi ile Dava Açılmaması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 5. fıkrasında; “1. fıkranın (d) bendine göre dilekçenin reddedilmesi üzerine, yeniden verilen dilekçelerde aynı yanlılıklar yapıldığı takdirde dava reddedilir” hükmü bulunmaktadır. Esasen bu hüküm, eski 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda da mevcuttu. Buna karşılık 2577 sayılı Yasa'nın ilk halinde bu hükme yer verilmemişken, ortaya çıkan sakıncaların giderilmesi amacıyla 1990 yılında 3622 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile 15. maddeye eklenmiştir.

İdari yargılama usulünde, dilekçenin reddedilebilmesi için Kanun'un 3 ve 5. maddelerine aykırı olarak düzenlenmiş olması ya da ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış olması gerekmektedir. Eğer dava dilekçesi, 3 ve 5. maddelere aykırı şekilde düzenlenmiş ise, yargı yeri otuz gün içinde 3 ve 5. maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak üzere, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmışsa bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dava dilekçesinin reddine karar verecektir.

Kanun, ilgililere otuz gün içinde usulüne uygun olarak yeniden dava açma imkanı tanımakla biçimsel yanlılık veya noksanlıklar yüzünden dava hakkının büsbütün yitirilmesini önlemek istemiştir.⁷³ Dava dilekçesinde tespit edilen yanlılık ve noksanlığın dilekçe ret kararında açıklanması gerekir. Nitekim uygulama da bu yöndedir. Dilekçe ret kararı üzerine yeniden düzenlenen dava dilekçelerinin de Kanun'un 3 ve 5. maddelerine uygun olması şarttır. Sadece, dilekçe ret kararında açıklanan yanlışı veya noksanlığı gidermek ve kalan hususların tümü ya da bir kısmı için önceki dilekçeye (reddedilen dilekçeye) ve eklerine gönderme (atıf) yapmak yetmez. Davacı, Reddedilen dilekçeyi ve ona ekli belgeleri bir yana bırakıp, sanki yeni dava açıyormuş gibi gerekli her türlü bilgi ve belgeyi yenileme dilekçesine geçirmek (dercetmek) ve eklemek zorundadır. Aksi halde yeni bir dilekçe ret nedeni doğmuş olur.⁷⁴

⁷³ Yenice, Esin, s.514

⁷⁴ Yenice, Esin, s.515

Dilekçe ret kararından sonra davanın yenilenmesine ilişkin dilekçelerde üzerinde önemle durulması gereken bir konu da dava konusunun ilk dilekçede belirtilen dava konusu ile aynılığıdır. Davacı, dilekçe ret kararına konu ilk dava dilekçesinde ne istemişse yenileme dilekçesinde de aynı istekleri ileri sürebilecektir. Yenileme dilekçesinde isteklerine yeni unsurlar katarsa, bu yöntem davanın genişletilmesi kabul edilerek incelenmez. Davacı, sadece dilekçe ret kararında belirtilen eksiklikleri gidererek ilk dilekçesi kapsamındaki dava konusunu tekrarlayacaktır.⁷⁵

Burada dikkat edilmesi gereken husus, dava dilekçesinde tespit edilen ve dilekçe ret kararında açıklanan yanlışlık ve noksanlığın, yeniden verilen dilekçede tekrarlanması halinde davanın reddine karar verilebileceğidir.⁷⁶ Yeniden verilen dilekçede, dilekçe ret kararında belirtilen yanlışlık ve noksanlık dışında farklı bir yanlışlık yapılması halinde davanın reddine karar verilemeyecek, yeniden ancak bu kez farklı bir gerekçeyle dilekçenin reddine karar verilmesi gerekecektir. Günümüz yargı içtihatları da bu yöndedir.

2.2. İlk İnceleme Sonucunda Verilebilecek Kararlar

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesi, Kanun'un 14/3. maddesinde yer alan ilk inceleme hususlarında bir aykırılığın tespit edilmesi halinde,

⁷⁵ Coşkun, Karyağdı, s.268

⁷⁶ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 20.05.2010 tarih ve E:2010/880, K:2010/783 sayılı karar, (yayınlanmamıştır);

“Dava dilekçesi ve eklerinin incelenmesinden; davacı tarafından 24.03.2010 havale tarihli dilekçe ile açılarak mahkememizin E:2010/543 sayılı dosyasına kaydedilen davada; 31.03.2010 tarih ve K:2010/505 sayılı kararımız ile, dava dilekçesinin imza kısmında yoğun bir mürekkep lekesi bulunduğu görüldüğünden bahisle, dava dilekçesinin davacı tarafından imza edilemiyorsa 1086 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 297. maddesinde yer aldığı şekilde imza atmaya muktedir olamayan veya yazı bilmiyen şahsın ihtiyar heyeti ve mahallince bilinen iki şahıs tarafından tasdik edilmiş ve el ile yapılmış bir işaret veya mühür kullanılarak imzalanması gerektiği, olayda dava dilekçesinin imzalı olduğunun kabulü mümkün olamayacağından dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılarak dilekçenin reddine karar verildiği, dilekçe ret kararının davacıya tebliği üzerine yenilenen dava dilekçesiyle açılan iş bu davada da, imza atmaya muktedir olamayan davacının ihtiyar heyeti ve mahallince bilinen iki şahıs tarafından tasdik edilmiş ve el ile yapılmış bir işaret veya mühür kullanılarak dava dilekçesini imzalaması gerekirken bunun yapılmayarak, dilekçe ret kararımızda belirtilen hususların yerine getirilmediği ve aynı yanlışlığın yapıldığı anlaşılmakta olup, yukarıda anılan yasa kuralı gereğince davanın reddi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanun'un 15/6. maddesi uyarınca davanın reddine”

tespit edilen bu aykırılıklarla ilgili olarak verilebilecek kararları göstermektedir. Madde, ilk inceleme hususlarında aykırılık tespit edilmesi halinde verilebilecek kararları beş ana başlık altında toplamıştır. Şimdi sırasıyla 15. madde uyarınca verilebilecek bu kararları incelemeye çalışacağız.

2.2.1. Maddenin (a) bendi uyarınca Görevsizlik ve Yetkisizlik Halinde Davanın Reddi ve Gönderme Kararlarının Verilmesi

Yargılama hukukunda görev sözcüğü, bir yargı yerinin konusu itibariyle bir davaya bakmaya yetkili olup olmadığını belirtmek amacıyla kullanılır. Yetki sözcüğü ise, bir davaya konusu itibariyle bakmaya yetkili yargı yerinin bu yetkisini kullanabileceği coğrafi alanı gösterir. Bu coğrafi alana, yargı çevresi de denir. İdari yargı yerlerinde (ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'da, idare ve vergi mahkemelerinde) açılan davaya ait dilekçenin tebligata çıkarılarak, dosyanın tekemmül ettirilebilmesi ve sonuçta da davanın esasına bakılabilmesi için; öncelikle, davaya konu uyuşmazlığın idari yargı düzeninin görev alanına girmesi, ikinci olarak, bu uyuşmazlığın çözümünün, davanın açıldığı idari yargı yerinin (Danıştay, idare mahkemesi veya vergi mahkemesinin) görevleri arasında yer alması, son olarak da davanın açıldığı idari yargı yerinin coğrafi yetki alanına giren bir uyuşmazlık olması gereklidir.⁷⁷

15. maddenin 1. fıkrasının (a) bendi, görev konusunda ikili bir ayrıma gitmiş bulunmaktadır. Bu ayırım, madde metninde “adli ve askeri yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine” ve “ idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli olmayan mahkemeye açılan davanın görev yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli mahkemeye gönderilmesine” karar verilir şeklinde kendini göstermiştir. Buna karşılık yetki konusunda ise, “yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının yetkili mahkemeye gönderilmesine” karar verilir şeklinde hüküm tesis edilmiştir.

Yukarıda, ilk inceleme hususlarının kanunda gösterilen sırasına göre incelenmesi gerektiğini belirtmiştik. Buna göre, açılan bir idari davada ilk inceleme yapılırken öncelikle görev hususunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu

⁷⁷ Candan, s.496

yapılırken de, 15. maddenin 1. fıkrasının (a) bendinden de anlaşılacağı üzere ilk önce yargı düzenleri arasında davanın idari yargı düzeni içine girip girmediğinin belirlenmesi, idari yargı düzeni içine girdiği sonucuna varılmaktaysa, idari yargı düzeni içinde yer alan Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesinden hangisinin görevine girdiğinin ortaya konulması gerekmektedir.

2709 sayılı Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi olmak üzere altı yüksek yargı kuruluşuna yer verilmiştir. Anayasa'da gösterilen bu yüksek mahkemelerin her biri aynı zamanda ayrı bir yargı düzenini ifade etmektedir. İşte, ilk inceleme sonucunda mahkeme, açılan davanın idari yargı düzeni içine girmediği (örneğin adli yargı ya da askeri yargının görev içine girdiği) sonucuna varılmaktaysa, hangi yargı düzeninin görev alanına girdiğini de belirtmek suretiyle, görev yönünden davanın reddine karar verecektir. 15. maddenin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, davanın idari yargı düzeni dışında başka bir yargı düzeninin (adli ve askeri yargının) görevine girdiği durumlarda mahkeme, davanın görev yönünden reddine karar vermekle yetinecek, ayrıca dosyanın görevli yargı yerine gönderilmesi kararı vermeyecektir.⁷⁸ Bu halde, davası idari yargı düzeninin görevine girmediğinden

⁷⁸ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 23.12.2010 tarih ve E:2010/2255, K:2010/2062 sayılı karar, (yayımlanmamıştır);

“2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 106. maddesinde; Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler, hükmüne yer verildikten sonra Yasa'nın Sekizinci Kısımının Birinci Bölümünde İşletenin Hukuki Sorumluluğu başlığı altında 85 ve 89. maddelerinde, motorlu araçların trafik kurallarına ve gereklerine aykırı davranışları sonunda meydana gelen zararlar nedeniyle, özel ve tüzel kişilerle kamu tüzel kişilerinin ayırım yapılmadan aynı sorumluluk kurallarına bağlı olmaları öngörülmüş ve 90. maddesinde ise; maddi tazminatın biçimi ve kapsamı ile manevi tazminat konularında Borçlar Yasası'nın haksız fiillere ilişkin hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda hükmüne yer verilen yasa hükümlerinden, Yasa'nın kamu idare ve kurumlarına ait ve bu arada kamu hizmetine tahsis edilen motorlu araçların verdikleri zararlardan dolayı, kamu idare ve kurumlarının özel kişilerle eşit şartlarda aynı esaslara göre sorumlu tutulması gereğini kabul ettiği, karayollarında trafik yönünden gerçek ve tüzel kişilerle, kamu tüzel kişileri arasında bir ayırım ve ayrıcalık gözetmeden aynı kuralın uygulanması ilkesini öngördüğü, ve bunları aynı sorumluluk kurallarına bağlı tuttuğu anlaşılmaktadır. Anılan hükümler karşısında, kamu araçlarının verdikleri zararlardan dolayı idarenin, kamu hukuku kurallarına göre değil işleten sıfatıyla özel hukuk kurallarına göre sorumlu tutulabileceği açıktır.

Olayda, her ne kadar zararın kaynağı olarak davacı tarafından otobüs durağının uygun yere konulmaması gösterilmekte ise de, zararın esas itibarıyla 2918 sayılı Yasa hükümlerinin geçerli olduğu bir karayolunda meydana gelen kaza nedeniyle oluştuğu, tarafların sorumluluklarının öncelikle Borçlar Yasası'nın haksız fiillere ilişkin hükümleri uyarınca tespit edilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

bahisle reddedilen davacı, görev ret kararına karşı süresi içinde itiraz/temyiz yoluna başvurabileceği gibi, yine süresi içinde görev ret kararında belirtilen görevli yargı düzeni içerisinde yer alan yargı yerinde davasını açabilecektir.

İdari yargı düzeni içinde yer alan Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevleri 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde sayma yolu ile gösterilmiş bulunmaktadır. 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinde idare mahkemelerinin, 6. maddesinde de vergi mahkemelerinin görevleri gösterilmiş bulunmaktadır. Açılan idari dava üzerine ilk incelemeyi gerçekleştiren idare mahkemesi, davanın idari yargı düzeni içinde görülmesi gerektiği sonucuna varmakla birlikte, davanın idari yargı düzeni içinde yer alan Danıştay ya da vergi mahkemesinin görevine girdiği kanaatine varmışsa, davanın görev alanına girdiği idari yargı merciini de belirtmek suretiyle, görev yönünden davanın reddine karar verecektir. 15. maddenin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, davanın idari yargı düzeni içinde bulunan yargı mercilerinin (Danıştay ve vergi mahkemesi) görevine girdiği durumlarda mahkeme, davanın görev yönünden reddine karar vermekle birlikte, dava dosyasının görevli idari yargı merciine gönderilmesine de karar verecektir.⁷⁹ Bu halde davacı, davanın görev yönünden reddine ve dosyanın görevli yargı merciine

Bu durumda, davalı idareye ait aracın davacı sigorta şirketince teminat altına alınan bir araca 2918 sayılı Yasa hükümlerinin geçerli olduğu bir karayolunda vermiş olduğu zarar nedeniyle açılacak tazminat davalarının görüm ve çözümünün yukarıda yer verilen hükümler uyarınca **adli yargı mercilerinin görev alanında bulunduğundan, davanın görev yönünden reddi gerekmektedir.**

Açıklanan nedenlerle, 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1. maddesi uyarınca davanın görev yönünden reddine”

⁷⁹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 04.08.2010 tarih ve E:2010/1401, K:2010/1183 sayılı karar, (yayınlanmamıştır);

“Dava konusu Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu'nun 07.07.2009 tarih ve 80 sayılı kararının incelenmesinden, kararın; Milli Eğitim bakanlığı'na bağlı eğitim kurumlarına öğretmen olarak atanacakların atamalarına esas olan alanlar ile mezun oldukları yükseköğretim programları ve aylık karşılığı okutacakları derslere ilişkin esasları içerdiği görülmektedir. Esasın 3. maddesinde; “Bu esaslar, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmi ve özel; okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim ve yaygın eğitim kurumlarına öğretmen olarak atanacakların atamalarına esas olan alanlar ile mezun oldukları yükseköğretim programları ve aylık karşılığı okutacakları derslerin belirlenmesine ilişkin hükümleri kapsar” denilerek esasın içeriğinde yer alan düzenlemelerin tüm ülke çapında uygulanacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu durumda, ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceğinden, tüm ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlem niteliğinde olan Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu'nun 07.07.2009 tarih ve 80 sayılı kararına karşı açılan davanın görüm ve çözümü, Danıştay'ın görev alanında bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine, dosyanın uyumsuzluğu çözmekle görevli Danıştay Başkanlığı'na gönderilmesine”

gönderilmesine ilişkin karara karşı itiraz ya da temyiz yoluna başvuramayacaktır. Ancak bu durum, davanın esası hakkında verilen karara karşı itiraz ya da temyiz yoluna başvurulması durumunda anılan kararın da temyiz talebine konu edilemeyeceği anlamına gelmemelidir. Esas kararla birlikte bu kararın itiraz ya da temyize konu edilebilmesi gerekmektedir.

Açılan idari dava üzerine ilk incelemeyi gerçekleştiren idare mahkemesi, davanın idari yargı düzeni içinde görülmesi gerektiği sonucuna varmakla birlikte, davanın yetkisiz idari yargı yerinde açıldığı kanaatine varmışsa, davanın yetki alanına girdiği idari yargı yerini de belirtmek suretiyle, yetki yönünden davanın reddine karar verecektir. Mahkeme, 15. maddenin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca, davanın yetki yönünden reddine karar vermekle birlikte, dava dosyasının yetkili idari yargı yerine gönderilmesine de karar verecektir.⁸⁰ 15. maddenin 4. fıkrası uyarınca, idari yargı düzeni içinde bulunan yargı yerleri arasında verilen görevsizlik kararlarına ilişkin itiraz/temyiz durumuna ilişkin açıklamalar, yetki ret kararları içinde geçerlidir.

Bu konuda uygulamada ortaya bir kısım sorunlar çıkmaktadır. İlk sorun, davanın açıldığı her idari yargı yerinin; örneğin, vergi mahkemelerinin, adli veya askeri yargı yerlerinin görevine giren uyuşmazlıklar hakkında görevsizlik nedeniyle davanın reddine karar verip veremeyecekleri ile ilgilidir. Sorunun çözümü ile ilgili iki görüş vardır: Görüşlerden ilkinde göre; idari yargının genel görevli mahkemeleri,

⁸⁰ Diyarbakır 3. İdare Mahkemesi, 22.02.2012 tarih ve E:2012/136, K:2012/227 sayılı karar, (yayınlanmamıştır)

“Dosyanın incelenmesinden, Diyarbakır Özel ... Okulunda öğretmen olarak görev yapan davacının, 25.10.2011 tarihli dilekçesi ile; internet üzerinden başvuruda bulunduğu, 320.00.-TL'lik kayıt ücretini yatırdığı ve 1991-1997 yılları arasında Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde görev yaptığından bahisle Milli Eğitim Bakanlığı ile davalı Anadolu Üniversitesi Rektörlüğü arasında imzalanan 13.05.2011 tarih ve B.08.0.OÖG.0.71.03-00.774.99/1398 sayılı protokol çerçevesinde 2+2 lisans tamamlama kaydının yapılması talebinde bulunduğu, talebin zımnen reddi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 32.maddesinin 1.bendine göre, göreve ilişkin hükümler ve yetkiye ilişkin özel hükümler istisna olmak kaydıyla yetkili idare mahkemesinin idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu tartışmasızdır.

Bu açıklamalar ışığında, davacının 25.10.2011 tarihli talebinin zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan ve özel yetki hükümlerine tabi olmayan bu davanın görüm ve çözümünde, yukarıda belirtilen yasa hükmündeki genel yetki kuralı uyarınca, davalı idarenin bulunduğu Eskişehir ilinin yetki bakımından bağlı bulunduğu Eskişehir İdare Mahkemesinin yetkili olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı Kanununun 15.maddesinin 1/a bendi uyarınca davanın yetki yönünden reddine, dava dosyasının yetkili Eskişehir İdare Mahkemesi'ne gönderilmesine, durumun davacıya bildirilmesine”

idare mahkemeleridir. Vergi mahkemeleri ise yasa ile gösterilen idari uyuşmazlıkları çözümlenmekle görevlidir. O halde, vergi mahkemelerinin görevsizlik kararı vermeleri yalnızca kendi görev alanlarına giren konularla ilgili olmak zorundadır. Bunların dışında kalan konularda, görevsizlik kararı verme yetkisi, genel görevli idari yargı yerlerinden yetkili olana aittir. Bu nedenle, özel görevli idari yargı yerleri, kendi görev alanlarını ilgilendirmeyen konularda açılan davaları, adli veya askeri yargının görevinde görmüş olsalar bile, görevsizlik kararı veremezler. Dava dosyasını görevli ve yetkili idare mahkemesine göndermek zorundadırlar.^{81, 82}

İkinci görüş sahipleri ise; davanın açıldığı idari yargı yerinin, ister genel görevli, ister özel görevli olsun, idari yargı düzeninin görev alanına girmeyen, adli veya askeri yargıyı ilgilendiren davalarda, görevsizlik nedeniyle davanın reddine karar verilebileceğini savunmaktadırlar. Bunlara göre; öncelikle, davanın adli veya askeri yargının görevine giriyor olması halinde davanın reddine genel görevli idari yargı yerince karar verileceğine dair bir sınırlama mevcut değildir, ikincisi, konusal yetki (görev) yerel yetkiden önce geldiğinden, idari yargıya mensup hiçbir mahkemenin (idari yargı düzeninin) görevine girmeyen uyuşmazlığın, şu ya da bu mahkemenin yetki alanında olduğu söylenemez, üçüncüsü; İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14. maddesinin 3. fıkrası, davanın açıldığı yargı yerine, mahkeme tipi ayrımı yapmaksızın dava dilekçelerini fıkranın bentlerinde yazılı yönlerden sırasıyla inceleme görevi vermektedir. Fıkranın bentlerinde yazılı yönlerin ilki ise “görev ve yetki” dir. Görev, yetkiden önce geldiğine göre, sıralamada, ilk incelenecek konunun “görev” olduğu tartışmasızdır. Görev incelemesi sıralamasında da “yargı düzeni görevi”nin önce geldiği, bilinen usul kuralıdır.^{83, 84} Dolayısıyla, idari yargı düzeninin görev alanına girmeyen, adli veya askeri yargıyı ilgilendiren davalarda, görevsizlik nedeniyle davanın reddine karar verilebilmelidir. Bizce de, ikinci görüşün ileri sürdüğü hususlar kanun'un lafzı ve ruhuna daha uygundur. Uygulamada, birinci

⁸¹ Candan, s.552

⁸² Danıştay 6. Dairesi, 05.06.1990 tarih ve E:1989/178, K:1990/1180 sayılı kararı, Danıştay Dergisi S.81, 191, “idare mahkemeleri genel görevli mahkemeler olduklarından; İmar Kanununa göre kesilen cezaya ilişkin işleme karşı açılan davada, vergi mahkemesince, davanın Adli Yargının görevine girdiği gerekçesiyle, görevsizlik kararı verilemeyeceği hakkında”, Aktaran, Candan, s.552

⁸³ Candan, s.552

⁸⁴ Danıştay 3. Dairesi, 11.11.1983 tarih ve E:1983/5438, K:1983/2718, Danıştay Dergisi S.54-55, 170, “idari yargının görevine girmeyen dava dolayısıyla, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 43. maddesine göre idare ve vergi mahkemeleri arasında görev ve yetki uyuşmazlığı çıkarılamayacağı hakkında” Aktaran, Candan, s.553

görüş doğrultusunda kararlar tesis edildiği görülmeğe de genel itibariyle ikinci görüş doğrultusunda kararlar verilmektedir.

Konuyla ilgili uygulamada ortaya çıkan ikinci sorun, davanın açıldığı idari yargı yerinin; adli veya askeri yargı yerlerinin görevine giren uyuşmazlıklar hakkında görevsizlik nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerektiği sonucuna varmakla birlikte aynı zamanda kendini yetkisiz yargı yeri olarak görmesi durumunda, yargı düzenine dayanan görevsizlik kararını doğrudan kendisinin mi alacağı yoksa davayı öncelikle yetki yönünden reddederek, dava dosyasını yetkili yargı yerine gönderme kararı verip, yargı düzenine dayalı görevsizlik kararının alınmasını yetkili gördüğü yargı merciine mi bırakması gerektiğidir. Bu konudaki uygulama, yargı düzenine dayanan görevsizlik kararının yetkili idare mahkemesince verilmesi gerektiği şeklinde gelişmiş olup, mahkemeler, davayı öncelikle yetki yönünden reddederek, dava dosyasını yetkili idari yargı yerine gönderme kararı verip, yargı düzenine dayalı görevsizlik kararının alınmasını yetkili gördüğü idari yargı yerine bırakmaktadırlar.⁸⁵

Buraya kadarki incelemelerimiz, davanın ilk kez idari yargı yerinde açıldığı durumlara ilişkindir. Eğer, idari yargı yerinde dava, adli veya askeri yargı yerlerinden biri tarafından verilen, kesinleşmiş görevsizlik kararı üzerine ve 2577 sayılı Kanun'un 9. maddesinde öngörülen otuz günlük süre içerisinde açılmışsa, davayı idari yargının görevinde görmeyen idari yargı yeri; davayı, görevli yargı yerini de göstererek bu nedenle reddedebileceği gibi; davanın görevsizlik kararı veren adli veya askeri mahkemenin görevine girdiği kanısına varması durumunda, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 19. maddesi uyarınca, gerekçeli bir kararla dava dosyasını Uyuşmazlık Mahkemesine göndererek, görevli merciin (yargı yerinin) belirtilmesini ister. Bu son halde, davanın incelenmesini, Uyuşmazlık Mahkemesinin karar vermesine kadar erteler. İlk halde ise kararın kesinleşmesi üzerine davacının, tarafları, konusu ve sebebi aynı olan

⁸⁵ Danıştay 6. Dairesi, 12.02.1985 tarih ve E:1984/766, K:1985/228, Danıştay Dergisi S.60-61, 284-285 "Olayda ise dava konusu edilen taşınmazların İstanbul'da bulunduğu anlaşıldığından, uyuşmazlığın çözümü için dava dosyasının yukarıda anılan Kanun'un 14. maddesinin 3. fıkrasının (a) bendi ile 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi uyarınca İstanbul İdare Mahkemesine gönderilmesi gerekirken yetkisi bulunmayan ... idare mahkemesince davanın görev yönünden reddedilmesinde isabet görülmemiştir." Aktaran, Karavelioğlu, s.1086

davada doğmuş bulunan olumsuz görev uyuşmazlığının giderilmesini isteme hakkı doğar.⁸⁶

Buna karşılık dava, ilk kez idari yargı düzeni içinde bulunan bir yargı yerinde açılmış ve davanın açıldığı bu yargı yeri, kendisini görevsiz veya yetkisiz görerek davanın yetki/görev yönünden reddine ve dosyanın yetkili/görevli idari yargı yerine gönderilmesine karar vermiş ve dava dosyası bu karar üzerine mahkemeye gelmiş bulunuyor ve dosya kendisine gönderilen idari yargı yeri de kendisini yetkisiz/görevsiz görüyorsa, bu halde dosya kendisine gönderilen mahkeme de davanın yetki ya da görev yönünden reddine karar vermekle birlikte yetkili ya da görevli yargı yerinin belirlenmesi için, ilk yetkisizlik/görevsizlik kararını veren idari yargı yeri ile aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise dava dosyasını o bölge idare mahkemesine, farklı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde bulunmaktaysalar Danıştay'a gönderecektir.^{87 88}

2.2.2. Maddenin (b) bendi uyarınca Davanın Reddine Karar Verilmesi

15. maddenin 1. fıkrasının (b) bendinde; 14. maddenin 3. fıkrasının (c) bendinde yer alan “ehliyet”, (d) bendinde yer alan “idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı” ve (e) bendinde yer alan “ süre aşımı” hallerinde, bir aykırılığın tespit edilmesi halinde davanın reddine karar verileceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenle incelenmekte olan konu üç ayrı alt başlık altında değerlendirilecek olup, bu değerlendirme gerçekleştirilirken de incelemeye

⁸⁶ Candan, s.553

⁸⁷ Bkz. İYUK md 43

⁸⁸ Diyarbakır 3.İdare Mahkemesi, 06.10.2011 tarih ve E:2011/4360, K:2011/2377sayılı karar, (yayınlanmamıştır)

Olayda, davacının mülga 3320 sayılı Yasa uyarınca görev yaptığı sürelerle ilişkin adına tahakkuk ettirilmesi gereken konut edindirme yardımı tutarının ödenmemesine yönelik işlem, esas itibariyle kamu görevlisinin özlük ve parasal haklarına ilişkin olup, 2577 sayılı Yasa'nın 33/3. maddesi uyarınca uyuşmazlığın kamu görevlisinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesince görülüp çözümlenmesi gerektiği, davacının da Mersin İdare Mahkemesinin yargı çevresi sınırları içerisinde kamu görevini yürüttüğü görülmektedir.

Bu durumda, kamu görevlisinin özlük ve parasal hakkına ilişkin uyuşmazlığın çözümününün 2577 sayılı Kanunun 33/3. maddesi uyarınca kamu görevlisinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olan Mersin İdare Mahkemesine ait olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, davanın yetki yönünden reddine, farklı Bölge İdare Mahkemesinin yargı çerçevesinde bulunan İdare ve Vergi Mahkemelerince verilen yetkisizlik kararları uyarınca yetkili yargı yerinin belirlenmesi için dosyanın Danıştay Başkanlığına gönderilmesine ... tarihinde oybirliğiyle karar verildi”

konu hususlar ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağından burada kısaca değinilmekle yetinilecektir. .

2.2.2.1. Ehliyet Aykırılık

İdari yargılama usulü açısından iki çeşit ehliyet söz konusudur. Bunlardan ilki doktrinde objektif/genel ehliyet olarak da adlandırılan ve Medeni Kanun hükümleri uyarınca belirlenen ehliyet, ikincisi ise 2577 sayılı Yasanın 2. maddesi ile öngörülen dava türlerine göre belirlenen ve doktrinde subjektif ehliyet olarak da adlandırılan menfaat şartıdır.

2577 sayılı Yasa'nın 31. maddesi ile ehliyet konusunda atıfta bulunulan 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda taraf ehliyeti ve dava ehliyeti olmak üzere iki türlü ehliyet öngörülmektedir. 6100 sayılı Kanun'un 50. maddesinde taraf ehliyeti düzenlenmiş olup, maddeye göre; medeni haklardan yararlanma ehliyetine sahip olanlar, davada taraf ehliyetine de sahiptirler. Kanun'un 51. maddesinde ise dava ehliyeti düzenlenmiş olup, maddeye göre; dava ehliyeti, medeni hakları kullanma ehliyetine göre belirlenir. Taraf ehliyeti ve dava ehliyetinin temelinde bulunan hak ehliyeti ve fiil ehliyeti ise gerçek kişiler yönünden 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 8 ve 16. maddeleri⁸⁹, tüzel kişiler yönünden ise 47 ve 55. maddeleri arasında düzenlenmiş bulunmaktadır.⁹⁰ Kamu idareleri yönünden ise; 659 sayılı KHK ile idarenin tanımı yapılmış olup, Kanun'un 2. maddesine göre idare, 10.02.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini belirtmektedir. Uygulamada da anılan cetvellerde yer alan kamu idarelerinin davada taraf olabilme ve davayı takip edebilme ehliyetlerinin bulunduğu kabul edilmektedir.

İdari yargıda aranılan ikinci ehliyet türü ise menfaat şartına ilişkin olup, menfaat şartı 2. maddede gösterilen dava türüne göre değişmektedir. Burada konumuzla sınırlı olarak sadece iptal davalarına ilişkin subjektif ehliyet inceleme konusu yapılacaktır. İptal davalarında aranan subjektif ehliyet, menfaat ihlalidir. Menfaat ihlali kavramı, mevzuatımızda açıkça tanımlanmış değildir. Bununla birlikte bu kavramın, davacı ile dava konusu edilmek istenilen işlem arasındaki "makul" ve

⁸⁹ Bkz. Türk Medeni Kanunu, madde 8-16

⁹⁰ Bkz. Türk Medeni Kanunu, madde 47-55

“ciddi” bir ilişkiyi (menfaat ilişkisini) ifade ettiği söylenebilir. Ciddi ve makul bir ilişkinin varlığından söz edebilmek için de bu ilişkinin “meşru”, “kişisel” ve “güncel” nitelikte olması gerekir.⁹¹

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında davacının hem objektif hem de subjektif ehliyetinin bulunup bulunmadığı yönünden bir inceleme yapılması gerekmektedir. Yapılan bu inceleme sonucunda davacının objektif ya da subjektif ehliyetlerden birine ya da her ikisine sahip olmadığı anlaşılırsa, davanın ehliyetsizlik nedeniyle reddine karar verilecektir.⁹² Ehliyetsizlik nedeniyle davanın reddine ilişkin karar nihai nitelik taşıdığından, bu kararlara karşı kanun yoluna başvurulabilecektir.

⁹¹ Karavelioğlu, s.109

⁹² İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 19.02.2009 tarih ve E:2008/1763, K:2009/202 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dosyanın incelenmesinden, dava dışı ... ve ... isimli şahıslar arasında ... Mevkii, 10, 31 ve 32 sayılı parsellere ilişkin olarak ... tarihinde Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmesi imzalandığı, anılan sözleşmede ...’un arsa maliki ve satmayı vaat eden sıfatıyla’in ise almayı vaat eden sıfatıyla yer aldığı, Fon Kurulu’nun ... tarih ve ... sayılı kararı ile ... adına kayıtlı olan uyuşmazlık konusu parsellerdeki 1/8000 hissenin her türlü takyidattan ari olarak Fon adına devir ve tesciline karar verildiği, anılan karar uyarınca ... Tapu Sicil Müdürlüğü’ne yazılan 16.11.2007 tarihli yazı ile uyuşmazlık konusu taşınmazların 5411 sayılı Yasa’nın Geçici 11. maddesi hükmü gereği mer’i olan 4389 sayılı Kanun’un 15/b-7 maddesi hükmü gereği tescil işlemi yapılana kadar 15/b-7 maddesi şerhi konulmasının istenildiği, ... Tapu Sicil Müdürlüğü’nün 23.11.2007 tarihli yazısı ile de ..’a ait uyuşmazlık konusu parseller üzerine 4389 sayılı Yasa’nın 15/b-7. maddesi uyarınca şerh işlendiğinin davacıya bildirildiği, yine .. Tapu Sicil Müdürlüğü’nün 02.06.2008 tarihli bir yazıyla davacıya uyuşmazlık konusu taşınmazları kapsayan alanda imar uygulaması yapıldığı, uygulama bölgesi içinde 10, 31 ve 32 parsellerin 1/8000’er hissesinden 505 ada 6 parselin oluşturulduğu ve şerhin bu parsel üzerinde devam ettirildiğinin bildirilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda, uyuşmazlık konusu yapılan ... Mevkii, 10, 31 ve 32 sayılı parseller hali hazırda ... ismine kayıtlı olduğu, 14.11.1997 tarihli Gayrimenkul Satış Vaadi Sözleşmesi kapsamında taraflarca edimlerin yerine getirilmediği, bunun üzerine ... tarafından .. 1.Asliye Hukuk Mahkemesi’nin 2007/580 esas sayılı dosyası ile taşınmazların hükmen tescili için dava açıldığı, anılan davada taşınmazların ... adına tesciline karar verildiği yönde bir kararın dava dosyasına sunulmadığı, davacı tarafından ise anılan davada ... lehine bir karar verilmesi durumunda taşınmazların tapu kaydında ... adına tescil edileceği, ...in malik olması ile birlikte haciz alacaklısı olan davacının 4389 sayılı Kanun’un 15/b-7maddesi uyarınca tapu sicil müdürlüğünde mülkiyet hakkını işletebileceğini ileri sürdüğü görülmektedir.

Bu durumda, davacı tarafından yukarıda yer verilen iddialar ile bakılmakta olan dava açılmış ise de; davacının, ... Mevkii, 10, 31 ve 32 sayılı parseller üzerinde herhangi bir mülkiyet hakkının olmadığı, aksine bu taşınmazların halen ... adına kayıtlı olduğu anlaşılacakla, dava konusu işlemler ile davacı arasında herhangi bir güncel menfaat ilişkisi bulunmadığı, yani davacının ihlal edilmiş bir hakkının söz konusu olmadığı, bu nedenle davacının, dava açma ehliyeti bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Yasasının 14/3-c ve 15/1-b maddeleri uyarınca ehliyet yönünden reddine”

2.2.2.2. İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı

İdari işlem, kanuni bir terimdir. Kapsayıcı anlamda idarenin idari hukuku alanında bir hukuki sonuç doğurmak ya da doğmuş bir hukuki sonucu belirtmek üzere yaptığı tek yanlı işlemlerdir.⁹³ Bir işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, idarenin bir işlemi olması yeterli değildir. Bu işlemin, aynı zamanda etkili olması, alışılmış deyimini ile icrai olması, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun deyimini ile yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekir.⁹⁴ İdari işlemin kesinliği, işlemin uygulamaya hazır hale geldiğini yani işlemin bütün unsurlarıyla tamamlanmış olduğunu gösterir.⁹⁵ Eğer, idari işlemin, geçerli hale gelebilmesi için hiyerarşik makamın veya vesayet makamının onayı gerekiyorsa, kesin nitelik kazandığı söylenemez. İşlem, ancak bu onaydan sonra kesinlik kazanır. Bu bakımdan, söz konusu onaydan önceki hazırlayıcı işlemler, ara işlemler, ön kararlar, kurumlar arası yazışmalar kesinlik niteliği olmayan işlemlerdir; idari davaya konu edilemezler.⁹⁶

Bir idari işlemin iptal davasına konu edilebilmesi için, kesin nitelikte olması tek başına yeterli değildir. İşlem aynı zamanda yürütülmesi gerekli bir işlem niteliği de taşımalıdır. İdari işlemin yürütülmesi gerekliliği (icrailiği) ise, yeni bir hukuksal durum yaratma güç ve yeterliliğini gösterir.⁹⁷ Kişileri hak sahibi ya da borçlu kılan, bir haktan yararlanma biçimini belirleyen, farklı hukuki statüye sokan, mal varlıklarında azalma veya artmaya neden olan, onların özgürlüklerini kısıtlayan, kimi hakların kullanılmasını engelleyen ya da kimi haklardan yararlandırmayan veya onları kısıtlayan, sınırlandıran, daraltan, erteleyen, tehlikeye sokan, cezalandırıcı olan idari işlemler, ilgilisi lehine hukuki durumlar yaratan idari işlemlerin geri alınmasına veya kaldırılmasına ilişkin işlemler bu niteliktedir. Buna karşılık, soruşturma ve denetim raporları, görüş bildiren yazı ve kararlar, açıklamalar, ön karar ve işlemler, teklif yazıları, iç yazışmalar, bilgi vermek amacıyla kaleme alınan yazılar, ileride yapılacak kesin ve yürütülmesi gerekli işleme hazırlık ve dayanak olmak üzere ilgilileri uyanan veya herhangi bir davranışta bulunmaya davet eden ya da bir

⁹³ Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, (Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Ens.,1970) s.155

⁹⁴ Gözübüyük, Tan, s.302

⁹⁵ Karavelioğlu, s. 48

⁹⁶ Candan, s.76

⁹⁷ Karavelioğlu, s.48

yükümlülüğü hatırlatan yazılar, yetkili makamların idare edilenleri veya alt birimleri bir yasa hükmünün uygulanması konusunda aydınlatmak amacıyla kaleme aldıkları açıklamalar, durum tespitine ilişkin tutanaklar hukuk düzeninde ve ilgililerin hukukunda henüz değişiklik oluşturmadıklarından icrai sayılmazlar.⁹⁸

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu olma niteliğine sahip olup olmadığı yönünden bir inceleme yapılması gerekmektedir. Yapılan bu inceleme sonucunda idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu olma niteliğine sahip olmadığı anlaşılırsa, davanın idari davaya konu olabilecek bir idari işlemin bulunmadığı gerekçesiyle reddine karar verilecektir.⁹⁹ İdari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir idari işlemin bulunmadığı gerekçesiyle alınan davanın reddine ilişkin karar, nihai nitelik taşıdığından, bu karara karşı kanun yoluna başvurulabilecektir.

2.2.2.3. Süre Aşımı

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun dava açma sürelerini belirleyen 7. maddesinde; idare mahkemelerinde dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde altmış gün olarak belirlenmiştir. Yine aynı madde uyarınca bu süreler, idari uyuşmazlıklarda yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlayacaktır. İlanı gereken düzenleyici işlemlerde ise dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacaktır. Ancak düzenleyici işlemin

⁹⁸ Candan, s.76,77,78,79,80,81

⁹⁹ Diyarbakır 3.İdare Mahkemesi, 12.04.2012 tarih ve E:2011/4761, K:2012/493sayılı karar, (yayınlanmamıştır)

“2577 sayılı Yasanın 2.maddesiyle tanımlanan iptal davasına, idarenin tek tarafı irade beyanıyla, kişilerin hukuksal durumlarında değişiklik meydana getiren etkili ve yürütülmesi zorunlu işleminin konu edilebileceği tartışmasızdır.

Kesin ve yürütülmesi zorunlu, idari davaya konu edilebilecek işlemler, idarenin kamu gücüne dayanarak, tek yanlı irade beyanıyla tesis ettikleri, hukuk düzeninde değişiklik yapan, başka bir deyişle ilgililerin hukukunu etkileyen işlemlerdir.

İptali istenilen işlemin ise davacının Diyarbakır İli ... İlçesi ... İlköğretim Okulu Müdür Başyardımcısı olarak görev yaptığı döneme ilişkin olarak sorumluluğunun saptandığından bahisle bir aylık net maaşı kadar para cezası ile cezalandırılması yönünde 28.02.2011 tarih ve 8955/12.26,19 sayılı Soruşturma Raporunda yer alan teklif gereğinin yapılması hususunun Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden istenilmesine ilişkin olup, bu aşamada davacının hukuksal durumunda herhangi bir değişiklik meydana getiren kesin ve yürütülmesi zorunlu bir idari işlemin varlığının kabulüne olanak bulunmamaktadır.

Bu durumda, idareler arasında yazışma niteliğinde bulunan ve idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem niteliği taşımadığı açık olan işlemin iptali istemine ilişkin davanın esasının incelenmesine hukuken olanak bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14/3-d ve 15/1-b maddeleri uyarınca davanın incelenmeksizin reddine”

uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabileceklerdir.

İdari davalar ancak, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ve özel kanunlarda gösterilen süreler içinde açılabilir. Dava açma süresi, hak düşürücü bir süredir. Bu nedenle de süresinde kullanılmayan dava hakkı düşer ve yargı yolu kapanır. Dava açma hakkına süre bakımından getirilen sınırlama ancak kanunla olabilir. Yasa düzenlemesi dışındaki hiçbir düzenlemeyle bu konuya ilişkin kural getirilemez. Dava açma süresinin durması ya da kesilmesi ancak Kanun'un belirlediği hallerde mümkündür. Bu belirlemeler dışında, başkaca herhangi bir nedenle dava süresinin durması ya da kesilmesi mümkün değildir. İdari davalarda mücbir sebebin de dava süresine herhangi bir etkisi yoktur.¹⁰⁰

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında bir idari işlem aleyhine açılan davanın 2577 sayılı Yasada ya da özel kanunlarında gösterilen süresi içinde açılıp açılmadığı yönünden bir inceleme yapılması gerekmektedir. Yapılan bu inceleme sonucunda, davanın yasal süresi içinde açılmadığı anlaşılırsa, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilecektir.¹⁰¹

¹⁰⁰ Karavelioğlu, s.1048

¹⁰¹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 30.12.2009 tarih ve E:2009/2076, K:2009/2105 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Özel Kanun olan 3194 sayılı İmar Kanununun, “Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8. maddesinin (b) bendinde ise, “İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. 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. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye Başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazları ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar” kuralı yer almaktadır.

Anılan maddelerin birlikte değerlendirilmesinden, imar planlarına karşı, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuru için, özel bir Kanun olan 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında, imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde, 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihini izleyen günden 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 günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabileceği sonucuna varılmaktadır.

Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca 15.06.2009 tarihinde onanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planının 17.07.2009 – 17.08.2009 tarihleri arasında 30 gün süre ile askıya çıkarıldığı, davacının ise askı süresi içinde söz konusu plana itirazda bulunduğu ve bu itirazın en geç 16.10.2009 tarihinde cevap verilmemek suretiyle reddedilmiş sayılması sonucunda bu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde (en

2.2.3. Maddenin (c) Bendi Uyarınca Husumetin Düzeltilerek Dava Dilekçesinin Gerçek Hasma Tebliğ Edilmesine Karar Verilmesi

Bütün davalar gibi idari dava ve uyuşmazlıklarının da belli hukuk sjelerine yöneltilmesi gerekir. Nitekim 2577 sayılı Kanun'un 3. maddesi, dava dilekçelerinde davalı tarafın (hasmın) gösterilmesi gerekeceğini belirtmektedir. İdari yargı yeri, davalı tarafın seçiminde (husumetin yöneltilmesinde) usulsüzlük olup olmadığını davanın açıldığı anda araştırmak durumundadır. İdari yargı yeri, karşı tarafın bir itirazı olmasa dahi, husumet sorununa re'sen el atmak ve dava dilekçesinde gösterilen hasmın kanunlar ve idare hukuku kuralları gereğince davanın gerçek hasmı olup olmadığını saptamak zorundadır.¹⁰²

İdari davaların davalısı kamu idareleridir. 659 sayılı KHK ile idarenin tanımı yapılmış olup, Kanun'un 2. maddesine göre idare, 10.02.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini belirtmektedir. Uygulamada da anılan cetvellerde yer alan kamu idarelerinin davada taraf olabilme ve davayı takip edebilme ehliyetlerinin bulunduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla bir idari davanın da bu cetvellerde yer alan kamu idarelerinden birine karşı yöneltilmiş olması gerekmektedir. Doğal olarak, idari davaların, idari davaya konu idari işlemi tesis eden ve yürüten idareye karşı açılması gerekmektedir. Eğer dava konusu işlemi tesis eden idare, anılan cetvellerde kamu idaresi olarak gösterilmemişse bu durumda dava, işlemi tesis eden idarenin bağlı ya da ilgili olduğu kamu idaresine karşı açılması gerekmektedir. Örneğın; Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı bir okul müdürlüğünce tesis edilen bir işlemin iptali istenilmekteyse, anılan dava, Milli Eğitim Bakanlığına ya da okulun bulunduğu ilçe kaymakamlığına karşı aılabilecektir.

Husumetle ilgili yanlışlık veya noksanlık (yani davalının gösterilmemesi) dava dilekçesinin ilk incelemesi sırasında ortaya çıkarılırsa, dava en başından gerçek hasma yöneltilmiş olacak, böylece birinci ve ikinci savunmaları onun vermesi ve bu arada usule ilişkin bazı istekleri varsa (duruşma isteği, keşif ve delil tespiti istekleri

son 15.12.2009 tarihinde) dava açılması gerekirken bu süreler geçtikten sonra 18.12.2009 tarihinde açılan davanın süreaşımı nedeniyle esasının incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-b maddesi uyarınca davanın süreaşımı nedeniyle reddine”

¹⁰² Yenice, Esin, s.500

gibi) bunları da zamanında ortaya sürmesi sağlanmış bulunacaktır.¹⁰³ Buna karşılık, daha sonraki safhalarda, hatta dava dosyasının tekemmülünden sonra davanın gerçek hasma yöneltilmediği ortaya çıkarsa, davalıların savunma hakkı ve usule ilişkin istekleri yönünden bir zarar görmemelerini sağlamak açısından, yargılamanın başına dönülerek usul işlemlerinin yeniden başlatılması ve dava dilekçesinin gerçek hasma tebliği sağlanarak dosyanın yeniden tekemmül ettirilmesi gerekmektedir.¹⁰⁴

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında dava dilekçesinde davalı idarenin gösterilip gösterilmediği, gösterilmişse davanın doğru hasma yöneltilip yöneltilmediği yönünden bir inceleme yapılması gerekmektedir. Yapılan bu inceleme sonucunda, dava dilekçesinde davalı idarenin gösterilmediği ya da yanlış hasma karşı dava açıldığı anlaşılırsa, mahkeme alacağı bir kararla dava dilekçesinin tespit edilen gerçek hasma tebliğine karar verecektir.

2.2.4. Maddenin (d) Bendi Uyarınca Dilekçenin Reddine Karar Verilmesi

15. maddenin 1. fıkrasının (d) bendinde; 14. maddenin 3. fıkrasının (g) bendinde yer alan “3 ve 5. maddelere uygun olup olmadıkları” hususlarına aykırılık ile (c) bendinde yazılı “ehliyet” halinde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından davanın açılması halinde dava dilekçesinin reddine karar verileceği hükme bağlanmıştır. Bu nedenle incelenmekte olan konu üç ayrı alt başlık altında değerlendirilecek olup, bu değerlendirme gerçekleştirilirken de incelemeye konu hususlar ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacağından burada kısaca değinilmekle yetinilecektir.

2.2.4.1. 3. Maddeye Aykırılık

İdari yargılama yöntemi, esas itibariyle yazılıdır. İdari davalar; Danıştay, idare veya vergi mahkemeleri başkanlıklarına yazılan dilekçelerle açılır. İdari yargıda, sözlü olarak dava açma olanağı yoktur. İdari davada, dava dilekçesine

¹⁰³ Yenice, Esin, s.512

¹⁰⁴ Geniş açıklama için Bkz. Yenice, Esin, s.513

nelerin yazılması gerektiği, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesinde belirtilmiştir.¹⁰⁵

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesine göre dava dilekçesi düzenlenirken riayet edilmesi gereken hususlar; idari davaların, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılması gerektiği, dilekçelerde; a) tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adresleri, b) davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı deliller, c) davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, d) vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar, e) vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarasının gösterilmesi gerektiği, dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örneklerinin dava dilekçesine eklenmesi ve dilekçeler ile bunlara ekli evrak örneklerinin karşı taraf sayısından bir fazla olmasıdır.

Görüldüğü gibi, dava dilekçesinin idari yargı mercilerine hitaben yazılmaması, dava dilekçesinin imzalanmamış olması, dava dilekçesinde tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvanları ve adreslerinin gösterilmemiş olması,¹⁰⁶ dava dilekçesinde, davanın konusunun ve sebebinin gösterilmemiş olması,¹⁰⁷ dava dilekçesinde dava konusu işlemin yazılı bildirim

¹⁰⁵ Gözübüyük, Tan, s.930

¹⁰⁶ Diyarbakır 3.İdare Mahkemesi, 29.9.2011 tarih ve E:2011/4397, K:2011/2338sayılı karar, (yayınlanmamıştır)

“Dilekçenin incelenmesinden; davacının 22.06.2011 tarihli dilekçesi ile ... Min. Mot. Taş. Koop. temsilen davalı idareye müracaat ettiği, anılan müracaat üzerine tesis edilen dava konusu işlemin iptalini doğrudan kendi adına talep ettiği, yine ... 1. Noterliğince 05.09.2011 tarih ve 22822 yevmiye numarası ile düzenlenen vekaletnamenin incelenmesinden ... Min. Mot. Taş. Koop.'ni davacı ile ...'ın müşterek imza ile temsil edebileceğinin belirtildiği görülmüş olup, davanın davacı tarafından ... Min. Mot. Taş. Koop.'ni temsilen mi yoksa doğrudan kendi nam ve hesabına mı açıldığına anlaşılamadığı, davacı doğrudan kendi nam ve hesabına dava açmakta ise idareye müracaatına ilişkin bir belgeye dava dilekçesi ekinde yer verilmediğinden dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.

Bu sebeple sözü edilen madde hükmüne uygun olmayan dava dilekçesinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 3622 Sayılı Yasa ile Değişik 15. maddesinin 1/d bendi gereğince bu kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde 3. maddeye uygun şekilde düzenlenerek noksanı tamamlandıktan sonra yeniden dava açılmak üzere REDDİNE”

¹⁰⁷ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 25.03.2010 tarih ve E:2010/459, K:2010/456 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dilekçenin incelenmesinden; davacının farklı sebeplere dayalı olarak toplam 1.250.000,00.- TL maddi tazminatın ödenmesini istediği görülmekle beraber, her bir sebepten kaynaklı tazminat

tarihinin gösterilmemiş olması,¹⁰⁸ dava dilekçesinde, uyuşmazlığa konu yapılan miktarın gösterilmemiş olması, dava konusu kararın ve belgelerin asılları ve örneklerinin dava dilekçesine eklenmemesi ve dava dilekçesi ve eki evrakın karşı taraf sayısından bir fazla verilmemiş olması halleri, birer dilekçe ret sebebi oluşturmaktadır. Kanundan çıkan bu dilekçe ret sebepleri yanında bir de madde metninde yer almayan ancak uygulama ile dilekçe ret sebebi olarak kabul edilen bazı haller vardır. Bunlar ise; dava dilekçesi ve örneğindeki imzanın fotokopi olması, dava dilekçelerinin konu ve netice bölümü ile dilekçe bütünü arasında uyumsuzluk olması,¹⁰⁹ Yasa'nın 2. maddesinde gösterilen dava türlerinden birine yer verilmeksizin dava açılmış olması (iptal isteminde bulunulmaması),¹¹⁰ idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi talebinde bulunulmuş olması,¹¹¹ dava dilekçesinde terditli talepte bulunulmuş olması,¹¹² halleri gösterilebilir.

miktardır. Kanundan çıkan bu dilekçe ret sebepleri yanında bir de madde metninde yer almayan ancak uygulama ile dilekçe ret sebebi olarak kabul edilen bazı haller vardır. Bunlar ise; dava dilekçesi ve örneğindeki imzanın fotokopi olması, dava dilekçelerinin konu ve netice bölümü ile dilekçe bütünü arasında uyumsuzluk olması,¹⁰⁹ Yasa'nın 2. maddesinde gösterilen dava türlerinden birine yer verilmeksizin dava açılmış olması (iptal isteminde bulunulmaması),¹¹⁰ idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi talebinde bulunulmuş olması,¹¹¹ dava dilekçesinde terditli talepte bulunulmuş olması,¹¹² halleri gösterilebilir.

¹⁰⁸ Dava dilekçesinde dava konusu işlemin yazılı bildirim tarihi gösterilmiş olsa bile, sonradan davacılar tarafından bu tarihin sehven yazıldığı yönündeki bir çok itiraz nedeniyle, uygulamada mahkemeler sadece bu nedene dayanan dilekçe ret kararları vermemekte, bunun yerine ara karar içeriğinde dava konusu işlemin davacıya tebliğini gösterir belgelerin davalı idareden istenilmesi yoluna gidilmektedir.

¹⁰⁹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 11.08.2010 tarih ve E:2010/1529, K:2010/1190 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dosyanın incelenmesinden; dava dilekçesinin konu kısmında davanın konusunun; “19.10.2009 tarih ve 09/651 sayılı işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin kararın iptali ve yürütmenin durdurulması” olarak, dava dilekçesinin netice kısmında ise dava konusunun; “idari işlemin iptali” istemi olarak gösterildiği, dava dilekçesinin içeriğinde ise mühürleme işleminin hukuka aykırılığından bahsedildiği, davacı vekilince dosyaya ibraz edilen 11.08.2010 havale tarihli dilekçede ise; “ruhsat iptal işlemi tesis edilip tarafımıza tebliğ edildikten sonra ayrıca dava konusu edilecektir” ibaresine yer verildiği görüldüğünden, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin işlemin mi yoksa mühürleme işleminin mi dava konusu edildiği dava dilekçesinden açıkça anlaşılmadığından, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır”

¹¹⁰ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 15.07.2010 tarih ve E:2010/1341, K:2010/1127 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Yukarıda hükmüne yer verilen yasa maddelerinin incelenmesinden; idari yargı mercileri önünde açılacak davaların genel olarak iptal davaları ve tam yargı davaları olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Davacı her ne kadar tam yargı davası niteliğinde olan 90.000,00.-TL'nin tazmini talebini açıkça dava dilekçesinde göstermekte ise de; davacının aynı zamanda “2005 yılında İBB sınırlarına dahil edildiği halde kırmızı renkli olan ticari taksisinin sarı renge geçiş hakkını vermeyen İBB'den davacı olduğunu ve bu hakkının verilmesi” talebinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Davacının bu talebi 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 2. maddesinde gösterilen dava türleri arasında bulunmamaktadır. Davalı idare tarafından davacının menfaatini ihlal edecek şekilde tesis edilmiş bir idari işlem var ise bu işlemin tarih ve sayısının belirtilmek suretiyle açıkça iptali istenebileceği gibi davacı tarafından, hakkında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurulmuş ve bu başvurusu reddedilmiş ise anılan ret işleminin iptalinin açıkça istenilmesi gerekmektedir”

¹¹¹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 30.06.2010 tarih ve E:2010/1170, K:2010/1042 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında dava dilekçesi, 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde belirtilen hususlara uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği yönünden bir incelemeye tabi tutulacak, yapılan bu inceleme sonucunda, dava dilekçesinin 3. maddede belirtilen hususlara aykırı olarak düzenlendiği sonucuna varılırsa, dilekçenin reddine karar verilecektir. Dilekçenin reddi üzerine, davacı, kararın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde dilekçe ret kararında belirtilen aykırılık ve noksanlıkları gidermek suretiyle 3. maddeye uygun olarak hazırlayacağı dilekçeyle davasını yenileyebilecektir. 3. fıkra gereğince, dilekçenin 3. maddeye uygun olmadığı gerekçesiyle reddi halinde, yenileme dilekçeleri için harç alınmaz. Bu nedenle 3. maddeye aykırılık hallerinde verilen dilekçe ret kararlarında mahkemeler, yargılama giderlerine hükmetmemektedirler. Dilekçe ret kararı ile mahkeme davadan elini çekmemekte, sadece davacıya tespit edilen aksaklık ve noksanlıkları gidermek suretiyle dava dilekçesini yenileme olanağı verilmektedir. Bu nedenle ve 15. maddenin 4. fıkrası hükmü nedeniyle dilekçe ret kararları itiraz ya da temyize konu edilemezler.

“Dosyanın incelenmesinden; dava konusunun; “... Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nün 19.04.2010 tarih ve 1680 sayılı kararının iptali ile iskan ruhsatının verilmesine karar verilmesi” istemi olarak gösterildiği, ... Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nün 19.04.2010 tarih ve 1680 sayılı kararının davacının proje temditli yapılması talebi üzerine tesis edilen bir işlem olduğu, davacının anılan işlemin iptali ile birlikte iskan ruhsatı verilmesi talebinde bulunduğu görülmekte ise de anılan talebin idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesi talebini içerdiği, idari yargı mercilerince idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğinden, davacının iskan ruhsatı verilmesi yönünde idareye yöneltilmiş bir talebi var ise anılan işlemin tarih, sayı ve tebliğ tarihine yer verilen dava dilekçesi ile davanın açılması gerektiğinden, dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır”

¹¹² İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 06.08.2010 tarih ve E:2010/1443, K:2010/1133 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dilekçenin incelenmesinden; davacının öncelikle 15.04.2010 tarih ve 666 sayılı encümen kararının iptali isteminde bulunduğu, bu istemin kabul edilmemesi halinde ise çok cüz'i olan kamulaştırma bedelinin arttırılarak günümüz koşullarında piyasa değeri üzerinden ödenmesine karar verilmesi istemini gündeme getirdiği görülmektedir. İdari yargı yerlerinde açılacak davalarda birden fazla talebe yer verilip, bunlardan ilkinin kabul edilmemesi halinde ikinci talep yönünden hüküm kurulmasının istenilmesi, yani terditli talep ile dava açılması mümkün olmayıp, dava konusunun şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık ve net olması gerekmekte iken, bunun tam aksine terditli olarak açılan işbu davada hangi işlemin iptalinin istendiği açıkça anlaşılamamıştır. Eğer her iki istem de dava konusu edilmek isteniyorsa, istemler arasında 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesi anlamında maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebep - sonuç ilişkisi bulunmadığından her iki istemin ayrı davalara konu edilmesi gerekmektedir”

2.2.4.2. 5. Maddeye Aykırılık

İdari yargılama usulünde ana kural, her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılması olmakla birlikte, aralarında ilişki bulunan konularda, bir dilekçe ile birden çok dava açılması, kimi durumlarda tek tek dava açılmasına göre, daha yararlı olabilir. Bir dilekçe ile birden çok karara karşı, ya da birden çok kişilerin, bir karara karşı dava açmaları, zaman, emek ve harcama yönünden yarar sağlayabileceği gibi, yargı yerlerinin aynı konuda birbirine aykırı kararlar vermelerini de önleyebilir.¹¹³

Böylelikle aynı yargısal işlemler(birlikçi, keşif incelemesi gibi) birlikte yapıldığından yargılamada hız ve kolaylık sağlanarak hukuk devleti ilkesi ve bu ilkede mündemiç “adil yargılanma hakkı” korunmakta, yargılama giderlerinden idarece tasarruf edilmekte, davacı yönüyle de birden fazla dava harcı ödeme külfeti kalkabilmektedir. En önemlisi birbiriyle çelişik yargı kararları verilmesinin önlenmesi de mümkün hale gelmektedir.¹¹⁴

Yukarıda da belirtildiği gibi, idari yargılama usulünde ana kural, her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılmasıdır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 5. maddesi bu ana ilkeyi belirlemekle birlikte aynı zamanda bu ilkenin istisnalarını da kendisi ortaya koymuştur. Burada dikkat edilmesi gereken husus, birden fazla idari işleme karşı tek dilekçeyle dava açılabilmesi, ancak kanunda sınırlı bir biçimde belirtilen istisnai hususların varlığı halinde mümkün olabileceğidir. 5. madde, tek dilekçe ile birden çok dava açılabilmesini idari işlem ve şahıslar yönünden ayrı ayrı düzenlemiş bulunmaktadır. Birden fazla idari işlem aleyhine tek dilekçeyle dava açılabilmesi için, idari işlemler arasında maddi veya hukuki yönden bağılılık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunması gerekmektedirken, birden fazla şahsın tek dilekçe ile dava açabilmesi, davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerekmektedir.

İdari yargı yerleri, birden fazla idari işleme karşı tek dilekçeyle dava açıldığı veya ve birden fazla şahsın müşterek dilekçeyle dava açtığı hallerde, tek dilekçeyle açılan birden fazla dava arasında kanun koyucunun aradığı koşulların gerçekleşip gerçekleşmediği yönünden bir inceleme yapacak, yapılan bu inceleme sonucunda,

¹¹³ Gözübüyük ,Tan, s.942

¹¹⁴ Oğuz Sancakdar, İdari Yargıda Tek Dilekçe İle Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz), DEHFD, S.2 İzmir 2007: s.223.

dava dilekçesinin 5. maddede belirtilen hususlara aykırı olarak düzenlendiği sonucuna varılırsa, dilekçenin reddine karar verilecektir. Dilekçenin reddi üzerine, davacı ya da davacılar kararın kendilerine tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde dilekçe ret kararında belirtilen aykırılıkları gidermek ve duruma göre her idari işleme karşı ayrı ayrı ya da her bir davacı tarafından ayrı olarak hazırlanacak dava dilekçeleri ile 5. maddeye uygun olarak davasını yenileyebilecektir.¹¹⁵ 3. fıkrada, sadece 3. maddeye aykırılık hallerinde verilen dilekçe ret kararı üzerine yenilenen dilekçelerden harç alınmayacağı belirtildiğinden, 5. madde gereğince verilen dilekçe ret kararlarında, yargılama giderlerine hükmedilmekte, davanın başında avans olarak alınan ve varsa fazla çıkan harç ve posta ücretleri davacılarca iade edilmekte, yenileme dilekçelerinde de her bir dilekçe için yeniden harç ve posta ücreti alınmaktadır. Dilekçenin Dilekçe ret kararı ile mahkeme davadan elini çekmemekte, sadece davacıya tespit edilen aksaklık ve noksanlıkları gidermek suretiyle dava dilekçesini yenileme olanağı verilmektedir. Bu nedenle ve 15. maddenin 4. fıkrası hükmü nedeniyle dilekçe ret kararları itiraz ya da temyize konu edilemezler.

2.2.4.3. Ehliyetli Olan Şahsın Avukat Olmayan Vekili Tarafından Davanın Açılması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış olması halini dilekçe ret sebebi olarak öngörmüştür. Maddede de belirtildiği gibi, bu nedenle dilekçe ret kararı verilebilmesi, öncelikle davacının hem objektif hem de subjektif ehliyete sahip olması ön şartına bağlıdır. Burada mahkeme, öncelikle davacının ehliyetinin varlığını saptayacak, ardından davacının kendisini temsil ettirdiği vekilinin avukat olup olmadığı araştırmasına girecektir.

¹¹⁵ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 06.05.2010 tarih ve E:2010/764, K:2010/681 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dosyanın incelenmesinden; dava konusu planın düzenleme alanında bulunan 242EE1C pafta, 7298 ada, 7 parsel sayılı taşınmaz, 11 pafta, 872 parsel sayılı taşınmaz, 4 pafta, 180 parsel sayılı taşınmaz ve 4 pafta, 1637 parsel sayılı taşınmaz olmak üzere davacının 4 ayrı taşınmazın maliki/hissedarı olduğu, anılan 4 ayrı parsel yönünden planın iptali istemiyle tek dilekçe ile bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmış olup, anılan parsellerin farklı adalarda bulunması nedeniyle parsellerle ilgili yapılaşma şartları ve getirilen fonksiyonların farklı olma ihtimali mevcut olduğundan, farklı adalarda bulunan parseller için ayrı ayrı inceleme yapılması gerektiğinden, aynı dilekçe ile dava konusu edilen ve farklı adalarda bulunan parsellerle ilgili imar planının her bir adada bulunan parseller yönünden ayrı ayrı dilekçelerle dava konusu edilmesi gerekmektedir. Dava dilekçesinin bu haliyle yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır”

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35. maddesi hükmü uyarınca, kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek, yalnız baroda yazılı avukatlara aittir. Bu hükme göre, idari yargı yerlerinde davaya vekalet edeceklerin avukat olması zorunludur. Mevzuatımıza göre davaların bir avukat aracılığıyla takip edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna karşılık dava bir avukat aracılığıyla takip edilmek isteniyorsa, avukatın davacı tarafından vekil olarak tayin edildiğini gösteren usulüne uygun düzenlenmiş ve harçlandırılmış bir vekaletnamenin dava dilekçesine eklenmesi gerekmektedir.

İşte, mahkemece, ilk inceleme aşamasında dava dilekçesinde imzası bulunan vekilin, baroya kayıtlı bir avukat olup olmadığı yönünden bir incelemeye tabi tutulacak, yapılan bu inceleme sonucunda, vekilin avukat ya da baroya kayıtlı bir avukat olmadığı sonucuna varılırsa, dilekçenin reddine karar verilecektir.¹¹⁶ Dilekçenin reddi üzerine, davacı, kararın kendisine tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde bizzat ya da bir avukat vasıtasıyla davasını yenileyebilecektir.

2.2.5. Maddenin (e) bendi uyarınca Dilekçenin Görevli İdari Mercie Tevdiine Karar Verilmesi

Kimi zaman, ortada idari davaya konu edilebilecek nitelikte, yani kesin ve yürütülmesi gerekli idari işlem olmasına karşın, ilgili mevzuat, bu idari işlemin idari davaya konu edilmesini, idari bir makama itiraz ön koşuluna bağlı kılabilir. ¹¹⁷ Bu işlemlere karşı kanunlarda gösterilen idari itiraz mercileri atlanmak suretiyle doğrudan doğruya dava açıldığında “idari merci tecavüzü” denilen usulsüzlük ortaya

¹¹⁶ Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 07.04.1978 tarih ve E:1978/657, K:1978/273 sayılı kararı, Aktaran, Karavelioğlu, s.1104,

“Türk parası kıymetinin korunması hakkında fiyat düzenleme ve destekleme fonu kurulmasına dair 21 sayılı kararın 7/13957 sayılı kararname ile değişik 2. maddesinin (A) ve (B) bentleri ile 6. maddesinin ve Maliye Bakanlığının 6 sayılı tebliğinin 2. maddesinin (c) bendinin iptali için açılan davada; 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 1238 sayılı Yasayla değişik 35. maddesi uyarınca, gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak yetkisi yalnız baroda kayıtlı avukatlara ait olduğundan davacı şirketin avukat sıfatını taşımayan mali müşaviri tarafından açıldığı anlaşılan davaya ait dilekçenin, bu kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde yetkili şirket temsilcisi veya avukat vasıtasıyla yeniden dava açılmakta serbest olmak üzere reddine”

¹¹⁷ Candan, s.559

çıkar. Bu halde idari yargı yerince davaya bakılamaz ve dava dilekçesinin “görevli idari mercine tevdi” zorunluluğu doğar.¹¹⁸

İdari yargı yeri, önüne gelen bir davada merci tecavüzünde bulunulduğundan bahisle mercine tevdi kararı verebilmesi için, kanunun, idari dava açılmadan önce bir idari başvuru yolu öngörmüş olması ve bu başvuruyu açıkça zorunlu kılmış olması gerekmektedir. Kanunen öngörülen zorunlu bir başvuru yolu bulunmadıkça, idari merci tecavüzünden bahsedilemeyecektir. Kanun'un ihtiyari olarak öngördüğü başvuru yollarının tüketilmemiş olması merci tecavüzü teşkil etmez. Yargı yerleri, yorumla, bir idari başvuru yolunu zorunlu hale getiremezler, dolayısıyla kanunun zorunlu olarak öngörmediği bir idari başvuru yolu nedeniyle de mercine tevdi kararı veremezler.

Ortada idari merci tecavüzü var kabul edilerek, dava dilekçesinin görevli idari mercie tevdiine karar verilebilmesi için; her şeyden önce, ortada kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem bulunmalıdır. İkincisi, bu işlemin idari yargı yerinde açılacak idari davaya konu edilebilmesi, ilgili mevzuatta öncelikle bir idari itiraza veya başvuruya konu edilmiş olmasına bağlı kılınmış olmalıdır. Üçüncüsü, idari dava, ilgili mevzuatta ön koşul olarak öngörülen idari itiraz veya başvuru yolu atlanarak, dorudan doğruya açılmış olmalıdır. Sonuncusu, dava, idari itiraz veya başvuru için ilgili mevzuatta aranan süre içinde açılmış bulunmalıdır.¹¹⁹

İdari dava açmadan önce, idari itiraz yoluna giden ilgililer, bu başvurularından olumlu sonuç alamamaları halinde, buna dair kararın kendilerine tebliği (veya itirazın zımnen reddi) tarihini izleyen günden itibaren, görevli idari yargı yeri için belirlenen veya ilgili mevzuatta özel olarak öngörülen idari dava süresi içinde idari dava açabilirler. Açılacak idari davanın konusu, idari itirazın reddi yolundaki (açık veya zımni) işlem değil, bu itiraza konu edilen ilk idari işlemdir. Zira, idari itiraza konu edilen idari işlem, o tarihte kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte olduğundan, idare tarafından uygulanarak hukuki sonuçlarını meydana getirebilmesi için idari itiraz yolunun da geçirilmiş olması şart değildir. İdari itiraz

¹¹⁸ Yenice, Esin, s.442

¹¹⁹ Candan, s.561

yolu, yalnızca bu işlemin idari davaya konu edilebilmesi için gereklidir. Daha açık olarak, dava koşuludur.¹²⁰

İdari yargı yerince, görevli idari mercie tevdi edilen dilekçe üzerine, dilekçe içeriğindeki itirazı inceleyen görevli idari merci, talebi zımnen ya da açıkça reddedecek olursa, davacı idari dava açma süresi içinde, idari itiraza konu işlemin iptali için yeniden idari dava açması gerekmektedir. Yoksa, görevli idari merci, itirazın reddine ilişkin işlemle birlikte kendisine tevdi edilen dava dilekçesini mahkemesine göndermemektedir. Buradan anlaşılması gereken de, idari mercine tevdi kararının aslında dava koşulu olmadığından bahisle davanın reddine ilişkin bir esas karar olduğudur. Bu kararlar birlikte mahkeme davadan tamamen elini çekmektedir. İdari mercine tevdi kararları, maddenin 4. fıkrasında sayılan itiraz ya da temyize konu edilemeyecek kararlar arasında yer almadığından, itiraz ya da temyize konu edilebilecek kararlar arasında yer almaktadır.¹²¹

¹²⁰ Candan, s.561

¹²¹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 22.10.2008 tarih ve E:2008/1691, K:2008/1634 sayılı karar, (yayınlanmamıştır),

“Dosyanın incelenmesinden; uyuşmazlık konusu ihalede, davacı şirket tarafından, ihalenin kendilerinden daha yüksek teklif veren başka bir istekli üzerinde bırakıldığı iddialarıyla yapılan itirazın şikayet başvurusu üzerine Kurul’un, aşırı düşük teklif sorgulamasının Kanun ve Tebliğde öngörüldüğü şekilde yapılması gerektiğinin belirtilmesi üzerine, ilgili idare ihale komisyonunun Kurul kararını uygulayarak, dava konusu işlemin tesis edildiği, söz konusu Kurul kararının davacının itirazının değerlendirildiği bir karar olmadığı anlaşılmıştır.

4734 sayılı Kanunun yukarıda değinilen maddeleri uyarınca, ihalelere ilişkin olarak öncelikle ihaleyi yapan idareye şikayette bulunulacağı, idarece şikayete ilişkin olarak kanunda yazılı süre içinde bir karar alınmaması veya süresinde alınan kararın uygun bulunmaması durumunda, karar verme süresinin bitimi veya karar tarihini izleyen 15 gün içinde Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayet başvurusunda bulunulabileceği, Kamu İhale Kurumuna yapılacak itirazın şikayet başvurusunun, idari dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu bir başvuru yolu olduğu, itirazın şikayet başvurusu hakkında, yetkili makam olan Kamu İhale Kurulunca tesis edilmiş bir karar mevcut olmadıkça, idari başvuru yollarının tüketildiğinden söz edilemeyeceği açıktır.

Bu durumda, davacının menfaatini zedeleyen işlemin, anılan Kurul kararından sonra, davacının teklifinin aşırı düşük bulunmasına bağlı dava konusu ihale kararı olması karşısında, bu işlemin iptali istemiyle açılan bu davada idari itiraz yollarının tüketildiğinden söz edilemez. Bu nedenle idari başvuru yolu tüketilmeden açılan işbu davada, idari merci tecavüzü olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle; dilekçenin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-e. maddesi uyarınca görevli mercii olan Kamu İhale Kurulu’na tevdiine”

B. İMAR PLANI KAVRAMI

1. Konuya İlişkin Kavramlar ile İmar Planlamasının Amacı ve İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi

Konuyla ilişkili olarak karşımıza, Planlama, İmar, İmar Planı, İmar Hukuku kavramları çıkmaktadır. Şimdi sırasıyla bu kavramları incelemeye, kavramlara ilişkin bu incelemelerin ardından imar planlaması ile ulaşılmak istenilen amaca ilişkin bir değerlendirmeye son olarak da imar planlamasının tarihi gelişimi hakkında açıklamalara yer vermeye çalışacağız.

1.1. Plan Kavramı

Plan, kavram olarak, belli bir andan daha ileriye doğru düşünülen, tasarlanan bir düşünce şeklidir; olabilirlikleri, olasılıkları irdeleme, karşılaştırma faaliyeti, birey ve toplulukları ile çevreleri arasında düzenli ilişkiler kurulmasını sağlamaya yönelik çalışmaların toplamıdır. Bir idari fonksiyon olarak planlama, içeriği ne olursa olsun, önceden saptanmış hedef ya da hedeflere yine önceden saptanmış sürede ulaşmak için izlenecek yön ve yöntemleri belirleme eylemi şeklinde tanımlanmaktadır. Planlama, genel anlamda gelecek için geleceğe yönelik bir tahmin işidir, bir anlamda belirli amaçlara ulaşmak amacıyla bir karar verme süreci, aralarında karşılıklı ilişkilerin mevcut olduğu bir sistemde, belirlenen amaca, tespit edilmiş hedeflere ulaşabilmek için geliştirilecek kararların alınmasıdır.¹²²

Planlama bütüncül bir süreçtir. Bu süreç, plan ihtiyacının belirmesinden başlayıp, sorunların tanımlanması, ana hedef ve politikaların saptanması, seçeneklerin araştırılması ve test edilmesi, seçenekler arasında olası sonuçları göz önüne alınarak ve önceden saptanan hedefler doğrultusunda seçimler yapılması, seçilen kararın uygulanması ve uygulama sırasında beliren yeni durum ve değişkenler karşısında geriye dönüp başlangıç hedef ve seçeneklerinin yeniden düzenlenmesi ve uygulamanın bu doğrultuda sürmesi ile gerçekleşir. Planlama süreci, bu aşamalarıyla dinamik bir özellik gösterir. Dinamizmi sağlayan öge, süreç

¹²² Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri(Planlama,Yapı, Arsa, Koruma), (Ankara:Seçkin Yayınevi, 2003) s.23

ilerledikçe ortaya çıkan ayrıntılı bilgi ve yeni durumlar karşısında geri besleme mekanizması ile planlama faaliyetinin gerçek dünya ile bağlantısını sağlamaktır.¹²³

1.2. İmar Kavramı

İmar Arapça kökenli bir kelime olup, asli şekli i'mar'dır. İmar kelime anlamı olarak; yapmak, tamir etmek, şenlendirmek, mamur kılmak, harabelik ve ıssızlıktan kurtarmak anlamına gelmektedir. İmar kelimesine verilen bu karşılıklar, kelimenin kavram olarak yapmaya, iyileştirmeye ve güzelleştirmeye yönelik bir faaliyetin adı olduğunu ortaya koymaktadır. İmar kelimesi, bir yapılanma faaliyetini ifade eder. İmar kelimesinin tanımladığı yapılanma faaliyeti, bir yere ya da bir yapıyı daha iyi, daha sağlıklı ve daha güzel hale getirilmek üzere yürütülen bir faaliyettir.¹²⁴

Daha geniş olarak imar, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi başlıca bölge tiplerini, yapı yoğunluklarını, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini ve ulaşım sistemlerini; çeşitli bölgelerin, yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yol yeşil alan gibi umumi hizmet ve kamu hizmet tesis alanlarını ve imar adalarının biçim ve boyutlarını; yapı düzenini, inşaat yaklaşma sınırı ve bahçe mesafelerini, yapı yüksekliği ve derinliğini, taban alanı ve kat alanı kat sayısını, arazi kullanım şeklini tespit ve bunların uygulanmasını temin; yapı, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin kurallarını belirleme ve bu kuralara aykırılıkları önleme ve müeyyidelendirme; belde halkının, sosyal ve kültürel ihtiyaçları ile sağlığı ve güvenliğini gözeterek daha iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlama; çevrenin ve tarihi eser, yapı ve değerler ile kentsel ekolojik dengenin korunması ve iyileştirilmesi için yapılan iş, işlem ve eylemlerin tümü olarak tanımlanabilir.¹²⁵

İmar kavramı içerisinde yer alan, bir alanın ya da binanın düzeltilmesi, yapılandırılması veya iyileştirilmesi faaliyetleri imar kavramı kapsamındadır. İmarın kelime anlamı doğrultusunda, bir arazinin imar kapsamına alınarak, yapılaşmanın planlanması, plan doğrultusunda arazinin imar parsellerinin oluşturulması, alt yapı ve üst yapının planlanması, kurulumunun gerçekleştirilmesi, kamusal ve kişisel

¹²³ Cafer Ergen, İmar Planları, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009) s.22

¹²⁴ Nusret İlker Çolak, İmar Hukuku, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010) s. 5

¹²⁵ Celal Karavelioğlu, Erdem Cemil Karavelioğlu, Açıklamalı, Uygulamalı, İçtihatlı İmar Kanunu, (Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2010) s.53

yapılaşmanın projelendirilmesi, inşaat izinlerinin verilmesi, yapılaşmanın izinler doğrultusunda gerçekleşmesinin sağlanmasına yönelik olarak gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye aykırı uygulamalarla ilgili yapılacak uygulamalar ve yapılaşmanın kurallara uygun tamamlandığının tespiti imar kavramı kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerdir.¹²⁶

1.3. İmar Planı Kavramı

İnsanların varlıklarını sürdürebilmek için beslenme, giyinme ve barınma gibi bir kısım gereksinimleri bulunmaktadır. İnsanların bireysellikten içtimai hayata geçişleriyle birlikte başlayan toplu yaşama ve bunun sonucu olarak da kentleşme, insanların barınma konusunda diledikleri gibi hareket edebilme imkanını ortadan kaldırmıştır. Toplu yaşamının başlamasıyla birlikte, insanların barınma gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik girişecekleri faaliyetlerin de bir kurala bağlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

İnsanların yerleşim alanı olarak belirlemiş oldukları bir yerin sağlayacağı imkanların sınırsız olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Yerleşime elverişli bulunarak tercih edilen bir bölgede yapılacak düzenlemede imkanların sınırlı olması, oluşturulacak yerleşim yerinin kurallar çerçevesinde ortak kullanımını gerektirir. Belirlenen kurallar doğrultusunda, kamunun ortak gereksinimi açısından zorunlu olan öncelikli konular ve bireysel kullanım gereklerinin bir plan dahilinde gerçekleştirilmesi gerekliliği ortaya çıkar. Ortaya çıkan planlama gereksinimi doğrultusunda gerekli araştırmaların yapılması, raporların hazırlanması, yerleşim alanı olan arazinin tanınması, kentleşmeyle ilgili hedeflerin belirlenmesi, araziyle ilgili bilimsel verilerin hedeflerle örtüştürülmesi sonucunda bir denge oluşturulmasına yönelik olarak planlama çalışmaları yapılmaya başlamıştır.¹²⁷

Yukarıda açıklananlar ışığında, imar planı kavramını; bir kentin yerleşim şekli, alanı ve toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin kenti çevreleyen tüm şartlarla

¹²⁶ Çolak, s.7

¹²⁷ Çolak, s.2

birlikte belirlenerek, bunların gelecekteki yönlerine ilişkin tahminlerde bulunma ve kentsel hizmetleri bu tahminlere göre gerçekleştirme eylemi olarak tarif edebiliriz.¹²⁸

İmar Kanunu'nda imar planının müstakil bir tanımı yapılmamış, nazım imar planları ile uygulama imar planlarının tanımına yer vermekle yetinilmiştir. Buna karşılık, Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde nazım imar planı, uygulama imar planı, revizyon planı, ilave plan, mevzi imar planı, plan değişikliği ve çevre düzeni planı tanımlarına yer verildikten sonra 11. bendinde imar planı tanımlaması yoluna gidilmiştir. Yönetmeliğe göre imar planı; Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir. İmar planları, nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere iki aşamadan oluşur.

İmar planlarının, planlanan yörenin bu günkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimler, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir. İmar planları, kamu yararına olması gereken belgelerdir. Kamu yararı ise bir şehrin bütünü ilgilendiren bir konu olup, o şehrin yaşayan mülk sahiplerinin kişisel çıkarlarının toplamına indirgenemez.¹²⁹

¹²⁸ Kalabalık, s.24

¹²⁹ Ergen, s.22

1.4. İmar Hukuku Kavramı

İmar hukuku, yerleşmelerin biçim ve fonksiyon itibariyle düzenlenerek iktisadi, sosyal, kültürel, toplumsal ve doğal şartlarla uyumlandırılması; insanların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanması ve daha iyi bir yaşam düzeyine ulaşmaları için tasarım, kaynak sağlama ve kullanma, donatım, altyapı, yapım vb. çalışmalarının çıkardığı ilişkileri düzenleyen bir hukuk dalıdır. Hukuk dallarının klasik ayrımı içerisinde imar hukuku; imara ilişkin işlem ve eylemlerin idare tarafından, idari faaliyete ilişkin olarak, tek taraflı iradeyle kamu hukuku kurallarına göre ve kamu gücü kullanılarak yapılması, kesin ve icrai nitelikte olmaları nedeniyle idare hukuku (kamu hukuku) içinde yer alır. Anılan düzenlemeler dışında diğer bir çok kanunda (örneğin; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu) imara ilişkin düzenleme yapılmış olmakla birlikte, 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu Kanuna göre çıkartılan Yönetmelikler teşkil eder.¹³⁰

İmar planlarının hazırlık, değerlendirme ve karar aşamasından, planlarda yer alan hükümlerin ve hedeflerin gerçekleştirilmesine kadar devam eden süreçte, kamu adına gerçekleştirilecek uygulamalar, kişilerin hak ve özgürlükleri üzerinde doğrudan ya da dolaylı pek çok olumsuz etki doğurabilme potansiyeli taşımaktadır. Mülkiyet hakkından yerleşme özgürlüğüne, yaşama hakkından maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına, özel girişim özgürlüğünden seyahat özgürlüğüne kadar pek çok hak, imar planlaması ve uygulamasına yönelik idari faaliyetlerden etkilenir. Temel hak ve özgürlükler üzerinde bu denli etkin olan bir faaliyet alanının ilke ve kurallarının açıkça belirlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Bu gereklilik doğrultusunda imar planlaması ve uygulaması faaliyetlerini konu alan İmar Hukuku karşımıza çıkmaktadır. İmar hukuku, temel hak ve özgürlükler açısından önemli bir noktada bulunmakla birlikte, gelişimini tam olarak gerçekleştirmiş bir bilim dalı değildir. İmar ve planlama konusunda yaşanan çözümsüz sorunlar, imar konusunda var olan yetki karmaşası, konunun uygulama boyutunda yaşanan sorunlardan uzak kalan öğretinin çözüm üretme konusunda yetersizliği, idari uyuşmazlıklara çözüm

¹³⁰ Karavelioğlu, Karavelioğlu, s.54

üreten yargının istikrarlı bir içtihat üretememesi gibi sorunlar nedeniyle imar hukukunun üzerinde önemle durulması gerekir.¹³¹

1.5. İmar Planlamasının Amacı

İmar planları, planı yapılan yörenin mevcut durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın biçimde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı, mali, sosyal, kültürel ve ticari 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.¹³²

Anayasa Mahkemesi kararında yer alan imar planlamasının amacına ilişkin bu açıklama, Danıştay tarafından ortaya konan ilkelere¹³³ uygun olup, ilk derece mahkemelerince verilen kararlar içeriğinde de anılan açıklamalara yer verildiği sıklıkla görülmektedir.

İmar hukukunun temel kaynağı niteliğinde olan İmar Kanununda ise Kanun'un amacı; yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak olarak belirlenmiş olup, bu amaç aynı zamanda imar planlarıyla da ulaşılmak istenilen amacı göstermektedir.

İdari işlem ve eylemlerin nihai amacı, kamu yararının gerçekleştirilmesi olup, idari işlem niteliğinde bulunan imar planları ile gerçekleştirilmek istenilen nihai amaç da kamu yararındır. Çünkü, içerisinde yaşanan fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, kamu ya da özel sektöre ait yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirerek, sahip olunan sınırlı imkanların en doğru şekilde

¹³¹ Çolak, s.2

¹³² Anayasa Mahkemesi, 21.06.1990 tarih ve E:1990/7, K:1990/11 sayılı kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, 1992, S.26, 235,

¹³³ Bkz. Danıştay 6. Dairesi, 25.11.1986 tarih ve E:1986/18, K:1986/1023, Danıştay Dergisi, S.258-262

kullanılması, çeşitli kentsel işlevlerin planlı programlı ve eş güdümlü gerçekleştirilmesi kamunun ortak yararına hizmet etmektedir.

1.6. İmar Planlamasının Tarihi Gelişimi

İmar çalışmalarının gündeme gelmesi, toplumsal yaşamla aynı tarihi sürece sahiptir. İhtimai hayatın ortaya çıkışıyla birlikte, ortak-genel kurallarla bir düzenin kurulması gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Düzen gereksinimi, bir başka ifadeyle iç güvenliğin sağlanması, kişilerin birbirlerinin haklarına karşı saygı göstermeleri, saygının ölçüsünün ve sınırlarının belirlenmesi ve aykırı davranışlara yaptırım uygulanması ancak bir düzenle mümkün olabilir. Sosyal yaşamda düzeni sağlamak, güvenli bir toplum oluşturmak için varlığı zorunlu kurallar arasında, yerleşik ya da göçebe olup olmadığına bakılmaksızın, yurt olarak kullanılan arazilerin paylaşım ve kullanım düzeninin belirlenmesi de yer alır. Yerleşik hayata geçilmesiyle birlikte, arazi kullanımı konusu toplum yaşamının merkezine oturmuştur. Düzenli yerleşik hayata geçilmekle birlikte, yerleşim yerlerinin imar edilmesi, arazilerin daha planlı bir şekilde kullanılması, kullanımların birbirini olumsuz etkilemesinin önlenmesine yönelik kuralların belirlenmesi gerekliliği imar faaliyetlerinin günümüz ölçeğinde şekillenmesine yol açmıştır.¹³⁴

Ülkemizdeki imar planlamasının tarihi gelişiminin, “Osmanlı Dönemi” ve “Cumhuriyet Dönemi” şeklinde iki başlık halinde incelenmesi konunun anlaşılabilirliği için daha yararlı olacaktır.

Osmanlılarda, Tanzimat dönemine kadar imar işlerinde genelde kökü Selçuklular dönemine kadar uzanan gelenekler hakim olmuştur. Her ne kadar Osmanlılar, Bizanstan bazı kavramları alıp kendi kanunlarını koymuşlarsa da kanunlaştırma yapılmadığından, mahkemelerde sık sık adet ve gelenekler gibi yazılı olmayan kaynaklara başvurmak zorunda kalınmıştır. Gelenekler büyük ölçüde İslami esaslara dayandığından, Osmanlı kentlerinde İslam kentlerinde görülen kentsel gelişme ilkelerinin geçerli olduğu söylenebilir.¹³⁵

¹³⁴ Çolak, s.8

¹³⁵ Kalabalık, s.28

19. yüzyıla kadar Osmanlılarda kentlerin gelişmesini düzenleyen, imar hukukuna ilişkin ilkeleri ortaya koyan yasal mevzuat yürürlüğe konulmamıştır. Tanzimat döneminde, Mustafa Reşit Paşa tarafından yalnız İstanbul'daki yapılaşmalara ilişkin olarak 1848 yılında Ebniye Nizamnamesi ve 1882 yılında Ebniye Kanunu'nun çıkarıldığı görülmektedir. Ebniye Kanunu ile su, yol gibi alt yapı tesisleri ile ilgili hükümler getirilmiştir. Böylece alt yapı ile birlikte planlanmış şehir anlayışı toplumumuzda ilk defa bu tarihte başlamıştır.¹³⁶

1848 yılında Ebniye Nizamnamesi çıkarıldıktan sonra 1882 yılında çıkarılan Ebniye Kanunu'na kadar ilk nizamname ile birlikte toplam altı nizamname çıkarılmıştır. Bu nizamnameler esas itibariyle bir önceki nizamnamenin eksikliğini gidermek amacı gütmüştür. Bu nizamnamelerde özellikle yollara ilişkin çeşitli hükümler getirildiği görülmektedir. Buna karşın 1882'de çıkarılan Ebniye Kanunu'yla daha önceleri dikkate alınmayan bir çok konu ele alınmış bulunmaktadır. Örneğin; güneşlenme sorunu ele alınarak, kentsel dokuya yoğunluk sınırlaması getirilerek, sokağı çevreleyen yapıların yüksekliği ile yol genişliği arasında orantılı ilişkiler kurulmuş, yeni alanların iskana açılmasının toplumsal maliyetini azaltmaya yönelik tedbirler getirilmiş, belediyelere açacakları sokakların haritalarının yaptırılması, yangın yerlerinin haritalarının yaptırılması görevleri verilmiş, yine genişletilecek yollarda üzerinde yapı bulunmayan arsalarda gerekli toprağın yolun iki tarafındaki arsalardan yarı yarıya bedelsiz alınması yolunda belediyeler yetkilendirilmiştir.

Cumhuriyet döneminde ise, Göçmen Mübadele ve İskan Bakanlığı kurulmuş, göçmen ve mübadele işlemlerinin tamamlanmasından sonra bu bakanlık kaldırılarak, imar hizmetleri Bayındırlık Bakanlığı'na devredilmiştir.¹³⁷ Kurtuluş Savaşından sonra yangın alanlarıyla ilgili ortaya çıkan mülkiyet probleminin çözümü için 642 sayılı Yasa yürürlüğe sokulmuş, yeni başkent kurulacağı alanın kamulaştırılması amacıyla 1925 yılında 583 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun imar hukuku bakımından önemi, kamulaştırılan toprakların piyasa değeri üstünden değil, vergi değeri esaslı üzerinden kamulaştırılmasını öngörmesidir.¹³⁸

¹³⁶ Erol Ünal, İmar Kanunları Yönetmelikleri Genelgesi, (Ankara: Mahalli İdareler Derneği, 1997) s.14

¹³⁷ Ünal, s.14

¹³⁸ Kalabalık, s.32

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile konut ve çevresinin bir plan ve belediyenin kontrolüne bağlı olarak yapım anlayışı getirilmiştir. Yine aynı yıl yürürlüğe giren 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile 20.000 den büyük nüfuslu yerleşim yerlerinin üç yıl içinde imar planlarının hazırlanması öngörülmüştür. 1933 tarihli olan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile yapılaşma konusunda daha sıkı bir düzenleme getirilmiş, belediyelere hali hazır haritaların hazırlanması için birlikler kurma görevi verilmiş ve belediyelere imar planı yapım zorunluluğu getirilmiştir. 1948 yılında 5228 sayılı Bina Yapımı Teşvik Yasası yürürlüğe girmiş, ancak hızlı şehirleşme sonucunda şehirlerde kaçak yapılaşmanın artması üzerine 1953 yılında 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılar Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 1956 yılında ise belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda planlama, yapılaşma, ruhsat, kontrol konularını bütünüyle esaslara bağlayan ve bu konularda belediyelerin ve merkezi idarenin yetkilerini belirleyen 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Son yıllarda oluşan hızlı nüfus artışı, köyden şehre akımın kontrol edilememesi sonucu ortaya çıkan düzensiz şehirleşme, gecekondulaşma ve bunların yarattığı sorunların mevcut yasal düzenlemeler ile çözüme kavuşturulmaması, yeni bir yasal düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiş, bu sorunların temelden çözüme kavuşturulması amacıyla 3194 sayılı İmar Kanunu hazırlanarak 03.05.1985 yılında kabul edilmiş, 10.10.1985 yılında da uygulanmaya başlanmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun gerekçesinde göze çarpan önemli unsurlar şunlardır; süratli gelişme ve hareketleri ve gelişen günümüz teknolojisine ayak uyduracak hizmet vermek, planlamayı ilk defa bir sisteme bağlamak, fiziki plan kademeleri ile sosyo ekonomik baza dayalı kararların mekana yansımaları sağlamak, planlı ve plansız alanları bir bütün olarak ele alan yeni bir anlayış getirmek, valilik ve belediyelerin plan üretimini ve uygulaması sürecinde etkinliklerini arttırmak, işlemleri basitleştirecek ve hızlandıracak tedbirler getirmek, ruhsat işlerini kolaylaştırmak, güveni kötüye kullanan kişilere kesin ceza hükümleri getirmek.¹³⁹

Ülkemizde, imar planlaması esas itibarıyla 3194 sayılı yasaya dayanmaktaysa da Kıyı Kanunu, İmar Affı Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,

¹³⁹ Ünal, s.17

Turizmi Teşvik kanunu, Çevre Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu ve pek çok düzenleyici işleme imar planlaması hakkında düzenlemeler öngörülmüş bulunmakta ve imar planlaması gelişimini devam ettirmektedir.

2. Plan Çeşitleri

İmar Kanunu'nun tanımlar başlıklı 5. maddesinde, bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı kavramları yer almaktadır. Anılan maddede nazım imar planı, uygulama imar planı ve çevre düzeni planının tanımlarına yer verilmişken bölge planı tanımına yer verilmediği görülmektedir. Buna karşılık 02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde, Kanun'un 5. maddesinden farklı olarak, revizyon plan, ilave plan ve mevzi imar planı kavramlarına da yer verilmiş ve bu kavramların tanımı yapılmıştır. Yine anılan yönetmelikte çevre düzeni planının tanımına yer verilmiştir.

Konuya ilişkin incelemelerde plan türleri başlığı altında yapılan incelemeler genelde birbirine yakın da olsa, biz incelememizde daha kapsamlı olduğunu düşündüğümüz için, öncelikle üst ölçekli planları oluşturan, ülke/kalkınma planı, bölge planı ve çevre düzeni planı kavramlarını, ardından yerel planları oluşturan ve daha alt ölçekli planlar olan imar planı kavramını (nazım imar planı ve uygulama imar planı), sonrasında Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmelikte yer verilen ilave imar planı, revizyon imar planı, mevzi imar planı kavramlarını ve 2981 sayılı Yasa uyarınca öngörülen ıslah imar planı kavramını son olarak da koruma amaçlı imar planı kavramını incelemeye çalışacağız.

2.1. Ülke/Kalkınma Planı

Ülke/Kalkınma planları, planlama faaliyetinin en tepesinde yer alan bir düzenleyici metindir. Plan kademelenmesinin en üst metni olarak kalkınma planları, diğer planlama faaliyetlerini etkileyen, yönlendiren ve şekillendiren bir hukuki metindir. Kalkınma planları, Devletin planlama konusunda anayasal görevinin gereği olarak ortaya çıkan planlardır. 1982 Anayasasınının 166. maddesinde yer alan;

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür, yatırımlarda toplam yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” hükmü, kalkınma planlarının anayasal dayanağını oluşturmaktadır.¹⁴⁰

Kalkınma planları, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanır ve yürürlüğe konulur. Kalkınma planları, Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanlık ya da ilgili bakanlık ve Devlet Planla Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından işbirliği içerisinde hazırlanır.¹⁴¹

3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun, kalkınma planlarının bağlayıcılığına ilişkin olarak, yasama faaliyetlerinde kalkınma planlarının dikkate alınması gerekliliğini düzenlemiştir. Kanunun düzenlemesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları kendilerine havale edilen kanun tasarısı ve teklifleri ile bu tasarı ve teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini, kalkınma planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulmadıkları takdirde reddederler. Kalkınma planlarının kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştireceği faaliyetlerde dikkate alınması gerektiği Türkiye Cumhuriyeti idaresinin temel nitelikleri bakımından tartışmasıdır. Kalkınma planlarının idari faaliyetlerde bağlayıcı olmasının yanında yasama faaliyetlerinde de dikkate alınması gerektiği ve bu gerekliliğe aykırı hareket edilip edilmediğinin Anaya Mahkemesi tarafından gerçekleştirilen denetimlerde de göz önünde bulundurulması, kalkınma planlarının hukuki niteliği hakkında bir fikir vermektedir. Kalkınma planları hem idarenin faaliyetlerinde dikkate alması gereken hukuki metinlerdir hem de yasama faaliyetleri sırasında planın hedeflerinden sapma

¹⁴⁰ Çolak, s.105

¹⁴¹ Çolak, s.121

sonucu doğuracak ve bütünlüğünü bozacak düzenlemelerden kaçınılması gerekmektedir.¹⁴²

2.2. Bölge Planı

Bölge planı, seçilen ve sınırları belirlenen, ülke fiziksel ve kalkınma planları ilkeleri doğrultusunda hazırlanan, bölgesel kademelenme, bölgesel alan kullanımı ve alt yapıya ilişkin kararları ve yatırımları zaman ve mekan boyutu ile belirleyerek ilgili kuruluşların sektörel uygulama plan ve programlarına yansımaları, yatırımların koordinasyon ve yönlendirilmesini sağlayan, çevre düzeni ve nazım imar planlarını yönlendiren planlardır.¹⁴³

Bölgesel planlar, belli bir bölgenin sahip olduğu kaynakların tespiti ve ülke planları doğrultusunda değerlendirilmesi, bu planların hedeflerinin bölgesel düzeyde uygulamaya geçirilmesi amacıyla yönelik hazırlanan planlardır. Ülke planlarında yer alan hedefler, her bölgede aynı şekilde uygulamaya geçirilemez. Kalkınma planında ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına yönelik olarak hedefler belirlenirken bir çok parametre belirlenir. Bu parametrelerin hepsinin her bölgede uygulama alanı bulması mümkün değildir. Bir bölgede tarımsal kalkınmaya yönelik altyapı yer alırken bir başka bölgede turizm, bir başka bölgede sanayi, bir başka bölgede hayvancılık ve benzeri konular ön plana çıkabilir. Bölgelerin niteliklerine, kaynaklarına, coğrafi konumuna ve benzeri özelliklerine bakılarak ulusal planların bölge düzeyinde nasıl uygulamaya konulacağı tespit edilir.¹⁴⁴

Bölge planlarının hazırlık çalışmalarının kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda yürütülmesi, ülke planı çalışmaları sırasında toplanan bölgesel verilerin ve bilgilerin bu süreçte kullanılmasıyla mümkündür. Ulusal plan çalışmalarında, bölgesel verilerin toplanması ve işlenmesi çalışmalarını yapan idarenin, bölge planlarında da bu görevi yürütmesi işleyişe büyük katkı sağlayacaktır. Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinin (k) bendinde, Devlet Planlama Müsteşarlığının görevleri arasında bölgesel planlama yetkisi de sayılmıştır. 3194

¹⁴² Çolak, s.128

¹⁴³ Ergen, s.24

¹⁴⁴ Çolak, s.129

sayılı İmar Kanunu, bölge planlarını sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planları olarak tanımlamış ve bölge planları yapma yetkisinin gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatına ait olduğunu hüküm altına almıştır.¹⁴⁵

2.3. Çevre Düzeni Planı

İmar Kanunu Çevre Düzeni Planını; “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan”¹⁴⁶ olarak, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik ise ise; “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 plan”¹⁴⁷ olarak tanımlanmıştır.

Çevre düzeni planı, konut, sanayi, tarım, turizm gibi farklı alan kullanımı taleplerinin yoğunlaştığı kentsel ve onunla bütünleşen kırsal alanların birlikte oluşturduğu, seçilen ve sınırları belirlenen çevresel bütünlüğü olan alanlar da düzenlenen, üst düzey plan kararları çevresinde ve imar planlarına yol gösterici ve çevreden yaklaşım sağlayıcı nitelikte hazırlanan, getirdiği tüm yerleşme alan kullanımı, koruma ve kısıtlama kararları açısından planıcı, uygulayıcı, yatırımcı sektörler ve kişiler için uygulanması gereken bir nazım plan olup, ölçeği genellikle 1/50000 ve 1/25000 dir.¹⁴⁸

Çevre düzeni planı, bölge genişliğinde olmamakla birlikte, belli bir çevrenin planlanmasına yönelik olarak yapılmış bir plan çalışmasının sonucunda ortaya çıkan ilke ve kararlardır. Çevre düzeni planı, belli bir çevrenin temel kullanım kararlarını belirleyen bir planlama faaliyetidir. Kanun ve yönetmelikte yer alan tanımlara

¹⁴⁵ Çolak, s.130

¹⁴⁶ İmar Kanunu, madde 5

¹⁴⁷ Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmelik, madde 3/10

¹⁴⁸ Ergen, s.24

bakıldığında, çevre düzeni planının bir kente ilişkin olmanın ötesinde, doğal ekonomik, idari ve fonksiyonel olarak birliktelik taşıyan alanda yapılan planlama faaliyeti olduğu görülecektir. Bir başka ifadeyle çevre düzeni planı, coğrafi, idari, ekonomik ve işlevsel eşikler arasında kalan bir bölgede, temel kullanım kararlarının belirlenmesine yönelik gerçekleştirilen bir planlama çalışmasıdır.¹⁴⁹

Farklı mevzuatlar, çevre düzeni planının yapımında farklı idari mercileri yetkili kılmıştır. 2872 sayılı Yasa, çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında çevre düzeni planı yapma yetkisini Çevre Bakanlığına verirken¹⁵⁰, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, çevre düzeni planının yapım yetkisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığında olduğunu¹⁵¹, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planını yapma yetkisini büyükşehir belediyelerine verirken, il sınırı büyükşehir sınırı olmayan illerde bu yetkiyi il özel idaresine vermiştir.¹⁵² Anılan mevzuatlarla ortaya çıkan bu tablo, çevre düzeni planının bölgesel bir plan mı yoksa yerel bir plan mı olduğu hususunda tereddütlere düşülmesine sebep olmuştur.

Yapılan son düzenlemelerle çevre düzeni planı yapımında asli yetki, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri olmak üzere yerel idarelere geçmiş gibi gözükmekteyse de çevre düzeni planlarının ekonomik, sosyal, coğrafi eşikler arasında kalan bir bölgenin planlaması olduğu dikkate alındığında bu planların birden çok yerel yönetimi ilgilendirmesi nedeniyle, bu planların bölgesel bir plan olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan düzenlemeyle, 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesinde yer alan düzenleme bu görüşü doğrular niteliktedir. Çevre düzeni planlarının, üst ölçekli ülke kalkınma ve bölge planları ile yerel planlar arasında teması sağlayan, üst ölçekli planlar ile belirlenmiş ana kararların yerel planlara aktarılmasında aracılık yapan bir konumda olması, onun bölgesel nitelikte bir plan olması niteliğini değiştirmeyecektir.

¹⁴⁹ Çolak, s.108

¹⁵⁰ 2872 sayılı Kanun, madde 9

¹⁵¹ 180 sayılı KHK, madde 3

¹⁵² 5302 sayılı Kanun, madde 6

2.4. İmar Planı

Buraya kadar inceleme konusu edilen, ülke kalkınma planları, bölge planları ve çevre düzeni planları bölgesel planlar olup, imar planlamasında üst ölçekli planları teşkil etmektedirler. Burada inceleme konusu yapılacak olan imar planları ise yerel planlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

İmar planları, bir yerleşim yerinin sağlıklı, estetik, düzenli bir gelişme göstermesini sağlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen planlama faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan çizili ve yazılı metinlerdir. İmar planlarının amacı, şehrin yapılaşması sürecini kontrol etmek suretiyle, insanların mutlu ve sağlıklı bir şekilde yaşamalarına imkan sağlayan bir ortamın oluşmasının sağlanmasıdır. İmar planlama çalışmalarında öncelikle şehrin ana plan kararlarının belirlenmesi sağlanır. Daha sonra, ana kararlar doğrultusunda uygulamanın şekillendirilmesine yönelik esaslar belirlenir.¹⁵³

İmar planı, belde halkının sağlığını korumak, sosyal ve kültürel gereksinimlerini, iyi yaşama düzenini ve çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla oturma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında var olan ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için onaylı hali hazır haritalar üzerinde nazım plan ve uygulama planı olarak düzenlenen, getirdiği tüm kentsel yerleşme, alan kullanımı, koruma ve kısıtlama kararları ve uygulama ilkeleri açısından bütün ilgili taraflar için uyulması gereken bir plandır.¹⁵⁴

İmar Kanunu'nun 6. maddesi ile planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından ilk önce bölge planları ve imar planları olmak üzere ikiye ayrıldıktan sonra, imar planları da kendi içerisinde nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmıştır. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 11. bendinde imar planı; Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen,

¹⁵³ Çolak, s.108

¹⁵⁴ Ergen, s.24

arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olarak tanımlandıktan sonra burada da imar planlarının, nazım imar planı ve uygulama imar planı olmak üzere iki aşamadan oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

2.4.1. Nazım İmar Planı

Nazım İmar Planı, varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır 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 plandır.¹⁵⁵

Tanımdan da anlaşılacağı üzere nazım imar planı, esas itibarıyla arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini ve bölge tiplerini belirleyecek, bölgelerin gelecekteki nüfus ve yapı yoğunluğu konusunda öngörülerde bulunacak, gelişme alanlarını, bunların yön ve büyüklüklerini açıklayacak, ulaşım sistemini ve bu sisteme ilişkin problemlerin çözümünü gösterecek son olarak da uygulama imar planlarına esas teşkil edecektir.

Görüldüğü gibi, kentin ana dokusunu gösteren bu plan, kesin sınır ve şekil belirlemez; bir düşünce projesidir; üzerinden ölçü alınamaz ve uygulama için kullanılamaz; varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hali hazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilir. Tanımda geçen toprak kullanım şekilleri ve bölge tipleriyle kastedilen; oturma, ticaret, ve sanayi bölgeleri, yeşil alanlar, yerleşim dışı alanlar ve yerleşim yerinin ulaşım ağıdır.¹⁵⁶

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan hüküm gereğince, nazım imar planı bir rapor ile açıklanmak zorundadır. Nazım imar planı çalışmalarının ilk ayağını hazırlanacak olan bu rapor oluşturur. Raporun fonksiyonu, planlanacak kent veya

¹⁵⁵ İmar Kanunu, madde 5

¹⁵⁶ Kalabalık, s.41

kasabayı, planı gerçekleştirecek olan plancıya tanıtmaktır.¹⁵⁷ Rapor, planla getirilen kararlara ilişkin etüt çalışmaları, ilke ve kuralları, bunların sağlanması amacıyla izlenecek metodu gösteren bir belgedir. Çizime dayalı bir planın, planla ulaşılmak istenilen amaca ilişkin tüm kararları göstermesi mümkün olmadığından, rapor planın bir tamamlayıcısı ve onun ayrılmaz bir parçasıdır.

Nazım imar planları hali hazır haritalar üzerine çizilmesi gerekli olan planlardır. Bu planlar için kanunla öngörölmüş kesin bir ölçek yoktur. Buna karşılık, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan tanıma paralel bir tanım, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte de yer almış, kanundan farklı olarak yönetmelikte bu planların 1/2000 veya 1/5000 ölçekli olarak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada ise genel olarak 1/5000 ölçekte hazırlanmakla birlikte, 1/2000, 1/10 000 veya 1/25 000 ölçeklerde de nazım imar planı hazırlanmasına engel bir durum olmadığı kabul edilmektedir.

Nazım planlar, kentlerin belirli süreler arasındaki gelişmeleri göz önünde bulundurularak düzenlenmektedir. Bu sürenin tespiti sorun olmuş, önceleri 50 yıl olarak kabul edilen süre daha sonra otuz yıla indirilmiştir. Son zamanlarda yapılan çalışmalarda, yirmi yıllık bir periyotun planlamanın hedefi olarak ele alınmasının daha doğru olacağı sonucuna varılmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu ve İmar Yönetmeliği plan için herhangi bir süre öngörmemektedir.¹⁵⁸

Son nüfus sayımında, nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırılması mecburidir.¹⁵⁹ Dolayısıyla, nüfusu 10.000'i aşan yerleşim yerlerinde, bir imar planı türü olan nazım imar planlarının da yapımı zorunludur. Kanuna göre, nüfusu, 10.000'in altında olan yerlerde nazım imar planı yapılması zorunlu olmamakla beraber, belediye meclisi, nazım imar planı yapılmasının gerekli olduğuna karar verirse bu yerleşim yerlerinde de nazım imar planları yapılabilecektir. Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere, nazım imar planının yapılabilmesi, o yerleşim yerinde bir belediye teşkilatının varlığına bağlıdır.

¹⁵⁷ Kalabalık, s.42

¹⁵⁸ Kalabalık, s.42

¹⁵⁹ İmar Kanunu, madde 7/1-b

2.4.2. Uygulama İmar Planı

Nazım imar planlarından sonra imar planlarının diğeri bir türünü uygulama imar planları oluşturmaktadır. Uygulama imar 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 diğeri bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.¹⁶⁰

Tanımdan da anlaşılacağı üzere uygulama imar planı, esas itibariyle bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yollarını, uygulama etaplarını ve diğeri ayrıntılı bilgilerini gösterecek, imar uygulama programlarına esas olacak ve nazım imar planı esaslarına aykırı olamayacaktır. Yine, uygulama imar planı, nazım imar planı esaslarına göre çizilmesi gerektiğinden, nazım imar planı bulunmayan bir yerde uygulama imar planı hazırlanamayacaktır. Başka bir ifadeyle, uygulama imar planının varlığı, nazım imar planının varlığı şartına bağlıdır.

Uygulama imar planları, genel düzenleyici hükümlerinin yanında belli parsellere özgü birel nitelikli kararlar içeren, buna karşılık uygulanmakla tükenmeyen hükümler içermektedir. Bir başka ifadeyle, uygulama imar planları, parsel bazında getirmiş olduğu hükümler nedeniyle birel nitelikli kararlar içeren, buna karşılık plan yürürlükte olduğu sürece her seferinde yeniden uygulanması gereken hukuki metinlerdir. Bu yönüyle uygulama imar planları, genel nitelikli hükümlerinin yanında birel nitelikli düzenlemeler de içeren, buna karşılık sürekliliği olan hukuki metinlerdir ve karma nitelikli bir idari işlemdir.¹⁶¹

Uygulama imar planları hali hazır haritalar üzerine çizilmesi gerekli olan planlardır. Çizimden önce paftalara, varsa kadastral durumun da işlenmesi kanuni bir zorunluluktur. Bu planlar için kanunla öngörülmüş kesin bir ölçek yoktur. Buna karşılık, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan tanıma paralel bir tanım, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte de yer almış, kanundan farklı olarak yönetmelikte bu planların 1/1000 ölçekli olarak düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada ise genel olarak yönetmelikle belirlenen 1/1000 ölçeğe

¹⁶⁰ İmar Kanunu, madde 5

¹⁶¹ Çolak, s.108

uyulmakla birlikte, 1/500 ölçeğinde de uygulama imar planı hazırlandığına rastlanılmaktadır.

Son nüfus sayımında, nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırılması mecburidir.¹⁶² Dolayısıyla, nüfusu 10.000'i aşan yerleşim yerlerinde, bir imar planı türü olan uygulama imar planlarının da yapımı zorunludur. Kanuna göre, nüfusu, 10.000'in altında olan yerlerde uygulama imar planı yapılması zorunlu olmamakla beraber, belediye meclisi, uygulama imar planı yapılmasının gerekli olduğuna karar verirse bu yerleşim yerlerinde de uygulama imar planları yapılabilecektir. Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere, uygulama imar planının yapılabilmesi, o yerleşim yerinde bir belediye teşkilatının varlığına bağlıdır.

Uygulama imar planları, ölçeğin gerektirdiği ayrıntıda inceleme ve değerlendirmelere dayalı olarak nazım imar planlarının aynen büyütülmüş kopyaları niteliğinde olmayıp, alan koruma ve kullanma kararları ve önlemleriyle gereken farklılıkları getirirler.¹⁶³

Nazım imar planları, arazi parçalarının kullanım şekillerini ve başlıca bölge tiplerini göstermekle yetinirken, uygulama imar planları, bu kullanım şekillerine ilişkin olarak, kat adedi, yükseklik, cephe hattı, bahçe mesafesi, parsel büyüklükleri, ayırık/bitişik nizam yapılanma ve nazım imar planında gösterilemeyecek küçüklükteki yolları belirtmek gibi ayrıntıları göstermesi gerekmektedir.

2.5. İlave İmar Planı

İlave imar planı, mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış olan plandır.¹⁶⁴

İlave imar planı, uygulama aşamasına geçilmiş yürürlükte bir imar planı bulunan, ancak bu planla karar getirilmemiş yakın ya da uzak çevredeki alanlarda, değişen koşullar nedeniyle arazi kullanma kararları üretilmesi gerekli görülen hallerde, bu alanlarda düzenlenen ve mevcut planla bütünleşen ya da ilişkilendirilen

¹⁶² İmar Kanunu, madde 7/1-b

¹⁶³ Ergen, s.24

¹⁶⁴ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, madde 3

sınırlı ve dar kapsamlı plandır. İlave plan için araştırma ve planlama sürecinin tümüyle yenilenmesi gerekmeyp, ancak fiziksel mekanda plan sonrası ortaya çıkan değişikliklerden kaynaklanan ve gelişmeye açılan yeni alanlarda üretilen ek plan kararlarını yönlendiren kısıtlı bir dizi araştırma ve yenilenen toplu değerlendirme ile yetinilir.¹⁶⁵

Görüldüğü gibi ilave imar planları, mevcut planların ihtiyaca cevap veremediği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Oysa imar planlarıyla, düzenli, sağlıklı ve estetik bir şehir yaşamının sağlanması hedeflenmektedir. Mevcut planların bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde yetersiz hale gelmesi durumunda plan hedeflerinin gerçekleştirilmesi söz konusu olmayacaktır. Mevcut planların, hedefleri gerçekleştirilmede yetersiz hale gelmesi durumunda, yetkili idarenin planlanan alanda genişletme yoluna gitmesi gerekmektedir.

İlave imar planıyla, ekonomik ve yasal ömrü dolmamış planlara ek yapılarak planların geçerlilik, uygulanabilirlik ve yürürlük durumu yeniden düzenlenir. Yeni düzenlemeyle birlikte, imar planlarının ihtiyaçları karşılamaya elverişli hale gelmesi sağlanır. Yeni plan yapılmasına göre çok daha kısa bir sürede şehrin yeni potansiyel gelişme alanlarında plan yapılmış olur. Yönetmelik hükümlerinde açıkça düzenlediği üzere, ek planlar, mevcut imar planıyla sınırdaş olarak bütünleşik ya da ilişkili olmak zorundadır. Bu doğrultuda ilave imar planlarının sınırları, yürürlükteki imar planlarına bağlanır. İlave imar planıyla mevcut imar planı arasında boşluk bırakılamaz ve fonksiyon verilmemiş parsel söz konusu olamaz.¹⁶⁶

2.6. Revizyon İmar Planı

Revizyon imar planı, her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçekli plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen plandır.¹⁶⁷ Kentsel ve çevresel alanlarda uygulama aşamasına geçilmiş yürürlükte bir imar planı bulunması, ancak bu planın değişen koşullarda uygulamayı yönlendirmede yetersiz

¹⁶⁵ Ergen, s.26

¹⁶⁶ Çolak, s.208

¹⁶⁷ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, madde 3

kaldığının belirlenmesi sonucunda, aksayan konularda ve topluca düzeltilmesinin gerekli görüldüğü durumlarda, yürürlükteki planın temel ilke kararları değiştirilmeden bu plan üzerinde uygulamaya dönük ayrıntılarda getirilen gerekli bir dizi düzeltme ve yenileme yapılarak, yürürlükteki planın yenilenmesi (revize edilmesi)dir.¹⁶⁸

Revizyon imar planıyla, bir yerleşim yerinin imar planının tümüyle yeniden ele alınması yerine yürürlükteki mevcut planın yenilenmesi söz konusu olmaktadır.¹⁶⁹ Revision İngilizceden Türkçeye geçmiş bir kelimedir. Revision; gözden geçirme, düzeltme tashih, ıslah, değişiklik ve toparlama anlamına gelmektedir. Revizyon planında, planın bütün olarak gözden geçirilmesini ve esaslı değişiklikler yapılması esastır. Revizyon imar planlarında planların temel ilke kararları değiştirilmeden, planların uygulanmasına yönelik bir dizi değişiklik yapılması yoluna gidilir.¹⁷⁰

Revizyon imar planlamasına, yerleşme yerinin tasdikli durum haritasının ve imar planının, yerleşme yerinin tamamında değil de sadece bazı bölgelerinde yoğun gelişme nedeniyle başvurulduğu gibi, kentte birbirini izleyen çok sayıda plan değişikliği yapılmış olması nedeniyle plan bütünlüğünün hemen hemen tümüyle yitirilmiş ve yürürlükteki planın veya planların çelişik ve anlamsız duruma gelmiş olması hallerinde başvurulduğu olur.¹⁷¹

Yeni bir imar planı yapmanın uzun uğraşlar, yorucu çalışmalar, pek çok uzman personel ve ekonomik kaynak gerektirmesi nedeniyle, zorunlu olmadıkça yeni plan yapılması yoluna gidilmesi kamu yararına aykırıdır. İmar plan çalışmalarının uzun sürede tamamlanacak olması nedeniyle plan uygulamalarının durması sonucunu doğurması nedeniyle planlama faaliyetlerinden beklenen yararların elde edilmesinde gecikmelere neden olmasından dolayı hizmet gereklerine de aykırıdır. İdareler, imar planlarının revizyona tabu tutulması suretiyle aksaklıkların giderilmesi mümkün ise, yeni plan çalışmaları yapmak yoluna gitmemelidir.¹⁷²

¹⁶⁸ Ergen, s.26

¹⁶⁹ Kalabalık, s.44

¹⁷⁰ Çolak, s.208

¹⁷¹ Kalabalık, s.44

¹⁷² Çolak, s.209

Revizyon imar planının tanımından da anlaşılacağı üzere, revizyon imar planı, mevcut ancak ihtiyaca cevap vermeyen planın kapsadığı alanlarda geçerli olmak üzere hazırlanır. İlave imar planı gibi, farklı bir alanı düzenlemez. Revizyon imar planıyla, mevcut planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi söz konusudur.

2.7. Mevzii İmar Planı

Mevzii imar planı, mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair 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 planıdır.¹⁷³

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 alanın planlanmasına ihtiyaç duyulabilir. Bu tür alanlarda sosyal, teknik altyapı ihtiyaçları kendi bölgesinde sağlanır. Uygulama imar planının bulunduğu bir alanda ayrıca mevzi imar planı yapılamaz.¹⁷⁴

Kanun koyucu mevzii imar planı çalışması yapılmasının gerekçelerini ve hedeflerini ortaya koymuştur. Buna göre mevzii imar planı yapılırken belirtilen koşulların sağlanması gerekir. Bunlar; mevcut planların ve bu doğrultuda planlanmış alanların yerleşmiş nüfusa yetersiz hale gelmesi gerekir. Planlı alanlarda yerleşim gereksinimleri karşılanabilirse mevzii imar planı yapılması yoluna gidilemez. Mevcut planlı alanların yetersiz kalması durumunda yeni ve planlı yerleşim alanlarının belirlenmemesi durumunda, plansız ve kontrolsüz yapılaşmanın ortaya çıkması riskinin bulunması gerekir. Mevzii imar planlarının yapılmasında asıl önemli koşul, yeni yerleşim yerinin belirlenmesinde aciliyet bulunmasıdır.¹⁷⁵ Bu koşulların,

¹⁷³ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik, madde 3

¹⁷⁴ Kalabalık, s.45

¹⁷⁵ Çolak, s.210

planlanmış bölgeden uzakta, bir fabrika ya da turistik bir tesis için belirli bir alanın planlanmasına yönelik mevzii imar planları için geçerli olmadığı kanısındayız.

Mevzii imar planlarının üst ölçekli bir plana dayanılarak hazırlanması gerektiği yönünde bir mevzuat hükmü bulunmadığından, bu planların bir üst ölçekli plana dayandırılması zorunluluğu yoktur. Bu husus ise planların bütünlüğü ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Mevzii imar planı, ilave plan gibi mevcut planın kapsama sınırları dışındaki alanları düzenlemektedir. Ancak mevzii imar planının, mevcut plana bitişik değil aksine ayrık olması gerekmektedir.

2.8. İslah İmar Planı

İslah imar planı, düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarını, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla, hali hazır haritalar üzerine yapılan ve yapılanma şartlarını da belirleyen imar planıdır.¹⁷⁶

İslah imar planı, bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmış gecekondular alanlarında, üzerinde bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmış imar mevzuatına aykırı yapılar bulunan hisseli arsa veya arazilerde, üzerinde imar planı ve mevzuat hükümlerine aykırı yapılanmalar bulunan ve bu nedenle uygulama kabiliyeti kalmamış olan imar planı olan alanlarda ve ıslah imar planı olabilecek nitelikleri taşımadığı belediye ya da valilikçe belirlenen, özel parselasyon planı bulunan alanlarda yapılır.¹⁷⁷

İslah imar planı yapılacak alanlar, belediye veya mücavir alan sınırları içinde belediyelerce, belediye veya mücavir alan sınırları dışında valiliklerce belirlenir. Plan sınırı, 10.11.1985 tarihine kadar tamamlanmış veya temel inşaatı tamamlanmış veya sömel betonları veya kat kolonları dökülmüş bir yerleşme alanı ya da yapı topluluğu niteliği kazanmış olan, kanun kapsamındaki yapıların bulunduğu alanın sınırı olarak ele alınır. İslah imar planlarının amacının, sağlıksız ve düzensiz yapılaşmayı mevcut durumu dikkate alınarak ıslah etmek olduğu açıktır. Başka bir amaçla ıslah imar planı yapılması doğru değildir. İmar ıslah uygulaması kapsamına alınması gereken

¹⁷⁶ 2981 sayılı Kanun'un Uygulanmasına Dair Yönetmelik, madde 3/24

¹⁷⁷ Ergen, s.26

yapılanmaların bulunduğu bölgelerle bütünleştirilmesi amacına dönük ıslah imar planı sınırlarının genişletilmesi ya da onanlı ıslah imar planında yapılan maddi bir hatanın ortaya çıkması durumunda bu hatanın giderilmesine yönelik değişiklik yapılması dışında mevcut ıslah imar planlarının ıslah imar planı tadilatı adı altında olabilir. Bunların değişikliğe konu edilmesi mümkün değildir.¹⁷⁸

Islah imar planlarının imar ve gecekondü mevzuatına aykırı yapılara çözüm getirmek amacıyla yapıldığı göz önüne alınırsa konuta ve buna ilişkin donatı alanlarına yönelik olabileceği ve söz konusu planların bu işlev ile sınırlı olduğu, bu nedenle ıslah imar planının sonradan onama sınırının değiştirilmesi suretiyle ilave taşınmazın akaryakıt satış ve servis istasyon yeri olarak tahsis edilerek plan sınırları içine alınmasında isabet bulunmamaktadır.¹⁷⁹ Bu karar da bize, yukarıda aktarıldığı gibi, ıslah imar planlarının ancak varsa maddi bir hatanın düzeltilmesi veya plan sınırlarının genişletilmesi durumları dışında değiştirilemeyeceğini göstermektedir.

Islah imar planları 1980'ler ve öncesinde yaşanan yoğun şehre göçler neticesinde, şehirlerde oluşan çarpık kentleşmeyi bir nebze olsun denetim altına alabilmek amacıyla gündeme gelmiştir. Geçici nitelikte olduğunu düşündüğümüz bu durum nedeniyle günümüzde artık ıslah imar planı yapılmasının hukuken mümkün olmadığını düşünmekteyiz. İstanbul 1. İdare Mahkemesinin E:2006/2394, E:2006/547 ve E:2005/1979 esasına kayıtlı dava dosyalarında yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi üzerine düzenlenen bilirkişi raporlarında da; ıslah imar planlarının 1980-1990 döneminde ağırlıklı planlama yöntemi olarak kullanıldığı, geçiş dönemi olan bu dönemde ıslah imar planlarının, planlamanın ötesinde yasalastırma olarak işlev gördüğü, ıslah imar planlarının esas itibarıyla 1990 öncesi yapılabileceği, 1990 sonrası için ıslah imar planı yöntemi ile planlama yapılmaması, maddi hata dışında bu planlarda değişiklik gerektiğinde ise 3194 sayılı Yasa kapsamında hazırlanacak imar planları ile değerlendirilmesi gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir.

¹⁷⁸ Ergen, s.116

¹⁷⁹ Danıştay 6. Dairesi, 28.12.1993 tarih ve E:1993/4243, K:1993/5906 sayılı kararı, Aktaran, Ergen, s.116

2.9. Koruma Amaçlı İmar Planı

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimari, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetim modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planları ifade eder.¹⁸⁰

Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik olarak yürütülen planlama faaliyetlerinde amaç, ulusal ve uluslar arası hukukta tanınmış bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamaktır.¹⁸¹

Kültür varlığı, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.¹⁸² Bir nesneyi korunması gerekli kültür varlığı kabul etmek için bu nesnenin mutlak eski olması gerekmez. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda yer alan tanımlamaya göre, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olma durumu, günümüzde ortaya çıkan eserlerin de kültür varlığı olarak koruma altına alınabileceğini göstermektedir.¹⁸³

¹⁸⁰ Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu, madde 3

¹⁸¹ Çolak, s.596

¹⁸² Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu, madde 3

¹⁸³ Çolak, s.599

Tabiat varlığı, jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir.¹⁸⁴

Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik olarak hazırlanacak planların öncelikle nerelerde yapılmasının zorunlu/mümkün olduğunun belirlenmesi gerekir. Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına yönelik olarak hazırlanacak koruma amaçlı imar planlaması yapılabilmesi için, öncelikle alansal korumanın zorunlu olduğunun belirlenmesi gerekir. Koruma amaçlı imar planlarından bahsedilebilmesi için, kültür ve tabiat varlıklarının korunması bakımından alansal bir koruma gereksiniminin bulunması zorunludur. Alansal koruma gerekliliği, belli bir alanda korunacak kültür ve tabiat varlıklarının bir doku oluşturması ve alansal tespit kararı verilerek sit ilanı yapılmasıyla ortaya çıkar. Ortada alansal koruma gerekliliği yoksa koruma amaçlı imar planı da yapılmaz. Sit alanı ilanı kararı, korunacak kültür ya da tabiat değerlerinin en az bir ada ölçeğinde doku oluşturması ve birlikte korunması gerektiğine karar verilmesi durumunda alınır.¹⁸⁵

Sit; tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.¹⁸⁶

Bir alan tanımında yer alan özellikleri taşısa bile, yetkili mercilerce sit alanı olarak kabul edilip sit alanı olarak ilan edilmediği sürece, o alanın koruma amaçlı imar planlarına konu edilmesi mümkün değildir. Sit alanları çeşitlilik arz etmekte olup, doğal sit alanları, arkeolojik sit alanları, kentsel sit alanları, tarihi sit alanları ve karma sit alanları olmak üzere çeşitleri bulunmaktadır.

Koruma amaçlı imar planları, sit alanlarında koruma faaliyetlerinin düzenlenmesi amacıyla yönelik bir planlama çalışmasıdır. Adından da anlaşılacağı üzere, koruma amaçlı imar planları, kültür ve tabiat varlıklarını koruma faaliyetlerini esas alan bir plan çalışmasıdır. Amaç, sit alanlarında bulunan kültür ve tabiat

¹⁸⁴ Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu, madde 3

¹⁸⁵ Çolak, s.606

¹⁸⁶ Kültür ve Tabiat varlıklarını Koruma Kanunu, madde 3

varlıklarının korunması olmakla birlikte, koruma çalışmalarının konusu sit zemini olarak tanımlanan parseller ve üzerinde bulunan yapılar ve ağaçlar olduğundan, koruma çalışmalarının imar planı şeklinde gerçekleştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bu gereklilik doğrultusunda kanun koyucu, koruma amaçlı imar planı kavramını esas alarak düzenlemelerini gerçekleştirmiştir.¹⁸⁷

Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanmasında görev alacak ekibin, sit alanında gerçekleştirilecek koruma çalışmalarının gerekleri doğrultusunda oluşturulması gerekir. Bir alanın koruma bölge kurulunca sit olarak ilanı, bu alanda her ölçekteki plan uygulamasını durdurur. İdareler koruma amaçlı planları, Bakanlıkça hazırlanan koruma amaçlı imar planları teknik şartnamesinde belirtilen esaslara uygun olarak hazırlar. Planlar, yeni bir koruma amaçlı imar planı veya koruma amaçlı imar planı revizyonu hazırlanıp o naylanmadan veya herhangi bir yargı kararı bulunmadan ilgili idarece iptal edilemez. Koruma amaçlı imar planları, kadastral durum işlenmiş güncel hali hazır haritalar üzerine çizilir. Koruma amaçlı imar planlarının varsa etkileşim geçiş sahaları da göz önünde bulundurularak ve sit alanının bütününe kapsayacak şekilde içinde bulunduğu yerleşme ile ilişkileri kurularak hazırlanması esastır. Plan hazırlanması süreci içerisinde geniş bir katılımın sağlanması gerekmektedir. Koruma amaçlı imar planlarında, kanun gereğince kesin yapılaşma yasağı uygulanması gereken alanlar belirlenmelidir. Son olarak, koruma amaçlı imar planlarında da imar planlarında bulunması gereken donatı dengesinin gözetilmesi gerekir.¹⁸⁸

3. İmar Planının Hukuki Niteliği ve Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

3.1. İmar Planının Hukuki Niteliği

Devleti oluşturan bireylerin hem ülke çapında karşılanması gereken hem de yerel çapta karşılanması gereken ortak genel ihtiyaçları bulunmaktadır. Devlet, bu ihtiyaçları karşılamak üzere bir kısım faaliyetlerde bulunmaktadır. Devletin ana faaliyet konuları, yasama, yürütme ve yargı olarak sınıflandırılmaktadır. Devlet yasama organı ile uygulanacak kuralları belirlemekte, yürütme organı ile konulan bu

¹⁸⁷ Çolak, s.622

¹⁸⁸ Daha geniş bilgi için Bkz., Çolak, s.622 ve devamı

kuralları uygulamakta ve yargı organları ile de uygulama ve yönetme faaliyetlerinin kurallara uygunluğunu denetlemektedir.

Yürütmenin görevi, yasamanın kararları doğrultusunda devletin yönetilmesidir. Devletin yönetilmesi, devletin varlık nedeni olan görevlerin toplumun beklentilerine uygun şekilde yerine getirilmesini ifade eder. Yürütme erki, bir yandan idari görevlerinin yanında siyasi görevlerde üstlenen hükümeti bünyesinde barındırdığı gibi, teknik bir yapılanma olan idari örgütlenmeyi de kapsar.¹⁸⁹

Yürütmenin idari nitelikli görevleri, hükümet kanadının siyasi görevlerinin dışında kalan görevlerle, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanlığı Makamının, yasamaya ve yargıya ilişkin görevlerinin ve siyasi nitelikli görevlerinin dışında kalan bütün görevleridir.¹⁹⁰ İdari nitelikli görevler ise; Milli güvenlik faaliyetleri, kolluk faaliyetleri, kamu hizmetleri, teşkilat yönetimi, planlama faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

İdare, nihai amacı olan kamu yararını gerçekleştirebilmek amacıyla kendisine verilen bu görevleri yerine getirebilmek için özel hukuk ve kamu hukukuna dayalı olarak bir kısım faaliyetlerde bulunur. İdarenin kamu hukukuna dayalı faaliyetleri; idari işlemler, idari eylemler ve idari sözleşmeler olarak karşımıza çıkmaktadır. İmara ilişkin işlem ve eylemler, idare tarafından, idari faaliyete ilişkin olarak, tek taraflı iradeyle kamu hukuku kurallarına göre ve kamu gücü kullanılarak yapılmaları, kesin ve icrai nitelikte olmaları nedeniyle idare hukuku (kamu hukuku) içinde yer aldığından, idarenin imara, planlamaya ilişkin faaliyetleri de kamu hukukuna dayalı faaliyetler olan idari işlem, idari eylem ve idari sözleşmelerle yerine getirilir.

Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde imar planları bir belge olarak nitelendirilmiş olup, buna göre imar planları, idari bir işlem olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari işlemler çeşitli açılardan ayrıma tabi tutulabilirler. İdari işlemler maddi açıdan şart işlemler ve öznel işlemler olmak üzere bir ayrıma tabi tutulabilirler. Şart işlem; belli bir kişiyi veya nesneyi, hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş bulunan

¹⁸⁹ Çolak, s.62

¹⁹⁰ Çolak, s.64

nesnel ve kişilik dışı bir hukuki statüye sokan veya böyle bir hukuki durumdan çıkaran işlemlerdir. Subjektif işlemler ise; belli bir kişiyi ya da nesneyi, kapsamını da kendilerinin belirledikleri hukuki duruma sokan işlemlerdir.¹⁹¹ Bu ayırmada, imar planları, belirli bir nesneyi (taşınmazı), hukuk kurallarınca önceden belirlenmiş bulunan nesnel ve kişilik dışı bir hukuki statüye soktukları ya da böyle bir hukuki statüden çıkardıkları (konut alanı, yeşil alan belirleme, belli yoğunluklar tahsis etme) için şart/nesnel idari işlemlerden olduğu söylenebilir.

İdari işlemler, doğuracakları hukuki sonuçları açısından, yapıcı idari işlemler ve belirleyici idari işlemler ayırımına tabi tutulmaktadır. Yapıcı idari işlemler; belli bir kişi hakkında belli bir kişi ya da nesne hakkında yeni bir hukuki durum doğuran veya mevcut bir hukuki durumu değiştiren veya kaldıran işlemlerdir.¹⁹² Belirleyici idari işlemler ise; yeni bir hukuki durum yaratmayan, önceden doğmuş hukuki durumu belirleyen işlemlerdir. Bu ayırmada imar planları, belli bir nesne (taşınmaz) hakkında, yeni bir hukuki durum doğuran ya da mevcut hukuki durumunu değiştiren işlemlerden olduğundan, yapıcı idari işlem niteliğindedir.

İdari işlemler, tesisinde açıklanması gereken irade sayısına göre tek yanlı ve çok yanlı idari işlemler olmak üzere ikiye ayrılmışlardır. Tek yanlı idari işlemler; tek bir irade açıklaması ile hukuki değer kazanabilen işlemlerdir.¹⁹³ Çok yanlı idari işlemler ise; karşılıklı ve genelde eşit ve özerk iradelerin ürünüdür. Çok yanlı işlemlerde mutlaka iki ya da daha çok taraf bulunmasına karşılık, tek yanlı işlemlerde sadece tek bir tarafın varlığı ile işlem hukuki değer kazanabilmekte ve üçüncü kişiler böyle bir işlem karşısında yalnızca ilgili ve muhatap sıfatı ile hareket edebilmektedir. Tek yanlı işlemlerde, iradenin oluşması ve tamamlanması için bir ya da daha çok ve çeşitli irade açıklamaları gerekli olabilir. Bu bağlamda birden çok iradenin bir araya gelmesi, işlemin çok yanlı sayılmasına yol açmaz.¹⁹⁴ Bu ayırmada, imar planlarının hukuki netice doğurabilmek için, yetkili idarenin iradesinin yeterli olması, idarenin iradesi dışında başkaca bir iradeye gereksinim duymaması ve plandan etkilenecek olanların iradesinin aranmaması nedenleriyle idarenin tek yanlı işlemlerinden olduğu anlaşılmaktadır.

¹⁹¹ Günday, s.116

¹⁹² Günday, s.118

¹⁹³ Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, (Ankara: Danıştay Matbaası, 1990) s.21

¹⁹⁴ Erkut, s.20

İdari işlemler, icrai olup olmadıklarına göre icrai olan ve icrai olmayan işlemler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İcrai işlem; kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösteren işlemlerdir.¹⁹⁵ İdari işlem, hukuki etkisini meydana getirebilmek için başka bir işlemin varlığına ihtiyaç duymaktaysa bu işlemde icrai olmayan idari işlemdir. Bir işlemin icrai olup olmadığının belirlenmesinde, hukuki etki doğumunda başka bir işleme ihtiyaç duyup duymama ölçüsü bulunmaktadır icrai işlemin idarece uygulanması ise ayrı bir konudur. Bu ayrımında, imar planları usulünce yürürlüğe girmekle hukuki etkilerini doğurmakta olup, bunun için başka bir idari işlemin varlığına ihtiyaç duymadıklarından icrai idari işlem olarak nitelendirilmektedirler.

İdari işlemler, meydana getirdiği hukuki etki bakımından düzenleyici idari işlem, bireysel idari işlem ayrımına tabi tutulmaktadır. Düzenleyici idari işlemler; idarenin genel nitelikli, kişilik dışı ve objektif (nesnel) nitelikli işlemlerdir. Düzenleyici işlem, her şeyden önce kişilik dışıdır. Yani genel niteliktedir. Kural olarak sürekli nitelik taşırlar, yani belli bir zaman dilimi için değil, yürürlükten kaldırılacakları tarihe kadar kesintisiz uygulanmak üzere yapılırlar. İdari işlemi yapan makam, bununla bir kamu hizmetinin örgütlenmesinin sağlanmasını amaçlamışsa idari işlemin düzenleyici olduğu kabul edilmektedir. Düzenleyici işlemin en önemli ölçütü ise; soyut, genel ve kişilik dışı bir hukuk kuralı koyması, yani normatif olmasıdır. Kural koymayan idari metinler, düzenleyici işlem niteliğine sahip değildir.¹⁹⁶ Düzenleyici idari işlemin dışında kalan işlemler ise bireysel idari işlemlerdir. Bireysel işlemler, düzenleyici idari işlemlerin aksine kişisel ve öznel hukuki etkiler meydana getirir. Bireysel işlemlerin hedefinde belirli kişiler vardır ve bu kişiler için öznel hukuki durumlar oluşturur. Bu ayrımında, imar planları, genel nitelikli, kişilik dışı ve objektif nitelikli olmaları ve kural koymaları nedeniyle düzenleyici idari işlem olarak kabul edilir.

İmar planlarının genel düzenleyici işlemler olduğu kabul edilmekle birlikte, uygulama imar planlarının hukuki niteliği üzerinde tartışma bulunmaktadır. Gerçekten uygulama imar planlarının, genel düzenleyici hükümlerinin yanında belli parsellere özgü birel nitelikli kararlar içeren, buna karşılık uygulanmakla

¹⁹⁵ Erkut, s.117

¹⁹⁶ Daha geniş açıklama için Bkz. Candan, s.84 ve devamı

tükenmeyen hükümler içermesi, başka bir ifadeyle, parsel bazında getirmiş olduğu hükümler nedeniyle birel nitelikli kararlar içermesi, buna karşın plan yürürlükte olduğu sürece her seferinde yeniden uygulanması gereken hukuki metinler olması nedeniyle karma nitelikli idari işlemler olduğu söylenmektedir.¹⁹⁷ Danıştay ise verdiği bir çok kararında, hangi ölçekte olursa olsun, imar planlarının genel ve düzenleyici işlemler olup, herkes için hüküm ifade ettiğini belirttiğinden, Danıştay'ın, uygulama imar planlarını düzenleyici işlem niteliğinde kabul ettiğini söyleyebiliriz.¹⁹⁸ O kadar ki Danıştayın, uygulama imar planlarının, nazım imar planlarının uygulanmasına yönelik idari işlemler olduğunu kabul etmediği kararları dahi bulunmaktadır.¹⁹⁹

Tüm bu açıklamalar ışığında görülmektedir ki; belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olan imar planları, tek yanlı, icrai, yapıcı, genel düzenleyici şart işlemlerdir.

Bununla birlikte, imar planları ilan edilerek duyurulur. Planlarda yer alan hükümler uygulanmakla tükenmez. Hukuki durumun tekrar ortaya çıkması durumunda yeniden uygulanması gerekir. İmar planlarının doğrudan uygulanma imkanı yoktur. Nazım imar planlarının uygulamaya konulabilmesi için uygulama imar planlarının yapılması gerekir. Uygulama imar planlarının da doğrudan uygulanma imkanı bulunmamakta,²⁰⁰ bireysel nitelikte uygulama işlemlerinin hayata geçirilmesine ihtiyaç duymaktadır.

3.2. İmar Planının Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

İmar planlarının normlar hiyerarşisi içindeki yerini tespit çalışmalarında karşımıza ikili bir ayrım çıkmaktadır. Burada öncelikle, imar planlarının diğer

¹⁹⁷ Çolak, s.109

¹⁹⁸ Danıştay 6. Daire, 20.10.2004 tarih ve E:2003/1102, K:2004/5067, yayımlanmamıştır.

¹⁹⁹ Danıştay 6. Daire, 16.03.2011 tarih ve E:2010/9188, K:2011/665, yayımlanmamıştır.

²⁰⁰ Çolak, s.216

düzenleyici metinler karşısındaki durumunun tespit edilmesi, ardından farklı ölçekteki imar planlarının kendi içinde birbirlerini etkileme gücü dikkate alınarak, bir sıralamanın yapılması gerekmektedir.

İmar planları yukarıda da belirtildiği gibi, genel düzenleyici idari işlemlerdir. Bu düzenleyici idari işlemler tesis edilirken, bir kısım üst hukuk normlarına uymak zorundadırlar. Normlar hiyerarşisindeki sıralamada, evrensel hukuk ilkeleri birinci sırayı almaktadır. Ardından, Anayasa, uluslar arası antlaşmalar, kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, yönetmelikler, Bakanlıklarca çıkarılan genelgeler ve plan hükümleri şeklinde bir sıralama yapılabilir. Normlar, kendinden üstte yer alan norm hükümlerine aykırı hükümler ihtiva edemeyeceğinden, imar planlaması ile getirilen hükümlerin anılan norm hükümlerine aykırı hükümler ihtiva edemeyeceğini söyleyebiliriz.

Burada ayrıca üzerinde durulması gereken ve imar planlarının üst hukuk normu olan yönetmeliklerdir. Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilirler.²⁰¹ Bilindiği gibi yönetmelikler de idarenin düzenleyici işlemi niteliğine sahiptir. Her kamu tüzel kişisinin kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. İmar planlarının üst hukuk normu olarak kabul edilen yönetmelikler, merkezi idarenin, içinde imar düzenlemesi barındıran yasa ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarttığı yönetmeliklerdir. Bu hususta hukukumuzda bulunan yönetmeliklere; Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmelik, İmarlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, İmarsız Alanlar Tip İmar Yönetmeliği, Otopark Yönetmeliği örnek olarak gösterilebilir.

İmar planlarının üst hukuk normlarıyla etkileşimi dışında kendi içerisinde etkileşimi söz konusudur. Ülkemizde, planlama yetkisi merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaştırılmış bulunmaktadır. Tüm ülkeyi ve birden fazla yerel yönetimi ilgilendiren üst ölçekli planlar merkezi idare tarafından hazırlanırken, yerel arazi düzenlemelerini barındıran küçük ölçekli planlar, yerel idarelerce hazırlanmaktadır.

²⁰¹ 2709 sayılı Anayasa, madde 124

Farklı ölçek ve nitelikteki planlar arasında yaşanacak etkileşim, üst ölçekli planların alt ölçekli planları etkilemesi ya da planlar arasında düzenleme konuları veya hedefleri bakımından bir öncelik söz konusu olması durumunda ortaya çıkan zorunlu etkileşimi ifade eder. Zorunlu olan bu etkileşim, üst ölçekli planların alt ölçekli planları etkilemesi şeklinde ortaya çıkar. Ölçek olarak daha üst konumda bulunan bir plan çalışmasının alt ölçekli plan çalışmalarında dikkate alınmaması, üst ölçekli planın fiilen yürürlükten kaldırılması demektir. Böyle bir yaklaşım, idarenin Anayasal nitelikleriyle bağdaşmayacağı gibi, planlama faaliyetlerinin temel niteliğine de uygun değildir. Üst ölçekli planlarda yer alan hedeflerin alt ölçekli plan çalışmalarında dikkate alınmaması, sınırlı olan kaynakların keyfi bir şekilde boşa harcanması anlamına gelecektir.²⁰²

Üst ölçekli planlar daha genel kararlar içeren, ilke ve kuralları belirleyen, çerçeveyi çizen planlardır. Buna karşılık uygulamaya ilişkin planlar, uygulamayı başlatacak birel işlemlerin dayanağı olan planlardır. Üst ölçekli planlar uygulamayı yönlendiren işlemler olarak karşımıza çıkarken, alt ölçekli planlar uygulamaya yönelik planlar imar planları ve diğer uygulama planları olarak karşımıza çıkar.²⁰³ Üst ölçekli planlar, ülke kalkınma planları, bölge planları ve çevre düzeni planlarıyken, alt ölçekli planlar, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak karşımıza çıkar.

Bu açıklamalar ışığında, planlar arasındaki hiyerarşik kademelenmeyi; ülke planları, bölge planları, çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak sıralayabiliriz.

Planlar arasında varlığı kabul edilen ast üst ilişkisi, planların isimlerine bağlı olarak tanımlanmış bulunan bir ilişkidir. Bir başka ifadeyle plan hiyerarşisi, planların ölçeğine göre sıralanması değildir. Ölçeği ne olursa olsun, planlar, ülke planları, bölge planları, çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak bir sıralı düzen oluşturur. 1/25000 ölçekli bir nazım imar planının, yürürlükte bulunan 1/25000 ölçekli çevre düzeni planıyla aynı ölçekte bulunması nedeniyle eşdeğer hukuki metinler olduğunu söylemeye imkan yoktur.²⁰⁴ Plan hiyerarşisinde altta bulunan planların üstte yer alan plan kararlarına uygun olarak düzenlenmesi

²⁰² Çolak, s.97

²⁰³ Çolak, s.104

²⁰⁴ Çolak, s.103

gerekmektedir. Aksi halde, alt ölçekli imar planları hukuka uyarlık taşımayacak ve dava konusu edilmeleri halinde bu aykırılık iptalleri için yeterli olacaktır.

4. İmar Planlarına Hakim Olan İlkeler

Planlama sürecinde idarenin sahip olduğu yetkilerin, temel hak ve özgürlükler üzerinde ciddi kısıtlama etkisi doğurduğundan, kullanımına ilişkin ilkelerin neler olduğunun açıkça düzenlenmesi gerekir. Hak ve özgürlükler üzerinde kısıtlama sonucu doğuracak yetkilerin kullanımına ilişkin ilke ve kuralların belirlenmesi ve idari usul kurallarıyla açıkça düzenlenmesi gerekir. Hak ve özgürlükler üzerinde kısıtlama etkisi doğuran yetkilerin hukuki sınırlar içerisinde kullanımının sağlanması, ancak yetkilerin kullanımına ilişkin idari usul kurallarının belirlenmesiyle mümkündür.²⁰⁵

4.1. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayarak, onların onurla ve korkusuzca yaşamalarını güvence altına almak üzere tüm iş, işlem ve eylemlerinde hukukun üstünlüğünü gözetip kendini yargı denetimine tabi tutan ve yargı denetimi sonucunda da karar gereklerini tam, doğru ve gecikmesiz olarak yerine getiren devlettir.

Hukuk devleti ilkesi gereğince, imar planları ve bunların uygulanması amacıyla yapılan düzenlemeler keyfi olmamalı, Anayasanın ikinci kısmında yer alan temel hak ve hürriyetlerle uyumlu, özellikle 35. maddesi ile güvence altına alınan mülkiyet hakkına saygılı olmalıdır.²⁰⁶

4.2. Açıklık İlkesi

İmar Kanunu'nun 8. maddesinde; imar planlarının onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süreyle ilan edileceği hükme bağlandıktan sonra, aynı maddede; “imar planları alenidir. Bu aleniyeti

²⁰⁵ Çolak, s. 150

²⁰⁶ Kalabalık, s.48

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” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hükümlerden de anlaşılacağı üzere, imar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak da idarenin görevidir. İdare bu aleniyeti sağlamak için, imar planlarını hem ilan etmek hem de dileyene tespit edilen ücret karşılığında bir örneğini vermek zorundadır. İmar planlarının aleni olmasının diğer bir yönünü, planların hazırlık aşamasında mümkün olduğu kadar sivil unsurlara açılarak, halkın planların hazırlanmasında aktif rol oynamasının sağlanması oluşturmaktadır.

Planlama faaliyetlerinin kamuya açık olmasının iki farklı yönü bulunmaktadır. Kamuya açık olmanın birinci yönü; plan işleminin herkesin ulaşabileceği ve inceleyebileceği şekilde hazır bulundurulmasıdır. İkinci yönü ise; idarenin planlama faaliyetlerinde ilgili kişilerin sürece katılımının sağlanmasıdır. Plan çalışmalarında yer almayan ilgililerin plan yapıldıktan sonra haberdar olmaları durumunda genelde hayal kırıklığı yaşamaları kaçınılmazdır. Yönetimin şeffaflığı adına plan çalışmalarında, hazırlık aşamasında, ilgili kişilerin sürece katılımlarının sağlanması ve kendilerini ilgilendiren düzenleme hakkında kanaatlerini baştan ortaya koyarak, süreci yönlendirme imkanına sahip olmaları gerekir. İdarenin planlama çalışmalarında kapalı kapılar arkasında hazırlıklarını yürütmesi ve toplumun bu süreçten haberdar olmaması kamuya açıklık kuralının ihlali anlamına gelecektir.²⁰⁷

Açıklık ilkesi uyarınca, şehir hayatını neredeyse kökten değiştirecek plan hükümlerinin yürürlüğe girmesinden önce, vatandaşa tanıtımı için, seminerler, toplantılar düzenlenmesi, yazılı görsel basında açıklamalar yapılması, bu plan kararlarından beklenen amacın gerçekleşmesine daha çok yarar sağlayacağı düşüncesindeyiz. Özellikle büyükşehir belediyesi olan yerlerde, nazım imar planlarının büyükşehir askı yerine ilanı ile yetinilmesi bir çok hak kaybına neden olmaktadır. Danıştay'ın da uygulama imar planlarını nazım imar planlarının uygulama işlemi olarak kabul etmemesi ve uygulama işlemiyle birlikte nazım plana karşı açılan davalarda, nazım imar planı yönünden süre ret kararları vermesi bu hak kayıplarını daha da çoğaltmaktadır. Plan yapımında yetkili olan idareler, planların

²⁰⁷ Çolak, s.85

yürürlüğe girmesinden önce bu planları olabildiğince vatandaşına tanıtması gerekmektedir, günümüzde bir çok vatandaş ancak uygulama işlemleri aşamasında plan kararlarından haberdar olmaktadır.

4.3. Genellik İlkesi

İmar planlarının hukuki niteliği incelenirken, belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olan imar planlarının, genel, soyut, kişilik dışı düzenleyici işlemler olduğu belirtilmişti.

Gerçekten imar planları, yerleşim yerinin gelecekteki gelişimini ana çizgileriyle gösterir. Ayrıntılı düzenlemeler içermezler. Ayrıntıyı, birel işlem niteliğindeki uygulama işlemlerine bırakırlar. Tesis edilirken, belli bir kişi ya da kişileri hedef almazlar. Uygulama imar planlarının, genel düzenleyici hükümlerinin yanında belli parsellere özgü birel nitelikli kararlar içermesi onun bu özelliğini ortadan kaldırmaz.

Genellik ilkesinin bir diğer anlamı, plan yapılan alanda genel bir yaklaşımla hareket edilmesi ve planlama kapsamında bulunması gereken herhangi bir noktanın dışarıda bırakılmaması, planlama çalışmaları yapılırken, planlanan bir arazinin ya da faaliyetin kapsam dışında bırakılmak ya da özel bir yaklaşım gösterilmek suretiyle avantaj sağlanmamasıdır.²⁰⁸

4.4. Üst Derecedeki Düzenlemeye Bağlılık İlkesi

Planlar arasında bir hiyerarşinin bulunduğu 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunda yer alan düzenlemeye göre; planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; bölge planları ve imar planları, imar planları

²⁰⁸ Daha ayrıntılı açıklama için Bkz. Çolak, s.84

ise nazım imar planı ve uygulama imar planları olarak hazırlanır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun tanımlar başlığını taşıyan 5. maddesinde de, çevre düzeni planlarının ülke ve bölge planlarına uygun olarak hazırlanacağı ifade edilmiş, nazım imar planları tanımlanırken de bu planın varsa bölge planlarına ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. Maddenin devamında uygulama imar planının da nazım imar planı esaslarına göre şekillendirilmesi gerekliliği uygulama imar planı tanımında vurgulanmıştır.²⁰⁹

Planlar arasında varlığı kabul edilen ast üst ilişkisi, planların isimlerine bağlı olarak tanımlanmış bulunan bir ilişkidir. Bir başka ifadeyle plan hiyerarşisi, planların ölçeğine göre sıralanması değildir. Ölçeği ne olursa olsun, planlar, ülke planları, bölge planları, çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak bir sıralı düzen oluşturur.

4.5. Kamu Yararı İlkesi

İmar hukukunun temel kaynağı niteliğinde olan İmar Kanununda Kanun'un amacı; yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak olarak belirlenmiş olup, bu amaç aynı zamanda imar planlarıyla da ulaşılmak istenilen amacı göstermektedir.

İdari işlem ve eylemlerin nihai amacı, kamu yararının gerçekleştirilmesi olup, idari işlem niteliğinde bulunan imar planları ile gerçekleştirilmek istenilen nihai amaç da kamu yararındır. Çünkü, içerisinde yaşanan fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, kamu ya da özel sektöre ait yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirerek, sahip olunan sınırlı imkanların en doğru şekilde kullanılması, çeşitli kentsel işlevlerin planlı programlı ve eş güdümlü gerçekleştirilmesi kamunun ortak yararına hizmet etmektedir.

Plan çalışmalarında ortaya konulan temel hedefler, hedeflere ulaşılabilmesi için var olan imkanların doğru bir şekilde kullanılması suretiyle başarı sağlanması, kamu yararının gerçekleştirilmesinin ön koşullarıdır. Plan çalışmalarında var olan hedefler, toplum yararına olan ve gerçekleştirilmesi gereken hedeflerdir. Plan çalışmalarında amaç kamu yararı olmakla birlikte, bu amacın genel kamu yararı

²⁰⁹ Çolak, s.103

olduğunu söylemek mümkün değildir. Plan çalışmalarında özel hedefler belirlenerek kamu yararının sağlanması esastır. Bir başka ifadeyle idare, plan çalışmalarında ne şekilde olursa olsun kamuya bazı yararlar sağlansın şeklinde bir yaklaşım mevzu bahis değildir. Plan çalışmalarında, bir bölgede doğal hayatın korunması, düzenli ve estetik kentleşme, tarihi ve doğal varlıkların korunması gibi çeşitli ama özel nitelikli kamu yararı gerçekleştirilmek istenir.²¹⁰

4.6. Zorunluluk İlkesi

İmar Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; “Son nüfus sayımında, nüfusu 10.000'i aşan yerleşim yerlerinin imar planlarının yapılması mecburidir” hükmü bulunmaktadır. Buna göre, nüfusu 10.000'i aşan yerleşim yerleri nazım imar planı ve uygulama imar planlarını hazırlayarak yürürlüğe sokmak zorundadır. Kanun bu konuda ilgili idarelere takdir hakkı tanımamıştır. Ancak bu zorunluluğu bir yaptırıma da bağlamamıştır. Son nüfus sayımına göre nüfusu 10.000'in üzerinde olan yerleşim yerleri imar planlarını yapmazlarsa durum ne olacaktır. Bu konuda yürürlükteki mevzuatımızda bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun istisnası ise 5216 sayılı Yasa'da bulunmaktadır. Buna göre nazım imar planının hazırlanarak yürürlüğe girmesinin ardından bir yıl içerisinde ilçe belediyeleri uygulama imar planlarını hazırlayarak yürürlüğe sokmazlarsa, büyükşehir belediyeleri de uygulama imar planı yapım yetkisine kavuşur ve büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçelerin uygulama imar planlarını da büyükşehir belediyeleri yapar.

4.7. Bağlayıcılık İlkesi

İmar planları, yürürlüğe girmesiyle birlikte hem idarenin hem de ilgililerin bu planlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. İmar Kanunu'nun 3. maddesine göre; herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz.

Planlama faaliyetleri kamu gücüne dayanılarak yürütülen ve icrai nitelik taşıyan işlemlerle kendisini ortaya koyar, Bir alanda plan çalışması yapıldığında,

²¹⁰ Çolak, s.91

planın amacı doğrultusunda planlama faaliyetlerinin kapsama alanında bulunan ilgili kişilerin plan kararlarına uygun hareket etmeleri zorunludur.²¹¹

Kural olarak, onaylanmış yerel planların dışına çıkılamaz. Bu planlar herkes için uyulması zorunlu belgelerdir. Diğer bir ifadeyle, kesinleşen yerel planlar idare ile vatandaşlar açısından bağlayıcı hukuki sonuçlar doğurur. Kent ya da kasabaların mevcut durumunda birtakım değişiklikler meydana getirmek amacıyla olan yerel planların, bu amaca ulaşabilmeleri için, planlarca getirilen yükümlülüklerin ilgili idareler, vatandaşlar ve Devlet tarafından mutlaka yerine getirilmesi zorunludur. Sadece taşınmaz sahipleri ya da bir kentte yaşayanlar değil, planı hazırlayan ve onaylayan idareler de bu planlara uymak zorundadır.²¹²

4.8. Esneklik İlkesi

Kent planlarının, yerel yönetimlerin yetkili organlarınca kabul edildikten sonra, çok önemli sebepler olmadıkça artık değiştirilmemesi gerekir. Aksi halde, planların yozlaşmasının önüne geçilemez. Bunun içindir ki imar planlarında değişiklik yapılması güç şartlara, karmaşık işlemlere bağlanmıştır. Ülkelerin bir çoğunda planların yapılmasında uyulması zorunlu olan ilkelerle bunların değiştirilmesinde uygulanması gereken ilkeler aynıdır. Kent planlarının katılığı, gerçekte taşınmaz mal mülkiyeti ve ekonomik yaşamdaki istikrarın vazgeçilmez şartıdır.²¹³

Bununla birlikte, düzenli ve sağlıklı kentleşme, değişik şartlara uyum sağlayabilecek bir imar planının yapılması ile gerçekleşecektir. Bu ise yapılacak kent planlarının katı (sert) olmaması ile mümkündür.²¹⁴ Kent planlarını değişmez kabul etmek, ekonomik ve toplumsal yönden ve teknolojik ilerlemeler açısından hızlı bir değişim içinde bulunan toplumların yerleşim yerlerinin gerçek yapısına aykırı düşer. Kentler, bağlı oldukları ülkelerin toplumsal ekonomik yapısındaki gelişmelere paralel olarak değiştikçe, onlar için hazırlanmış olan planların da yeni koşullara

²¹¹ Çolak, s.89

²¹² Kalabalık, s.57

²¹³ Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, (Ankara: İmge Yayınevi) s.125, Aktaran, Kalabalık, s.57

²¹⁴ Oğuz Sancaktar, Belediyenin İmar Planını Yapması Değiştirmesi ve İptal Davası, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996) s.68, Aktaran, Kalabalık, s.57

uydurulmasına imkan tanımak gerekir. İşte buna imar planlarının esnekliği ilkesi adı verilmektedir.²¹⁵

4.9. Süreklilik İlkesi

Plan düşüncesi, ileriye doğru bakmayı gerektirir. İmar planları da yerleşim yerlerinin geleceğini ilgilendiren, uzun dönem içindeki gelişmesini denetim altına alan, ama bununla da kalmayıp, belli bir yerleşim yerinde yaşayanları da amaçlarına uygun olarak yönlendiren planlardır. İmar planlarının süresi zamanla değişmekte ve ülkeden ülkeye göre de farklılıklar göstermektedir. Teknolojik ilerlemeler, toplumsal ve ekonomik gelişmeler özellikle hızla gelişen ülkelerde kent planlarının süresini kısaltıcı etkide bulunmuştur.²¹⁶ 1933 tarihli Belediye Yapı ve Yapı Yollar Kanunu, planlar için nüfus tahminlerini 50 yıllık bir periyot için yapmayı emretmiştir. Ancak, günümüzde bu sürelerle riayet edildiği söylenemez, yürürlüğe giren bir planın bir yıllık ömrünü bile tamamlamadan yerine yeni bir planın yürürlüğe sokulduğunu dahi görmekteyiz.

Plan çalışmalarında süreklilik ilkesinin iki farklı yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, plan çalışmalarının birbirini izlemesi ve arada boşluk bırakılmamasıdır. Her plan çalışmasının bir ömrünün olması kaçınılmazdır. Planların ömürleri, ekonomik, hukuki ya da maddi nedenlere bağlı olarak dolabilir. Böyle bir durumda mevcut planı uygulamaya çalışmanın kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Böyle bir durum ortaya çıktığında, idarenin yeni koşulları dikkate alarak yeniden bir planlama faaliyetinde bulunması gerekir. İkinci yönü ise; var olan bir planın yürürlükte kaldığı sürece uygulanmasının zorunlu olmasını ifade eder.²¹⁷

4.10. Bütüncüllük İlkesi

Planlama, sahip olunan imkanların doğru değerlendirilmesi ve en fazla verimin alınmasına çalışılması olduğundan, bu çalışmaların bütünlük içerisinde yürütülmesi gerekir. Planlama faaliyetlerinde bütüncüllük ilkesinin iki farklı

²¹⁵ Keleş, s.125, Aktaran, Kalabalık, s.58

²¹⁶ Kalabalık, s.59

²¹⁷ Çolak, s.86

görünümü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; planlama faaliyeti yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında rekabete düşmemeleri ve yardımlaşma içerisinde plan çalışmalarını gerçekleştirmesidir. İkinci görünümü ise; planlanan alanda bulunan bütün konuların çalışmada dikkate alınması zorunluluğudur. İdare, planlama faaliyetleri sırasında plan çalışması yürütülen alanda var olan bütün konuları planlamak zorundadır. Kimi konuların plan çalışmasından hariç tutulması, plan çalışmalarının başarılı olmasını engeller. İdare, hem plan çalışmalarının hedefine ulaşabilmesi hem de kişiler arasında bir ayırım yapıldığı yönünde bir kanaat oluşmasının önüne geçilmesi için, planlanan alanda bulunanlar arasında ayırım yapmadan, bütüncül bir plan çalışması yapmak zorundadır.²¹⁸

4.11. Bilimsellik İlkesi

Bilimsellik ilkesi, imar planlarının hazırlık aşamasında bilimsel verilerin dikkate alınması gerekliliğini belirtir. Anayasa Mahkemesi de, 21.06.1990 tarih ve E:1990/7, K:1990/11 sayılı kararında, imar planlarının, planı yapılan yörenin mevcut durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın biçimde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı, mali, sosyal, kültürel ve ticari yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak anket, araştırma ve incelemeler sonucu elde edilecek bilgiler esas alınarak hazırlanması gerektiğini belirtmiştir.

Gerçekten, planlama faaliyetleri belli bir hazırlık çalışmasını gerektirir. Bu çalışmalar sırasında, yörenin mevcut durumu, olanakları, coğrafi verileri, beldenin donatımı, mali, sosyal, kültürel ve ticari yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak araştırma yapılmalı, bu araştırmalar sonucunda elde edilen veriler bilimsel ilkeler ışığında sentezlenmeli ve bu şekilde plan kararlarına yansıtılmalıdır.

4.12. Katılım İlkesi

Yerel planlama açısından katılım, bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında bir program ya da

²¹⁸ Daha fazla açıklama için Bkz., Çolak, s.92

sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi anlamına gelmektedir.²¹⁹

İmar mevzuatında, planlama aşamalarına halkın katılımını yasaklayan bir hüküm bulunmadığına göre, ülkemizde, halkın imar planlamasına katılması yolunun hukuken açık olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak bu yolun kullanılması, imar planlarını yapmakla yükümlü idarelerin (belediyeler, valilikler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı vs) takdirlerine bağlı bulunmaktadır.²²⁰

İdarelerin bu takdirlerini müspet yönde yani halkın plan yapımına katılımını sağlayacak yönde kullandığını söylemek günümüz idareleri açısından mümkün değildir. Günümüzde idareler, katılım ilkesini hayata geçirmeyi bir yana bırakalım, açıklık ilkesini dahi ancak kanuni zorunluluklarla sınırlı olarak yerine getirmekte, sadece askı yerinde planın ilanı ile yetinmektedirler.

İmar planlarına hakim olan bu ilkeler yanında bir de; Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 7. maddesi ile belirlenmiş olan bir kısım ilkeler bulunmaktadır. Buna göre bu ilkeler; Çevre düzeni planı ilke, esas ve kararlarına aykırı imar planı yapılamaz. Çevre düzeni planı sınırları içerisinde mevzi imar planı yapılamaz. Çevre düzeni planı ile yapılaşma kararı getirilen alanlarda, kentsel ve kırsal yerleşmelerde imar planlarının alan bütününde veya çevre düzeni planında belirlenen etaplara ve/veya çevre düzeni planı ilke ve kararlarına uygun önceliklere göre yapılması esastır. Çevre düzeni planında tarım alanı, mera, maki, funda vb. kullanım kararı getirilmiş alanlarda konut, sanayi, turizm, enerji vb. yapılaşma amaçlı uygulama yapılamaz.²²¹

5. İmar Planı Yapmaya Yetkili Merciler

Planlama faaliyetleri, hak ve özgürlükler üzerinde oluşturacağı kısıtlama etkisi nedeniyle idari usule ilişkin kuralların kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir. Hak ve özgürlükler üzerinde olumsuz etkiler doğuracak kamusal güç kullanımlarının sıkı kurallara bağlanmaması durumunda, idarenin keyfi olarak bu

²¹⁹ Nuri Bilgin, Melek Göregenli, Kentsel Katılım ve Çoğulculuk, s.51, Aktaran, Kalabalık, s.60

²²⁰ Kalabalık, s.63

²²¹ Daha geniş açıklama için Bkz., Çolak, s.172

yetkileri kullanma eğilimine girmesi ve hukuk dışı uygulamalar gerçekleştirmesi büyük risktir. Böyle bir yaklaşımın geçerli olduğu bir ülkede, hukukun üstünlüğünden ve hukuk devletinden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Genel olarak idarenin sahip olduğu kamusal yetkilerin, özelde planlama yetkisinin, hukuk sınırları içerisinde kullanılmasının birinci koşulu bu yetkilerin hangi idare ya da idareler tarafından kullanılacağıın kanun koyucu tarafından belirlenmesi gerekir.²²²

Ülkemizde, planlama yetkisi merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaştırılmış bulunmaktadır. Tüm ülkeyi ve birden fazla yerel yönetimi ilgilendiren üst ölçekli planlar merkezi idare tarafından hazırlanırken, yerel arazi düzenlemelerini barındıran küçük ölçekli planlar, yerel idarelerce hazırlanmaktadır.

Plan hiyerarşisindeki sıralamaya göre yetkili idareleri belirleyecek olursak, Ülke kalkınma planlarını yapma yetkisi, Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanlık ya da ilgili bakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından işbirliği içerisinde hazırlanır.²²³ Bölge planlarının hazırlanmasında ve kabul edilmesinde yetki Devlet Planlama Müsteşarlığına aittir.²²⁴ Çevre düzeni planlamasında ise karşımıza üçlü bir ayırım çıkmaktadır. Buna göre, il sınırı büyükşehir belediyesi sınırı olan illerde (İstanbul ve Kocaeli) çevre düzeni planını yapma yetkisi büyükşehir belediyelerine, il sınırı büyükşehir belediye sınırı olmayan büyükşehirler de ise valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyesi ve il özel idaresine, büyükşehir olmayan illerde ise valinin koordinasyonunda il belediyesi ve il özel idaresine aittir. Nazım imar planlarında durum, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan yerlerde nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunmayan yerlerde ise il ve ilçe belediyelerine aittir. Uygulama imar plan yapma yetkisi ise belediyelere aittir. Bu belediye, il, ilçe ya da belde belediyesi olabilir. Ancak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan belediyeler, nazım imar planının yürürlüğe konulmasından itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını yapmamaları durumunda , uygulama imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılır.

²²² Çolak, s.119

²²³ Çolak, s.121

²²⁴ Çolak, s.130

Yukarıda da belirttiğimiz gibi ülkemizde, planlama yetkisi merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaştırılmış bulunmaktadır. Planlar esas alınarak yapılan bu açıklamalardan sonra, plan yapma yetkisi bulunan idareleri esas alarak yapılacak açıklamalara geçebiliriz. İmar Kanunu'nun 8. maddesi, belediye sınırları içerisinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyesince yapılacağı, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planların ise valilik veya ilgilisince yapılacağı ve valilikçe uygun görülmesi halinde yürürlüğe gireceğini hükme bağlayarak, plan yapımında genel yetkili mercileri, belediyeler ve valilik olarak belirlemiş bulunmaktadır. Belediyeler ve valilikler dışında kalan idareler ise ancak özel bir kanun hükmü ile yetkili kılınmak suretiyle sınırlı olarak imar planı yapma yetkisine kavuşabileceklerdir. Özel bir kanun hükmü ile yetkilendirilmeyen idarelerin plan yapma yetkisi bulunmamaktadır.

5.1. Genel Yetkili Merciler

5.1.1. Belediyeler

İmar Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; “İmar planları; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelir. 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. 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 onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar” hükmü bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; “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 uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya

değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak” büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin 4. fıkrasında; “il çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni planı, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır” hükmü bulunmaktadır.

Anılan hükümlerin incelenmesinden, belediyelerin il çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı yapma konusunda yetkili oldukları görülmektedir. Belediyeler genel olarak bu yetkilere sahip olmakla birlikte bu yetkilerin kullanımı, belediyenin büyükşehir belediye sınırları içinde olup olmadığı ve büyükşehir belediye sınırının il sınırı olup olmadığına göre değişiklik arz etmektedir.

Buna göre il sınırı büyükşehir belediye sınırı olan illerde, büyükşehir belediyeleri, il çevre düzeni planı ve nazım imar planı yapma yetkisi ile donatılmıştır. Bunun yanında, nazım imar planlarının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe ya da ilk kademe belediyelerince uygulama imar planlarının yapılmaması halinde, uygulama imar planlarını yapma yetkesine de sahip olmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri, sınırları içerisine dahil olan ilçe ve ilk kademe belediyelerince yapılacak olan uygulama imar planlarını, ıslah imar planlarını ve bunlarda yapılacak değişiklikleri aynen veya değiştirerek onaylama yetkisine de sahiptir.

İl sınırı büyükşehir belediye sınırları olmayan büyükşehir belediyeleri, çevre düzeni planı dışında yukarıda aktarılan hükümlere tabidir. Çevre düzeni planları yönünden ise bu planları tek başına yapma yetkisi bulunmamakta olup, çevre düzeni

planlarını da ancak valinin koordinasyonu altında il özel idareleriyle birlikte yapma yetkileri bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin ise sadece uygulama imar planı yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkilerini de nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde kullanmadıkları takdirde yetki, büyükşehir belediyelerine geçmektedir. Kanunda nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde uygulama imar planının yapılmaması halinde bu yetkinin tamamen kaybedildiği ve büyükşehir belediyelerine geçtiği yönünde bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasa metni ile öngörülen sürenin yetki kaybına yol açacak bir hüküm olmadığı, bu sürenin geçmesinden sonra dahi ilçe ve ilk kademe belediyelerince uygulama imar planlarının yapılabileceği ve sırf bu nedenle hukuka aykırılık teşkil etmeyeceği kanaatindeyiz. Ancak, bu süre içinde bu yetkinin büyükşehir belediyelerince kullanılması ve uygulama imar planlarının hazırlanarak yürürlüğe sokulması halinde artık bu yetkinin ilçe ve ilk kademe belediyelerince kullanılmaması gerekmektedir.

Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunmayan, il belediyeleri, valinin koordinasyonu altında il özel idareleriyle birlikte çevre düzeni planını yapmaya ayrıca nazım imar planı ve uygulama imar planı yapma yetkisine, ilçe ve belde belediyeleri de nazım imar planı ve uygulama imar planı yapma yetkisine sahiptir.

Bilindiği üzere belediyeler kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Tüzel kişiler görev ve yetkilerini yetkili organları aracılığıyla kullanırlar. Belediyeler imar planı yapma ile ilgili yetkilerini; Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 20. maddesinde yer alan; belediye ve mücavir alan sınırları içinde; belediye meclislerince aynen veya değiştirilerek onaylanıp yürürlüğe giren belediye başkanınca mühürlenir ve imzalanır hükmü gereği belediye meclisi eliyle kullanır.

Aynı yönetmelik hükmüyle belediyelerin planlama yetkisine coğrafi bir sınırlama da getirilmiş bulunmaktadır. Buna göre belediyeler, belediye ve mücavir alan sınırları içinde plan yapma yetkisini kullanabileceklerdir. Bu alanların dışında bu yetkilerini kullanmaları mümkün değildir. İmar Kanunu'nun 5. maddesinde de ilgili idare; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyedir denilerek belediyelerin plan yetkisinin coğrafi sınırı çizilmiş olmaktadır. Büyükşehir belediye

sınırları il sınırlarına eşit olan büyükşehir belediyelerinin plan yapma yetkisi tüm il sınırları içinde geçerlidir. Bunun gibi büyükşehir belediye sınırları il sınırlarına eşit olmayan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyesi olmayan il belediyelerinin valinin koordinasyonunda il özel idareleriyle birlikte kullandığı çevre düzeni planı yapma yetkisinin sınırı da il sınırlarına eşittir.

Burada ayrıca belediye sınırı ve mücavir alan kavramlarının açıklanmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Belediye sınırı, 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 5,6,7 ve 8. madde esaslarına göre tespit edilen sınırı ifade eder. Mücavir alan ise; imar mevzuatı bakımından belediyenin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alandır. Başka bir deyişle mücavir alan, belediye sınırına komşu bulunan ve beldenin gelecekteki gelişmesi ve büyümesi veya turizm ve tabii güzelliği bakımından korunması, planlı olarak gelişmesi gerekli görülen alanlardır.²²⁵

5.1.2. Valilikler (İl Özel İdareleri)

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde; belediye ve mücavir alan sınırları dışında ilgili idarenin valilikler olduğu hükme bağlanmıştır. Yasanın 8. maddesinde ise; “Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgilisince 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 değişikliklerde yukarıdaki usullere tabidir” hükmüne yer verilmiştir. Aynı düzenlemelere Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde ve 20. maddesinde de yer verilmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinin 4. fıkrasında; “il çevre düzeni planı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni planı, belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri

²²⁵ Kalabalık, s.72

tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanır” hükmü bulunmaktadır.

Anılan hükümlerin incelenmesinden, valiliklerin il çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı yapma konusunda yetkili oldukları görülmektedir.

Valilikler, imar planı yapma ile ilgili yetkilerini; Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 20. maddesinde yer alan; belediye ve mücavir alan sınırları dışında; il idare kurullarınca karar verilen imar planları valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer hükmü uyarınca, il idare kurulu ve vali eliyle kullanır.

Aynı mevzuat hükmüyle valiliklerin planlama yetkisine coğrafi bir sınırlama da getirilmiş bulunmaktadır. Buna göre valilikler, il sınırları içinde olmak kaydıyla, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlerde plan yapma yetkisini kullanabileceklerdir. Büyükşehir belediye sınırları il sınırlarına eşit olan büyükşehir belediyelerinin plan yapma yetkisi tüm il sınırları için geçerli olduğundan, büyükşehir belediye sınırı il sınırına eşit olan illerde valiliklerin çevre düzeni planı ve nazım imar planı yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bunun gibi, istisnai bir plan yapma yetkisinin bulunduğu durumlarda, bu yetkinin kullanılacağı yerlerde de valilik, plan yapma yetkisini kullanamayacaktır.

5.2. Özel Yetkili Merciler

5.2.1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

İmar Kanunu'nun 9. maddesinde; “Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer

idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir.

Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar.

Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde re'sen onaylar. Kesinleşen planlar ilgili belediyelere ve valiliklere tebliğ edilir.

Re'sen yapılan planlardaki değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir” hükmü bulunmaktadır.

Maddede sayılan durumların varlığı halinde bakanlık, planların tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya yetkili kılınmıştır. Bu düzenlemeyle bakanlığın, bütün ülkede, dilediği şehirde imar planlarını kendisinin yapabileceği, yaptırabileceği ya da değişiklik yapma yoluna gidebileceği, içinden ya da yakınından kara yolu veya demir yolu geçmeyen, hava meydanı bulunmayan, hava yolu ya da deniz yolu bağlantısı bulunmayan şehir bulunamayacağı gerekçesiyle bakanlığa tanınan bu yetkinin çok geniş ve ağır olduğu ileri sürülmüştür.²²⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi ile il çevre düzeni planı yapma yetkisinin Bayındırlık ve İskan Bakanlığından alındığı, İmar Kanunu'nun 9. maddesiyle Bakanlığa tanınan bu yetkinin imar planları dolayısıyla nazım imar planı ve uygulama umar planı yapma yetkisi ile sınırlı olduğu, bu planların ise üst ölçekli çevre düzeni planına uygun olması zorunluluğu bulunduğundan Bakanlığın bu yetkisinin sınırlı bir yetki olduğu da ileri sürülmektedir.²²⁷ Ancak uygulamada Bayındırlık ve İskan Bakanlığının, üst ölçekli planlar yaptığı da görülmektedir.²²⁸

²²⁶ Çolak, s.150

²²⁷ Ergen, s.315

²²⁸ İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nin 11.02.2010 tarih ve E:2008/1311, K:2010/160 sayılı kararı, “mahkeme anılan kararında, kaçak yapıların yıkımına ve imar para cezası verilmesine ilişkin

5.2.2. Çevre ve Orman Bakanlığı

Ülke fiziki mekanında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçlarının karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50000, 1/100000 ölçekli çevre düzeni planları bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar bakanlıkça yönetmelikle belirlenir²²⁹ hükmü gereği, çevre kirliliğini önlemek amacıyla bölge ve havza bazında çevre düzeni planı yapmaya Çevre ve Orman Bakanlığı yetkilidir. Çevre ve Orman Bakanlığı Kanunla kendisine verilen bu yetkinin kullanımını göstermek açısından 11.11.2008 tarih ve 27051 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik ile bu yetkinin kullanımına ilişkin esas ve usulleri göstermiştir.

5.2.3. Başbakanlık Özel Çevre Kurulu

Ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan, çevre kirlenmelerine ve bozulmalarına duyarlı toprak ve su alanlarını, biyolojik çeşitliliğin, doğal kaynakların ve bunlarla ilgili kültürel kaynakların gelecek kuşaklara ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin hangi bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.²³⁰

Yukarıda aktarılan Çevre Kanunu'nun 9/d maddesinde belirtilen Özel Çevre Koruma Bölgesi olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak ve mevcut çevre sorunlarını gidermek için tüm tedbirleri almak, bu alanların koruma kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylamak üzere Çevre

işlemlere karşı açılan davada, dava konusu parsellerin Bakanlık Makamının onayıyla 1/50000, 1/25000, 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planlarla üniversite alanı olarak belirlendiği gerekçesiyle, kaçak yapıldığı belirtilen yapıların anılan plan hükümleri uyarınca ruhsata bağlanıp bağlanamayacağına araştırılması gerektiği, bu aşamada yıkım ve para cezası kararı alınamayacağına hükmetmiştir." yayınlanmamıştır.

²²⁹ 2872 sayılı Çevre Kanunu, madde 9/b

²³⁰ 2872 sayılı Çevre Kanunu, madde 9/d

Bakanlığı'na bağlı ve tüzel kişiliği sahip Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuştur.²³¹

5.2.4. Organize Sanayi Bölgeleri

Organize Sanayi Bölgeleri sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, Organize Sanayi Bölgesi tarafından yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır ve Bakanlığın onayına sunulur ve il idare kurulunun kararıyla yürürlüğe girer. Onaylı Organize Sanayi Bölge imar planları ilgili kurumlara bilgi için gönderilir.²³²

Bu hükümden anlaşılacağı üzere, organize sanayi bölgeleri kendi sınırları içinde uygulanacak nazım imar planı ile uygulama imar planlarını hazırlama yetkisine sahip bulunmaktadır. 4562 sayılı Yasa'nın 4. maddesi uyarınca organize sanayi bölgelerinin sınırları belirlendikten sonra sınır dışında kalan alanların planlaması ise ilgili belediyesi ya da Bayındırlık ve İskan bakanlığı'na aittir.

5.2.5. Başbakanlık Özelleştirme Yüksek Kurulu

Belediye hudutları ve mücavir alan içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (belediye) alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girerler.²³³

Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait veya kuruluş lehine irtifak ve/veya kullanım hakkı alınmış arsa ve araziler ile özel kanunları uyarınca özelleştirilmek üzere özelleştirme programına alınan arsa ve arazilerin, 3621 sayılı Kıyı Kanunu veya 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında kalan yerler dahil olmak üzere genel ve özel kanun hükümleri kapsamında yer alan tüm alanlarda imar planlarını yapmaya ve onaylamaya yetkili olan kurum veya kuruluşlardan görüş

²³¹ 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK, madde 1

²³² 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, madde 4

²³³ 3194 sayılı İmar Kanunu, madde 9

alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak her tür ve ölçekte plan, imar planı ile değişiklik ve revizyonları müellifi şehir plancısı olmak üzere Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yapılarak veya yaptırılarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak ve Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kesinleşir. İlgili kuruluşlar bu madde kapsamında yapılan planları devir tarihinden itibaren beş yıl süreyle değiştiremezler. Bu süre içerisinde imar planlarına ilişkin olarak, verilecek mahkeme kararlarının gereklerinin yerine getirilmesini teminen yapılacak imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemler Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre gerçekleştirilir. İlgili kuruluşlar görüşlerini onbeş gün içinde bildirirler. Bu madde kapsamında yapılan her ölçekteki plan ve imar planlarında 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 17 nci maddesinin (a) bendinin ikinci ve sekizinci paragrafındaki hükümler uygulanmaz. Özelleştirme sürecinde ihtiyaç duyulması halinde, bu planlara göre yapılacak imar uygulamasına ilişkin parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yapılır veya yaptırılır. Bu parselasyon planları Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca onaylanır. Bu planlara göre yapılacak yapılarda her türlü ruhsat ve diğer belgeler ile izinler, ilgili mevzuat çerçevesinde yetkili kurum ve kuruluşlarca verilir²³⁴

5.2.6. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı, kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir. Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde Bakanlıkça yapılacak alt yapı ve planlama işlemlerine esas olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarından istenilen bilgi, belge ve görüş üç ay içinde verilir.²³⁵

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri; tarihi ve kültürel değerlerin yoğun olarak yer aldığı ve/veya turizm potansiyelinin yüksek olduğu yöreleri korumak, kullanmak, sektörel kalkınmayı ve planlı gelişimi sağlamak amacıyla

²³⁴ 3194 sayılı İmar Kanunu, ek madde 3

²³⁵ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, madde 7

değerlendirmek üzere sınırları Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen bölgeleri ifade eder.²³⁶

Turizm merkezleri ise; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevki ve sınırları Bakanlığın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilan edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade eder.²³⁷

5.2.7. GAP İdaresi

Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, alt yapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak ve yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliğe sahip Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuştur. Bu teşkilatın görevlerini düzenleyen 388 sayılı KHK'nın 2. maddesine göre GAP İdaresi; bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulanmasını denetlemek ve takip etmek, bölgede sektörler arası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak ve yaptırmakla görevlidir. Anılan maddelerin incelenmesinden, GAP sınırları içinde kalmak koşuluyla, GAP İdaresinin bölge planlarını, nazım imar planı ve uygulama imar planını yapmak ve yaptırmak yetkisine sahip olduğu görülmektedir.

5.2.8. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü (TOKİ)

Arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek üzere tanzim alış ve satışı yapmak, konut sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 5273 sayılı Yasa ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü teşkilatı kaldırılarak bu teşkilata ait görevlerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca yürütülmesi kabul edilmiştir. 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'nun 2. maddesi gereği, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, yasa kapsamında

²³⁶ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, madde 3

²³⁷ 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, madde 3

sağladığı arazi ve arsaları olduğu gibi ya da planlayarak ihtiyaç sahiplerine satmaya, kiralamaya, trampaya, irtifak hakkı tesis etmeye yetkilidir.. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Arsa Ofisi Kanunu'nun amaçları çerçevesinde kullanacağı taşınmaz malların harita, imar, uygulama ve parselasyon planlarını yapar veya yaptırır. Planlar, İmar Kanunu hükümlerine göre işlem yapılarak onanır ve kesinleşir.

5.2.9. Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu

İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu arttıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla yürürlüğe sokulan 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun amaçları doğrultusunda Boğaziçi alanında yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu, imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Yasanın 7.maddesi uyarınca; Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi imar planlarının yapılmasını kararlaştırmak, imar planlarını ve diğer ilgili planları görüşmek ve kabul etmekle görevli ve yetkilidir.

5.2.10. Devlet Planlama Teşkilatı

Devlet planlama Teşkilatı, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını sağlamak üzere hazırlanıp yürürlüğe konulan ülke kalkınma planlarını, Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanlık ya da İlgili Bakanlık ile birlikte iş birliği içinde hazırlama görev ve yetkisin sahiptir. Yine Devlet Planlama Teşkilatı gerekli gördüğü hallerde bölge planlarını hazırlamak görev ve yetkisine de sahiptir.

6. İmar Planlarının Hukuki Sonuçları

İmar Kanunu'nun 3. maddesi uyarınca herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz. Bu denli bağlayıcılık gücüne sahip olan imar planları hem idare hem de yönetilenler açısından bazı hukuki sonuçlar doğurmaktadır.

6.1. İdare Açısından Doğan Hukuki Sonuçlar

İdare açısından imar planlarının onaylanmasının en önemli sonucu, bu idarelerin organlarının günlük işlem ve eylemlerinde bu planları bir ölçü, dayanak olarak kullanmak zorunda olmasıdır. İdare imar planına aykırı davranışta bulunamaz. Ayrıca idare, planların uygulanması için gerekli olan programları ve yönetmelikleri hazırlamak zorundadır.²³⁸

Bunlardan başka idare, İmar Kanunu'nun 8. maddesi uyarınca imar planlarının aleniyetini sağlamakla, imar planı ile ortaya konulan hükümlerin uygulanması, başka bir deyişle imar planı hükümlerine aykırı davranışları denetlemek ve gerektiğinde bu davranışları yaptırıma bağlamakla, zorunluluk ya da gereklilik bulunmadıkça plan hükümlerini değiştirmemekle, imar planları hükümlerine uygun olan talepleri yerine getirmekle (inşaat ruhsatı düzenlemek vs.) yükümlüdür.

6.2. Kişiler Açısından Doğan Hukuki Sonuçlar

Özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri, imar sınırları içinde gireceği her türlü imar ve yapı faaliyetlerinde imar plan ve imar programlarına uygun davranmak, her türlü yapı için ilgili idareden izin almak ve izin ilkelerine uygun olarak yapıyı tamamlamak zorundadırlar.²³⁹

Kişiler imar planının usulüne uygun olarak yürürlüğe girmesinden sonra, plan hükümlerinin uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler. Örneğin, kamu hizmetine ayrılan yerlerin amacına uygun olarak kullanımını, komşu parseldeki yapılaşmanın planla getirilen kararlara uygun olarak gerçekleştirilmesini ya da kendileri adına imar durum belgesi ve bu belge uyarınca inşaat ruhsatı düzenlenmesini talep edebilirler. Eğer plan hükümlerinin menfaatlerini olumsuz etkilediğini düşünmekteyseler, plana karşı itiraz etme, itirazın reddi halinde plana karşı dava açma ya da plan tadilatı talep etme hakları da bulunmaktadır.

²³⁸ Kalabalık, s.108

²³⁹ Kalabalık, s.109

İKİNCİ BÖLÜM

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İMAR PLANLARININ İPTALİ İSTEMLİ DAVALARDA İLK İNCELEME

1- Görev ve Yetki

1.1. İdari Yargıda Görev Kavramı

Hukuk dilinde görev deyimi, belli bir davaya hangi yargı yerinde bakılacağını anlatmak üzere kullanılır. Uyuşmazlık konusu itibariyle davanın hangi yargı düzeninde ve o düzen içinde yer alan mahkemelerden hangisinde görüleceği görev kurallarıyla belirlenir. Görevli yargı yeri denilince de konu yönünden o davaya bakmaya izinli olan mahkeme anlaşılır.²⁴⁰ Buna karşılık görev kavramının, sadece aynı yargı düzeni içinde yer alan ilk derece yargı yerlerinden hangisinin bakacağını düzenleyen kurallar olduğu,²⁴¹ bir davaya hangi yargı kolundaki mahkeme tarafından bakılacağı hususunun görev değil, yargı yolu ilişkisi²⁴² olduğu da ileri sürülmektedir. Ancak, 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin bu yönde bir ayırım yapmadığı, hem farklı yargı düzenindeki yargı mercileri hem de aynı yargı düzeni içindeki yargı mercileri arasındaki ilişkiyi görev ilişkisi olarak kabul ettiği görülmektedir.

İdari yargı düzenimizde, yüksek mahkeme olarak Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak da idare ve vergi mahkemeleri düzenlenmiştir. Bu mahkemelerin görev konuları 2575, 2576 ve 2577 sayılı kanunlarla düzenlenmiştir. Görev bakımından idare mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir.²⁴³ 2709 sayılı Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi olmak üzere altı yüksek yargı kuruluşuna yer verilmiştir. Anayasa'da gösterilen bu yüksek mahkemelerin her biri aynı zamanda ayrı bir yargı düzenini ifade etmektedir.

²⁴⁰ Yenice, Esin, s.264

²⁴¹ Gözübüyük, Tan, s.775

²⁴² Kuru, Arslan, Yılmaz, s.128

²⁴³ Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2012) s. 216

Anayasa'nın 142. maddesinde yer alan “mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir” hükmü gereği, yargı yerlerin konu itibariyle hangi davalara bakacağını kanunla düzenlenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. İdari yargı düzeninin görevli olduğu uyuşmazlık konuları da yasal düzenlemelerle belirlenmiş bulunmaktadır. 2575 , 2576 ve 2577 sayılı Yasa'lar genel itibariyle idari yargı düzeninin görevli olduğu konuları belirlemiş bulunmaktadır. Anılan yasalar dışında idari yargının görevli olduğu uyuşmazlık konularına yer veren yasal düzenlemeler de bulunmaktadır.²⁴⁴

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı başlıklı 2. maddesinde; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar, idari dava türleri olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

İdari yargı düzeninin görev alanının belirlenmesinde 2. maddede sayılan idari dava türleri belirleyici bir rol oynamaktadır. Buna göre idari yargı düzeninin görev alanını belirleyen temel kavramlar; idari işlem, idari eylem ve idari sözleşme kavramlarıdır. Burada konumuzla sınırlı olarak sadece idari işlem kavramı üzerinde durulacaktır.

İdari işlemlerden kaynaklanan iptal ve tazminat davalarının özel kanunlarda aksine hüküm olmadıkça idari yargı yerlerinde görüleceği bilinmektedir. Bu yönden herhangi bir tereddüte yer yoktur. Konunun güçlüğü, daha çok idari işlemlerin neler olduğunun saptanması noktasında toplanmaktadır. İdarece tesis edilen işlemlerin (karar ve muamelelerin) tümü idari nitelikte değildir. Bunlar arasında özel kişilerin yaptığı işlemlerden farksız olanları da vardır. Ve bu durum, idarenin hem kamu hukuku hem de özel hukuk alanında faaliyet gösteren bir varlık olmasının doğal sonucudur.²⁴⁵

²⁴⁴ 5510 sayılı Yasa, madde 102, 2872 sayılı Yasa, madde 25, vd.

²⁴⁵ Yenice, Esin, s.386

İdarenin işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda hangi yargı yerinin görevli olduğunun ortaya çıkarılması da bu işlemlerden hangilerinin idari işlem hangilerinin özel işlem olduğunun belirlenmesine bağlıdır.

Bir kamu kurumu tarafından, bir kamu hizmetine ilişkin olarak, kamu hukuku kurallarına göre tek yanlı olarak yapılan ve hukuki sonuçlar doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler, idari işlem; buna karşın, idarenin özel hukuk alanına giren faaliyetlerine ilişkin olarak gerek konu, gerek yapılış ve gerekse doğuracağı sonuçlar itibarıyla tamamen özel hukuk kurallarına göre yaptığı işlemler ise, özel işlem olarak tanımlanır.²⁴⁵

Yukarıda yer verilen tanımdan da anlaşılacağı üzere, idari işlemin özellikleri; idari işlemler, genel bir deyimle idare denilen kamu kurum ve kuruluşları tarafından ve bunların bünyelerinde yer alan makam ve mercilerce tesis edilirler. Bundan dolayı organik yönden idaridirler. Kamu kurum ve kuruluşlarının yasalarla belirlenen idari görevlerine ilişkin oldukları için de fonksiyonel (işlevsel) yönden idari sayılırlar. Ayrıca tesis edilmelerinden önce karşı tarafın (ilgili kişi veya kuruluşun) rızasını almak gerekmez. Kamu gücüne dayanılarak oluşturulan tek yanlı tasarruflardır. Yürütülmeleri (icra edilmeleri) konusunda da başka makam, merci veya kişilerin muvafakatına gerek yoktur. Doğrudan uygulanabilir olma (icrailik) nitelikleri buradan gelir. Öte yandan tüm hukuki tasarruflar gibi bunlar da başkalarının hukuki durumunu etkileyen hüküm ve sonuçlar doğurur.²⁴⁶ İdari işlemler, ancak kamu yararı için tesis edilebilen işlemlerdir. İdari işlemlerin içerikleri önceden düzenlenmiş kurallara bağlıdır. İdari işlemler, yasal bir dayanağa bağlı olma zorunluluğundadır. İdari işlemler, idari fonksiyonun yerine getirilebilmesi için idarenin sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklar (kamu gücü) kullanılarak tesis edilirler.

İdari işlemlerin bu özelliklerinin yanında bir işlemin idari işlem olup olmadığının tespiti için bazı kriterler geliştirilmiştir. Bunların ilki; Kamu hukuku (kamu kanunu) kriteridir. Buna göre; Devlet organlarının ve kamu tüzel kişilerinin kuruluş ve görevlerini belirleyen, bunların birbirleriyle ve yönetilenlerle ilişkilerini düzenleyen yazılı kurallar kamu kanunlarını oluşturur. Uyuşmazlık mahkemesi ve

²⁴⁵ Karavelioğlu, s.850

²⁴⁶ Yenice, Esin, s.387

Danıştay, idarenin kamu kanunlarına veya bunlara bağlı düzenleyici tasarruflara dayanarak tesis ettiği işlemleri idari işlem olarak görmektedir.²⁴⁷ Yine bu kriter uyarınca, idarelerin kamu hizmetlerinin ihdas ve yürütülmesine ilişkin olarak yaptığı işlemler, kamu hukukuna dayanılarak tesis edilen işlemler olup, bu işlemlerle idare ile idare edilenler arasında bir kamu hukuku ilişkisi doğar. Bu ilişkiyi doğuran işlemlerden doğan uyuşmazlıklar da idari yargı düzeninde görülür.²⁴⁸

Diğer kriter ise; kamu hizmeti kriteridir. Buna göre; kamu hizmeti deyimi, kamusal gereksinimleri (ihtiyaçları) karşılamak üzere, idarenin yönetimi ya da yakın gözetimi altında yapılan ve amacı da kamu yararı olan faaliyetleri anlatır. Bu tür faaliyetlerin düzenlenmesi veya yürütülmesi amacıyla tesis edilen işlemler, uygulamada idari işlem sayılmaktadır.²⁴⁹

İşte anılan özelliklere sahip olan ve belirlenen kriterlere uyan idarenin işlemleri, idari işlemleri oluşturmakta olup, idari işlemlerin yargısal denetimi de yasalarda aksine bir hüküm bulunmadıkça, idari yargı mercilerince yerine getirilmektedir.

Türk idari yargı düzeni, sivil ve askeri idari yargı yerlerinden oluşmaktadır. Sivil idari yargı mercileri Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinden oluşurken, askeri idari yargı mercii Askeri Yüksek İdare Mahkemesinden oluşmaktadır.

Danıştay bir yandan, genel görevli (temyiz yeri) diğer yandan da özel görevli (ilk derece) mahkemesi olarak görev yapmaktadır.²⁵⁰ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ise; askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı denetimini yerine getiren özel görevli bir yüksek mahkemedir.

Danıştay'ın görevleri esas itibariyle 2709 sayılı Anayasa'nın 155. maddesi ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23 ve 24. maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır.

²⁴⁷ Yenice, Esin, s.388

²⁴⁸ Karavelioğlu, s.856

²⁴⁹ Yenice, Esin, s.394

²⁵⁰ Gözübüyük, Tan, s.56

Anayasa'nın 155. maddesine göre Danıştay'ın görevleri; idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23. maddesine göre Danıştayın görevleri; idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerinden verilen kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini incelemek ve karara bağlamak, 2575 sayılı Kanun'un 24. maddesinde yazılı davaları ilk ve son derece mahkemesi olarak karara bağlamak, Başbakanlık veya Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarı ve teklifleri hakkında görüş bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek ve kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında düşünce bildirmek, Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlık tarafından gönderilen işler hakkında görüş bildirmek, son olarak da kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesi uyarınca ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevleri; a) Bakanlar Kurulu kararlarına, b) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, c) Bakanlıkların düzenleyici işlemleriyle kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, d) Danıştay idari dairelerince veya idari işler kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan işlem ve eylemlere, e) birden çok idare veya vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, f) Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar. Danıştay ayrıca, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.

İdari yargıdaki genel görevli olan idare mahkemelerinin görevleri ise 2576 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre idare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derece Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki; a) iptal davalarını, b) tam yargı davalarını, c) tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, d) diğer kanunlarla verilen işleri çözümler, ayrıca özel kanunlarında Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve 2577 sayılı Kanun ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler.

İdari yargıdaki özel görevli mahkeme olan vergi mahkemelerinin görevleri de 2576 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre vergi mahkemeleri; Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, bu konularla ilgili 6183 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

Bir yargı düzeninin ya da bir yargı düzeni içinde yer alan yargı mercilerinin görevli olup olmadıklarının tespiti kamu düzeni ile ilgilidir. Bu nedenle, yargı yerleri görevinde olmayan bir uyuşmazlığa bakamayacağı gibi kendi görev alanı içinde bulunan bir uyuşmazlığa bakmaktan da kaçınmaz. Göreve ilişkin bu husus aynı zamanda doğal yargıç ilkesinin de bir gereğidir. Mahkeme önündeki uyuşmazlık hakkında görevli olup olmadığını yargılamanın her aşamasında re'sen incelemekle yükümlüdür. Taraflar, aralarında yapacakları bir sözleşme ile görevli yargı yerini belirleyemezler. Kanunlarla görevli olduğu belirlenen bir yargı yerini görevsiz kılamazlar. Bu konuda yapılacak sözleşmeler geçersizdir. Yine, yargı yerlerinin görevini düzenleyen yasa hükümlerinde değişiklik yapılması durumunda, bu değişiklikler hemen uygulama alanı bulur ve yürürlük tarihinden sonra açılacak davalar, kanun ile görevli kılınan yeni yargı yerinde açılır. Göreve ilişkin yasal değişiklikler geçmişe de etkili olup, yasa ile aksine bir hüküm getirilmediği sürece, davanın açıldığı anda görevli olan mahkeme yasa değişikliği ile görevsiz mahkeme durumuna düşer ve yürümekte olan davanın görümünde artık görevli olmadığından görev ret kararı vermekle yükümlü olur.

Görev kavramına ilişkin bu açıklamalardan sonra imar planlarına ilişkin açılacak davalarda görevli yargı yerinin belirlenmesinin incelenmesine geçebiliriz.

Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde imar planları bir belge olarak nitelendirilmiş olup, buna göre imar planları, idari bir işlem olarak karşımıza çıkmaktadır. Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olan imar planları, tek yanlı, icrai, yapıcı, genel düzenleyici şart idari işlemlerdir.

İdari işlem niteliğinde bulunan imar planlarından kaynaklanan hukuki uyumsuzlukların görüm ve çözümünde idari yargı mercileri görevli bulunmaktadır. Bu konuda ne doktrinde ne de uygulamada herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. İdari yargı düzeni içinde de anılan davalara esas itibariyle idari yargı düzeninde genel görevli mahkeme niteliğinde olan idare mahkemelerinde bakılmaktadır. Buna karşılık, yasalarla öngörülen bazı ayırık durumlarda imar planlarına karşı açılacak davalara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay bakmaktadır.

İmar planları, genel nitelikli, kişilik dışı ve objektif nitelikli olmaları ve kural koymaları nedeniyle düzenleyici idari işlem niteliğine sahip bulunmaktadır. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde de Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davalarda Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu hükme bağlanmıştır.

Yukarıda imar planlarını yapmaya yetkili merciler incelenirken, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığının imar planı yapma yetkisinin varlığından bahsedilmiştir. İşte imar planı yapmaya yetkili olan bu bakanlıklarca yapılan imar planlarına karşı açılan davalara ilk derece mahkemesi olarak bakmak görevi Danıştay'a aittir..²⁵¹

²⁵¹ Danıştay 6. Dairesi, 11.02.1999 tarih ve E: 1998/1618, K:1999/765 sayılı kararında;

Danıştay bir kararında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca re'sen onaylanan uygulama imar planı değişikliğine karşı açılan davanın görüm ve çözümünde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevli olduğuna hükmetmiştir.²⁵²

Danıştay Turizmi Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca Turizm Bakanlığınca onaylanan imar planlarına karşı açılacak davaların da ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda görüleceğine hükmetmiş bulunmaktadır.²⁵³

“Dava, İzmir İli, Aliağı İlçesi, Çakmaklı Köyü, Horozgediği Körgezinde “Sanayi Limanı ve İskeleleri” inşaatı yapılması için hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 3621 sayılı Kıy Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca onanmasına ilişkin 24.06.1994 günlü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılmış, İdare mahkemesince, ... iskele için hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 3621 sayılı Yasa'nın 7. maddesi hükmüne uygun olarak, İzmir Valiliği (Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü), Çevre Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Bakanlığa bağlı Genel müdürlüklerin ve konu ile ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmak suretiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca plan dip notları konulmak suretiyle onaylandığı anlaşıldığından dava konusu işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacılar tarafından temyiz edilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinin 1/d bendinde; Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da çözümleneceği hükme bağlanmıştır. Dosyanın incelenmesinden, İli, Aliağı İlçesi, Çakmaklı Köyü, Horozgediği Körgezinde “Sanayi Limanı ve İskeleleri” inşaatı yapılması için hazırlanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 3621 sayılı Kıy Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca 24.06.1994 günlü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işlemi ile onaylandığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davanın görüm ve çözümünün Danıştay'ın görev alanı içerisine girdiğinden, idare mahkemesince bu plana karşı açılan davanın 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 3622 sayılı Yasa ile değişik 1/a fıkrası uyarınca görev yönünden reddedilerek dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekirken esas hakkında karar verilmesinde mevzuata uyarlık görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

²⁵² Danıştay 6. Dairesi, 05.11.1999 tarih ve E: 1998/5159, K:1999/5273 sayılı kararında;

“Dava, >Ankara İli, Dikmen, ... ada, ... sayılı parselin cami ve müştemilat alanı olarak belirlenmesine ilişkin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından re'sen onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi ve 30303 sayılı Kanun uyarınca uygulama imar planı yapma ve onaylama yetkisinin ilçe belediyesine ait olduğu, 3194 sayılı Yasa'nın 9.maddesinde istisna olarak Bakanlığın hangi hallerde re'sen imar planı yapabileceği ve onaylayabileceğinin belirtildiği, uyumsuzluğa konu plan değişikliğinin ise bu kapsamda olmadığı gerekçesiyle hukuka aykırı olarak tesis edilen dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş, bu karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinin 1/d bendinde; Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılacak iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da çözümleneceği hükme bağlanmıştır.

Dosyanın incelenmesinden, Ankara İli, Dikmen, ... ada, ... sayılı parselin camii ve müştemilat alanı olarak belirlenmesine ilişkin 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin 3194 sayılı Kanun'un 9. maddesi uyarınca ... günlü Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işlemiyle onaylandığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davanın görüm ve çözümünün Danıştay'ın görev alanı içerisine girdiğinden idare mahkemesince bu plana karşı açılan davanın 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 3622 sayılı Yasa ile değişik 1/a fıkrası uyarınca görev yönünden reddedilerek dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekirken esas hakkında karar verilmesinde mevzuata uyarlık görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

²⁵³ Danıştay 6. Dairesi, 20.06.2000 tarih ve E: 1999/2460, K:2000/4123 sayılı kararında;

Danıştay Kanunu'nun 24/1-a maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalara ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılmaktadır. Bu kapsamda, 14.03.2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20.01.2000 günlü 2000/196 sayılı Bakanlar Kurulu kararı eki krokide belirtilen yerin "Bursa Uludağ Kış Sporları Turizm Merkezi" olarak ilanına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmüştür.²⁵⁴ Yine, 11.01.1998 tarih ve 23227 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 06.01.1998 tarih ve 1998/10496 sayılı Bakanlar Kurulu kararı eki listede yer alan İstanbul İli, Beşiktaş İlçesi, Atikalipaşa Yalısının Turizm Merkezi ilanına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava da ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmüştür.²⁵⁵

İmar planlarına karşı açılacak davalarda, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu bir başka düzenleme 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 5398 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle değişik 27/a maddesinde bulunmaktadır. Anılan maddede, özelleştirme uygulamalarına ilişkin davaların, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği kurala bağlanmış bulunmaktadır.

Bilindiği gibi, Belediye hudutları ve mücavir alan içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, (belediye) alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar

"Dava, Çavuşköy Beldesi, Üçlük Mevkii, ... parsel sayılı davacıya ait taşınmazı da kapsayan alanda 3194 sayılı Yasa'nın 18. maddesi uyarınca parselasyon yapılmasına ilişkin işlem ile dayanağı 1/1000 ölçekli Adrasan Uygulama İmar Planının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince, mahallinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi neticesinde düzenlenen rapor ile dosyadaki bilgi ve belgelerin birlikte değerlendirilmesinden, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu anlaşılan imar planı ve bu plan ile 3194 sayılı Yasa'nın 18. maddesi ve Uygulama Yönetmeliğinde belirlenen usul ve esaslara göre tesis edilen parselasyon işleminde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/1-d maddesinde; Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine ile kamu kurum ve kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da çözümleneceği hükme bağlanmıştır.

Dosyanın incelenmesinden, düzenleyici işlem niteliğinde olan dava konusu 1/1000 ölçekli Adrasan Uygulama İmar Planının 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi uyarınca Turizm Bakanlığınca onaylandığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, 2575 sayılı Yasa'nın 24/1. maddesi uyarınca görüş ve çözümü Danıştay'ın görev alanına giren davanın görev yönünden reddedilerek dosyanın Danıştay'a gönderilmesi gerekirken, idare mahkemesince esas hakkında karar verilmesinde isabet görülmemiştir." yayınlanmamıştır.

²⁵⁴ Danıştay 6. Dairesi, 25.04.2002 tarih ve E:2000/2435, K:2002/2504 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

²⁵⁵ Danıştay 6. Dairesi, 24.11.1999 tarih ve E:1998/1451, K:1999/5992 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girerler. Bu hükme göre; Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanan imar planlarının da görüm ve çözümü ilk derece mahkemesi olarak Danıştaya ait bulunmaktadır.²⁵⁶

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından onaylanan ve Valilik İl İdare Kurulu kararıyla yürürlüğe giren organize sanayi bölgesine ait nazım imar planı ve uygulama imar planı ile bu planlara karşı yapılan itirazın reddine dair işlemlerin iptali istemiyle doğrudan Danıştay'da açılan davada, her ne kadar planlar Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca onaylansa da Valilik İl İdare Kurulu kararıyla yürürlüğe girdiğinden bu davaların 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesinde sayılan ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevine giren davalardan olmadığı gerekçesiyle Danıştay, görev ret kararı vererek dosyayı görevli ve yetkili idare mahkemesine göndermiştir.²⁵⁷

İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu arttıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla yürürlüğe sokulan 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nu kapsamında yürürlüğe girecek olan imar planları ve plan değişiklikleri Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun onayıyla yürürlüğe girdiğinden, anılan plan ve

²⁵⁶ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 19.11.2008 tarih ve E:2008/1853, K:2008/1807 sayılı kararında; “Davacı, İstanbul İli, Şişli İlçesi, Dikilitaş Mahallesi, ... ada, ... sayılı parselin Özel Koşullu Ticaret alanı olarak belirlenmesine ilişkin Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun ... tarih ve .. sayılı kararı ile onanan 1/5000 ölçekli nazım imar planının ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptalini istemektedir.

Karar veren İstanbul 1. İdare Mahkemesince dava konusu işlemin iptali yolunda verilen 31.01.2007 tarih ve E:2005/1416, K:2007/126 sayılı kararımızın Danıştay 6. Dairesi tarafından verilen 11.03.2008 tarih ve E:2007/7876, K:2008/1684 sayılı kararı ile bozularak dosyanın mahkememize gönderilmesi üzerine bozma kararına uyularak işin gereği görüldü:

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 5398 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle değişik 27/a maddesinde, özelleştirme uygulamalarına ilişkin davaların, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği kurala bağlanmış ve bu değişiklik 5398 sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlandığı 21.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu durumda, 4046 sayılı Kanun'un 27. maddesinde belirtilen değişikliğin 21.07.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi karşısında, özelleştirme uygulamasına yönelik olduğu anlaşılan bu davanın görüm ve çözümü, Danıştay'ın görev alanında bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davanın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca görev yönünden reddine, dosyanın uyuşmazlığı çözmekle görevli Danıştay Başkanlığı'na gönderilmesine” yayınlanmamıştır.

²⁵⁷ Danıştay 6. Dairesi, 20.06.2005 tarih ve E:2005/3166, K:2005/3702 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

Danıştay 6. Dairesi, 06.02.2007 tarih ve E:2007/279, K:2007/550 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

plan değişikliklerine karşı açılacak olan davaların da ilk Derece Mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi gerektiği kanaatindeyiz. Bu konuda 2960 sayılı Yasa'da açık bir hüküm olmamakla birlikte, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun yapısı dikkate alındığında 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesinin buna müsaade ettiği kanısındayız. Ancak bu konunun uygulanmasına ilişkin emsal teşkil edebilecek herhangi bir yargı kararına rastlanılmamıştır.

Bölge planları ve çevre düzeni planları gerek ölçek gerekse kapladıkları alan bakımından birden fazla ili içine alacak şekilde hazırlanabilme potansiyeli taşıyan planlardır. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevlerini belirleyen 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesi, birden fazla idare mahkemesinin yetkisine giren davaların, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın görevine girdiği hükmünü içermektedir. İşte birden fazla idare mahkemesinin yargı çevresini etkileyen üst ölçekli bir plana karşı açılacak davada da Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevli bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, imar planlarına karşı açılacak davalarda görev uyuşmazlığı, ilk derece mahkemesi olarak faaliyette bulunan genel görevli idare mahkemeleri ile Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla hareket ettiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. İmar planlarına karşı açılacak davalarda Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak görevli olduğu durumlar, 2575 sayılı Yasa'nın 24. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu kararı ve Bakanlıkların düzenleyici işlemleri olarak karşımıza çıkan imar planları ile 4046 sayılı Yasa'da olduğu gibi özel düzenleme bulunan durumlarda geçerlidir. Bunun dışında imar planlarının iptali istemli davalarda genel görevli mahkeme idare mahkemeleridir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesine göre idari yargı düzeninin görevli olduğu konularda görevli olmayan idari yargı yerine açılan davalarda, mahkeme davanın görev yönünden reddine ve dosyanın görevli idari yargı merciine gönderilmesine karar verecektir. Yukarıda da aktarıldığı gibi imar planlarına karşı açılan davalarda görev uyuşmazlığı ancak idare mahkemeleri ile ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay arasında çıkabileceğinden, kendini görevli görmeyen Danıřtay²⁵⁸ ya da idare mahkemesi dosyanın görevli idari yargı yerine gönderilmesi

²⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi, 16.07.2010 tarih ve E:2010/7415, K:2010/804 sayılı kararı,

“2575 sayılı Danıştay Kanununun 24.maddesinde belirtilen iptal davalarının Danıştay'da ilk derece mahkemesi olarak çözümleneceği, 2576 sayılı Kanunun 5.maddesinde de İdare

kararı verecektir. Aynı maddenin 4. fıkrası uyarınca idari yargı düzeninin görevli olduğu konularda verilecek olan görev ret kararlarına karşı kanun yollarına başvurulamayacaktır. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay ile yerel mahkeme olan idare mahkemesi arasında çıkan görev uyuşmazlığında ise; 2577 sayılı Yasa'nın 43. maddesi uyarınca Danıştayın göreve ilişkin kararları kesin olduğundan mahkemenin ısrar etme olanağı bulunmamaktadır.

1.2. İdari Yargıda Yetki Kavramı

Yargılama hukukunda yetki sözcüğü, bir mahkemenin belli bir coğrafi alan içerisinde bakabileceği davaları belirtmek; başka bir açıdan da, bir davanın, hangi coğrafi alanda kurulu mahkemece bakılacağını göstermek amacıyla kullanılır ve yer itibariyle görev olarak da adlandırılır. Söz konusu coğrafi alana, yargı çevresi de denilir.²⁵⁹

Her mahkemenin yargı çevresi belli bir coğrafi bölge ile sınırlıdır. Bu yargı çevresinin sınırları idari teşkilat sınırlarına göre belirlenir. Bir idare mahkemesinin yargı çevresi, bulunduğu ilin ve varsa kendine bağlı olan diğer illerin idari sınırları içinde kalan bölgedir. 2576 sayılı Kanuna göre, idare mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevresi tespit olunur. Bu hükme göre, bir idare mahkemesi kurulurken, o mahkemenin aynı zamanda yargı çevresinin de belirlenmesinin zorunlu olduğudur. Ancak değişen koşullarda mahkemelerin yargı çevrelerinin de değiştirilmesi ihtiyacı

Mahkemelerinin, Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki davalara bakacağı hükme bağlanmıştır.

2577 sayılı Yasanın 34. maddesinde ise imar, 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 mahkemenin taşınmaz malların bulunduğu yerdeki idare mahkemesi olduğu belirtilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 24.maddesine göre, Bakanlıkların düzenleyici işlemleri (bu kapsamda bakanlıklarca yapılan imar planları) ile Kamu Kuruluşları veya Kamu Kurumu niteliğindeki meslek Kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin iptali istemiyle açılan davaların ilk derece mahkemesi olarak görülme yeri Danıştaydır.

Ancak, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nca 15.6.2009 gününde onaylanarak, 17.7.2009 gününde askıya çıkarılan uyuşmazlık konusu 1/100.000 ölçekli İstanbul İl Çevre Düzeni planının iptali istemiyle açılan davada, 2577 sayılı Kanunun 34.maddesine göre taşınmazın bulunduğu yer İdare Mahkemesi görevli ve yetkilidir.

Açıklanan nedenlerle, dosyanın İstanbul İdare Mahkemesine gönderilmesine” yayınlanmamıştır.

²⁵⁹ Candan, s.873

ortaya çıkabilir. Bu durumda, mahkemelerin yargı çevresi Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca değiştirilebilir.

Yetki kuralları, esas itibariyle aynı yargı düzeni içinde ve aynı derecede bulunan mahkemeler arasında söz konusudur. Yukarıda da değinildiği gibi ülkemizde sivil idari yargı, Danıştay, bölge idare mahkemesi, idare mahkemesi ve vergi mahkemelerinden oluşmaktadır. Bizim sistemimizde bölge idare mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak bakmakla görevli olduğu herhangi bir dava bulunmamaktadır. Bundan dolayı herhangi bir idari yargı yeriyle arasında yetki uyuşmazlığı çıkması olası değildir. Ancak ülkemizde birden fazla (29 tane) bölge idare mahkemesi bulunmaktadır. İdari usule ilişkin mevzuatta, bölge idare mahkemeleri arasındaki ilişkinin ne olduğu (bir görev ilişkisi mi bir yetki ilişkisi mi) düzenlenmiş değildir. Yetkinin kamu düzeninden olması ve Anayasaya göre de mahkemelerin görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenme zorunluluğu bulunması karşısında, bu hususun düzenlenmemiş olması, bu konuda bir boşluk olduğundan ziyade bölge idare mahkemelerinin yetki uyuşmazlıklarının dışında tutulmak istenmesinden doğmuş olabileceğini akla getirmektedir. Esasen kanun koyucu yetki uyuşmazlıklarını, ilk derece mahkemeleri arasındaki ilişkilere yönelik düzenlemiş bulunmaktadır. İdari yargılama usulü sistemimizde, idare mahkemesi ile Danıştay, idare mahkemesi ile vergi mahkemesi arasındaki ilişkiler de bir görev ilişkisi olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu yargı yerleri arasında da bir yetki uyuşmazlığının çıkması olası değildir. Sonuç olarak idari yargı yerlerinde ancak idare mahkemesi ile idare mahkemesi ya da vergi mahkemesi ile vergi mahkemesi arasında yetki uyuşmazlığı çıkması mümkündür.

Yetki sorununun ortaya çıkabilmesi için aynı tür mahkemeden, ülkede birden çok mahkemenin bulunması gerekir. İdari yargıda yetki, kamu düzeni ile ilgilidir, taraflar anlaşma yoluyla yetkili mahkemeyi belirleyemezler. Yetkisizlik itirazı taraflarca ileri sürülmesi bile mahkemece kendiliğinden dikkate alınır. Anayasa'nın 142. maddesinde, mahkemelerin yetkilerinin, görev konusunda olduğu gibi kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Yetkinin kanunla belirlenmesi, bir Anayasa ilkesi olan tabi hakim ilkesinin bir sonucudur. Görevli ve yetkili mahkemenin daha önceden

bilinmesi, ilgilinin yasada gösterilen bir mahkeme önünde davasının görülmesi anlamındadır.²⁶⁰

İdari davalarda yetki, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 32 ile 37. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Davanın açıldığı idari yargı yerinin yetkisine girip girmediği, bu maddelerde yer alan kurallara göre belirlenir.²⁶¹ Yetki kuralları, bütün davalar ve bazı davalar için olmak üzere ikiye ayrılır. Bunlardan kural olarak bütün davalar için uygulanan yetki kurallarına, genel yetki kuralı, bazı dava veya dava çeşitleri için kabul edilen istisnai nitelikteki yetki kurallarına (genel olmayıp, yalnız belirli durumlara ilişkin oldukları için) özel yetki kuralları denir.²⁶² Anılan maddelerde de idari yargıda yetki kuralları genel yetki ve özel yetki kuralları olmak üzere ikiye ayrılmış bulunmaktadır. Hukuk muhakemelerinin aksine, idari yargıda özel yetki kurallarının uygulama alanı bulunduğu durumlarda, genel yetki kuralı uygulanamaz, başka bir ifadeyle, idari yargıda özel yetki kuralları genel yetki kurallarının uygulanmasına engel teşkil eder. Dolayısıyla, idari yargıdaki özel yetki kuralları, kesin nitelikte yetki kuralları olup, hem mahkeme hem de tarafları bağlayıcı niteliktedir.

İdari davalarda genel yetki, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 32. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Anılan maddeye göre; göreve ilişkin hükümler saklı kalmak şartıyla İdari Yargılama Usulü Kanununda 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 mahkemesidir.

Maddeden de anlaşılacağı üzere genel yetki hükümleri ancak, İdari Yargılama Usulü Kanununda veya özel kanunlarda yetkili idare mahkemesinin gösterilmemiş olması halinde uygulama alanı bulabilir. Özel yetki kuralının varlığı halinde artık genel yetki kuralları uygulanamaz. Maddeden çıkan başka bir anlam, genel yetki kurallarının ancak idari işlem ya da idari sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıkların varlığı halinde söz konusu olabilmesidir. İdari eylemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda genel yetki kuralları uygulama alanı bulamayacaktır.

²⁶⁰ Gözübüyük, Tan, s.794

²⁶¹ Candan, s.873

²⁶² Kuru, Arslan, Yılmaz, s.165

Maddede sözü edilen, idari işlemi veya idari sözleşmeyi yapan idari merciden kasıt, kamu hizmetini yürüten ve kamu gücü kullanarak, idari işlem yapan veya idari sözleşmeye taraf olan idari makamdır. Bu idari makam, idari davaya taraf olabilme (hasım – davalı olabilme) ehliyetine göre belirlenir. Başka anlatımla; yetkili idare mahkemesinin belirlenmesinde ölçüt olarak alınan idari merci, idari işlemin idari davaya konu edilmesi veya idari sözleşmeden doğan uyuşmazlık dolayısıyla idari dava açılması halinde, bu davada hasım olması gereken idari makamdır. Bu idari makam, hangi idare mahkemesinin yargı çevresinde bulunuyorsa, dava o idare mahkemesinin yetkisine girer.²⁶³

İdari Yargılama usulü Kanununun 32. maddesinde düzenlenen genel yetki kuralının yanında 33. maddesinde kamu görevlileri ile ilgili davalarda, 34. maddesinde taşınmaz mallara ve kamu idarelerine ilişkin davalarda, 35. maddesinde taşınır mallara ilişkin davalarda, 36. maddesinde tam yargı davalarında ve 37. maddesinde vergi uyuşmazlıklarında olmak üzere özel yetki kuralları öngörmüştür. Biz burada, konumuzla ilgili olması nedeniyle yalnızca taşınmaz mallara ilişkin özel yetki kurallarını inceleme konusu yapacağız.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 34. maddesinde, taşınmaz mallara ilişkin olarak özel yetki kuralları öngörülmüş bulunmaktadır. Buna göre; imar, 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.

Taşınmazın bulunduğu yer deyimini, taşınmazın Türkiye idari taksimatı sonucu belirlenen idari birimin sınırları içinde olma halini ifade eder; taşınmazın tapuya geçtiği (yazıldığı) yeri göstermez.²⁶⁴ Madde, taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın hangi konulara ilişkin olabileceğini bazı örnekler vererek belirtmektedir. Bunlar; imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi konulardır. Ancak, (gibi) sözcüğü hükmün sınırlayıcı nitelikte olmadığını, taşınmaz mallarla ilgili benzer nitelikteki mevzuatın da buraya girdiğini ortaya koymaktadır. Yeter ki bu mevzuatın

²⁶³ Candan, s.875

²⁶⁴ Karavelioğlu, s.1466

uygulanmasından çıkan uyuşmazlık idare mahkemelerinin görevine giren nitelikte bulunsun.²⁶⁵

Maddede geçen, bunlara bağlı her türlü haklara ilişkin idari davalar deyimi, taşınmaz mallara ilişkin mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan iptal ve tam yargı davalarını da içine almaktadır. Dolayısıyla buradaki özel yetki kuralı, genel yetki kuralının aksine tam yargı davalarına ilişkin de bir düzenleme içermektedir.

Yetki kavramına ilişkin bu açıklamalardan sonra imar planlarına ilişkin açılacak davalarda yetkili yargı yerinin belirlenmesinin incelenmesine geçebiliriz.

Esasen imar planlarını yapma yetkisine sahip olan belediyeler, ancak belediye sınırları ve mücavir alanlarında, valilikler ise belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kalan buna karşılık il idari sınırları içinde bulunan yerlerde bu yetkilerini kullanabileceklerinden, imar planlarına karşı açılacak davalarda genel yetki kuralı ile 34. maddede düzenlenen özel yetki kuralının örtüştüğü görülmektedir.

Farklılık, belediye ve valilikler dışında plan yapma yetkisine sahip olan idarelerce yapılan imar planlarında ortaya çıkmaktadır. İmar planlarının yapımında genel yetkiye sahip olan belediyeler ve valilikler dışında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Başbakanlık Özel Çevre Kurulu, GAP İdaresi, Başbakanlık Özelleştirme Yüksek Kurulu ve TOKİ gibi kamu kurumlarının da imar planı yapma yetkisinin varlığından söz etmiştik. Anılan kamu kurumlarının hemen hepsinin merkezi Ankara'da bulunmaktadır. Genel yetki kuralının işletilmesi halinde bu kurumlarca yapılacak olan imar planlarına karşı Ankara İdare Mahkemelerinde dava açılması gerekecekti. Oysa Yasa'nın 34. maddesiyle, imar hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıkların taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesinin yetkisine girdiği hükme bağlanmıştır.

Belediyeler ve valilikler dışında plan yapma yetkisine sahip olan kamu kurumlarının yaptığı planlar nedeniyle ortaya çıkan uyuşmazlık her zaman yetki uyuşmazlığı olarak karşımıza çıkmamaktadır. Yukarıda görev konusu işlenirken bahsedildiği gibi, Bakanlar Kurulu kararlarına ve Bakanlıkların düzenleyici işlemlerine karşı açılacak davalarla, 4046 sayılı Yasa uyarınca Başbakanlık Özelleştirme Yüksek Kurulunca yapılan planlara karşı açılacak davalarda, yasa

²⁶⁵ Yenice, Esin, s.656

koyucu açıkça Danıştay'ı ilk derece mahkemesi olarak görevli mahkeme olarak belirlediğinden ve görev konusu yetki konusundan önce geldiğinden burada yetki uyuşmazlığı değil görev uyuşmazlığı gündeme gelecektir.

Yasanın açık hükmü ile Danıştay'ın görevli olarak belirlendiği plan uyuşmazlıkları hariç, taşınmazın bulunduğu yerden başka bir yerde bulunan kamu idarelerince yapılan planlara karşı açılacak davalarda yetkili mahkeme Yasa'nın 34. maddesi uyarınca taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi olacaktır.²⁶⁶

Uygulamada mahkemeler, imar planlarına karşı taşınmazın bulunduğu yerden başka bir yer idare mahkemesinde açılan davaları yetki yönünden reddederek, dava dosyasını taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesine gönderilmesine karar vermektedir.²⁶⁷

Her mahkemenin yargı çevresi belli bir coğrafi bölge ile sınırlıdır. Ancak değişen koşullara göre mahkemelerin yargı çevrelerinin değiştirilmesi ya da yeni mahkemelerin kurulması ihtiyacı ortaya çıkabilir. Bu durumda, taşınmazın bulunduğu il idari sınırları içinde müstakil bir idari yargı mercii bulunmazken, ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle burada bir idare mahkemesinin kurulması üzerine, dosyaya bakmakta olan idare mahkemesi artık bu davada yetkili mahkeme olamayacağından,

²⁶⁶ Danıştay 6. Dairesi, 09.02.1983 tarih ve E:1983/163, K:1983/620 sayılı kararında,

“2577 sayılı Kanun'un 34. maddesinde, imar, 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 mahkemenin taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu belirtilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, imara ilişkin olduğu anlaşılan davanın görümü ve çözümü, yukarıda açıklanan yasa hükümleri gereğince idare mahkemesinin görev ve yetki alanı içinde bulunduğu Danıştay'da açılan bu davanın 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 1/a fıkrası uyarınca görev ve yetki yönünden reddine ve dosyanın idare mahkemesine gönderilmesine” yayınlanmamıştır.

²⁶⁷ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 28.04.2010 tarih ve E:2009/1638, K:2010/654 sayılı kararında;

“Dava dosyasının incelenmesinden, davacının 03.09.2009 tarihli dilekçeyle Yalova İli, Çiftlikköy İlçesi, Kılıçköyü ... parselde bulunan ruhsatlı petrol istasyonunun, anayol bağlantısının yapılması için revizyon plan çalışması ve uygulamasının yapılması talebi ile davalı idareye müracaat ettiği, anılan talebin 23.06.2009 tarihli dilekçeyle iletilen talep ile aynı olduğu, 23.06.2009 tarihli talebin ise 02.07.2009 tarihli yazı ile reddedildiği, idarenin görüşünde herhangi bir değişiklik olmadığından reddi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda uyuşmazlık konusu taşınmaz, davacının üzerinde ruhsatlı petrol istasyonunun bulunduğu ileri sürdüğü Yalova İli, Çiftlikköy İlçesi, Kılıçköyü, ... parsel olup, davacının talebi, anılan parsel ile ana yol bağlantısının yapılabilmesi için gerekli olan revizyon plan çalışması ve uygulamasının yapılmasından ibarettir. Yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 34/1. maddesi hükmü uyarınca; imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskan gibi taşınmaz mallara ilişkin mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara veya kamu mallarına ilişkin idari davalarda yetkili mahkeme taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olduğundan, davanın görüm ve çözümünde taşınmaz malın bulunduğu yer idare mahkemesi olan Bursa İdare Mahkemeleri yetkili bulunmaktadır.” yayınlanmamıştır.

yetki ret kararı vererek elindeki dava dosyasını yetkili idare mahkemesine göndermek zorundadır. Bu aynı zamanda yetki kurallarının kamu düzeninden olmasının da bir sonucudur.²⁶⁸

Danıştay ile idare mahkemesi arasındaki ilişki görev ilişkisi olduğundan, imar planlarının iptali istemli davalarda ancak idare mahkemeleri arasında bir yetki uyuşmazlığı gündeme gelebilecektir. Dava kendisinde açılan idare mahkemesi, davaya bakmakta kendini yetkili görmezse davanın yetki yönünden reddine ve dava dosyasının yetkili idare mahkemesine gönderilmesine karar verecektir. 2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesinin 4. fıkrası uyarınca yetki ret kararlarına karşı kanun yoluna başvurulamayacaktır.

Yetki ret kararı üzerine dava dosyası kendisine gelen idare mahkemesi de kendini yetkili görmezse, bu durumun 2577 sayılı Yasa'nın 43. maddesine göre çözümlenmesi gerekmektedir. Buna göre; yetki ret kararıyla dosya kendisine gönderilen mahkeme de öncelikle davayı yetki yönünden reddedecek, ardından aynı yetki ret kararı içerisinde, eğer ilk yetkisizlik kararı veren idare mahkemesi ile aynı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise bölge idare mahkemesinden, farklı bölge idare mahkemesinin yargı çevresinde ise Danıştay'dan yetkili yargı yerinin belirlenmesini isteyecektir. Bunun içinde yetki ret kararlarıyla birlikte dava dosyasını duruma göre yargı çevresi içinde bulunduğu bölge idare mahkemesine ya da Danıştay'a gönderilmesine karar verecektir. Danıştay ve bölge idare mahkemelerinin yetkili yargı yerinin belirlenmesine ilişkin kararları kesindir. Dolayısıyla

²⁶⁸ Diyarbakır 1. İdare Mahkemesi, 06.01.2012 tarih ve E:2010/1366, K:2012/39 sayılı kararında; “2577 sayılı Kanun'un Taşınmaz mallara ve kamu idarelerine ilişkin davalarda yetki başlığını taşıyan 34/1. maddesinde; imar, 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 mahkemenin taşınmaz malların bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu hükme bağlanmıştır.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Birinci Dairesinin 04.07.2011 tarihli ve 1159 sayılı kararıyla Batman İdare Mahkemesi'nin 25 Temmuz 2011 tarihinden itibaren faaliyete geçirilmesine, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Genel Kurulunun 07.12.2011 tarihli ve 412 sayılı kararı ile de Batman ve Siirt İllerinin Diyarbakır İdare Mahkemesi yargı alanından çıkarılarak, Batman İdare Mahkemesi yargı alanının Batman ve Siirt İlleri olarak belirlenmesine karar verildiğinden, imar planı değişikliği yapılmasından kaynaklanan bu davanın görüşme ve çözümünde, 2577 sayılı Yasa'nın 34/1. maddesinde yer alan yetki kuralı uyarınca taşınmazın bulunduğu Siirt İlının yargı çevresi bakımından bağlı olduğu Batman İdare Mahkemesi yetkili bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15/1-a maddesi uyarınca davanın yetki yönünden reddine, dosyanın uyuşmazlığın çözümünde yetkili Batman İdare Mahkemesine gönderilmesine” yayınlanmamıştır.

mahkemeler, yetkili yargı yerinin belirlenmesine ilişkin kararlara uymak zorunda olup, yeniden bir yetki ret kararı veremezler.

2- İdari Mercî Tecavüzü

2.1.- İdari Mercî Tecavüzü Kavramı

Kimi zaman ortada idari davaya konu edilebilecek nitelikte, yani kesin ve yürütülmesi gerekli idari işlem olmasına karşın, ilgili mevzuat, bu idari işlemin idari davaya konu edilebilmesini, idari bir makama itiraz ön koşuluna bağlı kılabilmektedir. Böyle bir durumda; ilgililerin, söz konusu idari işlemi idari davaya konu etmeden önce, bu idari itiraz yolunu denemeleri, açılacak davanın esasına girilebilmesi için zorunludur. İdari dava açmadan önce, ilgili mevzuatın zorunlu kıldığı idari itiraz yolunu denemeyen davacıların dava dilekçeleri, davanın açıldığı idari yargı yerince, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendi uyarınca, görevli idari mercie tevdi edilir.²⁷⁰

Dava açmadan önce idareye başvurulması zorunlu ise, mahkeme dilekçenin başvurulması gereken idari birime iletilmesine karar verir.²⁷¹ Başvurulması zorunlu idare yetkililerine gidilmeden dava açılmış olması halinde ortada bir idari mercî tecavüzü olayı bulunduğundan, dava dilekçesinin görevli idari makama gönderilmesine (tevdiine) karar verilir. Çünkü idarenin yetkili makamının, işlemin oluşturulmasında kullanacağı takdir ve öncelikler vardır. Bu takdir ve öncelikler ışığında dava yoluna gerek kalmadan uyuşmazlık çözüme kavuşturulabilir.²⁷²

Ortada idari mercî tecavüzü var kabul edilerek, dava dilekçesinin görevli idari mercie tevdiine karar verilebilmesi için; her şeyden önce, ortada kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem bulunmalıdır. İkincisi, bu işlemin idari yargı yerinde açılacak idari davaya konu edilebilmesi, ilgili mevzuatta öncelikle bir idari itiraza veya başvuruya konu edilmiş olmasına bağlı kılınmış olmalıdır. Üçüncüsü, idari dava, ilgili mevzuatta ön koşul olarak ön görülen idari itiraz veya başvuru yolu atlanarak, doğrudan doğruya açılmış olmalıdır. Sonuncusu, dava, itiraz veya başvuru için ilgili mevzuatta aranan süre içinde açılmış bulunmalıdır. Bu koşulların birlikte

²⁷⁰ Candan, s.526

²⁷¹ Yıldırım Turan , İdari Yargı, (İstanbul:Beta Yayınları, 2008) s. 420

²⁷² Coşkun, Karyağdı, s.186

gerçekleşmesi halinde, idari yargı yeri, dava dilekçesinin görevli idari merciye gönderilmesine (tevdiiine) karar verir.²⁷¹

Burada İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun üst makamlara başvurma başlıklı 11. maddesinde öngörülen idari başvuru ile yasayla zorunlu tutulan idari itiraz arasındaki ilişkinin irdelenmesi gerekmektedir. Yasa'nın 11. maddesi ile öngörülen idari itiraz, başvurulması zorunlu olmayan tamamen ilgililerin takdirine/isteğine tabi tutulan, bu yola başvurulmaması durumunda bir yaptırım bulunmayan bir idari itirazdır. Buna karşılık, incelemekte olduğumuz ve başvurulmaması halinde merci tecavüzü denilen usul sorunu ortaya çıkan idari başvuru yolu, kanun ile açıkça öngörülen ve dava açılabilmesi için tüketilmesi zorunlu tutulan bir idari başvuru yoludur. Bu yol, bir dava engeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Oysa ilgililer, 11. maddedeki başvuruyu yapmadan da doğrudan dava açma imkanına sahiptirler. Esasen kanunun davadan önce başvurulması gereken bir idari merci göstermesi halinde, ilgililerin artık 11. madde hükmünden yararlanmalarına imkan kalmamaktadır.²⁷²

İdari yargı yeri, önüne gelen bir davada merci tecavüzünde bulunulduğundan bahisle mercine tevdi kararı verebilmesi için, kanunun, idari dava açılmadan önce bir idari başvuru yolu öngörmüş olması ve bu başvuruyu açıkça zorunlu kılmış olması gerekmektedir. Kanunen öngörülen zorunlu bir başvuru yolu bulunmadıkça, idari merci tecavüzünden bahsedilemeyecektir. Kanun'un ihtiyari olarak öngördüğü başvuru yollarının tüketilmemiş olması merci tecavüzü teşkil etmez.

Yasa ile idari dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu olduğu öngörülen başvuru yollarına; 2577 sayılı Yasanın 13. maddesi ile öngörülen idari eylemlerden kaynaklı tam yargı davalarında zorunlu olan idari başvuru yolu, 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun'un 38. maddesi ile Kurum Yönetim Kurulu'na yapılması zorunlu tutulan idari başvuru yolu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54 ve 55. maddelerinde öngörülen şikayet ve itirazın şikayet başvuru yolu örnek olarak gösterilebilir.

²⁷¹ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Ankara: Maliye ve Hukuk yayınları, 2005) s.526

²⁷² Yenice, Esin, s.443

Bilindiği gibi İmar Kanunu'nun 8. maddesinin (b) bendinde; “İmar planları; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelir. 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. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süreyle ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazları ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar” hükmü getirilerek, imar planları yönünden özel bir itiraz usulü öngörülmüş bulunmaktadır. Yasanın 8. maddesiyle öngörülen bu itiraz yolu, ilgililer için idari dava açmadan önce tüketilmesi zorunlu tutulan bir idari başvuru yolu değildir. Burada ilgililer, askı süresi içinde plana itiraz edebilecekleri gibi son askı tarihinden itibaren yasal süresi içinde plana karşı doğrudan doğruya iptal davası da açabileceklerdir. Dolayısıyla Yasanın 8. maddesi ile öngörülen bu özel itiraz usulünün tüketilmemiş olması idari merci tecavüzü oluşturmaz.

İmar hukukunda, ilgililerin takdirine bağlanmış bu özel itiraz usulünden başka, idari dava açmadan önce tüketilmesi zorunlu bir idari itiraz yolu öngörülmüş bulunmamaktadır. Dolayısıyla imar planlarına karşı açılacak iptal davalarında idari merci tecavüzü söz konusu değildir. Bu da bize, imar planlarına karşı açılan iptal davalarında mahkemelerce merciine tevdi kararları verilemeyeceğini göstermektedir.

3. İdari Yargıda Ehliyet Kavramı

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari dava türlerini belirleyen ikinci maddesinde; iptal davasının, idari işlemde menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılabileceği açıkça hükme bağlanmış bulunmaktadır. İdari yargılama usulünde menfaat ihlali, Medeni Kanun ile öngörülen objektif ehliyetten farklı olarak, ancak onunla birlikte var olması gereken subjektif ehliyet şartını oluşturur.

İlk incelemeyi yapan yargıç, öncelikle davacının objektif ehliyetinin (davacının medeni haklardan yararlanma ve medeni haklarını kullanma ehliyeti) bulunup bulunmadığını araştırarak, davacının objektif ehliyete sahip olduğunu tespit ederse bu kez idari işlemde menfaatinin ihlal edilip edilmediğini araştırarak ve bu

araştırmalar sonunda davacının idari davayı açma ehliyeti bulunup bulunmadığına karar verecektir. Bundan da anlaşılmalıdır ki idari yargılama usulünde bir davacının ehliyetinin varlığından söz edebilmek için, davacının hem objektif ehliyete hem de subjektif ehliyete aynı anda sahip olması gerekmektedir.

Menfaat ilişkisi (veya ilgisi) iptal davalarında aranan, idari yargıya özgü bir koşuldur. Burada mutlaka bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekmez. İptal davalarından beklenen, idarelerin hukuka uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Özellikle düzenleyici işlemlerin iptaline yönelik davalar için bu böyledir. Davacı ile iptali istenilen idari işlem arasında kurulabilecek bir ilişki veya ilgi, menfaat şartının varlığını kabule yeterli olur. Söz konusu olan gerçek ve makul bir ilişkidir. Davacının, iptalini istediği idari işlemle ilgili belli bir çevreye girmesi bu ilişkinin var olduğunu gösterir. Bunun ötesinde ayrıca bir subjektif hakkın ihlal edilip edilmediğini araştırmaya ihtiyaç yoktur. İhlal edilen menfaatin her halde maddi veya ekonomik nitelikte olması gerekmez. İstisnaları olsa da kural olarak manevi bir menfaatin varlığı iptal davasını açabilmek için yeter sayılır.²⁷⁵

Menfaat ihlali kavramı mevzuatımızda açıkça tanımlanmış değildir. Bununla birlikte bu kavramın, davacı ile dava konusu edilmek istenen işlem arasındaki makul ve ciddi bir ilişkiyi (menfaat ilişkisini) ifade ettiği söylenebilir. Ciddi ve makul bir ilişkinin varlığından söz edebilmek için de bu ilişkinin meşru, kişisel ve aktüel (güncel) nitelikte olması gerekir.²⁷⁶ Davacının dava açmakta şahsi bir menfaati olmalıdır. Yani dava mevzuunu teşkil eden karar davacıya şahsen müteessir etmelidir.²⁷⁷

İptal davası açacak kimsenin meşru bir menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Genel anlamda, yasaların ve kamu vicdanının doğru bulduğu şey meşru sayılır. Menfaatin meşruluğunu kabul edebilmek için bunun; Anayasa, yasa, genel hukuk ilkesi, tüzük, kural kararname, yönetmelik, sözleşme, içtihat gibi bir hukuk kaynağında dayanak bulması şarttır.²⁷⁸ Menfaatin meşru olması aynı zamanda, hukuk tarafından korunmaya layık olması anlamına da gelmektedir.²⁷⁹

İptal davasının açılabilmesi davacının aynı zamanda kişisel bir menfaatinin ihlal edilmiş olması şartına bağlıdır. Kişisel menfaat, işlemin doğrudan doğruya o

²⁷⁵ Yenice, Esin, s.483

²⁷⁶ Karavelioğlu, s.109

²⁷⁷ Sarıca, Ragıp, İdari Kaza, (İstanbul: Kenan Matbaası, 1949) s. 36

²⁷⁸ Yenice, Esin, s.484

²⁷⁹ Candan, (2005), s.106

kimse hakkında yapılmış olması anlamına gelmemektedir. Önemli olan işlemin o kimseyi de etkilemesidir. Kişisel menfaatin sınırları konusunda kesin ölçüler koyabilmek her halde mümkün değildir. Her davada bunun ayrı değerlendirilmesi gerekir.²⁷⁷ Kişi, kendisine ait olmayan menfaati ihlal eden idari işlemin iptali için dava açamaz. İhlal edilen menfaatin davacıya ait olması demek, davacının iptal davasına konu edilen idari işlemin bozduğu ya da doğmasına engel olduğu hukuki durumun tarafı veya yararlananı olması/olmak istemesi demektir.²⁷⁸

İptal davasının açıldığı sırada davacının aktüel (halen mevcut) bir menfaatinin bulunması gerekir. Dava tarihinde menfaat ilişkisi güncelliğini yitirmişse dava reddedilir. İleride ortaya çıkması muhtemel bir menfaat ilişkisine dayanarak dava açılması mümkün değildir. Bununla birlikte, yakın bir gelecekte gerçekleşeceği muhakkak olan menfaat ihlali aktüel olarak kabul edilebilir. Düzenleyici işlemlere karşı ilgililerin uygulamadan önce dava açabilmeleri bu ihtimalden kaynaklanmaktadır.²⁷⁹ Menfaatin güncel olması ayrıca, iptal davasına konu edilen idari işlemin ihlal ettiği menfaatle, ciddi ve makul ilişkinin dava sonuna kadar devam etmesi anlamına gelir. Davacının idari işlemin bozduğu hukuki durumla ilişkisinin dava devam ederken sona ermesi halinde davaya devam olanaksızlaşır.

İptal davaları, ilgisinin kişisel yararının temininden çok, hukuka aykırı işlemlerin iptal edilmesi suretiyle idarenin hukuka uygun hareket etmesinin ve idarece hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin hukuk düzeninde yarattığı olumsuzlukların giderilmesi amacına hizmet etmektedir. İptal davası için hak ihlalinin istenmemesi, bunun yerine menfaat ihlalinin yeterli sayılması, iptal davasının alanını genişletme, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlama amacını güder. İptal davası için, hak ihlalinin istenmemiş olması, iptal davasının açılmasını kolaylaştırmış, dava açma olanağını genişletmiştir. Ülkemizde uygulanan sisteme göre, iptal davası açabilme olanağı ne herkese ne de yalnız hakkı ihlal edilenlere tanınmıştır. Bu alanda ortalama bir yol tutularak, bir kimsenin iptal davası açabilmesi için iptalini istediği karar ile bir ilişkisinin bulunması yeterli sayılmıştır.²⁸⁰

²⁷⁷ Yenice, Esin, s.486

²⁷⁸ Candan, (2005), s.107

²⁷⁹ Yenice, Esin, s.489

²⁸⁰ Gözübüyük, Tan, s.338

Ehliyet tıpkı görev ve yetki gibi kamu düzenine ilişkin olup, taraflarca ileri sürülmesi bile mahkemece re'sen araştırılması gereken bir husustur. Kamu düzenine ilişkin hususların ise, davanın başından sonuna kadar geçerliliğini korumaları esastır.²⁸¹ Menfaat açısından ise başlangıçta var olan menfaatin dava boyunca aranmaması gerektiği de ileri sürülmektedir. Buna göre; dava sonunda verilecek iptal kararı geriye yürüyeceğine, idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hukuk alanından sileceğine göre değerlendirme buna göre yapılmalı, menfaatin varlığı işlemin tesis edildiği tarihe göre aranmalı, dava süresince bu şartın varlığını koruyup korumadığına bakılmamalıdır.²⁸² Bir başka görüşe göre ise; menfaatin güncel olması aynı zamanda, iptal davasına konu edilen idari işlemin ihlal ettiği menfaatle, ciddi ve makul ilişkinin dava sonuna kadar devam etmesi anlamına geldiğinden menfaat şartının varlığı dava süresince aranmalıdır.²⁸³

Uygulamada her iki görüşü de destekleyen kararlar verilmekteyse de bize göre de menfaat ihlaline ilişkin subjektif ehliyetin varlığı dava süresince aranması gereken bir şarttır. Bu aynı zamanda menfaat ihlalinin, meşru ve güncel olma zorunluluğunun bir gereğidir. Buna karşılık, davanın başında bulunmayan ancak mahkemesince de tespit edilemeyen menfaat ihlali şartı, dava devam ederken gerçekleşmişse artık menfaat yokluğundan davanın reddedilmemesi gerekir.

Burada imar planları açısından üzerinde durulması gereken bir husus da, dava konusu edilen imar planı ile menfaati ihlal edilen kişinin açtığı dava devam ederken ölmesi, taşınmazı satması ya da devretmesi gibi durumlarda 2577 sayılı Yasa'nın 26. maddesinin devreye girmesi gerektiğidir. 26. maddenin 1. fıkrasına göre, dava esnasında ölüm veya herhangi bir sebeple tarafların kişilik ve niteliğinde değişiklik olursa, davayı takip hakkı kendisine geçen başvurusuna kadar; gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde, idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar, dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verilecektir. Bura da da mahkemece,

²⁸¹ Danıştay 6. Dairesi, 04.03.1985 tarih ve E:1982/4056, K:1985/380 sayılı kararında,

“2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 1/a bendine göre idari işlemler hakkında iptal davası açma yetkisi ancak bu işlemlerden dolayı menfaatleri ihlal edilen kişilere aittir. Sözü edilen menfaatin ihlal edilmesi koşulunun davanın açıldığı tarihten , davanın sonuçlanmasına kadar varlığı da idari yargının belli esaslarındandır. Olayda ise; Dairemiz ara kararına davalı belediyece verilen cevaptan, iş bu dava açıldıktan sonra davacılar tarafından uyumsuzluk konusu taşınmazın PTT Genel Müdürlüğü'ne devredildiğinin anlaşılması karşısında mülkiyet bağının kalmaması nedeniyle anılan taşınmazın tahsis şeklinin değiştirilmesine yönelik imar planından ötürü menfaatlerinin ihlali de söz konusu olamaz.”

²⁸² Yenice, Esin, s.490

²⁸³ Candan, (2005), s.110

davacının öldüğü ya da taşınmazını sattığının anlaşılması durumunda hemen davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmemeli, davayı takip hakkı kendisine geçen in başvurmasına kadar dosya işlemden kaldırılmalı, davayı takip hakkı kendisine geçen in başvurusuyla da davaya kaldığı yerden bakılmaya devam edilmelidir.²⁸⁴

Menfaat ihlaline dolayısıyla dava ehliyetine ilişkin bu açıklamalardan sonra imar planlarına ilişkin açılacak davalarda yargı kararları ışığında ehliyete ilişkin hususların incelenmesine geçebiliriz.

Yukarıda da açıklandığı gibi imar planları düzenleyici idari işlem niteliğindedir. Dolayısıyla imar planlarının hukuka aykırılığı ileri sürülerek iptali istemiyle açılacak davalarda, davacının hem objektif ehliyetinin (davacının medeni haklardan yararlanma ve medeni haklarını kullanma ehliyeti) hem de subjektif ehliyetinin (menfaat ihlali) bulunması gerekmektedir. Aksi halde görevli ve yetkili yargı merciince yapılacak olan inceleme neticesinde dava, menfaat ihlali noksanlığından dolayı reddedilecektir. Menfaat ihlali kavramı mevzuatımızda açıkça tanımlanmış olmadığından, uygulamada bu konunun kimi zaman dar kimi zaman ise geniş yorumlanarak davacının ehliyetinin belirlenmesi yoluna gidildiği görülmektedir.

İmar planlarına karşı açılan davalarda da, dava konusu imar planıyla davacının menfaatinin ihlal edilip edilmediği yönünden yapılan incelemeler önemli bir uygulama alanı bulmakta ve menfaat ihlali kavramının bazen dar bazen de geniş yorumlanması sonucu bu konu açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

3.1. Parsel Malikin in Ehliyeti

İmar planları, kapsadığı alanda bulunan parsel maliklerini doğrudan etkilemekte ve onların hukuki durumunu değiştirmektedir. Dolayısıyla plan

²⁸⁴ Danıştay 6. Dairesi, 24.12.1986 tarih ve E:1986/1114, K:1986/1197 sayılı kararında,

“Dava dosyasının incelenmesinden, davacı... Anonim Şirketinin maliki olduğu davaya konu taşınmazı davanın devamı sırasında ... Anonim Şirketine sattığı ve yeni malik vekili tarafından mahkemeye verilen 21.11.1985 günlü dilekçeyle 2577 sayılı Yasanın 26. maddesi uyarınca yeni malik ... Anonim Şirketi davacı olarak kabul edilmek suretiyle davanın kaldığı yerden yürütülmesinin istenildiği anlaşılmaktadır.

Bu durum karşısında taşınmazı devralan şirketin davacı olarak kabulü ile işin esası hakkında karar verilmesi gerekirken, eski malikin taşınmazla menfaat ilişkisi kalmadığı nedeniyle davanın reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir.”

kapsamında bulunan parsel maliklerinin, parselleri yönünden imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığı hem uygulamada hem de doktrinde kabul edilmektedir. Plan hükümleri ile menfaatinin ihlal edildiğini düşünen parsel maliki, idari yargı yerinden, planın parseli yönünden iptalini isteme ehliyetine sahiptir.²⁸⁵ Buna karşılık parsel maliki, parselinin hukuki durumunu etkileyen planın tamamının iptalini istemede menfaati olduğunu ortaya koymadıkça, ancak planın parseli yönünden iptalini isteyebilir. Aksi takdirde planın tamamının iptalini istemede menfaati bulunmamaktadır.²⁸⁶

Parsel malikinin imar planına karşı dava açma ehliyetinin varlığından söz edebilmek için, parselinin dava konusu edilmek istenilen plan kapsamında yer alması gerekmektedir. Malikin, parselini kapsamayan imar planına karşı dava açma ehliyeti bulunmamaktadır.²⁸⁷

Buna karşılık, davacının parseli, iptalini istediği plan sınırında bulunuyorsa ve bu plan ile komşuluğunda bulunan parsellere getirilen kullanım kararları kendi parselini olumsuz etkilemekteyse, bu halde ilgilinin parseli iptalini istediği planın kapsamında kalmasa bile bu plana karşı dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmek

²⁸⁵ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 11.11.2010 tarih ve E:2008/780, K:2010/1769 sayılı kararı;

Mahkeme, “İstanbul İli, ... İlçesi, ... Mahallesi, ... Mevkii, 62 pafta, 248 ada, 52 parsel sayılı taşınmazda bulunan 3 numaralı bağımsız bölümün maliki olan davacı tarafından 09.08.2007 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ve 1/5000 ölçekli nazım imar planının kendi parseli yönünden iptali” istemiyle açılan davada davacının ehliyetinin varlığını kabul ederek davayı esaslan inceleyerek karar vermiştir.

²⁸⁶ Danıştay 6. Dairesi, 16.02.2010 tarih ve E:2010/2282, K:2010/353 sayılı kararında,

“Dava, İstanbul İli, Avcılar İlçesi, ... Mahallesi, ... pafta, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın müşterek maliklerinden olan davacı tarafından 15.12.2006 onanlı 1/5000 ölçekli Avcılar Nazım İmar Planının tamamının iptali istemiyle açılmış, dava konusu planın davacı parseline ilişkin kısmının, şehircilik ilkelerine, plan esaslarına ve kamu yararına uygun olduğu gerekçesiyle davanın bu kısmının reddine; uyuşmazlık konusu taşınmazın maliki olan davacının, 15.12.2006 onanlı 1/5000 ölçekli Avcılar Nazım İmar Planının tamamının dolayısıyla kendi parseli dışındaki kısımlarının da iptalini istemekte hukuken korunması gereken bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı gerekçesiyle planın geri kalan kısmına yönelik iptal istemi yönünden davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Temyize konu kararın dava konusu planın davacıya ait parsel dışındaki kısmına yönelik davanın ehliyet yönünden reddine ilişkin kısmında, 2577 sayılı Kanun'un 49. maddesinin 1. fıkrasında belirtilen kararın bozulmasını gerektiren nedenlerden hiçbirisi bulunmamaktadır”

²⁸⁷ Danıştay 6. Dairesi, 23.09.2011 tarih ve E:2009/5059, K:2011/3322 sayılı kararında,

“Dava, İstanbul İli, Pendik İlçesi, Kurtköy ... pafta, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazı kapsayan ve 20.04.2007 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan 1/5000 ölçekli nazım imar planının davacıya ait parseline ilişkin kısmının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince; davacının parselini kapsamayan alanda yapılan plan tadilatı nedeniyle davacının menfaatinin zarar görmediği ve davacı yönünden hukuki bir sonuç doğurmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekilince temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu kararda bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mehkeme kararının onanmasına”

gerekir. Yine, kişi kendi parselini kapsamayan plana karşı, planın kendi parselini de kapsaması gerektiği iddiasıyla dava amaktaysa, bu kişinin plana karşı ehliyetinin varlığını kabul etmek gerekmektedir.²⁸⁸

3.2. Komşu Parsel Malikinın Ehliyeti

Uygulamada, parsel maliklerinin, kendi parselleri yönünden plana karşı dava açma ehliyetleri kabul edildiği gibi, plan kapsamında bulunan komşu parsel için planla öngörülen kullanımdan olumsuz etkilenmeleri halinde komşu parsel aleyhine olacak şekilde imar planına karşı dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilmektedir. Gerçekten plan hükümleriyle parsel için getirilen kullanım, bu parselin komşuluğunda bulunan diğer parsellerin grsel ve fiziksel çevresini, değerini, yaşam şartlarını ve kullanım şeklini olumsuz etkileyebilir.²⁸⁹

Danıştay, komşu parsel malikinden anlaşılması gerekenin birebir sınırdaş parseller olmadığı, parsellerin yakın olması ve plan hükümleriyle parsel için getirilen kullanımın yakınında bulunan diğer parselleri olumsuz olarak etkilemesi halinde, olumsuz etkilenen parsel malikinın ehliyetinin varlığının kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir.²⁹⁰

²⁸⁸ Danıştay 6. Dairesi, 11.04.1991 tarih ve E:1990/3016, K:1991781 sayılı kararında,
“Dosyanın incelenmesinden, davanın parselasyon planının iptali istemiyle açıldığı, davacıya ait parselin bu plan kapsamında bulunmadığı anlaşılmakta ise de dava ve temyiz dilekçelerinde taşınmazın düzenleme sınırları dışında kalmasının mevzuata aykırı olduğu öne sürüldüğü gibi bir taşınmazın parselasyon planı kapsamına alınmamış olması aynı zamanda düzenleme sınırları dışında bırakıldığını da gösterdiğinden davanın sonucu itibariyle 770 sayılı parselin düzenleme alanı sınırları dışında bırakılması işlemine yönelik olarak açıldığı, dolayısıyla bu işlemin davacının menfaatini ihlal ettiği sonucuna varılmış olup, idare mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir.”

²⁸⁹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 08.04.2010 tarih ve E:2009/983 sayılı YD Kabul kararı;
“Dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu İstanbul İli, ... İlçesi, ... Mahallesi, 75 pafta, 2 ada, 60 sayılı parselin, 17.03.1994 t.t.'li 1/25000 lekli Eyüp Hasdal evre Düzeni Nazım İmar Planında Donatı alanında kaldığı, 17.03.1994 t.t.'li 1/5000 lekli Hasdal Nazım İmar Planında donatı alanında kaldığı, 29.08.2003 t.t.'li 1/5000 lekli Eyüp Revizyon Nazım İmar Planında rekreasyon alanında kaldığı, 15.06.2009 t.t.'li 1/100000 lekli İstanbul evre Düzeni Planında kentsel ve bölgesel yeşil ve spor alanında kaldığı, ilgilisi tarafından parselin ticaret + konut, ticaret+hizmet ve benzeri imar tadilatı yapılması talebinin ... Büyükşehir belediye meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararı ile parselin %40'ının bila bedel rekreasyon ve donatı alanı olarak kamuya terk edilmesi kaydıyla tadilat talebinin kabulüne karar verildiği, davacı tarafından ise; parselin rekreasyon alanından çıkarılarak E:1,50 H:serbest, konut alanına alınmasının, hissedarı olduğu parsellerin grsel ve fiziksel çevresini olumsuz olarak etkilediği, plan tadilatının üst ölçekli planlara aykırı olduğu, plan bütünlüğünün bozulduğu gibi gerçekleştirilen plan tadilatının şehircilik ilkelerine, planlama tekniklerine aykırı olduğu, yoğunluk arttırıcı, donatı azaltıcı etkisi olduğu ileri sürülerek bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

²⁹⁰ Danıştay 6. Dairesi, 09.07.2003 tarih ve E:2003/1712, K:2003/4221 sayılı kararı,

3.3.Kiracının Ehliyeti

Olağan hayatta, bir parselin ya da parsel üzerindeki taşınmazın, malikinin dışında üçüncü kişilerce çeşitli hukuki ilişkiler altında kullanımları sıkça karşılaşılan durumlardır. Bu hukuki ilişkilerin en yaygın olarak görüleni kira ilişkisidir. Kira ilişkisi, taşınır veya taşınmaz bir malın bir bedel karşılığında geçici bir süre için kiralayan tarafından kullanılması amacıyla tesis edilmektedir. Günümüzde mesken amaçlı kira ilişkilerinin dışında, ticari amaçlı ve uzun yılları kapsayacak şekilde kira ilişkilerinin kurulduğu gözlenmektedir. Burada bir taşınmazı kiracılık ilişkisine dayanarak kullanmakta olan kişilerin imar planlarına karşı dava ehliyetlerinin olup olmadığı gündeme gelmektedir.

Uygulamada Danıştay, genel olarak bir imar planıyla kiracıların, menfaatlerinin ihlalinin söz konusu olamayacağına²⁹¹ hükmetmekle birlikte bazı kararlarında kiracıların da imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığını kabul ettiği görülmektedir.²⁹² Yine Danıştay, kiracılık sıfatı yanında belde sakini sıfatıyla da planın iptali gerektiğine ilişkin bazı iddialar ileri sürülmüşse, sırf kiracılık ilişkisinin varlığı nedeniyle davacının ehliyetsiz addedilemeyeceğini belirtmektedir.²⁹³

²⁹¹ Danıştay 6. Dairesi, 14.09.2011 tarih ve E:2011/3697, K:2011/3163 sayılı kararında, "İmar planı tadilatı ile yapılan fonksiyon değişikliği doğrudan taşınmazla ilgili bir idari işlem olduğundan, ancak taşınmazın maliki olan kişilerin hukuki durumlarını etkilemektedir.

Olayda, taşınmazla mülkiyet ilişkisi bulunmayan davacının taşınmazın üzerindeki yapının kiracısı olması, şehircilik ilkeleri doğrultusunda taşınmazın kullanım şeklinin belirlenmesine ilişkin planlama kararlarına karşı dava açmak için yeterli olmadığından; plan değişikliğine ilişkin belediye meclisi kararına karşı davacının dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu durumda, plan değişikliğine ilişkin Trabzon Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararının iptali istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin ... tarih ve ... sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerekirken"

²⁹² Danıştay 6. Dairesi, 02.07.2002 tarih ve E:2001/1146, K:2002/3745 sayılı kararında,

" 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin 1. fıkrası (a) bendinde iptal davaları idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksak yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

Olayda, taşınmazı akaryakıt satış istasyonu olarak kiralayan davacının, taşınmazın kiralama amacına yönelik olarak kullanımına uygun duruma getirilmesi amacıyla imar planına karşı dava açmasında menfaatinin bulunmadığından söz edilemez.

Bu durum karşısında, davacının imar planı değişikliğine ilişkin 06.06.2000 günlü, belediye meclisi kararına karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığından idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir."

²⁹³ Danıştay 6. Dairesi, 11.07.2011 tarih ve E:2009/4535, K:2011/2811 sayılı kararında,

" Kişilerin iptal davası açabilmeleri için idari işlemle meşru, kişisel ve güncel bir menfaatlerinin ihlal edilmesi gerekmektedir.

Uygulamada, imar planlarına karşı açılan davalarda kiracıların ehliyeti konusunda birbiriyle çelişik kararlar verildiği görülmektedir. Bu husus, menfaat ihlali kavramının, mevzuatımızda açıkça tanımlanmamış olmasından ve uygulamada menfaat ihlalinin somut olaya göre bazen dar bazen geniş olarak yorumlanmasından kaynaklanmaktadır.

Bize göre hukuki bir ilişki olan kira ilişkisinin tarafı olan kiracının imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmek gerekmektedir. Çünkü kiracı, plan hükümleriyle getirilen kullanım kararlarından doğrudan etkilenmektedir. Her ne kadar kira ilişkisi, kiracıya bir aynı hak sağlamasa da kiracıya şahsi hak sağlamaktadır. Bu hakkın da hukuken korunması gereken bir hak olduğu tartışmasızdır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, günümüz kira ilişkilerinin özellikle ticari kiralama uzun yılları kapsayacak şekilde kurulması bunu bir zorunluluk olarak karşımıza çıkarmaktadır.

Burada akla, kiracı ile kiralayanın menfaatlerinin örtüşmemesi halinde ne olacağı sorusu akla gelebilir. Dava konusu edilmek istenilen plan, kiralayanın menfaatlerine iken kiracının menfaatlerini ihlal eder nitelikte olabilir. Bu halde de bize göre, kiracı olan davacının ehliyetinin varlığı kabul edilmeli ve bu problem işin esasında çözümlenmelidir. Eğer dava konusu plan, şehircilik ilkelerine, planlama tekniklerine ve kamu yararına bir aykırılık taşımıyorsa, kiracılık ilişkisinden kaynaklanan şahsi hak karşısında daha güçlü bir konumda olan mülkiyetten kaynaklanan aynı hakkın gözetilmesi yoluna gidilebilir.

Dosyanın incelenmesinden, mülkiyeti Petrol Servisleri A.Ş.'ne ait olan taşınmazın, Kartaltepe Petrol San. ve Tic. A.Ş.'ne kiralandığı, davacının Kartaltepe Petrol San. Ve Tic. A.Ş.'nin işleticisi olduğu, dava dilekçesinde kiracılık sıfatıyla ileri sürülen iddialar dışında, davacının, taşınmazın bulunduğu yerde ikamet ettiği, dava konusu plan tadilatının davalı idarenin önceki uygulamalarıyla çeliştiği, planlama ve şehircilik kriterlerini dikkate almadığı, plan bütünlüğünü bozduğu, trafik yoğunluğunu arttırdığı, görüntü kirliliğine neden olacağı iddialarına yer verilmek suretiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, imar planı tadilatına konu edilen taşınmazın bulunduğu yerde ikamet eden davacının, belde sakini olarak dava açması nedeniyle, dava konusu işlemde arasında meşru, kişisel ve güncel menfaat ilgisi olması karşısında, uyuşmazlık konusu planın iptalini isteme konusunda dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varıldığından, idare mahkemesince aksi düşünceyle davanın ehliyet yönünden reddinde hukuki isabet görülmemiştir.”

3.4. Tapu Tahsis Belgesi Sahibinin Ehliyeti

2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'un 10. maddesinde; “Bu Kanun hükümlerine göre hazine, belediye, il özel idaresine ait veya Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idare ettiği arsa veya araziler üzerinde, gecekondu sahiplerince yapılmış yapılar, 12. madde hükümlerine göre tespit ettirildikten sonra, kayıt maliki kamu kuruluşunca bu yer hak sahibine tahsis edilir ve bu tahsisin yapıldığı tapu sicilinin beyanlar hanesinde gösterilerek ilgisine “Tapu Tahsis Belgesi” verilir. Tapu Tahsis Belgesi, ıslah imar planı veya kadastro planları yapıldıktan sonra hak sahiplerine verilecek tapuya esas teşkil eder” hükmü yer almaktadır.

Danıştay, Tapu Tahsis Belgesi sahiplerinin imar planlarına karşı açmış olduğu iptal davalarında; 2981 sayılı Kanunun gerekçesinde kanunun amacının, ekonomik ve sosyal nedenlerle birer çekim merkezi haline gelen kentlere akın eden vatandaşların mutlak olan barınma ihtiyaçlarının giderilmesi, imar mevzuatı ve planlara uygun hale getirilebilecek yapıların belli şartlarda hukukileştirilmesi olarak belirtildiğinden bahisle, Yasanın en temel ihtiyaçlardan biri olan barınma ihtiyacını dahi karşılayamayacak durumdaki dar gelirli vatandaşların mağduriyetini gidererek bu durumda olanlara aileleriyle birlikte barınma olanağı sağlamak için Hazine, belediye, il özel idaresi ve vakıf arazisi üzerine yapılan, barınma amacıyla ya da kısmen barınma kısmen işyeri olarak kullanılan kaçak yapıları meşrulaştırdığı, bu meşrulaştırma sırasında yasaya özgü olan ve tapuya esas teşkil ederek hak sahipliğini belirleyecek olan tapu tahsis belgesi verilmekte olduğu ve bu tahsisin yapıldığının tapu sicilinin beyanlar hanesinde gösterildiği, Tapu Tahsis Belgesinin, Medeni Kanunda tanımlanan tasarruf belgelerinden farklı olup, mülkiyeti değil hak sahipliğini belirlediği, anılan belgenin tapuya dönüşünceye kadar işlevinin ise içinde oturan dar gelirli ailenin barınma ihtiyacını karşılamak olduğu, dolayısıyla tapu tahsis belgesi ile hak sahibi kabul edilenlerin tasarruf haklarının yasayla belirlenen amaçlar çerçevesinde kısıtlandığı, henüz tapuya dönüşmemiş tapu tahsis belgesi ile tasarruf edilen gecekondu hareketle imar planı değişikliğinin iptali istemiyle dava açma ehliyetinin bulunmadığını belirtmektedir.²⁹⁴ Buna karşılık Danıştay, tapu tahsis

²⁹⁴ Danıştay 6. Dairesi, 13.10.2010 tarih ve E:2008/11808, K:2010/9335 sayılı kararı,

belgesi sahibinin, belde sakini olmalarından kaynaklanan iddialara yer verilmesi durumunda, tapu tahsis belgesi sahiplerinin belde sakini sıfatıyla imar planlarına karşı iptal davası açabileceklerini kabul etmektedir.²⁹⁵

2981 sayılı Yasa'nın 10. maddesi ile bu belgenin ıslah imar planı veya kadastro planları yapıldıktan sonra hak sahiplerine verilecek tapuya esas teşkil edeceği hükmü vazedilmişse de, anılan planların yapılmasından sonra bu kişilere tapu belgelerinin genel itibarıyla verilmediği görülmektedir. Yasanın, tapu tahsis belgesi sahiplerinde kendilerine tapu verileceği beklentisi doğurduğu açık olup, yasayla böyle bir beklentiye sokulan ve taşınmazı malik iradesiyle kullanmaya başlayan ilgililerin, tapu tahsis belgesine konu taşınmazları hakkında hükümler içeren imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığını söylemenin, hukuk güvenliği ilkesiyle bağdaşmayacağı, dolayısıyla haklı beklentilerin boşa çıkarılması suretiyle hukuk devleti ilkesinin zedeleneceği düşüncesiyle, tapu tahsis belgesi sahiplerinin de imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunduğunu düşünmekteyiz.

3.5. Belediye Meclis Üyelerinin Ehliyeti

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmaktadır. Belediye meclisi ise, belediyenin karar organı olup, imar planlarını görüşmek, onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek, yasa ile belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır. 5393 sayılı Yasa'nın 20. maddesi uyarınca belediye meclisi her ayın ilk haftası toplanır. 22. maddesi uyarınca da üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla da karar verir. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Meclis görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve üyeler tarafından bu tutanak imzalanır.

5393 sayılı Yasaya dayanılarak çıkarılan Belediye Çalışma Yönetmeliğinde de; belediye meclisinin çalışma usul ve esasları düzenlenmiş olup, buna göre; belediye meclisinin toplantı gündeminin üç gün önce meclis üyelerine tebliğ

²⁹⁵ Danıştay 6. Dairesi, 14.11.2006 tarih ve E:2006/2392, K:2006/5255 sayılı kararı,

edileceği, toplantıya katılanların yoklama ile tespit edileceği, meclis üyelerinin görüŖme ve toplantılarda konuşmak için söz alabilecekleri, meclis üyelerinin kabul, ret veya çekimser oldukları yönde oy kullanabilecekleri, görüŖmelerin oylama üzerine görevlilerce tutanağa geçirilerek başkanlık divanınca imzalanacağı ve kararların tutanaklara dayalı olarak yazılacağı hükümlerine yer verilmiŖtir. Bundan dolaydır ki bir belediye meclis üyesinin bir toplantıya katılıp katılmadığı, katılmıŖ ise hangi yönde oy kullandığı görevlilerce düzenlenen ve başkan ve üyelerce imzalanan tutanıklardan açıkça anlaŖılmaktadır.

Belediye meclis üyelerinin imar planlarına karŖı dava açma ehliyetleri toplantıya katılıp katılmadıkları, katılmıŖsa kullandıkları oy durumuna göre deđiŖmektedir. YerleŖmiŖ yargı uygulamalarına göre, belediye meclisi toplantısına katılıp ret yönünde oy kullanan belediye meclis üyelerinin imar planlarına karŖı dava açabilecekleri kabul edilmektedir. Buna karŖılıklı toplantıya katılıp da imar planının onaylanması yönünde oy kullanan ya da belde halkının hakkını koruma görevini yerine getirmeyerek toplantılara katılmayan belediye meclis üyelerinin imar planlarına karŖı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.

DanıŖtay bir kararında; iptal davasının subjektif ehliyet koŖulu olan “menfaat ihlali” doktrin ve içtihatlarında; dava konusu iŖlemlerle davacı arasında kurulan makul, meŖru, kiŖisel ve güncel bir menfaat iliŖkisi olarak tanımlanmaktadır. Menfaat iliŖkisi koŖulunun varlığı davanın esasının incelenebilmesi için aranan ön Ŗartlardan biri olup, sınırları hukuki duruma göre deđiŖmekte ve davanın durumuna göre taraf iliŖkisinin kurulması idari yargı yerince belirlenmektedir.

Kamu gücü kullanılarak tesis edilmekle birlikte tek bir kiŖi veya hiyerarŖik düzende yer alan birden fazla kiŖi tarafından tesis edilen iŖlemler ile birden fazla kiŖinin ortak iradelerinin birleŖmesiyle oluŖabilen iŖlemler (kollektif iŖlemler) bakımından yargı yerince aranan subjektif ehliyet koŖulu hukuki yönden farklı değerlendirilmektedir.

Zira yetkili kiŖi veya kiŖilerce tesis edilen idari iŖlemlere karŖı iŖlemin tesisine katılma imkanı bulunmayan ancak bu iŖlemden hak ve menfaatleri ihlal edilen kiŖiler tarafından dava açılabilmesi mümkün ise de, iŖlemin tesisine katılma yetki ve görevi bulunan kiŖilerin ortak iradesi ile belirlenen kollektif iŖlemlere karŖı bu kiŖilerin dava

açabilmeleri için karara muhalif kalmaları koşulu aranmaktadır. Nitekim Kanunla belediye meclislerine verilen görevlerle ilgili konularda belde halkının hak ve menfaatlerini korumakla görevli olan belediye meclisi üyelerinin meclis tarafından karara bağlanan bir konuda toplantıya katılarak karşı oy kullanmaları halinde bu karara karşı dava açma ehliyetinin (subjektif ehliyet) var olduğu Danıştay içtihatlarıyla da benimsenmiştir.

Kurul halinde idari karar alınmasındaki amacın farklı görüşlerin beyan edilmesi suretiyle kamusal yarar bakımından hukuken en doğru kararın alınmasının sağlanması olduğu, bu itibarla karara muhalif kalan üyelerin tutanağa geçirilmesinin zorunlu olduğu kuşkusuzdur.

Dosyanın incelenmesinden, dava konusu meclis kararının oy çokluğuyla alındığı ancak muhalif kalan kişilerin davacılar olduğuna ilişkin bir tespit de yapılmadığı meclis kararında da muhalefette kalanlar ile gerekçelerine ilişkin bir hususa yer verilmediği görülmüştür.

Bu durumda, dava konusu belediye meclisi kararının oylanması sırasında muhalefet ile ilgili görüş belirtmek üzere söz alan olmadığı gibi oylama sonucunda karşı oy kullanan üyeler olduklarına ilişkin somut bir belge veya muhalefet şerhlerinin bulunmaması karşısında davacıların karara muhalif kalıp kalmadıkları, dava konusu işlemle davacıların hukuken korunabilir ciddi ve makul bir menfaat ilişkisinin varlığı, anılan meclis kararına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunup bulunmadığı hususları araştırılarak yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.²⁹⁶

Danıştay, yine bir kararında ilçe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye meclisi onayı ile yürürlüğe girdiğinden hareketle, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, imar planının kabulüne ilişkin ilçe belediye meclisi kararına karşı doğrudan dava ehliyetinin varlığını kabul etmiştir.²⁹⁷ Yine, ilçe belediye meclisi kararının onanmasına ilişkin büyükşehir belediye meclisi kararına karşı da belediye meclisi üyelerinin dava açma ehliyetleri bulunmaktadır.²⁹⁸

²⁹⁶ Danıştay 6. Dairesi, 04.10.2010 tarih ve E:2008/13181, K:2010/8673 sayılı kararı,

²⁹⁷ Danıştay 6. Dairesi, 20.11.2008 tarih ve E:2008/4293, K:2010/8043 sayılı kararı,

²⁹⁸ Danıştay 6. Dairesi, 23.07.2007 tarih ve E:2006/8102, K:2007/4676 sayılı kararı,

Danıştay, imar planlarının ve değişikliklerinin yapılmasında yasa ile görevli belediye meclisi üyesi olan kişinin, plana ilişkin işlemlerin mecliste görüşülmesi sırasında toplantıya katılarak kabul oyu kullanması halinde, belediye meclisi üyesinin artık o karara karşı dava açma ehliyeti bulunmadığını kabul etmektedir.²⁹⁹

Belediye meclis toplantısına katılan belediye meclis üyeleri, toplantıya konu imar planı ya da tadiline ilişkin görüşmelerde ret oyu kullanabilecekleri gibi kabul oyu da kullanabilirler. Belediye meclis üyelerinin kabul oyu kullandıkları toplantıda onaylanan imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.³⁰⁰

Belediye meclis üyeleri, belde halkının hakkını koruma görevi ile donatılmış bulunmaktadır. Danıştay, belediye meclis toplantılarına katılmayarak, bu görevini yerine getirmeyen belediye meclis üyelerinin hem belediye meclisi sıfatıyla ham da belde sakini sıfatıyla dava açma ehliyetlerinin bulunmadığına hükmetmektedir.³⁰¹

3.6. Dernek ve Odaların Ehliyeti

Medeni Kanun'a göre dernekler, gerçek veya tüzel en az yedi kişinin kazanç paylaşma dışında belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları, tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarıdır. Her derneğin bir tüzüğü bulunur ve bu tüzükte derneğin amacı yazılır.

Danıştay, derneklerin, üyelerinin ve temsil ettikleri kişilerin ortak çıkarlarını korumak ve dayanışmalarını sağlamak üzere kurulan özel hukuk tüzel kişileri olduğu, amaçları ve faaliyet alanları kendilerince hazırlanan tüzüklerle belirlendiği, oysa kendi üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kanunla kurulmuş

²⁹⁹ Danıştay 6. Dairesi, 16.09.1998 tarih ve E:1998/4833, K:1998/4004 sayılı kararı,

³⁰⁰ Danıştay 6. Dairesi, 09.02.2011 tarih ve E:2010/4512, K:2011/260 sayılı kararında,

“İdare mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, davacıların belediye meclis toplantısına katıldıkları ve plan tadilatına ilişkin olarak kabul oyu kullandıkları, planın oybirliğiyle kabul edildiği anlaşıldığından, davacı meclis üyelerinin, kabul oyu verdikleri 16.05.2008 günlü ve 1151 sayılı plan değişikliği hakkında dava açma ehliyetinin bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacılarından tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle ehliyet yönünden reddi yolundaki temyize konu ... kararında .. bozma nedenlerinin hiç birisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının onanmasına”

³⁰¹ Danıştay 6. Dairesi, 28.01.1993 tarih ve E:1992/4571, K:1993/226 sayılı kararı,

sendika ve meslek birliklerinin kanunda belirtilen kuruluş amaçlarına yönelik olarak dava açabilme hakkının kendilerine bizzat yasalar tarafından verildiği, derneklerin, doğrudan dernek tüzel kişiliğinin hak ve çıkarlarını ilgilendiren konularda iptal davası açabilecekleri açık olmakla birlikte, bu kapsamı aşan konularda sırf tüzüğünde hüküm bulunduğu bahisle dava ehliyetinin mevcut olduğunun kabulüne hukuken olanak bulunmadığı gerekçesiyle derneklerin imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığına hükmetmektedir. Bu kapsamda, Çağdaş Başkent Ankara Derneğince 1/5000 ölçekli Taşpınar Kızılcaşar Mahalleleri ve Çevresi Nazım İmar Planının kabulüne ilişkin belediye meclisi kararına karşı açılan davanın da ehliyet yönünden reddi gerektiğine hükmetmiştir.³⁰²

Danıştay, derneklerin esas itibariyle imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin olmadığını kabul etmekle birlikte Tüketiciyi Koruma Derneği yönünden farklı bir yol izlemiş ve Tüketiciyi Koruma Derneğinin imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmiştir. Bunun gerekçesini de; sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı başlığında, sağlık koşullarına uygun fiziksel çevrede yaşama çevresel tehlikelerden korunma, günlük gelecek nesiller için doğayı koruma hakkı, derneğin temel amaçlarına hizmet etmek için yapacağı çalışmalar arasında sayılması olarak göstermektedir.³⁰³

Odalar noktasında Danıştay, odanın imar hukuku ile ilgili bir meslek örgütü olup olmadığı, görev alanına imar hukukunun girip girmediğine göre ehliyet konusunu karara bağlamaktadır. Makine Mühendisleri ve Elektrik Mühendisleri Odalarının³⁰⁴ Kimya mühendisleri odasının, serbest muhasebeci ve mali müşavirler odasının, tabip odasının, eczacılar odasının, diş hekimleri odasının³⁰⁵ imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığını kabul etmesine karşılık, inşaat mühendisleri odasının³⁰⁶, şehir plancıları odasının, mimarlar odasının³⁰⁷ Türkiye Mimar ve Mühendisler Odaları Birliğinin planlara karşı dava açma ehliyetlerinin varlığını kabul etmektedir.

³⁰² Danıştay 6. Dairesi, 21.10.2011 tarih ve E:2010/9521, K:2011/3860 sayılı kararı,

³⁰³ Danıştay 6. Dairesi, 17.07.2007 tarih ve E:2005/2233, K:2007/4556 sayılı kararı,

³⁰⁴ Danıştay 6. Dairesi, 12.10.2009 tarih ve E:2007/8601, K:2009/9534 sayılı kararı,

³⁰⁵ İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 06.06.2003 tarih ve E:2002/925, K:2003/409 sayılı kararı,

³⁰⁶ Danıştay 6. Dairesi, 2010 tarih ve E:2008/6497, K:2010/6866 sayılı kararı

³⁰⁷ Danıştay 6. Dairesi, 17.12.1992 tarih ve E:1992/2502, K:1992/5000 sayılı kararı

3.7.Baroların Ehliyeti

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, genel nitelikli düzenleyici işlemlere karşı sadece kuruluş kanunlarında gösterilen amaçları doğrultusunda dava açma ehliyeti bulunduğu, konuyla ilgili yasal düzenlemelerde bu kuruluşların amaçları dışında faaliyette bulunamayacaklarının açık bir şekilde hükme bağlandığı, Avukatlık Kanunu'nun 76. maddesiyle; Baroların, avukatlık mesleğini geliştirmek, meslek mensuplarının birbirleri ve iş sahipleri ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni sağlamak; meslek düzenini, ahlakını, saygınlığını, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını savunmak ve korumak, avukatların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla tüm çalışmaları yürütmek kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olarak tanımlandığı, Kanun'un 76. maddesinde sayılan baroların görevleri göz önünde bulundurulduğunda; imar planlarının baroların doğrudan tüzel kişiliğinin hak ve menfaatlerini etkilemediği gibi yasa maddesinin davacıya imar planlarına karşı dava açma hakkı tanımadığından hareketle baroların imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.³⁰⁸

3.8. Belde Sakinlerinin Ehliyeti

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yoluyla denetimini amaçlayan iptal davasının görüşülebilmesinin ön koşullarından biri olan dava açma ehliyeti her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılmasının idare ile işlemlerinde istikrarsızlığa neden olmaması ve idarenin işleyişinin bu yüzden olumsuz etkilenmemesi için, dava konusu edilecek işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçütler içinde menfaat ilişkisinin varlığını ifade etmektedir. Belde sakinlerinin beldelerini ilgilendiren imar planlarına karşı dava açma ehliyetlerinin varlığı genel olarak kabul edilmekle birlikte bu ehliyetin sınırının ne olduğu konusunda açık bir düzenleme ya da bu sınırların tamamını bir tek kararda gösteren Danıştay'ca verilmiş bir hüküm bulunmamaktadır. Danıştay, önüne gelen münferit olaylarda belde sakininin imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin sınırlarını her somut olay için belirlemeye çalışmaktadır. Bu sınır çizilirken Danıştay, ehliyeti bazen çok geniş yorumlamakta,³⁰⁹ belde sakininin neredeyse beldeyi ilgilendiren tüm imar planlarına

³⁰⁸ Danıştay 6. Dairesi, 15.06.2011 tarih ve E:2011/1817, K:2011/2267 sayılı kararı

³⁰⁹ Danıştay 6. Dairesi, 09.07.2003 tarih ve E:2003/1712, K:2003/4221 sayılı kararında;

karşı dava ehliyetinin varlığını kabul etmekte, bazen de her somut olay için bu ehliyetin varlığını irdelemektedir.

Danıştayın her somut olayda yaptığı irdelemelere göre; belde sakinlerinin, kamuya tahsisli taşınmazların bu özelliğinin kaldırılarak özel kullanıma açılmasına ya da kamu yararına kullanımlarını engelleyecek bir amaca tahsisini içeren plan kararlarına karşı, imar planı sınırları içinde arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde imar planının ana kararlarını bozacak nitelikteki plan tadilatlarına karşı dava ehliyetlerinin bulunduğunu kabul etmektedir.³¹⁰

Yine Danıştay, belde sakinlerinin, planlama ve şehircilik kriterlerini dikkate almayan, plan bütünlüğünü bozacak, trafik yoğunluğunu arttıracak, görüntü kirliliğine neden olacak plan ve plan tadilatlarına karşı³¹¹, beldenin yeşil alanının azalması sonucunu doğuracak plan değişikliğine karşı³¹² plan ile getirilen yapılaşma koşullarının, yakın çevrenin içme suyu havzasını oluşturan gölün kirlenmesi dolayısıyla su ve çevre kirliliğine neden olabileceği iddiasıyla³¹³ belde sakini sıfatıyla açılan davalarda belde sakinlerinin dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmiş bulunmaktadır.

Buna karşılık, imar planı değişikliğinin kamunun ortak kullanımına ayrılmış bir alanın bu kullanımdan çıkarılmasını öngörmüyorsa,³¹⁴ beldenin ve beldede yaşayanların olumsuz etkileneceği yolunda bir iddia ileri sürülüyorsa,³¹⁵ planla

“İdarenin bütün eylem ve işlemlerinin yargısal denetime açık olduğu hukuk devletinde idarenin hukuka uygunluğunun sağlanmasında en etkin araçlardan biri iptal davalarıdır.

İptal davalarındaki subjektif ehliyet koşulu doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılması ve sürdürülmesine ilişkin bir sorundur. Dolayısıyla subjektif ehliyet koşulunun, idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engelleyecek bir biçimde anlaşılması gerekmektedir.

Nitekim, çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren konularda subjektif ehliyet koşulunun, bu durum dikkate alınarak yorumlanması gerektiğine ilişkin Danıştay kararları yerleşik içtihat niteliği kazanmıştır.

Bu saptamalar çerçevesinde uyuşmazlığa bakıldığında, imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan, semt sakini sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı bulunan davacının imar planı tadilatının iptali istemiyle açtığı bu davada dava açma ehliyetinin bulunduğu sonucuna varılmış, idare mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.”

³¹⁰ Danıştay 6. Dairesi, 21.06.2011 tarih ve E:2010/11018, K:2011/2329 sayılı kararı

³¹¹ Danıştay 6. Dairesi, 11.07.2011 tarih ve E:2009/4535, K:2011/2811 sayılı kararı

³¹² Danıştay 6. Dairesi, 09.04.1992 tarih ve E:1991/3839, K:1992/1435 sayılı kararı

³¹³ Danıştay 6. Dairesi, 15.12.1993 tarih ve E:1993/1858, K:1993/5451 sayılı kararı

³¹⁴ Danıştay 6. Dairesi, 28.01.1993 tarih ve E:1992/4571, K:1993/226 sayılı kararı

³¹⁵ Danıştay 6. Dairesi, 22.10.1992 tarih ve E:1992/422, K:1992/3823 sayılı kararı

öngörülen genel otopark ve halk eğitim merkezi alanının kamu yararına bir kullanım içermesi nedeniyle, planın iptalinin istenmesinde kamu yararı bulunmayan hallerde³¹⁶ belde sakininin imar planlarına karşı dava açma ehliyeti bulunmadığına hükmetmektedir.

3.9. Ehliyete İlişkin Diğer Durumlar

Uygulamada, taşınmazın maliki ile gayrimenkul satış vaadi sözleşmesi yapan gerçek ya da tüzel kişilerin, salt bu sözleşme nedeniyle taşınmazla aralarında henüz mülkiyet ilişkisinin kurulmadığından bahisle gayrimenkul satış sözleşmesini kapsayan alanda yapılan planlara karşı dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.³¹⁷ Taşınmazla mülkiyet ilişkisi bulunmaksızın sırf taşınmazın zilyedi durumunda olanların da dava açma ehliyetlerinin bulunmadığı kabul edilmektedir.³¹⁸

Bilindiği gibi 5393 sayılı Yasa'nın Belediye Kanunu'nun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi başlıklı 23. maddesinin 5. fıkrasında; "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir" hükmü bulunmaktadır. Ancak Danıştay 6. Dairesi tarafından, bu hüküm ile idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı ileri sürülerek, bu hükmün Anayasaya aykırılığından bahisle Anayasa Mahkemesine başvurulmuş olup, Anayasa Mahkemesinin 04.02.2010 tarih ve E:2008/27, K:2010/29 sayılı kararıyla başvuru doğrultusunda söz konusu hükmün iptaline karar verilmiş bulunmaktadır. Danıştay, bu nedenle, mülki idare amirlerinin imar planlarının kabulüne ilişkin meclis kararlarına karşı dava açma ehliyetinin

³¹⁶ Danıştay 6. Dairesi, 10.12.2010 tarih ve E:2009/8320, K:2010/11072 sayılı kararı

³¹⁷ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 19.02.2009 tarih ve E:2008/1763,K:2009/202 sayılı kararında;
"Olayda, uyuşmazlık konusu yapılan ... Mevkii, 10, 31 ve 32 sayılı parseller hali hazırda ... ismine kayıtlı olduğu, 14.11.1997 tarihli gayrimenkul satış vaadi sözleşmesi kapsamında taraflarca edimlerin yerine getirilmediği, bunun üzerine ... tarafından Küçükçekmece 1. Asliye Hukuk Mahkemesi'nin ... esas sayılı dosyası ile taşınmazların hükmen tescili için dava açıldığı, anılan davada taşınmazların ... adına tesciline karar verildiğine dair bir hükmün dosyaya sunulmadığı, davacı tarafından ise anılan davada ... lehine bir karar verilmesi durumunda taşınmazların tapu kaydında ... adına tescil edileceği, ... 'ın malik olması ile birlikte haciz alacaklısı olan davacının 4389 sayılı Kanun'un 15/b-7 maddesi uyarınca tapu sicil müdürlüğünde mülkiyet hakkını işletebileceğini ileri sürdüğü görülmektedir.

Bu durumda, davacı tarafından yukarıda yer verilen iddialara ile bakılmakta olan dava açılmış ise de; davacının ... Mevkii, 10, 31 ve 32 sayılı parseller üzerinde herhangi bir mülkiyet hakkının olmadığı, aksine bu taşınmazların halen ... adına kayıtlı olduğu anlaşılacakla, dava konusu işlemler ile davacı arasında herhangi bir güncel menfaat ilişkisi bulunmadığı, yani davacının ihlal edilmiş bir menfaatinin söz konusu olmadığı, bu nedenle davacının dava açma ehliyetinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır."

³¹⁸ Danıştay 6. Dairesi, 10.03.2011 tarih ve E:2010/7029, K:2011/538 sayılı kararı

olmadığı yolunda hükümler vermiş bulunmaktadır.³¹⁹ Ancak bize göre, ilgili yasa maddesinden kaynaklanan dava açma ehliyeti, yasa maddesinin iptaliyle ortadan kalkmış olsa bile mülki idare amirinin belde sakini sıfatıyla kamu yararına aykırı bulunduğu imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilmelidir. Aksi takdirde, beldede yaşayan herkese tanınan hakkın mülki idare amirine tanınmaması sonucu doğacaktır ki bu durum, belde halkının dava açma ehliyetinin varlığının kabul edilmesine ilişkin ilkelere aykırılık teşkil edecektir.

Danıştay, İçişleri Bakanlığına tahsisi yapılan taşınmazın bulunduğu alanın Emniyet hizmet alanından çıkarılıp konut alanına alınmasına ilişkin imar planı tadilatına karşı kaymakam tarafından açılan bir davada; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesi uyarınca, kaymakamın ilçede hükümetin temsilcisi olduğu, ilçenin genel idaresinden kaymakamın sorumlu olduğu, bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatının bulunduğu ve bu teşkilatın kaymakamın emri altında olduğu, bu nedenle, İçişleri Bakanlığının ilçe teşkilatı olan ilçe emniyet müdürlüğünün de başı ve temsilcisi olan kaymakamın söz konusu taşınmazla ilgili olan plan değişikliğine karşı dava açma ehliyetinin bulunduğunu kabul etmiştir.³²⁰ Bu karardan hareketle, kaymakamların, başı ve temsilcisi olduğu tüm ilçe teşkilatların taşınmazlarıyla ilgili olan imar planlarına karşı dava açma ehliyetinin varlığını kabul etmek gerekecektir

Plan kararlarıyla menfaatlerinin olumsuz etkilendiğini düşünen parsel malikleri, süresi içinde imar planlarına karşı dava açmamış olsalar bile menfaatlerine uygun olduğunu düşündükleri şekilde sonradan imar planında tadilat yapılmasını talep edebilmektedirler. Bu durumda, idare plan tadilat talebini kabul edebileceği gibi talebin reddine de karar verebilecektir. İdarenin talebin reddine karar vermesi durumunda, ancak tadilat talebinde bulunan kişilerin bu işleme karşı dava açma hakkı bulunmaktadır. Tadilat talebine konu parselin, müşterek maliklerinden biri olsa bile, tadilat talebinde bulunmayanların, tadilat talebinin reddine ilişkin işleme karşı dava açma ehliyetleri bulunmamaktadır.³²¹ Buna karşılık plan tadilat talebinin kabulü ve kabul üzerine yapılan planlara karşı, tadilat talebinde bulunmayan diğer parsel maliklerinin dava açma hakkının varlığı kabul edilmelidir. Bunun gibi, askı süresi

³¹⁹ Danıştay 6. Dairesi, 26.09.2011 tarih ve E:2011/2230, K:2011/3356 sayılı kararı

³²⁰ Danıştay 6. Dairesi, 28.06.2011 tarih ve E:2009/6071, K:2011/2527 sayılı kararı

³²¹ Danıştay 6. Dairesi, 15.06.2010 tarih ve E:2008/9356, K:2010/6226 sayılı kararı

içinde plana yapılan itirazların kabulüyle, plan kararlarında değişikliğe gidilmesi durumunda, plana itiraz etmeyenlerin de plan değişikliğine karşı dava açma ehliyetleri bulunmaktadır.³²²

Danıştay, siyasi parti teşkilatlarının, faaliyet konusu itibariyle şehirleşme ve imarla ilgisi bulunmadığından planlara karşı dava ehliyetlerinin bulunmadığını kabul etmektedir.³²³

Yine Danıştayın, ehliyetin kamu düzeninden olduğu ve davanın açıldığı andan dava sonuna kadar ehliyetin muhafazası gerektiğinden hareketle, dava devam ederken taşınmazını üçüncü kişilere satan devreden kişilerin artık dava ehliyetinin bulunmadığına,³²⁴ Plan müelliflerinin, yapmış oldukları planların tadiline ilişkin plan tadilatlarına karşı dava açma ehliyetinin bulunduğu,³²⁵ iştirak halinde mülkiyet ve müşterek mülkiyetin söz konusu olduğu durumlarda her bir şerikin ve müşteregin tek başına dava açma ehliyetinin bulunduğu³²⁶ hükmettiği kararları mevcuttur.

4. Kesin ve Yürütülmesi Zorunlu İşlem Kavramı

Bir kamu kurumu tarafından, bir kamu hizmetine ilişkin olarak, kamu hukuku kurallarına göre tek yanlı olarak yapılan ve hukuki sonuçlar doğuran kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler idari işlem olarak adlandırılır.³²⁷ İptal davası ise, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin iptaline ve bu yolla onun hukuk içinde kalmasını sağlamaya yönelik idare hukukuna özgü bir dava türüdür.

Bir idari işlemin iptal davasına konu edilebilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşıması gerekmektedir. Bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi ise; hukuk düzeninde varlık kazanabilmesi için gerekli prosedürün son aşamasını da geçirmiş bulunmasına, bir başka idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, yani idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlı bulunmaktadır. Eğer idarenin bir işlemi, hukuk alanında bir değişiklik yaratmıyor, idare edilenlerin

³²² Danıştay 6. Dairesi, 21.06.2010 tarih ve E:2008/6524, K:2010/6460 sayılı kararı

³²³ Danıştay 6. Dairesi, 08.02.2010 tarih ve E:2010/1388, K:2010/1112 sayılı kararı

³²⁴ Danıştay 6. Dairesi, 15.04.2008 tarih ve E:2006/2488, K:2008/2293 sayılı kararı

³²⁵ Danıştay 6. Dairesi, 14.01.2004 tarih ve E:2003/5595, K:2004/179 sayılı kararı

³²⁶ Danıştay 6. Dairesi, 24.03.2009 tarih ve E:2008/7589, K:2009/3031 sayılı kararı

³²⁷ Karavelioğlu, s.850

hukukunu hiçbir şekilde etkilemiyorsa o işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olduğu ileri sürülemeyecek, dolayısıyla iptal davasına konu edilemeyecektir.

Kişileri hak sahibi ya da borçlu kılan, bir haktan yararlanma biçimini belirleyen, farklı hukuki statüye sokan, mal varlıklarında azalma veya artmaya neden olan, onların özgürlüklerini kısıtlayan, kimi hakların kullanılmasını engelleyen ya da kimi haklardan yararlandırmayan veya onları kısıtlayan, sınırlandıran, daraltan, erteleyen, tehlikeye sokan, cezalandırıcı olan idari işlemler, ilgilisi lehine hukuki durumlar yaratan idari işlemlerin geri alınmasına veya kaldırılmasına ilişkin işlemler bu niteliktedir. Buna karşılık, soruşturma ve denetim raporları, görüş bildiren yazı ve kararlar, açıklamalar, ön karar ve işlemler, teklif yazıları, iç yazışmalar, bilgi vermek amacıyla kaleme alınan yazılar, ileride yapılacak kesin ve yürütülmesi gerekli işleme hazırlık ve dayanak olmak üzere ilgilileri uyaran veya herhangi bir davranışta bulunmaya davet eden ya da bir yükümlülüğü hatırlatan yazılar, yetkili makamların idare edilenleri veya alt birimleri bir yasa hükmünün uygulanması konusunda aydınlatmak amacıyla kaleme aldıkları açıklamalar, durum tespitine ilişkin tutanaklar hukuk düzeninde ve ilgililerin hukukunda henüz değişiklik oluşturmadıklarından icrai sayılmazlar.³²⁸

İdari işlemin kesinliği, işlemin uygulamaya hazır hale geldiğini, yani işlemin bütün unsurlarıyla tamamlanmış olduğunu gösterir. İdari işlemin yürütülmesi gerekliliği (icrailiği) ise; yeni bir hukuksal durum yaratma güç ve yeterliliğini gösterir.³²⁹

İmar planları, belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanım, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir.³³⁰

³²⁸ Candan, s.76,77,78,79,80,81

³²⁹ Karavelioğlu, s.48

³³⁰ Karavelioğlu, Karavelioğlu, s.206

İmar planlarının kendilerinden beklenen sonucu doğurması için, planlama çalışmalarının doğru tespitler üzerine kurulması gerekir. Planlama alanının bütün özelliklerinin araştırılması, bilgilerin toplanması verilerin işlenmesindeki başarıyı doğrudan etkileyecektir. İmar plan çalışmalarında kamu yararının gerçekleştirilmesi ve hizmet gereklerinin yerine getirilebilmesi iyi bir hazırlık aşamasıyla mümkün olacaktır.³³¹

İmar planlarının bilimsel çalışma ve analizler sonucunda ortaya çıkan verilere göre şekillendirilmesi çalışmalarına imar planlarında değerlendirme aşaması denir. Değerlendirme aşaması, bilimsel veriler ışığında elde edilen arazinin fiziksel, iklimsel, tarihi, sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklerine ilişkin verilerin, planlamanın genel hedefleri ve yerel ihtiyaçların karşılanması gereksinimleriyle bağdaştırılmasıdır. Bu süreçte planlama faaliyetlerinden beklenen yararlar planlama alanında var olan imkanlar arasında bir dengeleme yapılır. Kurulan dengeler, plan kararları haline getirilir ve plana maddi-hukuki kimlik kazandırılır.³³²

Hazırlık süreci tamamlanan ve verilerle hedefler arasında denge kurularak kararları şekillendirilen ve maddi varlık kazanan imar planlarının hukuken bağlayıcı hale gelebilmesi için yetkili organlar tarafından karara bağlanması, diğer bir ifadeyle onaylanması gerekir. İmar planlarının hazırlanmasından sonra oluşturulan plan hükümleri, belediye mücavir alan sınırları içerisinde belediye meclisi tarafından karara bağlanır. İmar Kanunu planlama çalışmalarında ortaya konulan plan hükümlerinin karara bağlanmasını, planların onaylanması olarak düzenlemiştir. Kanunda yer alan düzenlemeye göre, hazırlık süreci tamamlanan ve maddi varlık kazanan imar planları, belediye meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. (İmar Kanunu md. 8) İmar planlama çalışmalarının belediyelerin mücavir alan sınırları dışında bulunması durumunda, planlama konusunda karar verme yetkisi valilik makamına aittir.³³³

İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki imar planları belediye meclisince, bu alanlar dışındaki imar planları ise valilikçe onaylanarak yürürlüğe girer.

³³¹ Çolak, s.176

³³² Çolak, s.192

³³³ Çolak, s.194

İmar planlarının yürürlüğe girmesi, hukuken varlık kazanması ve hüküm ifade etmesidir. Plan kararlarının oluşturulması ve alınmasına yönelik hukuki sürecin tamamlanması ve karar almada yetkili organ tarafından karara bağlanmasıyla birlikte imar planları yürürlüğe girmiş olur. Buna karşılık, imar planlarının hukuken yürürlükte olmasıyla yürütülmesine ilişkin işlemlerin tamamlanmasına yönelik kararların alınması farklı anlamlara gelmektedir. Hukuken yürürlükte olan imar planlarının, fiilen uygulanabilmesine yönelik başkanlık makamı tarafından gerçekleştirilmesi gereken bir dizi işlemler bulunmaktadır.³³⁴

Belediye meclisince onaylanan imar planları, öncelikle belediye başkanı tarafından imzalanır. Bu imzayla, planların uygulanmasına yönelik sürecin başlatılması iradesi ortaya konulmuş olur. Bu irade ortaya konulduktan sonra, İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereği, imar planları onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilecek ilan yerlerinde bir ay süreyle ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Bu itirazlar da belediye meclisi tarafından kesin olarak karara bağlanır.

Yapılan bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, imar planları belediye meclisinin kararıyla hukuken yürürlüğe girer. Ancak onay işlemi imar planlarını hukuken yürürlüğe soksa da fiilen bu planlar yürütülebilir niteliği henüz kazanabilmiş değildir. İmar planlarının fiilen de yürütülebilmesi için kesinleşmesi, kesinleşmesi için de bir ay süreyle ilan edilmeleri gerekir. Ancak bu bir aylık süre sonunda imar planları fiilen yürütülmesi gerekli, kesin idari işlem niteliğine sahip olur. İşte bu bir aylık ilan süresinin sonunda imar planları, yürütülmesi gerekli icrai idari işlem niteliğine kavuşurlar ve bu aşamadan sonra bir iptal davasına konu edilebilirler.

Burada, büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan belediyelerin yapacakları uygulama imar planları yönünden ayrı bir incelemenin yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesine göre; “büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planları, bu planlarda yapılacak değişiklikler büyükşehir belediyesinin onayından geçmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri, sınırları içindeki belediyelerce hazırlanan uygulama imar planlarını aynen onaylayabileceği

³³⁴ Çolak, s.222

gibi değiştirerek de onaylama yetkisine sahiptir. Yasa'nın 14. maddesine göre, ilçe ve ilk kademe belediyelerince imara ilişkin alınan kararlar, u ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelendikten ve aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

Uygulamada, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediyeler, meclislerince onaylanan plan kararlarını ilan etmeden önce büyükşehir belediyesine göndermekte, planın büyükşehir belediyesince onayından sonra planları ilan etme yoluna gitmektedirler.

İmar Kanununun 8. maddesi gereği, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediye meclislerince kabul edilen plan kararlarının da ilçe belediye meclisince kabulüyle hukuken yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Çünkü 5216 sayılı Yasa yürürlüğe girdikten sonra da İmar Kanunu'nun 8. maddesinde herhangi bir değişiklik gerçekleştirilmiş değildir. Büyükşehir belediyesince planın onaylanması, planın ancak fiilen de yürütülebilmesi için kanunla aranan bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır.³³⁵

İmar planlarının hukuki etkisini doğurabilmesi bir üst organın onayına bağlı olduğu durumlarda imar planı ancak bu onaydan sonra hukuki etkisini doğurabileceğinden, onay öncesinde kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğine dolayısıyla dava edilebilirlik özelliğine sahip değildir. Tıpkı, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca koruma amaçlı planların koruma kurullarının onayına ihtiyaç duyduğu,³³⁶ 2634 sayılı Yasanın 7. maddesi uyarınca Kültür ve Turizm Bakanlığının onayına ihtiyaç duyduęu³³⁷ gibi.

³³⁵ Danıştay 6. Dairesi, 15.06.2010 tarih ve E:2008/7278, K:2010/6177 sayılı kararında;

“İlçe belediye meclisi kararı ile kabul edilen imar planı büyükşehir belediye başkanlığınca onanması ve askıya çıkarılması ile dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği kazanacağından, ilçe belediye meclisi kararıyla kabul edilip büyükşehir belediye başkanlığınca onanmadan iptali istemiyle açılan davada, imar planının kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğini henüz kazanmadığından davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-b maddesi uyarınca reddi gerektiğinden davanın esastan reddi yolundaki idare mahkemesi kararında”

³³⁶ Danıştay 6. Dairesi, 06.02.2003 tarih ve E:2000/7387, K:2003/893 sayılı kararında;

“ Dava, Bartın Koruma Amaçlı İmar Planının Ankara Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulunca 16.12.1996'da onaylanmasından sonra bazı eklemeler yapılmasının istenilmesi üzerine tesis edilen 13.01.1997 günlü 5042 sayılı Ankara Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulu kararının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince, ... idari davaya konu olabilecek kesin ve

Genel olarak sit alanı ilan ve tescil edilen bir bölgede imar planlarını onaylama yetkisi Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarına aittir. Ancak 1989 yılında özel nitelikleri gereği korunması zorunlu olduğu için özel çevre koruma alanı olarak ilan edilen yerlerle ilgili olarak 383 sayılı KHK yürürlüğe girmiş ve bu alanlara ilişkin olarak her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve resen onaylamak yetkisi Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığına verilmiştir. Bu duruma göre hem özel çevre koruma alanı hem de sit alanı olan bir alanda daha sonra yürürlüğe giren 383 sayılı KHK hükümlerinin uygulanacağı ve planları onaylamaya yetkili organın da Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı olduğu kabul edilmektedir.³³⁸ Dolayısıyla, özel çevre koruma alanı olarak ilan edilen bir bölgeye ilişkin plan kararları ancak Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı onayıyla yürürlüğe girebilecektir. Bu onay olmaksızın ortada bir planlamanın varlığından söz etmek mümkün değildir.

Danıştay, İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereği belediye meclisince onaylanmakla yürürlüğe giren imar planlarının kesinleşmesini bir ay süreyle ilan edilmesine bağlamaktadır. Bir ay süreyle ilan edilmeyen planların kesinleştiğini dolayısıyla davaya konu edilebileceğini kabul etmemektedir.³³⁹

Ancak Danıştay'ın bu içtihadına, belediye meclisi ya da bakanlıkça onanmakla yürürlüğe giren imar planlarının bir ay süreyle ilan edilmesinin, ilgililere

yürütülmesi zorunlu bir işlem bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından ... davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 3386 sayılı Kanun ile değişik 57. maddesinin (d) bendinde koruma amaçlı imar planları ile bunların her türlü değişikliklerini inceleyip onama yetkisinin koruma kurullarına ait olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan planların yapılması sırasında belediyelerin ancak bağlı yetkileri söz konusudur.

Bu durumda, dava konusu 13.01.1997 günlü 5042 sayılı koruma kurulu kararının Danıştay 6. Dairesi içtihatlarına göre hukuk düzeninde sonuç doğurabilecek, kesin ve yürütülmesi zorunlu idari davaya konu olabilecek nitelikte bir işlem olması nedeniyle mahkemece işin esasının incelenerek yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.”

³³⁷ Danıştay 6. Dairesi, 21.10.2003 tarih ve E:2002/2558, K:2003/5021 sayılı kararı

³³⁸ Danıştay 6. Dairesi, 21.04.2003 tarih ve E:2002/3855, K:2003/2450 sayılı kararı

³³⁹ Danıştay 6. Dairesi, 04.11.2003 tarih ve E:2002/137, K:2003/5393 sayılı kararında;

“İdari bir işlemin hukuksal sonuçlar yaratabilmesi ve dava konusu edilebilmesi için kesinleşmesi gerekmektedir. Nitekim 2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinin 3/d bendinde de idari davaya konu olabilecek işlemlerin kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olması gerektiği öngörülmüştür.

Bu durumda, belediye meclisince kabul edilmekle veya bakanlıkça onanmakla yürürlüğe giren 3194 sayılı Yasa'nın 8. maddesinde belirtilen imar planlarının kesinleşmeleri için aynı madde hükmü uyarınca bir ay süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmeleri gerekmektedir.

Dava dosyasının incelenmesinden ise, uyumsuzluğa konu imar planının 3194 sayılı Yasa'da öngörüldüğü biçimde ilan edilmediği, bu durumda, ortada kesin ve uygulanabilir nitelikte bir imar planının bulunmadığı anlaşılmaktadır.”

plana itiraz edebilme imkanı sağlanması için öngörüldüğü, bu idari itirazın nasıl karara bağlanacağı, yasa maddesinde ayrıca gösterildiği, bu itirazın belediye meclisince kabul edilmesinin planın tamamının değil itirazcı ile ilgili kısmının tadili sonucunu doğurabileceği, bu durumda onanmış ve yürürlüğe girmiş bulunan imar planının kesinleşmesini ve uygulanmasını engellemeyeceği, dolayısıyla ilan edilmemiş imar planlarının kesinleşmemiş olmasından bahsedilemeyeceği ve böyle bir planın da dava konusu edilebileceği ileri sürülerek, karşı çıkmaktadır.³⁴⁰ Günümüzde, bu muhalefete karşın, ilan edilmemiş imar planlarının kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem taşımadığı yönündeki içtihadın yerleşik içtihat olma özelliği kazandığı söylenebilir.

Danıştay, ilan edilmemiş bir imar planının kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlem niteliği taşımadığını kabul etmekle birlikte, usulüne uygun olarak ilan edilmemiş bir imar planının idarece bir şekilde uygulamaya sokulması (parselasyon, kamulaştırma, inşaat ruhsatı düzenlenmesi vs.) halinde, artık planın ilgililerin hukuki durumunu etkilediğinden bahisle, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşıdığı sonucuna varmaktadır.³⁴¹ Aynı zamanda dipnotta belirtilen Danıştay kararından, imar planlarının bir ay süreyle askıya çıkarılması gerektiği, bir aydan daha kısa süreli olacak şekilde askıya çıkarılan planların usulüne uygun olarak ilan edilmiş sayılmayacağı, dolayısıyla bu planların da kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelik taşımayacağı sonucu çıkarılabilmektedir.

İmar planları, dava konusu edilmeden önce ya da dava sırasında idarece iptal edilirse artık ortada kesin ve yürütülmesi zorunlu bir imar planının varlığından söz edilemeyecektir.³⁴²

İmar planlarının yargı organlarınca iptaline karar verilmesi halinde, imar planları tesis edildikleri tarihten itibaren hukuk aleminden kalkacağından, başka bir deyişle iptal kararı imar planının hukuk alanında hiç doğmamış olması sonucunu doğuracağından, yargı kararıyla iptal edilen planlara karşı açılacak davaların, kesin

³⁴⁰ Bkz. Danıştay 6. Dairesi, 20.10.2004 tarih ve E:2003/1102, K:2004/5067 sayılı kararında kullanılan muhalefet şerhi

³⁴¹ Danıştay 6. Dairesi, 06.05.2008 tarih ve E:2006/3611, K:2008/2716 sayılı kararında; “Uyuşmazlığa konu olayda usulüne uygun olarak ilan edilmemiş olsa da, bu planlara göre kamulaştırma işlemlerine başlanmış olması karşısında, söz konusu planların, davacıların hukuki durumunu etkileyen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğinde olduğu tartışmasızdır”

³⁴² Danıştay 6. Dairesi, 14.01.2004 tarih ve E:2002/4001, K:2004/140 sayılı kararı

hüküm varlığı nedeniyle değil, ortada kesin ve yürütülmesi gerekli bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle reddi gerekmektedir.

Bir bölgede geçerli bir imar planı bulunmasına karşın bölgeye yönelik yeni bir imar planının yürürlüğe sokulmasıyla, eski plan yürürlükten kalkacağından, idarece yeni bir plan yapılması halinde eski planlara karşı açılan davaların, ortada kesin ve yürütülmesi gerekli idari işlem eksikliği nedeniyle reddi gerekmektedir.³⁴³ Ancak bunun yapılabilmesi için, dava konusu parsel yönünden yeni plan ile fonksiyon değişikliğine gidilmiş olması ya da kullanım kararlarında bir değişiklik yapılmış olması gerekmektedir. Aksi takdirde Danıştay, yeni plan kararlarıyla parsel yönünden herhangi bir değişikliğe gidilmemiş olması durumunda ilk davanın görülmeye devam edileceğini kabul etmektedir.

İmar planlarının onaylanmasından önce, imar planını hazırlayan idarenin bazı kurum ya da kuruluşlardan görüş alması yasayla zorunlu tutulmuş olabilir. İdarenin bu yasal zorunluluk sebebiyle ilgili kurum ya da kuruluşlardan görüş istemesi ve bu istem üzerine ilgili kurum ya da kuruluşların imar planlarıyla ilgili görüşlerini bildirmesine ilişkin işlemler hazırlık işlemi niteliğinde olduğundan, iptal davasına konu edilemeyecektir.³⁴⁴

Bilindiği gibi İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, bir aylık ilan süresi içinde plana yapılan itirazlar, belediye meclisince kesin olarak karara bağlanır. İlgilisince itiraz edilmiş olmakla birlikte belediye meclisince karara bağlanmayan itirazların akıbetiyle ilgili olarak Danıştay, imar planlarının kesinleşmesini idarenin açık bir

³⁴³ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 15.10.2008 tarih ve E:2007/85, K:2008/1496 sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden; İstanbul İli, Kartal İlçesi, ... pafta, ... ada,...parsellerin önceki planlarda ticaret ve konut alanlarına ayrıldığı, dava konusu 19.09.2006 tarihinde onaylanan ve 19.10.2006 tarihinde askıya çıkarılan 1/1000 ölçekli Kartal Güneyi Uygulama İmar Planında belediye hizmet ve rekreasyon alanına ayrıldığı ve bunun üst ölçekli nazım imar planına aykırı olduğu iddiasıyla 02.11.2006 tarihli dilekçeyle itiraz edildiği, itirazın zimnen reddedilmesi üzerine bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Olayda, uyuşmazlık konusu taşınmazların bulunduğu bölgeye ilişkin olarak bu kez 17.10.2007 t.t.'li 1/1000 ölçekli yeni imar planının hazırlandığı, bu planda ise uyuşmazlık konusu taşınmazlar yönünden fonksiyon değişikliğine gidildiği, bu plana karşı davacı tarafından İstanbul 3. İdare Mahkemesinin ... esas sayılı dosyasında iptal davası açıldığı görülmektedir.

Bu durumda, uyuşmazlık konusu parselleri kapsayan alanda yeni bir imar planı değişikliği yapıldığı görüldüğünden, davanın konusunun kalmadığı sonucuna varılmıştır.”

³⁴⁴ Danıştay 6. Dairesi, 22.06.2005 tarih ve E:2003/7077, K:20053780/2450 sayılı kararında;

“İmar planında okul alanına ayrılan davacıya ait taşınmazın okul alanından çıkarılması yolundaki başvurunun reddine ilişkin dava konusu edilen Milli Eğitim Müdürlüğü işleminin ise, mevcut planın değiştirilmesi için belediyelere yapılacak başvurularda bu istem incelenirken ilgili belediyece göz önünde tutulacak bir görüş niteliğinde olması nedeniyle , dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmadığından”

işlemlerle itirazın kesin olarak karara bağlanması şartına bağlanmamakta, zımni ret müessesesini işletmekte ve itirazın 60 gün içinde karara bağlanmamasını zımni ret olarak kabul etmektedir. Bu durumda, itirazı, 60 gün içinde cevap verilmeyerek zımnen reddedilen ilgisinin açtığı davanın, ortada kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem bulunmadığı gerekçesiyle reddedilemeyeceğine hükmetmektedir.³⁴⁵ Yine Danıştay, Yasa'nın 8. maddesi gereğince askı süresi içinde plana yapılacak itirazların belediye meclisince karara bağlanması gerekmektedirse de plana yapılan itirazları belediye meclisine sevk etmeksizin doğrudan reddeden imar müdürlüğü işlemlerinin de kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olduğunu kabul etmektedir.³⁴⁶

5. Süre Kavramı

Hukuk devletinde dava hakkı temel ve vazgeçilmez haklardandır. Nitekim anayasamızın 36. maddesinde, herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak

³⁴⁵ Danıştay 6. Dairesi, 20.07.2007 tarih ve E:2007/4661 sayılı kararında;

“İdare mahkemesince, imar planına askı süresi içinde itiraz edilmesine karşın itirazın belediye meclisince görüşülerek kesin karara bağlanmadığı anlaşıldığından, ortada henüz kesin ve uygulanabilir nitelik kazanmış bir imar planının bulunmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiş ...

Dava konusu olayda, davalı idarece ilan edilmek suretiyle ilgilileri açısından kesin ve uygulanabilir bir işlem niteliği kazanan imar planlarına karşı askı süresi içinde itiraz edildiği, itiraza son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde cevap verilmemesi nedeniyle başvurunun reddedildiği kabul edilerek dava açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, belediye meclisince kabulünden sonra ilan edilerek yürürlüğe giren ve kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliğini kazanan imar planına yapılan itirazın imar planın kesinleşmesini ve uygulanmasını engellediğinden bahisle verilen idare mahkemesi kararında yasal isabet görülmemiştir.”

³⁴⁶ Danıştay 6. Dairesi, 27.04.2007 tarih ve E:2004/6611, K:2007/2306 sayılı kararında;

“Dava, Hatay, İskenderun, aşkarbeyli, 4087 sayılı taşınmazın bulunduğu alanda imar planı değişikliği yapılması istemli başvurunun reddine ilişkin 20.01.2004 günlü 113 sayılı imar müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince; taşınmazın imar planında ilkokul alanı, imar yolu ve ağaçlandırılacak alana ayrılmış olan kısımlarının plan değişikliği ile askeri alana dönüştürülmesi istemli başvuru üzerine mevzuat uyarınca ilgili kuruluşun görüşü tamamlandıktan sonra diğer işlemlere geçilebileceği yolunda tesis edilen işlemin bir ön işlem olup, idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Bir idari işlemin iptal davasına konu olması için kesin ve yürütülmesi zorunlu olması gerekir. Kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler idarenin idare hukuku alanında kamu gücü kullanarak tek yanlı olarak tesis ettiği, hukuk düzeninde sonuç doğuran başka bir makamın onayına ihtiyaç göstermeden ilgilinin hukukunda değişiklik yaratan kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemlerdir.

Dava konusu karar da davacının plan değişikliği isteminin reddine ilişkin olarak bu konuda karar verme yetkisi bulunmayan imar müdürlüğünce tesis edilmiş bir işlemdir. Başvurunun belediye meclisine yönlendirilip idari işlemin oluşması için gereken sürecin bu organ tarafından tamamlanması gerekirken imar müdürlüğünce istem incelenmiş, esasına geçilip ilgili kuruluş görüşünün eksikliği nedeniyle reddedilmiştir. Dolayısıyla, dava konusu işlem idarenin idare hukuku alanına ilişkin olarak tesis ettiği tek başına ve doğrudan hukuk düzeninde sonuç doğurabilecek bir işlem olduğundan idari davaya konu edilmesi mümkündür.”

suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahip olduğu, 125. maddesinde de idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık bulunduğu belirtilmiş olmakla bu kural teyid edilmiştir. Kuşkusuz dava hakkının kullanılması ve yargı gücüne müracaatın hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın sonsuz bir zaman içerisinde kullanılabilir olması kişiler bakımından yararlıdır. Ancak, kabul edilmesi gerekir ki bu durum, kamu düzeni ve toplumsal yarar için gerekli olan “idarenin kararlılığı” ve “ idari işlemlerin istikrarı” ilkelerine aykırı düşer.³⁴⁷

İdare rejimini kabul eden tüm ülkelerde olduğu gibi bizde de idari dava ve uyuşmazlıkların açılması belirli sürelerle sınırlandırılmıştır. Süresinde idari yargı organı önüne götürülmeyen bir dava veya uyuşmazlığın esası hakkında karar verilemez; süresi geçirilen dava hakkı artık kullanılamaz hale gelmiş olur. Dava açma süresi idari zorunlulukların ortaya çıkardığı bir kurumdur. İdari işlem ve eylemlerin sürekli olarak dava tehdidi altında bulunmaları, idare ile yönetilenler arasındaki uyuşmazlıkların sonunun alınamaması demektir. Bu durum, toplum huzurunu bozduktan başka, idari faaliyetlerin kararlılık ve verimlilik içinde yürütülmesini de engeller. İdari işlem ve eylemlerden doğacak sonuçların açıklık ve kesinlik kazanmasını olanaksız kılar. Aynı durum, kamu görevlilerinde tedirginlik ve çekingenlik uyanmasına ve bunların yönetilenler üzerindeki otoritelerinin zayıflamasına yol açar. Bütün bu sonuçlardan her şeyden önce kamu hizmetlerinin zarar göreceğine kuşku yoktur. Buna karşılık, idari işlem ve eylemler belirli bir sürenin sonunda artık dava konusu edilemez duruma geldiklerinde ve böylece bunların hukuki geçerlilikleri zamanla bir tür kesinlik kazandığında, idarede güven ve huzur kurulmuş kamu hizmetlerinin kararlılık içinde yürütülmesi sağlanmış olur, denilir.³⁴⁸

İdari dava sürelerinin saptanması noktasında kişilerin özel yararları ile kamu yararı çatışma halinde bulunmaktadır. Sürenin uzun tutulması kişilerin yararına iken, kamu yararına ters düşmekte, kısa tutulması ise kamu yararına uygun düştüğü halde kişilerin zararına olmaktadır. Belirtmek gerekir ki bu çatışmadan her zaman olduğu

³⁴⁷ Karavelioğlu, s.481

³⁴⁸ Yenice, Esin, s.164

gibi kamu yararı kazançlı çıkmış ve idari dava süreleri uzun sayılamayacak bir ölçüde tutulmuştur.³⁵⁰

İdari dava açma süresi, iptal ve tam yargı davaları ile idari sözleşmelerden doğan ihtilaflara ilişkin davaların idari yargı yeri önüne getirilebilmesi için, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda ya da özel kanunlarda gösterilen zamanı ifade eder.³⁵¹

İdari dava açma süresi söz konusu olduğunda hiç tereddütsüz usul esastan üstün tutulur.³⁵² İdari dava açma süresi adı verilen bu sürenin dava açılmadan geçirilmesi, idari işleme kesin hüküm halini alan yargı kararlarınınkine benzer bir çeşit dokunulmazlık kazandırır. Bu tarihten sonra, idari işlemin hukuka uygunluğunun yargı yerinde tartışma konusu edilmesi olanaksızlaşır. İşlem, hukuka aykırı da olsa, idare tarafından hukuka uygun şekilde geri alınmadıkça, değiştirilmedikçe veya yeni bir işlem yapılmadıkça, sonsuza dek varlığını ve hukuk düzenindeki etkilerini sürdürür.³⁵³

İdari dava açma süresi, özel hukuktaki zamanaşımı süresinden farklı bir özellik arz etmektedir. Zamanaşımı süresi, maddi hukuku ilgilendiren bir husustur. Bunun için adli yargı yeri, önüne gelen bir davada zamanaşımı bulunup bulunmadığını kendiliğinden araştıramaz. Adli yargı yerinin zamanaşımını göz önüne alabilmesi için karşı tarafın bunu bir def'i olarak ileri sürmesi gerekmektedir. Zamanaşımı hakkı ortadan kaldırmadığı gibi onun kullanılmasını da engellemez. Zamanaşımı yalnızca hakkın istenebilme unsuruna etki eder. Zamanaşımına uğrayan bir hakkın dava konusu yapılmasına usuli bir engel bulunmamaktadır. Üstelik karşı taraf bunu bir def'i olarak ileri sürmediği müddetçe, yargı yeri uyuşmazlığın esası hakkında karar vermek durumundadır. Buna karşılık idari yargıdaki süre aşımı, maddi hukuku değil usul hukukunu ilgilendirdiğinden, mahkemece re'sen göz önüne alınması gerekmektedir. İdari yargı yeri, yargılama süresince, davanın süresinde açılıp açılmadığını tarafların bir iddiası olmasa bile araştırmak zorundadır. İdari dava açma süresinin geçirilmesiyle dava hakkı düşer. Dolayısıyla, dava süresinin geçirilmiş olması, yargı yolunun kapanması sonucunu doğurur.

Dava açma süreleri kanunla konulabilir. Sürenin başlangıcının uzunluğunun, durma ve kesilme nedenlerinin kanunda gösterilmesi gerekir. Kanun dışındaki kural

³⁵⁰ Yenice, Esin, s.164

³⁵¹ Karavelioğlu, s.481

³⁵² Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süresi, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2011) s. 18

³⁵³ Candan, (2005), s.321

tasarruflarla (tüzük, kararname, yönetmelik vb gibi) getirilen süre hükümleri idari yargı yerini bağlamaz. Kanuniyet şartı her şeyden önce dava açma süresinin kamu düzenini ilgilendiren niteliğinden çıkmaktadır. Öte yandan, idari dava ve uyuşmazlıkların belirli sürelerle bağlı tutulması bir anlamda kişilerin hak arama özgürlüğünün sınırlandırılması demek olduğundan, temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğini öngören Anayasa ilkesi de süreyle ilgili hükümlerin kanunlarda yer almasını zorunlu kılmaktadır.³⁵²

İdari dava açma süresi hak düşürücü süredir. Danıştayın görüşü de bu yoldadır. Bu nitelendirmenin sonucu olarak süresinde kullanılmayan dava hakkı düşer ve yargı yolu kapanır. İdari dava açma süresi zorlayıcı nedenlerle durmaz ve kesilmez. Başka bir deyişle idari davalarda mücbir sebebin dava süresine etkisi yoktur. Dava açma süresinin durması ya da kesilmesi, kanunun gösterdiği hallerde mümkündür. Kanunun gösterdiği haller dışında başkaca herhangi bir nedenle sürelerin durması ya da kesilmesi mümkün değildir.³⁵³

İdari yargılama usulünde genel dava süresi ve özel dava süresi olmak üzere iki tür dava açma süresinin varlığı kabul edilmektedir.³⁵⁴ Buna göre, genel dava açma süresi, Danıştay ve idare mahkemelerinde 60 gün vergi mahkemelerinde ise 30 gündür. İdari Yargılama Usulü Kanunu, genel dava açma süresini belirlerken özel kanunlarda bulunan dava açma süresine ilişkin hükümleri ayırık tutmuş ve özel dava açma süresinin söz konusu olduğu durumlarda artık genel dava açma süresinin geçerliliğini yitireceğini kabul etmiştir. Örneğin, Kamulaştırma Kanunu'nun 14. maddesine göre kamulaştırma işlemlerine karşı 30 gün içinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uyarınca ödeme emirlerine karşı 7 gün içinde idari yargıda iptal davası açılabileceği kabul edilerek, genel dava süresinden farklı olarak özel dava açma süreleri belirlenmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesine göre; idari dava açma süresi esas itibariyle yazılı bildirim yapıldığı tarihi izleyen günden itibaren başlar. Ancak, ilan gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler.

³⁵² Yenice, Esin, s.168

³⁵³ Karavelioğlu, s.481

³⁵⁴ Gözübüyük, Tan, s.863

İdari işlemin usulüne uygun olarak tebliği ya da ilanından sonra, tesis edilen bu işlemin icra edilmemiş olması, dava açma süresine etki etmez. Tebliğ ya da ilanı izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi yasa ile belirlenen zamanın dolmasıyla sona erer. Bu işlem, düzenleyici bir işlem niteliğinde değilse, sonradan icra edilmesi yeni bir dava açma süresi başlatmaz. Örneğin, bir yapının imar mevzuatına aykırılığı nedeniyle yıkımına ilişkin encümen kararının ilgisine tebliğiyle dava süresi işlemeye başlar. İşlemeye başlayan süre içinde dava açılmazsa, bu işlemin icra edilmesi ya da icra edileceğine ilişkin bir yazının tebliği yeni bir dava açma süresi bahşetmez.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 8. maddesi idari dava süresine ilişkin genel esasları belirler. Maddeye göre; süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. Tatil günleri süreler dahilidir. Ancak sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre, tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar. Buradaki tatil gününden maksat, haftanın tatil günleri olan cumartesi ve pazar günleri ile diğer resmi tatil günleridir. İdari yargıda, idari tatil günlerinin dava açma süresini uzatmayacağı kabul edilmektedir. Yine idari dava açma süresi, çalışmaya ara verme zamanına (son değişiklikle 20 Temmuz- 1 Eylül arası çalışmaya ara verme zamanı olarak belirlenmiş olup 1 eylül çalışma günü olarak kabul edilmiştir.) rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır. Yasada yapılan son değişiklikle, dava açmanın son günü çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa, dava açma süresindeki uzama sonucunda son dava günü 7 Eylül olacaktır. Eğer 7 Eylül herhangi bir resmi tatil ya da cumartesi veya pazar gününe denk gelirse bu sefer süre, tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzamış olacaktır.

Çözümlemesi idari yargı yerlerinin görevine girdiği halde adli veya askeri yargı yerlerine açılmış bulunan davaların görev noktasından reddedilmesi halinde, görev ret kararının kesinleşmesini izleyen günden itibaren otuz gün içinde görevli idari yargı yerinde dava açılabilir. Görevsiz adli ya da askeri yargı yerine başvurma tarihi, görevli idari yargı yerine başvurma tarihi olarak kabul edilir.

Görevsiz adli ya da askeri yargı yerinde açılan ve idari yargı yerlerinin görevli olduğundan bahisle görev ret kararı verilen davalarda, görev ret kararının kesinleştiği tarihten itibaren otuz gün içinde görevli idari yargı yerinde dava

açılmamış olsa bile, iptal davası açmak için öngörülen genel ya da özel idari dava süresi henüz dolmamış ise idari dava açma süresi içinde dava açılabilir.

İdare her zaman kendiliğinden harekete geçerek idari işlem ya da eylem gerçekleştirmez. Bazen ortada idarece tesis edilmiş bir işlem ya da gerçekleştirilmiş bir eylem bulunmasa bile ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Yani idari bir işlem ya da eylemin gerçekleştirilmesi için idareyi harekete geçirirler. Örneğin plansız bir alanda, imar planı yapılmasını talep edebilirler. Ya da mevcut planla hiç öngörülmemiş bir kullanım kararının getirilmesini idareden isteyebilirler. Bu durumda, ilgililerin idareyi harekete geçirmek için yaptıkları başvuruya idarece 60 gün içinde bir cevap verilirse bu cevabın tebliğini izleyen günden itibaren dava açma süresinde dava açılabileceği açıktır.

Buna karşılık idare, 60 gün içinde talebe bir cevap vermezse İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesine göre istek reddedilmiş sayılır. Talebin reddedilmiş sayılmasından itibaren dava açma süresi içinde ilgililer bu zımni ret işlemi dava konusu edebilirler. Bu halde davanın açılabileceği son tarih, başvuru tarihinden sonraki 120. gün olacaktır. İdare bu 60 günlük süre içinde bir cevap vermiş olmakla birlikte bu cevap, talebin kabulü ya da reddi anlamı taşııyorsa, başka bir deyişle verilen cevap, talebinizi araştırıyoruz, değerlendiriyoruz gibi talep hakkında kesin olmayan bir cevap niteliği taşıyorsa bu durumda ilgili, kesin olmayan bu cevabı, talebin reddi sayarak tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde dava konusu edebileceği gibi, idarece verilecek kesin bir cevabı da bekleyebilir. Ancak bu bekleme süresi, başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Bu halde başvuru tarihinden itibaren altı ay sonra talep reddedilmiş sayılır ve süresi içinde idari dava açılmalıdır.

Ortada idarece tesis edilmiş bir işlem ya da gerçekleştirilmiş bir eylem bulunmazken idareyi harekete geçirmek amacıyla yapılan başvuruya idarenin cevap vermemesi nedeniyle talebin kanunen reddedilmiş sayıldığı hallerde, ilgili zımni ret işlemine karşı dava açmamış ya da açtığı dava süre aşımı nedeniyle reddedilmiş olsa bile 60 günlük cevap verme süresinin bitiminden sonra idare bir şekilde cevap vermiş olursa, idarenin bu cevabının tebliğiyle idari dava açma süresi yeniden en baştan itibaren işlemeye başlayacaktır. Kanun, idarenin 60 günlük cevap süresinden sonra

verdiği yazılı cevapla ilgili olarak herhangi bir süre sınırlaması getirmemiştir. Buna göre başvurunun üzerinden birkaç yıl geçmiş olsa bile idare talebe yazılı olarak bir cevap vermişse dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır.

İdari bir işlemin tesis edilmesinden sonra ilgililer doğrudan bu işlemin iptalini yargı makamlarından isteyebilecekleri gibi, idari dava açmadan önce idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını idari işlemi yapan merciin üst makamından, üst makam yoksa idari işlemi tesis eden idari makamdan 60 günlük idari dava açma süresi içinde isteyebilirler. Bu istek, tebliğ ya da ilanla işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 60 gün içinde bu isteğe bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İsteğin 60 gün içinde açıkça ya da 60 günün sonunda zımni olarak reddedilmesi halinde dava açma süresi kaldığı yerden yeniden işlemeye başlar ve başvurma süresine kadar işlemiş olan süre, hesaba dahil edilerek, toplam dava açma süresinin tespitinde dikkate alınır.

İdari işlemin tesisinden sonra ilgililerin 11. madde kapsamında yapacakları başvurunun idari dava süresini durdurabilmesi için bu başvurunun; işlemi tesis eden idari merciin üst makamına ya da üst makam yoksa bizzat idari işlemi tesis eden idari makama yapılmış olması gerekir. Bu makamlar dışındaki bir idari makama yapılan başvuru işlemeye başlayan dava süresini durduramaz. Yapılan başvurunun idari işlemin kaldırılması, değiştirilmesi, geri alınması ya da yeni bir işlem yapılması talebini içermesi gerekir. Bu dört talepten başka bir taleple yapılan başvurular işlemeye başlayan dava süresini durdurmaz. Yine, başvurunun, tesis edildikleri anda kesin olan idari işlemlere karşı yapılmamış olması gerekir. Başka bir deyişle başvuru üzerine idarece işlemin kaldırılması, değiştirilmesi, geri alınması ya da yeni bir işlem tesisi hukuken mümkün olmalıdır. Tesis edildikleri andan itibaren kesin olan idari işlemlere karşı yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan idari dava süresini durdurmaz. Başvurunun, idari dava açma süresi içinde yapılmış olması gerekir. İdari dava süresi geçirildikten sonra yapılan başvuruya idarece bir cevap verilmiş olsa bile bu cevap yeni bir dava süresi başlatamaz.

İdari dava süresine ilişkin bu genel açıklamalardan sonra, uygulamada verilmiş yargı kararları kapsamında imar planlarının iptali istemiyle açılacak davalarda uygulanacak olan dava açma süresine ilişkin incelemelere geçebiliriz.

İmar planlarının hukuki niteliği üzerinde dururken, imar planlarının düzenleyici idari işlemler olduğunu belirtmiştik. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereğince de imar planları, belediye meclislerince onaylanmalarının ardından belediye başkanlığınca belirlenen bir yerde bir ay süreyle ilanı zorunlu olan bir düzenleyici idari işlemdir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4. fıkrasında; ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı kurala bağlanmıştır.

İmar Kanunu ile imar planlarına karşı açılacak davalarda özel bir itiraz usulü öngörülmüş olmakla birlikte genel dava açma süresinden farklı bir dava açma süresi belirlenmiş değildir. Dolayısıyla, imar planlarına karşı açılacak olan davalarda, 60 gün olan genel dava açma süresi geçerlidir.

Bu durumda, imar planları ilanı gereken düzenleyici idari işlem niteliğinde bulunduğundan, kural olarak imar planlarına karşı açılacak idari davalarda, 60 günlük dava açma süresi, ilanı izleyen günden itibaren işlemeye başlayacaktır. Yasa gereği imar planları, 30 gün süreyle ilan edilmesi gerektiğinden, dava açma süresi de son ilan günü olan 30. günü takip eden günden itibaren işlemeye başlayacaktır.

Burada, imar planlarına karşı açılacak davalarda, idari dava açma süresinin belirlenmesinde özellik gösteren durumların ayrı ayrı incelenmesi gerektiğini düşündüğümüzden bu hususları, incelemeye çalışacağız.

5.1. Askı Süresi İçinde Plana İtiraz Edilmemiş Olması Hali

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinde, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde dava açma süresinin idare mahkemelerinde altmış gün olduğu ve ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

İmar Kanunu'nun 8. maddesinde; imar planlarının belediye meclisince onaylandığı tarihten itibaren belediye başkanlığınca tespit edilecek ilan yerlerinde bir ay süreyle ilan edileceği ve bu bir aylık ilan süresi içinde imar planlarına karşı itiraz edilebileceği düzenlenmiştir.

İmar Kanunu'nun 8. maddesiyle öngörülen itiraz, ihtiyari bir itiraz yolu olup tüketilmesi zorunlu değildir. İlgililer, otuz günlük süre içinde plana itiraz edebilecekleri gibi, bu süre içerisinde plana itiraz etmeyerek doğrudan doğruya plana karşı dava da açabilirler.

İlgililerin otuz günlük ilan süresi içinde plana itiraz etmeyerek doğrudan doğruya dava açma yolunu tercih ettikleri durumlarda, son ilan tarihini takip eden günden itibaren dava açma süresi işlemeye başlayacaktır. Bu durumda son ilan tarihinden itibaren 60 gün içinde kullanılmayan dava hakkı düşecek ve yargı yolu kapanacaktır.³⁵⁵

Burada dikkat edilmesi gereken husus, davanın son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde açılması gerektiğidir. İlgili, İmar Kanunu'nun 8. maddesiyle öngörülen itirazın ihtiyari bir itiraz yolu olduğundan bahisle otuz günlük askı süresi içinde plana karşı dava açamaz. Çünkü yukarıda da değindiğimiz gibi imar planları belediye meclisince onaylanmakla birlikte yürürlüğe girse de ancak otuz günlük ilan süresinin sonunda kesinleşir. İlan süresi içinde açılacak olan dava da ortada kesin ve yürütülmesi gerekli bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle reddedilecektir.

5.2. Askı Süresi İçinde Plana İtiraz Edilmiş Olması Hali

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Dava Açma Süresi başlıklı 7. maddesinde; dava açma süresinin özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde idare mahkemelerinde altmış gün olduğu, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava

³⁵⁵ Danıştay 6. Dairesi, 26.10.2009 tarih ve E:2008/7251, K:2009/10382 sayılı kararında;

“Dava, Muğla İli, Datça İlçesi, ... Mahallesi, ... Mevkii, ... pafta, 360 ada, 7 parsel sayılı taşınmazla ilgili olarak 7 metrelik yolun 12 metreye çıkartılması yolunda 07.06.2005 günlü, 35 sayılı belediye meclisi kararı ile yapılan ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığınca 19.07.2005 gününde onaylanan 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmış, İdare mahkemesince; dosyanın incelenmesinden, uyumsuzluk konusu imar planı değişikliğinin 26.07.2005-24.08.2005 tarihleri arasında askıya çıkartıldığı, askı süresi içerisinde herhangi bir itirazda bulunulmadığı, son ilan tarihini takip eden günden itibaren 60 gün içerisinde dava açılması gerektiği halde, yasal süresi geçirildikten sonra 04.09.2007 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle, davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu ... kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının onanmasına”, yayınlanmamıştır.

süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, yine aynı Yasanın Üst Makamlara Başvurma başlıklı 11. maddesinde, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurunun işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı kurala bağlanmıştır.

Özel Kanun olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun, Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması başlıklı 8. maddesinin (b) bendinde ise; imar planları; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelir. 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. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süreyle ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde plana itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar kuralı bulunmaktadır.

Anılan maddelerin birlikte değerlendirilmesinden, imar planlarına karşı 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesi kapsamında başvuru için, özel bir kanun olan 3194 sayılı Yasanın 8/b maddesi ile özel bir itiraz süresi getirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum karşısında imar planlarına karşı, bir aylık askı süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması ve bu başvuruya idari dava açma süresinin başlangıç tarihi olan son ilan tarihini izleyen günden 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 günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle isteğin reddedilmesi halinde bu cevap tarihini izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresi içinde idari dava açılabileceği³⁵⁶ anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, belediye meclisince onaylanarak bir ay süreyle askıya çıkarılan imar planlarına bir aylık askı süresi içinde itiraz edilmesi

³⁵⁶ Danıştay 6. Dairesi, 13.04.2010 tarih ve E:2009/14895, K:2010/3776 sayılı kararı, yayınlanmamıştır

halinde iki durum karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri itirazın 60 gün içinde cevap verilmeyerek reddi iken diğeri açıkça reddidir.

Bunlardan ilki, itirazın son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmeyerek reddedilmiş olması halidir. Bu durumda, ilgilisi, itirazın zımnen reddedilmiş sayılacağı 60. günü izleyen günden itibaren yasal dava açma süresi olan 60 gün içinde davasını açabilecektir. Dolayısıyla planın son askı tarihini izleyen günden itibaren 120 gün içinde açılmayan davalar süre aşımı nedeniyle reddedilecektir.³⁵⁷

Danıştay, askı süresi içinde plana itiraz edilmişse, ilgilinin 60 günlük cevap verme süresini beklemesi gerektiği, idarece ilgilinin itirazı 60 günlük cevap süresi içinde açıkça reddedilmediği durumlarda, idareye yasal olarak tanınan 60 günlük cevap verme süresi dolmadan başka bir deyişle itiraz cevap verilmemek suretiyle reddedilmiş sayılmadan önce açılan davanın, dava açma süresi başlamadan önce, erken açılan bir dava olduğu ve bu nedenle esasının incelenemeyeceğine karar vermiştir.³⁵⁸

Diğer bir durum ise, itirazın son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle reddedilmesidir. 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle reddedilmiş olma kavramı aynı zamanda, ret işleminin ilgisine tebliğ edilmiş olması durumunu da anlatmaktadır. İdarece 60 gün içinde idari bir işlemle itiraz ret edilmiş olsa bile bu ret işlemi ilgisine tebliğ edilmediği sürece hukuki sonuç doğurmayacağından bu halde zımni ret durumundaki açıklamaların geçerli olması gerektiği açıktır. İlgili, itirazının 60 gün içinde cevap verilmek suretiyle reddi

³⁵⁷ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 30.12.2009 tarih ve E:2009/2073, K:2009/2107 sayılı kararında;

“Dava, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.02.2009 tarih ve 103 sayılı kararı ile kabul edilen ve 15.06.2009 tarihinde onanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planının, Pendik İlçesi sınırlarında bulunan Ertuğrul Gazi Mahallesi ve Süluntepe Mahallesi için eğitim, bilişim ve teknoloji alanı olarak belirlenmesine ilişkin kısmının iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılmıştır...”

Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 15.06.2009 tarihinde onanan 1/100.000 ölçekli İstanbul Çevre Düzeni Planının 17.07.2009-17.08.2009 tarihleri arasında 30 gün süre ile askıya çıkarıldığı, davacının ise askı süresi içinde söz konusu plana itirazda bulunduğu ve bu itirazın en geç 16.10.2009 tarihinde cevap verilmemek suretiyle reddedilmiş sayılması sonucunda bu tarihi izleyen günden itibaren 60 gün içerisinde (en son 15.12.2009 tarihinde) dava açılması gerekirken bu süreler geçtikten sonra 18.12.2009 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmamaktadır.”, yayınlanmamıştır.

³⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi, 26.02.2010 tarih ve E:2009/13061, K:2010/1783 sayılı kararı, yayınlanmamıştır

halinde, ret işleminin kendisine tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde davası açmak durumundadır. Aksi takdirde davası süre aşımı nedeniyle reddedilecektir.

Burada üzerinde durulması gereken husus ise, itirazın 60 günlük süre içinde cevap verilmeyerek reddedilmiş sayıldığı hallerde, 60 günlük sürenin geçmesinden sonraki bir tarihte itirazın belediye meclisinde incelenip reddedilerek ilgisine tebliği halinde belediye meclisinin sonradan tebliğ edilen bu kararının davacıya yeni bir dava süresi kazandırıp kazandıramayacağıdır. Danıştayın ve idare mahkemelerinin yerleşik uygulaması, itirazın cevap verilmeyerek reddedilmiş sayıldığı durumlarda, sonradan idarenin açık bir işlemlerle itirazı reddetmesinin davacıya yeni bir dava açma süresi kazandırmayacağı yolundadır.³⁵⁹

5.3. Askı Süresi Geçirildikten Sonra Plana İtiraz Edilmesi

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun Üst Makamlara Başvurma başlıklı 11. maddesinde, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği, bu başvurunun işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durduracağı, altmış gün içinde bir cevap verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı kurala bağlanmıştır.

Anılan bu durum, idari yargılama usulünde idari işlemlere karşı yapılacak genel itiraz usulünü düzenlemektedir. Bilindiği gibi 3194 sayılı Yasayla imar planlarına karşı özel bir itiraz usulü getirilmiştir. Acaba 3194 sayılı Yasayla öngörülen bu özel itiraz usulü, genel itiraz usulünün uygulanmasına engel teşkil edecek midir. Danıştay daha önceki tarihlerde verdiği kararlarda, özel itiraz usulünün

³⁵⁹ Danıştay 6. Dairesi, 22.04.2011 tarih ve E:2009/7725, K:2011/931 sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden, dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 04.05.2007-04.06.2007 tarihleri arasında askıya çıkarıldığı, davacıların askı süresi içinde 04.06.2007 tarihinde plana itirazda bulunduğu ve yapılan itirazın reddine ilişkin kararın 60 günlük cevap verme süresi geçtikten sonra 07.09.2007 tarihinde davacılar tebliğ edilmesi üzerine 05.11.2007 tarihinde davanın açıldığı anlaşılmakta olup, bu haliyle yukarıda yer alan hüküm uyarınca askının son ilan tarihini izleyen 60 günlük süre içinde cevap verilmemesi üzerine bu tarihi izleyen 60 günlük süre içinde davanın açılması gerekirken, dava açma süresi geçirildikten sonra verilen cevap üzerine açılan davada süre aşımı bulunduğundan” , yayımlanmamıştır

genel itiraz usulünün uygulanmasını engelleyeceği, askı süresinden sonra planlara yapılacak olan itirazların, dava açma süresini etkilemeyeceğini kabul etmekteydi.³⁶⁰

Ancak Danıştay tarafından verilen bu karara karşı, planlara karşı askı süresinin son gününü izleyen günden itibaren 60 günlük yasal idari dava açma süresi içinde 2577 sayılı Yasanın 11. maddesi kapsamında başvuruda bulunulması halinde işlemeye başlayan idari dava açma süresinin duracağı ve 60 gün içinde bir cevap verilmemesi halinde isteğin reddedilmiş sayılacağı, 60 günlük yasal idari dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı, bu sürenin son gününe kadar cevap verilmesi halinde ise bu tarihi izleyen günden itibaren yine kalan sürenin işlemeye başlayacağı ve toplam olarak 60 günlük süre içinde idari dava açılacağı gerekçesiyle muhalefette bulunulmuş,³⁶¹ zamanla azlık görüşü Danıştay içtihadı haline gelmiştir.³⁶²

Son durum itibariyle denilebilir ki, imar planlarına karşı askı süresi içinde itiraz edilmemiş olsa dahi, son ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayan 60

³⁶⁰ Danıştay 6. Dairesi, 13.02.2004 tarih ve E:2002/4664, K:2004/773 sayılı kararında;

“Dava, Samsun İli, Terme İlçesi, Fenk Mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı hazine adına kayıtlı taşınmazı kapsayan alanda 1/1000 ölçekli uygulama imar planında değişiklik yapılmasına ilişkin 31.10.2001 günlü 14 sayılı Terme Belediye Meclisi kararının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince, dosyanın incelenmesinden, dava konusu imar planı değişikliğinin 05.11.2001-05.12.2001 tarihleri arasında askıya çıkarıldığı, askı süresinden sonra 10.12.2001 günlü ... sayılı Terme Belediye Başkanlığı yazısıyla parselde plan tadilatı yapıldığının davacı idareye bildirildiği, bu plana askı süresi içinde itirazda bulunulmadığı, askı süresinden sonra 19.12.2001 günlü dilekçeyle plan tadilatına karşı itirazda bulunulduğu ve itirazın reddedilmesine ilişkin işlemin 02.01.2002 gününde tebliğ edilmesi üzerine 11.02.2002 gününde bu davanın açıldığı anlaşıldığından, dava konusu plana karşı askı süresi içinde itirazda bulunulmadığından, son ilan tarihini izleyen günden itibaren 60 gün içinde açılması gereken bu davanın yasal dava açma süresi geçirildikten sonra açılmış olması nedeniyle 2577 sayılı Yasa'nın 15/1-b maddesi uyarınca reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki temyize konu Samsun İdare Mahkemesinin ... kararında ... bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından ... onanmasına”, yayınlanmamıştır.

³⁶¹ Danıştay 6. Dairesi, 13.02.2004 tarih ve E:2002/4664, K:2004/773 sayılı kararında kullanılan muhalefet oyu, yayınlanmamıştır.

³⁶² Danıştay 6. Dairesi, 13.04.2011 tarih ve E:2011/359, K:2011/832 sayılı kararında;

“1/1000 ölçekli planın ise 5.5.2009-5.6.2009 günleri arasında ilan edildiği, askı süresinin son gününü izleyen günden itibaren 60 günlük dava açma süresinin 5. gününde 10.6.2010 günlü dilekçeyle itirazda bulunulduğu, dava süresinin bu tarih itibariyle durduğu, itirazın cevap verilmemek suretiyle 10.08.2009 tarihinde reddi üzerine sürenin kaldığı yerden yeniden işlemeye başladığı ve kalan 56 gün içinde ve en son 5.10.2009 tarihine kadar dava açılması gerekirken 6.10.2009 tarihinde açılan davanın ... 1/1000 ölçekli uygulama imar planına yönelik kısmının ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 15/1-maddesi uyarınca süre aşımı yönünden reddine karar verilmiş, bu karar davacı idare tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Diyarbakır 2. İdare Mahkemesinin ... kararında ... bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından ... onanmasına”, yayınlanmamıştır.

günlük idari dava açma süresi içinde planlara karşı 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesi kapsamında yapılan itirazlar dava açma süresini durduracak, itirazın açıkça veya cevap verilmemek suretiyle reddi halinde, itiraz ile duran süre kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacaktır. Başka bir ifadeyle, itiraz tarihine kadar geçen süre dava açma süresinin hesaplanmasında dikkate alınacak, itirazın reddiyle de ancak kalan süre içinde dava açılabilir.

5.4. İmar Planlarının Uygulanmasına İlişkin İşlemlerin Dava Süresine Etkisi

İmar planlarının hukuki niteliği üzerinde dururken, imar planlarının düzenleyici idari işlemler olduğunu belirtmiştik. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereğince de imar planları, belediye meclislerince onaylanmalarının ardından belediye başkanlığınca belirlenen bir yerde bir ay süreyle ilanı zorunlu olan bir düzenleyici idari işlemdir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, ilanı gereken düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabileceklerdir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere uygulama işlemi üzerine düzenleyici işlem olan imar planının dava konusu edilebilmesi için, uygulama işleminin de dava konusu edilmesi zorunlu değildir. Ancak uygulamada zorunluluk bulunmasa bile hem uygulama işlemi hem de düzenleyici işlem ilgisinin menfaatini olumsuz etkilediğinden her iki işlemin birlikte dava edildiği görülmektedir. Buna karşın, belde sakini, sendika, oda veya belediye meclis üyelerince uygulama işlemi üzerine açılan davalarda sadece düzenleyici işlemin dava konusu edildiği de görülebilmektedir.

İlgililer, bir ay süreyle askıya çıkarılarak ilan edilen düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarına karşı yasal süresi içinde dava açmamış/açamamış olsalar bile, bu düzenleyici işlemin uygulanmasına yönelik idari işlemlerle birlikte planlarına karşı yeni bir dava açma süresi edinirler. Uygulama işleminin tesisiyle, düzenleyici işleme karşı edinilen bu yeni dava açma süresinin de zamanında kullanılması gerekmektedir. Başka bir deyişle burada, düzenleyici işleme karşı

açılacak davanın süresini, uygulama işlemine karşı açılacak dava süresi belirleyecek olup, imar planına karşı ancak uygulama işlemine açılacak dava süresi içinde dava açılabilir. Bu sürenin geçirilmesi halinde artık düzenleyici işlem niteliğindeki imar planına da dava açılmayacaktır.

İmar planları düzenleyici işlem niteliğinde olduklarından, birden fazla uygulama işleminin dayanağını teşkil edebilirler. Dolayısıyla her uygulama işleminden sonra imar planlarına karşı yeni bir dava açma süresi işlemeye başlar. Örneğin imar planından sonra gerçekleştirilen parselasyon işlemi yeni bir dava açma süresi başlatacağı gibi, parselasyondan sonraki yapı ruhsatına ilişkin işlem de plana karşı yeni bir dava açma süresi başlatır.³⁶³

Hangi işlemlerin imar planlarının uygulama işlemi niteliğinde olduğu yargı kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Danıştay, her somut olayda, imar planlarının uygulanmasına yönelik olduğu ileri sürülen işlemleri irdelemekte ve uygulama işlemi olup olmadığına somut olaya göre karar vermektedir.

5.4.1. Parselasyon İşlemleri

3194 sayılı Yasa'nın 18. maddesinde; İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır hükmü bulunmaktadır.

Parselasyon uygulamaları, imar planlamasının arazi üzerinde yapmayı öngördüğü değişikliklerin hayata geçirilmesi anlamına gelir. Parselasyon uygulaması, imar planlarında yer alan karar ve hedeflerin araziyle örtüştürülmesi çalışmalarını içeren bir uygulama olduğundan imar planlarının hayata geçirilmesi noktasında birincil öneme sahiptir. İmar hukuku kapsamında düzenlenmiş bulunan

³⁶³ Danıştay 6. Dairesi, 27.04.2007 tarih ve E:2005/3239, K:2007/2321 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

arsa düzenlemesi, imar uygulaması yapılabilmesi açısından zorunlu olan işlemler zincirinden oluşmaktadır. İmar planları yapılmış olsa dahi, bir arazi üzerinde yapılaşma yoluna gidilebilmesi için parselasyon sürecinin tamamlanması gerekir.³⁶⁴

Parselasyon, imar planlarında yer alan karar ve hedeflerin araziyle örtüştürülmesi çalışmaları olduğu için, imar planlarının uygulanmasına yönelik bir işlemdir.³⁶⁵ Dolayısıyla, imar planının bir uygulama işlemi niteliğinde bulunan parselasyon işleminin varlığı halinde ilgili, parselasyon işlemi ile birlikte imar planının iptalini isteyebileceği gibi sadece imar planının iptalini de isteyebilir.

5.4.2. İnşaat Ruhsatı Verilmesi ve Verilmemesine Yönelik İşlemler

İmar Kanunu'nun 21. maddesinde; “Bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için 26. maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır” hükmü bulunmaktadır. Yasa'nın 20. maddesinde de; yapının, imar planına uygun olarak yapılabileceği hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

Yapılaşma, imar planlamasının amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak yapılan fiziksel değişiklikleri ifade eder. İmar planlarında öngörülen düzenlemelerin gerçekleştirilebilmesi, ancak yapılaşmaya açılan parseller üzerinde gerçekleştirilebilecek fiziksel değişikliklerle mümkün olabilir. İmar parselleri üzerinde gerçekleştirilen fiziksel değişiklikler, yapılaşma olarak karşımıza çıkar.³⁶⁶

Bir parsel için düzenlenen inşaat ruhsatı, imar planının uygulanmasına yönelik bir işlem olduğundan,³⁶⁷ bu uygulama işlemiyle birlikte yasal süresi içinde

³⁶⁴ Çolak, s.279

³⁶⁵ Danıştay 6. Dairesi, 19.03.2002 tarih ve E:2001/26059, K:2002/1708 sayılı kararında; “Parselasyon işlemi düzenleyici bir işlem olan imar planının uygulanması niteliğinde olduğuna göre parselasyon işleminin tebliği üzerine imar planının iptali istemiyle 2577 sayılı Yasa'nın 7. maddesine göre dava açılabilirliği tartışmalıdır.

Dosyada yer alan belgelerin incelenmesinden, parselasyon işleminin iptali istemiyle süresinde açılan davada, bu işlemin dayanağı olan imar planı yönünden de davanın süresinde olduğu sonucuna varılmaktadır.” yayınlanmamıştır.

³⁶⁶ Çolak, s.329

³⁶⁷ Danıştay 6. Dairesi, 13.06.2011 tarih ve E:2010/9081, K:2011/2185 sayılı kararında;

“... diğer taraftan, plan değişikliğine yönelik olarak hem uygulama işlemi olan yapı ruhsatının süresinde olduğu, hem de davacının inşaatın durdurulması istemiyle 10.03.2008 tarihinde davalı idareye başvuruda bulunduğu ve inşaatın durdurulmaması üzerine bu uygulama işleminin dayanağı

uygulama işleminin dayanağı olan imar planı da dava konusu edilebilir. Sadece inşaat ruhsatının verilmesi işlemi değil, örneğin imar planının yapılaşmaya izin vermediği ya da ilgilinin istediği yoğunlukta yapılaşmanın yapılamayacağı gibi nedenlere dayanılarak inşaat ruhsatı verilmemesine ilişkin işlemler de imar planının uygulanmasına yönelik işlemler olduğundan, bu olumsuz işlemlerle birlikte ya da bu işlemin dayanağı olan imar planı tek başına dava konusu edilebilir.

Kişiler sadece kendi parsellerine yönelik ruhsat işlemlerinden dolayı değil, komşu parseller yönünden tesis edilen ruhsat işlemleri nedeniyle de imar planlarına karşı dava açabilirler. Kişi, komşu parselde inşaat ruhsatı düzenlendiğinden bahisle, kendi parseli açısından imar planının iptalini isteyemez. Çünkü, uygulama işlemi komşu parsel yönünden tesis edildiğinden, bu işlem ancak konusu olan parselle sınırlı olarak imar planına dava açma süresi doğurur.³⁶⁸

5.4.3. Kamulaştırma

Kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için, özel mülkiyete konu bazı taşınmaz mallara gereksinim duyulabilir. Bu durumda, Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunda gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya yetkilidir.

olarak plan değişikliğinin iptali istemiyle 23.06.2008 tarihinde görülmekte olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, yukarıda belirtilen hususlar dikkate alındığında yasal süresi içerisinde açılan davanın esasının incelenmesi gerekirken, süre aşımı yönünden reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

³⁶⁸ Danıştay 6. Dairesi, 27.04.2007 tarih ve E:2005/3239, K:2007/2321 sayılı kararında;

“Dava, Nilüfer, Ertuğrul Mahallesi, ... ada, ... sayılı parselde kayıtlı taşınmaz için verilen 27.05.2004 günlü, 321/15 sayılı yapı ruhsatı ile daynağı parselasyon ve imar planının iptali istemiyle açılmış, idare mahkemesince ... inşaat ruhsatının yeni dava açma süresi kazandırmayacağı ... gerekçesiyle ... imar planı yönünden süre aşımı nedeniyle reddine karar verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, davacının 01.10.1996 onay tarihli imar planına karşı bu planın ilk uygulamasının (1997 tarihli parselasyon işlemi) öğrenilmesinden itibaren süresi içinde dava açmadığı, komşu parsel için verilen 27.05.2004 günlü, 321/15 sayılı yapı ruhsatı üzerine 15.06.2004 tarihinde bu davayı açtığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, mülkiyet hakkıyla ilgili bir konuda uygulama işlemi niteliğinde olan inşaat ruhsatı üzerine süresinde dava açıldığından idare mahkemesince işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken imar planına yönelik olarak davanın süre yönünden reddine karar verilmesinde isabet bulunmamaktadır.” yayınlanmamıştır.

Kamulaştırma ancak kamu yararı için yapılabilir. Bunun için kamulaştırmada kamu yararının bulunduğu saptanması gerekmektedir. Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesinde de kamu yararı kararını verebilecek merciler sayma yoluyla gösterilmiştir. Buna göre bir kamulaştırmanın yapılabilmesi, kamulaştırma konusunda kamu yararı kararı alınmasına bağlı bulunmaktadır. Buna karşılık, imar planlarına ya da ilgili bakanlıkça onanmış plan ve projesine göre yapılacak işler için kamu yararı kararı alınmasına gerek bulunmamaktadır.

İşte, bir imar planına dayanılarak gerçekleştirilen kamulaştırma işlemi o imar planının uygulanmasına yönelik bir idari işlem niteliğinde olduğundan, kamulaştırma işlemiyle birlikte dayanağı imar planına dava açılacağı gibi doğrudan imar planına karşı da dava açılabilir.³⁶⁹

İmar Kanunu'nun 3. maddesine göre, herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına aykırı maksatlar için kullanılmaz. Anılan hüküm gereği, kamulaştırma ancak taşınmaz için getirilen plan fonksiyonları doğrultusunda bir kullanım amacıyla yapılabilir. Yürürlükteki plan hükümlerine aykırı olacak şekilde kamulaştırma yapılması mümkün değildir.

5.4.4. İmar Durum Belgesi Düzenlenmesi

İmar durum belgesi, imar parselinin mevcut imar planlarına göre alabileceği yapılaşmayı, yapılaşma şartlarını ve yapılaşma fonksiyonunu tanımlayan belgedir. İmar durum belgesine göre malikler, başvuru ekinde idareye sunacakları projelerini şekillendirirler. İmar durum belgesi, imar parselinin imar planı üzerinde nerede bulunduğunu ve parselin çapını gösteren belgedir. İmar durum belgesi, idarenin malikin parselinin durumunu netleştirmesi işlemidir. Her parselin imar durumu ve koşulu dikkate alınarak, kendine özgü bir yapılanma hakkı verileceğinden belge hazırlanma işlemi, birel özne işlem olarak karşımıza çıkar. İmar durum belgesi

³⁶⁹ Danıştay 6. Dairesi, 11.07.2011 tarih ve E:2010/12320, K:2011/2577 sayılı kararında;

“Dava konusu uygulama imar planının 06.07.2006-04.08.2006 tarihleri arasında askıya çıkarıldığı, askı tarihi içinde anılan plana itiraz edilmediği, davacının 25.06.2009 tarihinde imar planı değişikliği istemiyle yaptığı başvurunun reddi üzerine kamulaştırma işleminin dayanağı uygulama imar planının iptali istemiyle açtığı davada, askı tarihinin son gününü izleyen günden itibaren 60 gün içinde dava açılması gerektiğinden imar planı yönünden davada süreaşımı bulunmakla birlikte, uygulama işlemiyle birlikte uygulama işleminin dayanağı düzenleyici işleme karşı da dava açılacağından, kamulaştırma işlemi ile birlikte dayanağı imar planına karşı açılan davada da imar planı yönünden de davada süre aşımı bulunmadığından esasının incelenmesi gerekmektedir”, yayımlanmamıştır.

düzenlenirken idare, başvuruya esas parselin başvuru anındaki durumunu imar hakkı bakımından tanımlar. Bu tanımlama belgenin düzenleme tarihindeki mevcut durumu ifade eden bir irade açıklamasıdır.³⁷⁰

İmar durum belgesi, mevcut imar planları doğrultusunda hazırlanabileceğinden, imar planlarının uygulama işlemi niteliğindedir. Dolayısıyla idarece,yürürlükteki imar planları kapsamında düzenleyeceği imar durum belgesi, imar planlarına karşı yeni bir dava açma süresi ihdas edecektir.³⁷¹

Danıştay, bir taşınmazın imar planı üzerindeki yeri ve konumunu belirleyen ve üzerinde yapılacak yapının tabi olacağı şartları gösteren belge niteliğindeki imar durumu belgesinin, bu hususların gösterilebilmesini sağlayacak olan uygulama imar planı yapılmadan düzenlenip verilmesinin mümkün bulunmaması nedeniyle davacının imar durumu isteminin reddine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığını kabul etmiştir.³⁷² Aynı karar uyarınca, bir taşınmazın imar planı üzerindeki yeri ve konumunu belirlemeyen veya üzerinde yapılacak yapının tabi olacağı şartları göstermeyen bir belgenin imar durum belgesi olarak kabul edilemeyeceği ve imar planlarına karşı yeni bir dava açma süresi başlatmayacağı söylenebilir.

İmar planlarının uygulanmasına yönelik işlemler burada belirtilenlerle sınırlı değildir. Esasen imar planı hükümlerine dayanan kesin ve yürütülmesi zorunlu her bir bireysel idari işlem imar planının uygulanmasına yönelik olup, 2577 sayılı Yasa'nın 7. maddesinin 4. fıkrası uyarınca düzenleyici işlem niteliğindeki imar planlarının uygulama işlemi niteliğindeki işlemlerin varlığı durumunda imar planlarına karşı yeni bir dava açma süresi işlemeye başlayacaktır. Danıştay, plan hükümlerine dayanılarak yapılan satış işlemi ile³⁷³ yol çalışmalarına başlanmasını³⁷⁴

³⁷⁰ Çolak, s.380

³⁷¹ Danıştay 6. Dairesi, 16.02.2011 tarih ve E:2010/7801, K:2011/355 sayılı kararında;

“... kapsadığı bölgedeki yapılaşma biçimi ile koşullarını ve arazinin fiziksel kullanımını belirleyen 1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlarının düzenleyici işlem niteliğinde olması, imar durumu belgesinin ise bu planların uygulanmasına yönelik bir uygulama işlemi özelliğinde bulunması nedeniyle, davacıya 17.05.2009 tarihinde verilen imar durumu belgesi üzerine, genel düzenleyici işlem niteliğindeki nazım imar planının iptali istemiyle 10.07.2009 tarihinde açılan davanın süresinde açıldığı anlaşıldığından, işin esasının incelenmek suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, davanın süre aşımı yönünden reddine ilişkin idare mahkemesi kararında yasal isabet görülmemiştir.”, yayınlanmamıştır.

³⁷² Danıştay 6. Dairesi, 16.02.2007 tarih ve E:2004/3325, K:2007/928 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

³⁷³ Danıştay 6. Dairesi, 23.01.2009 tarih ve E:2008/11457, K:2009/578 sayılı kararında;

da uygulama işlemi olarak kabul etmektedir. Bunların dışında ruhsatsız yapıyla ilgili düzenlenen yapı tatil tutanağı, yıkım ve para cezası kararları, imar programları ve plana dayalı ön izinler de uygulama işlemi olarak kabul edilmelidir.

5.5. Alt Ölçekli Planların Üst Ölçekli Planların Uygulanmasına Yönelik İşlemler Olup Olmadığı Sorunu

Bilindiği gibi, imar planları genel, soyut ve objektif hükümler içerdiğinden, hangi ölçekte olursa olsun düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir.

Uygulama imar planı, tasdikli hali hazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen plan iken, nazım imar planı, varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hali haritalar üzerine çizilen planlardır. Görüldüğü gibi uygulama imar planı düzenleyici bir idari işlem olmakla birlikte nazım imar planı esaslarına göre çizilmek başka bir deyişle nazım imar planı kararlarına aykırı olmamak zorundadır. Yine nazım imar planının, bir düzenleyici idari işlem olmakla birlikte, varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak çizilmesi gerekmektedir. Nazım imar planının çizilebilmesi için üst ölçekli plan kararlarının varlığı zorunlu olmasa da uygulama imar planının varlığı, nazım imar planının varlığı şartına bağlıdır. Arazi parçalarının genel kullanım biçimleri nazım imar planları ile belirlenmedikçe uygulama imar planı çizilemez.

Hangi ölçekte olursa olsun imar planlarının düzenleyici işlem olması nedeniyle, uygulamada alt ölçekli planların üst ölçekli planların uygulanmasına yönelik işlemler olup olmadığı, dolayısıyla alt ölçekli planın üst ölçekli plana karşı

“Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından, uyuşmazlık konusu taşınmazların dava konusu plan değişikliği ile resmi kurum alanından çıkarılarak akaryakıt ve LPG ikmal istasyonu ve dinlenme tesisi alanına alındığının ve taşınmazların bu amaç doğrultusunda kullanılmak üzere 24.09.2007günlü, 2007/539 sayılı belediye encümeni kararı ile satışının yapıldığının ileri sürüldüğü, davacının 29.01.2008 günlü dilekçesi ile davalı idareye başvuruda bulunarak bu satışın iptal edilmesini ve taşınmaza yönelik olarak planda tekrar eski kullanım kararına dönülmesini istediği, bu istemin zımnen reddi üzerine ilk olarak 08.04.2008 gününde bu davanın açıldığını anlaşılmaktadır.

Plan değişikliği yapıldıktan sonra, taşınmazın, bu plan değişikliği ile öngörülen amaç doğrultusunda kullanılmak üzere satışının yapılmasına ilişkin işlemi, bir uygulama işlemi olarak kabul etmek gerekmektedir.

Bu itibarla, söz konusu taşınmazın satışına ilişkin 24.09.2007 günlü, 2007/537 sayılı belediye encümeni kararı, niteliği itibarıyla dava konusu plan sonucu alınmış ve bu planın uygulanması niteliğinde bir karar olması nedeniyle idare mahkemesince bu husus dikkate alınarak yapılacak inceleme sonucuna göre yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir” yayınlanmamıştır.

³⁷⁴ Danıştay 6. Dairesi, 21.01.2003 tarih ve E:2001/6707, K:2003/520 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

yeni bir dava süresi başlatıp başlatmayacağı konusunda çelişkili kararlar verilmektedir.

Danıştay 6. Dairesi, 2006 tarihli bir kararında; imar planları arasındaki hiyerarşik ilişkinin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olduğu ve alt ölçekli planların üst ölçekli planların 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 bu planlar ile birlikte üst ölçekli plana dava açılabilceği gibi doğrudan veya alt ölçekli planlara karşı açılan davalarda öğrenme üzerine dayanağı olan üst ölçekli planın iptali istemiyle de dava açılabilceği sonucuna varıldığı, aksi halde 1/1000 ölçekli planın nazım imar planına uygun tesis edilmiş olması durumunda uygulama programlarını ölçekli planın nazım imar planına uygun tesis edilmiş olması durumunda uygulama programlarını direk etkilemesine karşın bu planların iptali için açılan davalarda işin esasının incelenmesi suretiyle yargısal denetim yapılamayacağı gerekçesiyle, alt ölçekli imar planlarının üst ölçekli imar planlarına karşı yeni bir dava süresi başlatacağını kabul ederken,³⁷⁵ 2011 tarihli bir kararında; düzenleyici işlem niteliğindeki 1/1000 ölçekli imar planının yine bir düzenleyici işlem olan 1/5000 ölçekli nazım imar planlarının uygulama işlemi niteliğinde olmadığı, bu nedenle uygulama imar planının, nazım imar planına karşı yeni bir dava açma süresi başlatmayacağına hükmetmiştir.³⁷⁶ Danıştay, başka bir kararında da düzenleyici işlem niteliğindeki 1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlarının yine bir düzenleyici işlem olan 1/25000 ölçekli çevre düzeni planının uygulama işlemi niteliğinde olmadığından bahisle, 1/1000 ve 1/5000 ölçekli planların ilanı ve bu planlara yapılan itirazın 1/25000 ölçekli plana karşı yeni bir dava süresi başlatmayacağına hükmetmiştir.³⁷⁷

Buna karşılık, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 2005 tarihli bir kararında, üst ölçekli plan varsa alt ölçekli imar planlarının uygulama işlemi niteliğinde olduğu, dolayısıyla alt ölçekli planlara karşı açılan davada, öğrenme

³⁷⁵ Danıştay 6. Dairesi, 19.04.2006 tarih ve E:2004/6701, K:2006/2110 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

³⁷⁶ Danıştay 6. Dairesi, 16.03.0211 tarih ve E:2010/9188, K:2011/665 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

³⁷⁷ Danıştay 6. Dairesi, 22.04.0211 tarih ve E:2009/340, K:2011/978 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

üzerine dayanağı olan üst ölçekli planın iptali istemiyle de açılan davanın süresinde açılan bir dava olduğuna karar vermiştir.³⁷⁸

Bize göre de, imar planları arasındaki hiyerarşik ilişkinin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olduğu ve alt ölçekli planların üst ölçekli planların uygulanması amacıyla tesis edildiği, dolayısıyla üst ölçekli plan varsa alt ölçekli planın (düzenleyici işlem olmakla birlikte) uygulama işlemi niteliğinde olduğu, özellikle varlığı üst ölçekli bir nazım imar planının varlığı şartına bağlı bulunan ve nazım imar planı esaslarına göre çizilmek durumunda olan uygulama imar planlarının üst ölçekli planların uygulanması niteliğinde olduğu, bunun sonucunda da alt ölçekli planların üst ölçekli planlara karşı yeni bir dava süresi başlatacağının kabulü gerekmektedir. Ancak, Danıştay İdari Dava Dairelerinin yukarıda aktarılan kararına ve daha eski kendi kararlarına rağmen Danıştay 6. Dairesinin son kararlarında, alt ölçekli imar planlarının, üst ölçekli imar planlarının uygulama işlemi niteliğinde olmadığından bahisle, üst ölçekli planlara karşı yeni bir süre başlatmayacağı yönünde kararlar verdiği görülmektedir.

5.6. Tadilat Talebinde Bulunulması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesine göre, ilgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. Anılan madde uyarınca ilgililer, mevcut bir imar planı ile getirilen hükümlerin dışında tamamen yeni bir kullanım kararı getirilmesini her zaman idareden isteyebilirler. Aslında bu istek, plan hükümlerinin değiştirilmesi talebinden başka bir şey değildir. Bu talep görünürde, 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesinde yer alan idari işlemin değiştirilmesi talebiyle benzerlik göstermektedir. Ancak burada ilgili, sadece değişiklik talebinde bulunmamakta, değişiklik sonrasında olması gereken kullanım kararları yönünden de idareye bir teklifte bulunmaktadır. Uygulamada, imar planı hükümlerinin değiştirilmesi yolunda yapılan tadilat başvurularının 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi kapsamında yapıldığı kabul edilmektedir.³⁷⁹

³⁷⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 15.03.2005 tarih ve E:2005/2477, K:2005/2822, Danıştay resmi web sitesi

³⁷⁹ Danıştay 6. Dairesi, 15.04.0211 tarih ve E:2010/343, K:2011/855 sayılı kararında;

Tadilat talebinin reddine ilişkin işlem, imar planının uygulama işlemi niteliğinde değildir. Bu nedenle, tadilat talebinin reddi üzerine imar planına karşı dava açılırken, hem ret işleminin hem de planın birlikte dava konusu edilmesi gerekmektedir. Ancak bu halde imar planına karşı açılan dava süresi içerisinde kabul edilebilir.³⁸⁰ Tadilat talebinin reddine ilişkin işlem dava konusu edilmeksizin doğrudan doğruya imar planına karşı dava açılması halinde Danıştay, açılan davada süre aşımı bulunduğu hükmetmektedir.³⁸¹

Tadilat talebi üzerine idare tadilat talebini kabul edebileceği gibi, 60 günlük süre içinde açık bir idari işlemle veya 60 gün içinde cevap vermeyerek reddedebilir. İdarenin, başvuru tarihinden sonraki 60 gün içinde talebi açıkça ret etmesi üzerine ret işleminin tebliğini izleyen günden itibaren dava açılmalıdır. İdarenin, başvuru tarihinden sonraki 60 gün içinde cevap vermeyerek talebi reddetmesi durumunda ise, zımnî ret işleminin olduğu 60. günü izleyen günden itibaren yasal süresi içinde dava açılmalıdır. Buna karşılık, idare 60 gün içinde cevap vermemek suretiyle talebi reddetmiş sayılsa bile, 60 günden sonraki bir tarihte açık bir işlemle talebi reddederse, ilgili hem talebin reddine ilişkin işleme karşı hem de imar planına karşı dava açabilir. Bu son durum, tadilat talebinin 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru olmasının sonucudur.³⁸²

“Olayda, dava konusu işlemin Anayasal güvenceye sahip mülkiyet hakkına dayalı olarak davacının maliki olduğu taşınmazla ilişkin planın değiştirilmesi istemiyle 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında yaptığı başvuru üzerine tesis edildiği görülmüş olup, ilgililerce mülkiyet hakkına dayalı olarak her zaman plan değişikliği talebiyle başvurulabileceği açık olduğundan davanın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır” yayınlanmamıştır.

³⁸⁰ Danıştay 6. Dairesi, 26.12.2008 tarih ve E:2008/8665, K:2008/9763 sayılı kararında;

“... imar planı değişikliği istemiyle yapılan başvurunun reddi üzerine, ilgilisi tarafından bu ret işleminin tebliğ edildiği tarihin esas alınarak yasal süre içerisinde hem imar planı değişikliği isteminin reddine dair işleme hem de imar planına karşı birlikte açılan bu davada süre aşımı bulunmadığından idare mahkemesince, her iki işlemin birlikte incelenerek uyumsuzluğun karara bağlanması gerekirken, bu usule uyulmayıp dava konusu işlemleri ayırmak suretiyle davanın kısmen süre yönünden kısmen de derdestlik nedeniyle incelenmeksizin reddi yolunda verilen temyize konu kararda hukuki isabet görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

³⁸¹ Danıştay 6. Dairesi, 09.03.2010 tarih ve E:2009/14528, K:2010/2354 sayılı kararında;

“... son ilan tarihinden sonra 04.03.2009 gününde yapılan başvuru ile imar planı değişikliği isteminde bulunulmuş ve bu istem idarece zımnî reddedilmiş ise de imar planı değişikliği isteminin zımnî reddine ilişkin anılan işlemde dava konusu edilmemiştir.

Bu itibarla, davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki idare mahkemesi kararında anılan gerekçeyle yasal isabetsizlik görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

³⁸² Danıştay 6. Dairesi, 24.06.2011 tarih ve E:2009/50162449, K:2011/ sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından 15.10.2007 günü uyumsuzluk konusu parselde yönelik olarak 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliği isteminde bulunduğu, bu isteme altmış

İmar planlarında tadilat yapılması, ilgililerin talebi üzerine olabileceği gibi idarece re'sen de yapılabilir. İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, onaylanmış imar planlarında yapılacak değişiklikler de ilk kez plan yapılıyorken izlenecek usullere tabi olduğundan, plan değişiklikleri de belediye meclisinde onaylanacak, onaylanmanın ardından belediye başkanlığınca tespit edilen yerde bir ay süreyle ilan edilecek olup, bu ilan üzerine plan değişikliklerine karşı da dava açılabilir.

5.7. İmar Planlarına Karşı Dava Süresi Canlandırmayan Durumlar

Askı süresi içinde 3194 sayılı Yasa'nın 8. maddesi, askı süresi geçtikten sonra 2577 sayılı Yasa'nın 10 ve 11. maddeleri gereğince yapılmayan, sadece bilgi edinme amaçlı olarak yapılan başvurulara verilen cevaplar, imar planlarına karşı yeni bir dava açma süresi başlatmazlar.³⁸³

Bir taşınmaza yönelik plan hükümleriyle kullanım kararları getirildikten ve taşınmaz maliki bu plana karşı yasal dava açma süresini geçirdikten sonra sırf taşınmazın üçüncü bir kişiye satış ya da devri yeni bir dava açma süresi başlatmaz. Bunun gibi, taşınmaz üzerinde tesis edilen intifa, irtifak vb. sınırlı ayni haklarda hak sahibi açısından yeni bir dava açma süresi başlatmaz.³⁸⁴

İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, ilan süresi içinde ilgililer imar planlarına karşı itiraz edebilirler. İtiraz, ancak itiraz edenler yönünden hukuki sonuçlar doğurur. İmar planlarına itiraz etmeyenler, kendi parselleri ile ilgili olarak diğer parsel maliklerince plana itiraz edilmiş olsa bile, bu itiraza dayanarak plana karşı dava açamazlar. İmar planlarına yönelik tadilat talepleri yönünden de durum

gün içerisinde herhangi bir cevap verilmediği, dava açma süresi geçtikten sonra davacı isteminin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.06.2008 günlü 1233 sayılı kararı ile reddedildiği ve ret kararının davacıya 25.08.2008 günü tebliğ edilmesi üzerine 21.10.2008 günü davanın açıldığı görülmüştür.

Bu durumda, davacı tarafından 2577 sayılı Yasanın 10. maddesi kapsamında 15.10.2007 günü plan değişikliği talebiyle yapılan başvurunun yanıtlanmayarak zımni reddi üzerine dava açılmamış ise de daha sonra İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.06.2008 günlü 1233 sayılı meclis kararı ile plan değişikliği isteminin reddi üzerine dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmadığından davanın süre aşımı yönünden reddedilmesine ilişkin mahkeme kararında isabet görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

³⁸³ Danıştay 6. Dairesi, 15.03.2010 tarih ve E:2008/2264, K:2010/2681 sayılı kararında;

“Öte yandan, davacı tarafından, 05.03.2007 tarihinde yapılan başvurunun bilgi edinme amaçlı olup, uygulama işlemi niteliğinde olmaması nedeniyle yeni bir dava açma süresi de başlatmayacağı açık olduğundan, idare mahkemesince davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolunda verilen kararda sonucu itibarıyla isabetsizlik görülmemiştir.” yayınlanmamıştır.

³⁸⁴ Danıştay 6. Dairesi, 18.09.2002 tarih ve E:2001/2746, K:2002/3826 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

aynıdır. Ancak tadilat talebinde bulunanlar bu talebe dayanarak imar planlarına karşı dava açabilirler. Tadilat talebinde bulunmayanların, tadilat talebine dayanarak plana karşı dava açması söz konusu değildir.

İmar planlarına yapılan itirazların her zaman reddi söz konusu değildir. İdare, planlara yapılan itirazı yerinde görürse, itirazı kabul edebilir. Bu durumda idare, itiraz yönünde planlarda değişikliğe gider ve Yasa'nın 8. maddesi uyarınca bu değişikliğin de ilanı gerekir. İşte bu gibi durumlarda, değişiklik, ancak değişikliğe konu parsel malikleri yönünden yeni bir dava açma süresi başlatacak olup, diğer parsel malikleri yönünden bu kişiler plana itiraz etmiş ya da etmemiş olsun yeni bir dava açma süresi başlatmaz.³⁸⁵

Askı süresi içinde plana karşı dava açılmamış olsa bile uygulama işlemi ya da tadilat talebi üzerine plana karşı yeni bir dava süresi başlamaktaysa da bu durumlar söz konusu olmaksızın sırf plandan yeni haberdar olduğundan bahisle açılan davalar süre yönünden reddedilmektedir. Dolayısıyla, herhangi bir idari işleme dayanmayan öğrenmeler plana karşı yeni bir dava süresi başlatmayacaktır.³⁸⁶

Görüldüğü gibi imar planlarına karşı açılacak davalarda, dava süresi, esas itibarıyla bir kere tükenmekle tamamen ortadan kalkmamaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planının uygulanmasına ilişkin her bir idari işlem, plana karşı yeniden bir dava süresi başlatmaktadır. Ortada idarece tesis edilmiş bir uygulama işlemi olmasa bile ilgililer, 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi kapsamında yapacakları

³⁸⁵ Danıştay 6. Dairesi, 14.09.2007 tarih ve E:2007/4050, K:2007/4833 sayılı kararında;

“Dava dilekçesinde 28.12.2006-29.01.2007 tarihleri arasında askıya çıkarılan imar planı revizyonlarının da iptali istenmiş olmakla birlikte, söz konusu ilan, anılan plana yapılan itirazların bir kısmının kabul edilmiş olması nedeniyle, bu durumun işlendiği plan paftalarının ilanına ilişkin olup, davacının ilk plana yaptığı itiraz reddedildiğinden ve son ilan edilen planda davacı taşınmazı yönünden bir değişiklik yapılması söz konusu olmadığından, 28.12.2006 -29.01.2007 tarihleri arasında ilan edildiği belirtilen bu planın, davacı yönünden yeni bir dava açma süresi başlatması hukuken mümkün değildir.”, yayınlanmamıştır.

³⁸⁶ İstanbul 5. İdare Mahkemesi, 03.03.2011 tarih ve E:2010/1246, K:2011/275 sayılı kararında;

“Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, Sancaktepe Belediye Meclisininin 28.01.2010 tarih ve 159 sayılı kararı ile kabul edilen 15.02.2010 tarihinde onanan dava konusu uygulama imar planının 22.02.2010 – 24.03.2010 tarihleri arasında 30 gün süre ile askıya çıkarıldığı, davacıların askı süresi içinde dava konusu plana itiraz etmedikleri ve 11.06.2010 tarihinde plandan haberdar oldukları gerekçesiyle 23.06.2010 tarihinde bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktaysa da askı süresi içinde plana itiraz etmeyen davacılarca son askı tarihinden itibaren 60 gün içinde (son olarak 23.05.2010 tarihinde) dava açılması gerekirken bu süreler geçirildikten sonra 23.06.2010 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır.”, yayınlanmamıştır.

bir başvuru ile imar planlarına karşı yeni bir dava süresi elde edebilirler. Böylelikle imar planlarına karşı açılacak davalarda, sonsuz bir dava süresi ortaya çıkmaktadır.

Bundan dolayıdır ki Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, uygulama imar planına karşı açılan bir davanın görümü sırasında nazım imar planının varlığından haberdar olduğu gerekçesiyle nazım imar planına karşı açılan davayı süreden reddeden 6. Daire kararı hakkında verdiği bir bozma kararında; plan uyarınca ileriki bir tarihte tesis edilebilecek olan uygulama işlemi üzerine dava açma olanağı bulunduğu gibi, uyuşmazlık konusu parsellerle ilgili olarak imar durumu istenmesi ve bunun üzerine dava açılması da mümkün bulunduğundan, bunlardan önceki bir aşamada uygulama imar planına karşı açılan davaya ilişkin bilirkişi raporunun tebliği ile öğrenilen nazım imar planına karşı öğrenme tarihinden itibaren süresi içinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilemeyeceğine hükmetmiştir.³⁸⁷

6. Husumet Kavramı

Dava, yargı yerinden aleyhine hukuki korunma istenilen kişi ya da kişilere yöneltilir. Hukuk dilinde, kendilerine dava (husumet) yöneltilen bu kişi veya kişilere davalı (hasım) denir. İdari yargı denetiminin amacı, idare edilenler karşısında güçlü durumda bulunan idarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, konusu ise, idarenin kamu hukuku kurallarına göre yapmış olduğu işlem ve eylemleri olduğundan, davanın bu işlem ve eylemlerden hukuku etkilenenler tarafından açılması ve denetimin konusuna uygun olarak, bu idari işlem ve eylemleri yapmış olan idareye yöneltilmesi gerekir.³⁸⁸ Dolayısıyla, idari davalarda davalı konumunda ancak bir kamu idaresi bulunabilir. İdari davalarda, özel gerçek ya da tüzel kişilerinin davalı konumunda bulunması söz konusu olamaz. Bu kişiler ancak davacı ya da davalı idare yanında davaya müdahil olabilirler.

İdari işlemler nedeniyle açılacak iptal ve tazminat davalarının uyuşmazlığa yol açan işlemi yapan ve yürüten idari birime veya onun en üst makamına yöneltilmesi gerekir.³⁸⁹ Uygulamada kişilerin karşısına çok kez bu birimlerin kendisi veya en üst makamı değil, bunların bünyesinde yer alan çeşitli alt birimler ya da

³⁸⁷ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 19.10.2001 tarih ve E:2001/316, K:2001/684 sayılı kararı, yayınlanmamıştır.

³⁸⁸ Candan, (2005), s.533

³⁸⁹ Yenice, Esin, s.501

organlar çıktığından husumetin, işlem ana birim adına yapıldığından ana birime yöneltilmesi gerekir. Örneğin, valilik bünyesinde yer alan il milli eğitim, il sağlık, il emniyet müdürlüklerince tesis edilen işlemlere karşı açılacak bir davanın ana birim olan valilik makamına yöneltilmesi gerekecektir.

İdari işlemi tesis eden organın genellikle onu yürütme (icra etme) yetkisi de vardır. Ancak, bazen karar ve yürütme organlarının birbirinden ayrı olduğu görülür. Karar ve yürütme yetkileri ayrı idari birimlere ait ise, sorumluluğun ve husumetin işlemi yürüten birime yöneltilmesi zorunluluğu doğar.³⁹⁰

Merkezi idarenin vesayet denetimine bağlı olan idari işlemler yönünden sorunun ayrıca incelenmesi zorunluluğu vardır. Vesayet makamının işlemi onaylaması halinde, ortada, biri yerinden yönetim idaresine diğeri vesayet makamına ait olmak üzere iki işlem var demektir. Ancak onaylama işlemi, esas işlemin yapıcı ve tamamlayıcı bir unsuru değildir. Esas işlem, yani yerinden yönetim idaresinin işlemi, onamadan önce de hukuki varlığa sahiptir. Sadece yürütülmesi vesayet makamının tasarrufuna kadar ertelenmiş durumdadır. Bu nedenle, onaylanan işlemde doğan sorumluluk ve husumet de vesayet makamına değil onun asıl tesis eden idareye ait olur. Vesayet makamı işlemi onaylamazsa, bu halde yerinden yönetim idaresinin yürütülmesi gerekli bir işlemi kalmamış olacağı için idareye yöneltilecek bir davadan söz edilemez. Buna karşılık, onaylamama tasarrufundan hak ve menfaati ihlal edilen kişiler vesayet makamını hasım göstererek dava açabilirler. Vesayet makamının değiştirerek onaylama (tadilen tasdik) yetkisi bulunmaktaysa, yerinden yönetim idaresinin tutumuna bakmak gerekir. Yerinden yönetim idarisi değişikliği benimsemişse husumeti üzerine almış demek olur, buna karşılık değişikliği benimsememişse husumetin vesayet makamına yöneltilmesi gerekir.³⁹¹

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinde; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehirin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Bu hükümle, büyükşehir belediyeleri, sınırları içindeki belediyelerce yapılacak uygulama imar planları

³⁹⁰ Yenice, Esin, s.501

³⁹¹ Yenice, Esin, s.501

hususunda vesayet makamı olarak aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi ile donatılmıştır.

Yukarıda aktarılan açıklamaların 5216 sayılı Yasa'nın 7. maddesi ile birlikte değerlendirilmesinden, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediyelerce yapılacak uygulama imar planları, büyükşehir belediyelerince onaylanacak olursa, uygulama imar planına karşı açılacak davada husumetin ilçe belediyesine yöneltilmesi gerekmektedir. Buna karşılık uygulama imar planı büyükşehir belediyesince onaylanmazsa, hem ilgililer hem de ilçe belediyesi onaylamama işleminden dolayı büyükşehire karşı dava açabileceklerdir. Buna karşılık uygulama imar planı büyükşehir belediyesince değiştirilerek onaylandığı takdirde, ilçe belediyesinin tutumuna bakılacak, ilçe belediyesi değişikliği kabul ederse husumet ilçe belediyesine, değişikliği kabul etmezse büyükşehir belediyesi husumetiyle dava açılması gerekmektedir.

İdari işlemler, kamu idarelerince kamu gücü kullanılarak tesis edilmektedir. Buna karşılık, kamu hizmeti her zaman kamu idarelerince yerine getirilmez. Kimi zaman, yasaların izin verdiği durumlarda, özel hukuk kişileri de kamu hizmetinin yürütülmesini üstlenmiş olabilir. Bu kişilere, üstlendikleri kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında, kamu gücü kullanma ve bu güçle yönetilenler üzerinde hukuki sonuç doğurabilecek işlemler yapma yetkisi verilmiş olabilir. Bu gibi durumlarda açılacak idari davaların bu özel hukuk kişilerine karşı değil, kamu hizmetinin asıl sahibi olan ve özel hukuk kişisini denetlemek ve gerektiğinde yaptırım uygulamak yetkisine sahip olan kamu idaresine yöneltilmesi gerekir.

İdari davalarda da davalı gösterme zorunluluğu vardır. İdari yargıda Danıştay'ın tutumundan, davalının saptanmasının bir kamu düzeni sorunu olduğu anlaşılmaktadır. Davalının doğru gösterilip gösterilmediğini, idari yargı yeri kendiliğinden inceler. Bu ilk inceleme aşamasında yapılır. Yargı yeri, davanın her aşamasında husumet sorununu, ya istem üzerine ya da kendiliğinden inceleyebilir.³⁹²

2577 sayılı Yasa'nın 15. maddesine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, mahkeme gerçek hasmı tespit ederek, dava dilekçesinin gerçek hasma tebliğine karar verecektir. Yasayla, hasım

³⁹² Gözübüyük, Tan, s.832

konusundaki aykırılığın yargı yerince kendiliğinden giderilmesi ilkesi benimsenince, davacı tarafından hasmın gösterilip gösterilmemesi ya da davanın gerçek hasma yöneltilmesi gereği, önemini yitirmiştir.

İdari yargıda genel kural, husumetin işlemi yapan makama yöneltilmesidir. Bu durumda, imar planlarına karşı açılacak davaların, yukarıda plan yapma yetkisine sahip olduğu belirtilen idarelere karşı yöneltilmesi gerekmektedir. Plan yapan idarenin dışında bir idarenin husumete alınmış olması ya da hasmın hiç gösterilmemiş olması durumlarında, mahkeme re'sen tespit edeceği gerçek hasma karşı davayı yöneltmek zorundadır. Husumet de kamu düzenine ilişkin olduğundan, bir davanın yanlış husumetle görülüp karara bağlanmış olması bozma sebebidir. Danıştay da bir çok kararında yanlış hasımla görülen davalarda bozma kararı vererek, davanın doğru hasımla görülüp karara bağlanmasını istemektedir.

Danıştay bir kararında, 383 sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesinde; Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kurulması amacının 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9. maddesine göre özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak ve kullanma esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve re'sen onaylamak olduğu belirtildikten sonra anılan Başkanlığın, Çevre Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliğe sahip bulunduğu hükmünün yer almış olması ve aynı kararnamenin 10. maddesinde de, Özel Çevre Koruma Bölgelerinin her ölçekteki plan ve projelerini yapma ve onaylama yetkisinin Kurum Başkanlığına verildiğinden bahisle, ... Deltası Özel Çevre Koruma Bölgesinin 1/25000 ölçekli çevre düzeni planının Koruma Kurumu Başkanlığınca yapılması, 1/1000 ölçekli plan değişikliğinin hazırlanarak onaylanması nedeniyle, dava konusu işlemi tesis eden Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının hasım mevkiine alınarak uyuşmazlığın çözümlenmesi gerektiğinden bahisle idare mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir.³⁹³

Uygulamada koruma amaçlı imar planlarına karşı açılan davalarda, belediye başkanlığı ile birlikte kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarının bağlı

³⁹³ Danıştay 6. Dairesi, 24.03.1999 tarih ve E:1998/1024, K:1999/1727 sayılı kararı, Danıştay Resmi web sitesi

bulunduğu Kültür ve Turizm Bakanlığının da hasım mevkiine alındığı görülmektedir. Danıştay, koruma amaçlı planlarda, Kültür ve Turizm Bakanlığı husumete alınmaksızın sadece belediye başkanlığı husumetiyle görülen davalar hakkında Kültür ve Turizm Bakanlığının da husumete alınması gerektiğinden bahisle bozma kararları vermektedir.

7. Dava Dilekçesinin 3 ve 5. Maddelere Uygunluğu

İdari yargılama usulü uygulanan idari yargı yerlerinde, yazılılık esastır. Taraflar duruşma istemedikçe veya yargı yerince duruşma yapılmasına kendiliğinden karar verilmedikçe, yargılama evrak üzerinden yapılır. Yargı yeri, uyuşmazlığı, dava dilekçesinde ve idarenin savunmasında ileri sürülen iddia ve yapılan açıklamalarla tarafların dosyaya ibraz ettikleri veya ilgili yerlerden kendisinin getirttiği belge ve bilgilere dayanarak çözümler. İdari yargılama usulünün bu özelliği, dava dilekçelerinin yargılamanın gerektirdiği bilgileri içerecek şekilde düzenlenmelerini ve kanunda yazılı şekle uygun olmalarını gerektirmektedir. Kanunda belirtilen şekle uygun olmayan dilekçelerle dava açılması, yargılamanın uzamasına ve kararın gecikmesine neden olur.³⁹⁴

İdari yargılama usulünde, dava dilekçelerinin ihtiva etmesi gereken hususlar ile dilekçelerin düzenlenme şekli 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesinde gösterilmiştir. Yasa'nın 5. maddesinde de birden fazla işleme karşı ya da birden fazla kişinin tek dilekçeyle dava açabileceği durumlar düzenlenmiş bulunmaktadır. Yasa'nın 14. maddesiyle dilekçelerin 3 ve 5. maddelere uygunluğunun denetimi ilk inceleme unsurları arasında sayılmıştır. Yapılan ilk inceleme sonucunda dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın 3 ve 5. maddelerine aykırı olarak düzenlendiği sonucuna varılırsa, dava dilekçeleri 3 ve 5. maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak üzere reddedilecektir.

2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde dilekçelerin 3 ve 5. maddelere uygunluğunun denetlenmesi, aynı bent içerisinde sayılmışsa da 3 ve 5. maddeler birbirlerinden tamamen farklı konuları düzenlemektedir. Bu nedenle dilekçelerin 3 ve 5. maddelere uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği hususlarının ayrı alt

³⁹⁴ Candan, (2005), s.240

başlıklar altında incelenmesinin, konunun anlaşılması için daha yararlı olacağı kanaatindeyiz.

7.1. Dava Dilekçelerinin 3. Maddeye Uygun Olarak Düzenlenmesi

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesinde; “İdari davalar, Danıştay, idare mahkemesi ve vergi mahkemesi başkanlıklarına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle açılır.

Dilekçelerde; tarafların ve varsa vekillerinin veya temsilcilerinin ad ve soyadları veya unvan ve adresleri, davanın konusu ve sebepleri ile dayandığı deliller, davaya konu olan idari işlemin yazılı bildirim tarihi, vergi, resim, harç, benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezalarına ilişkin davalarla tam yargı davalarında uyuşmazlık konusu miktar, vergi davalarında davanın ilgili bulunduğu verginin veya vergi cezasının nevi ve yılı, tebliğ edilen ihbarnamenin tarihi ve numarası ve varsa mükellef hesap numarası gösterilir.

Dava konusu kararın ve belgelerin asılları veya örnekleri dava dilekçesine eklenir. Dilekçeler ile bunlara ekli evrakın örnekleri karşı taraf sayısından bir fazla olur” hükmüne yer verilmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesinde belirtilen hususlara aykırı olarak düzenlenen dava dilekçeleri hakkında dilekçe ret kararı verileceği açıktır. Ancak uygulamada, 3. maddede belirtilen hususlar dışında, bazı hususlar da dilekçe ret sebebi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla 3. madde kapsamındaki dilekçe ret sebeplerini Kanunla belirtilen sebepler ve uygulama ile tespit edilen sebepler olarak ikiye ayırmamız mümkündür.

7.1.1. Kanunla Belirlenen 3. Maddeye Aykırılık Halleri

7.1.1.1. Dava Dilekçesinin İdari Yargı Mercine Hitaben Yazılmamış Olması

Açılacak olan idari davanın, idari yargı mercilerine hitaben yazılması gerekmektedir. Dava açılması düşünülen yerde tek bir idare mahkemesi bulunuyorsa

o mahkemeye hitaben dilekçenin yazılmış olması yeterlidir. Örneğin; “Çorum İdare Mahkemesi Başkanlığı'na” gibi. Buna karşılık dava açılmak istenilen yerde birden fazla idare mahkemesi bulunmaktaysa dava dilekçesinin “Diyarbakır Nöbetçi İdare Mahkemesi Başkanlığına” şeklinde yazılmış olması tercih edilir.

Bilindiği gibi İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 9. maddesi gereği, idari yargının görevli olduğu bir konuda adli ya da askeri yargı yerinde dava açılması ve bu yargı yerlerince davanın görev yönünden reddine karar verilmesi durumunda, bu husustaki kararların kesinleşmesinden itibaren 30 gün içinde görevli idari yargı merciinde dava açılabilir. Burada anlatılmak istenilen aslında, adli ya da askeri yargı yerince davası görev yönünden reddedilen davacının, ayrı ve idari yargı merciine hitaben yazacağı bir dava dilekçesiyle idari yargı yerinde davasını açması gerektiğidir. Oysa uygulamada, adli ya da askeri yargı yerleri bazen kendiliğinden bazen de davacıların isteği üzerine görev ret kararı verdikleri dava dosyasının idare mahkemesine gönderilmesine karar vermektedirler. Bu durumlarda bazı idari yargı yerleri görev ret kararının kesinleşmesinden itibaren otuz gün içinde idare mahkemesinde açılan bir dava olmadığından bahisle süre ret kararları vermekte iken bazı idari yargı yerleri de yargılama usulünde böyle bir yol bulunmadığı gerekçesiyle dava dosyasını adli ya da askeri yargı yerlerine iade etmekteydiler. Bu durumun, ciddi bir boyuta ulaşarak hak kayıplarına yol açması üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri, duruma el koymuş ve 16.04.2009 tarih ve E:2006/4580, K:2009/1090 sayılı kararıyla; bu gibi durumlarda süre ret kararı ya da dava dosyasının adli yargı yerine iade kararı değil, idari yargı yerine hitaben açılmış bir dava yokluğu nedeniyle dilekçenin reddine karar verilmesi ve böylece idari yargı yerine hitaben dava açılmasının sağlanmasının hakkaniyete daha uygun olduğuna karar vermiştir. Anılan kararın ardından da mahkemeler uygulamalarını bu yönde değiştirmiştir.³⁹⁵

³⁹⁵ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 10.09.2008 tarih ve E:2008/1312, K:2008/1254 sayılı kararında;

“Olayda, davacı vekilince dava konusu işlemin iptali istemiyle 11.04.2008 tarihinde Kadıköy 4. Sulh Ceza Mahkemesinin 2008/384 Değişik İş nolu dosyasında açılan davanın 11.04.2008 tarihli kararla görev yönünden reddedilmesi üzerine adı geçen mahkemeye verilen 01.07.2008 tarihli dilekçeyle dosyanın görevli idare mahkemesine gönderilmesi istenilmek suretiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmakta ise de; yukarıda alıntısı yapılan 3. madde hükmü uyarınca idare mahkemesi başkanlığına hitaben yazılmış ve usulüne uygun olarak düzenlenmiş imzalı dilekçelerle davanın açılması ... gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, sözü edilen madde hükmüne uygun olmayan dava dilekçesinin ... kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde 3. maddeye uygun şekilde düzenlenerek noksanı tamamlandıktan sonra yeniden dava açılmak üzere reddine” yayınlanmamıştır.

Uygulamada idari yargı yerleri, herhangi bir merciye hitaben yazılmamış dilekçeler hakkında dilekçe ret kararı verirken, başka bir yargı merci ya da idari merciye hitaben yazılmış bir dilekçe bulunmaktaysa dosya esas kaydının kapatılmasına ve dilekçenin ilgili merciye gönderilmesine karar vermektedirler.³⁹⁶

7.1.1.2. Dava Dilekçelerinin İmzalanmamış Olması

İdari yargılama usulümüz esas itibariyle yazılılık esasını benimsemiş olup, yazılı bir metnin hukuki değer taşıması ise bu metnin müellifi tarafından imzalanmış olmasına bağlıdır. İlgilisi tarafından imzalanmamış yazılı bir metnin hiçbir hukuki değeri bulunmamaktadır. Dava dilekçesinin imzalanması, dilekçenin geçerlilik şartı ve dava açma iradesinin bir göstergesidir.

Dava, bir vekil marifetiyle açılıyorsa dava dilekçesinin vekil tarafından imzalanması gerekli ve yeterlidir. Dava, bir vekil marifetiyle açılmıyorsa dilekçenin bizzat davacı tarafından imzalanması gerekir. Ayrıca bu durumda birden fazla davacı bulunmaktaysa her bir davacının dava dilekçesini imzalaması gerekmektedir. Dilekçenin imzası dava açma iradesini ortaya koyduğundan dava dilekçesinde imzası bulunmayan kişinin davacı olarak kabulü mümkün değildir. Davacı bir tüzel kişi ise, tüzel kişiliği temsile yetkili olan kişilerce imzalanması ve imza sahibinin tüzel kişiliği temsile yetkili olduğunu gösteren belgelerin dilekçeye eklenmesi gerekmektedir.

Hukuk Muhakemeleri Kanunu'na göre, yazı bilmeyenler ya da imzalama yeteneği bulunmayanların imza yerine geçmek üzere bir işaret veya mühür kullanmaları gerekmektedir.

³⁹⁶ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 06.05.2010 tarih ve E:2010/800, K:2010/680 sayılı kararında;
“Bakılmakta olan davanın 34 K ... plaka sayılı araç üzerine konulan haczin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle İstanbul Vergi Mahkemesi'ne hitaben açıldığı, dava dilekçesinin sehven Nöbetçi İdare Mahkemesince havale edilmesi üzerine dava dilekçesinin mahkememiz kayıtlarına girdiği anlaşılmıştır.
Açıklanan nedenlerle, dosya esas kaydının kapatılarak dava dosyasının İstanbul Vergi Mahkemesine gönderilmesine” yayınlanmamıştır.

İdari Yargılama Usulü Kanununa göre, dilekçeler karşı taraf sayısından bir fazla olarak mahkemeye verilmesi gerektiğinden, mahkemeye verilen her bir dava dilekçesi nüshasının imzalı olması gerekmektedir.³⁹⁷

7.1.1.3. Dava Dilekçesinde Tarafların ve Varsa Vekillerinin veya Temsilcilerinin Ad ve Soyadları veya Unvanları ve Adreslerinin Gösterilmemiş Olması

Dava dilekçesinde davacı bir gerçek kişi ise, gerçek kişinin adı soyadı, eğer bu kişi objektif ehliyete sahip bir kişi değilse davacı ad ve soyadı ile birlikte velisi ya da vasinin adı ve soyadının da gösterilmesi gerekmektedir. Davacı, bir tüzel kişilik ise, tüzel kişinin unvanının da açıkça dilekçede gösterilmesi gerekmektedir. Davacı kendisini bir avukat aracılığıyla temsil ettirmekseyse vekilin de ad ve soyadının dilekçede yer alması gerekmektedir. Dava dilekçesinde ayrıca bu kişilerin kendilerine tebligat yapılmasını sağlayacak açıklıkta bir adresinin yazılması gerekmektedir.³⁹⁸

Davacı birden fazla ise, tüm davacıların ad ve soyadları ile tüzel kişilik ise unvanları ile her birine ait açık adresin dilekçede gösterilmesi gerekmektedir.³⁹⁹

³⁹⁷ Diyarbakır 3. İdare Mahkemesi, 14.12.2011 tarih ve E:2011/4613, K:2011/3282 sayılı kararında; “Dosyanın incelenmesinden; Diyarbakır İli, Çermik İlçesi, ... İlköğretim Okulunda görev yapmakta iken Çermik İlçesi ... İlköğretim Okuluna atanan davacı tarafından, bu atamanın iptal edilerek tekrar Çermik İlçesi ... İlköğretim Okuluna atanmasına ilişkin 07.10.2011 tarih ve 31639 sayılı işlemin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine aykırı şekilde imzalanmadığı görülmektedir.

Davanın imzasız dilekçeyle açıldığı anlaşıldığından, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.” yayınlanmamıştır.

³⁹⁸ Diyarbakır 3. İdare Mahkemesi, 29.09.2011 tarih ve E:2011/4429, K:2011/2372 sayılı kararında;

“Dilekçenin incelenmesinden; davacı tarafından 21.04.2011 tarihinde ... Parti Lice İlçe Başkanlığı bürosunun yasa dışı PKK sempatanları tarafından ateşe verilerek yakıldığından bahisle, oluşan zararın 5233 sayılı Yasa kapsamında tazmini talebinin reddine ilişkin Diyarbakır Valiliği 5 Nolu Zarar Tespit Komisyonunun 22.06.2011 tarih ve 2011/5-409 sayılı kararının iptali istenilmekte ise de; dava dilekçesinin “davacı” kısmında davanın ... Parti Lice İlçe Başkanlığını temsilen açıldığı belirtilmesine rağmen, dava dilekçesinin netice kısmında davacı olarak ... ismine yer verildiği ve dilekçenin adı geçen tarafından imzalandığı, bu haliyle davanın ... Parti Lice İlçe Teşkilatını temsilen mi yoksa doğrudan ... ad ve hesabına mı açıldığına anlaşılmadığı, eğer dava ... Parti Lice İlçe Teşkilatı adına açılmakta ise, ...'ın anılan teşkilatı temsile yetkili olduğu ve teşkilat adına dava açma yetkisinin bulunduğu gösterir belgeleri dava dilekçesine eklenmediği...” yayınlanmamıştır.

³⁹⁹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 01.09.2010 tarih ve 2010/1693, K:2010/1341 sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden; dava dilekçesinde davacı olarak Mücahit Çetin ve hissedarlarının gösterildiği, ayrıca dilekçenin tek kişi tarafından imzalandığı görülmekte olup,

2577 sayılı Yasa her ne kadar tarafların ad ve soyadları ile unvanlarına yer verilmesi gerektiğini belirtmekteyse de yukarıda husumet başlığı altında da belirttiğimiz gibi, davada doğru hasmı tespit etmek mahkemelere bir görev olarak verildiğinden, dava dilekçesinde davalı idarenin adına yer verilmemiş olması dilekçe ret sebebi değildir.

7.1.1.4. Davanın Konusu ve Sebebi ile Dayanılan Delillerin Gösterilmemiş Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesine göre ancak idari işlemler iptal davasına konu edilebilirler. Dolayısıyla iptal davasının konusunu, davacının menfaatini olumsuz etkilediği ileri sürülen idari işlemler oluşturur. İdari yargı yerince verilecek olan karar, dava dilekçesindeki talep doğrultusunda olmaktadır. Başka bir anlatımla idari yargı yerleri, dava dilekçesinde yer alan taleple bağlıdır. İdari yargı yerlerinin talep dışında hüküm tesis etmeleri mümkün değildir. Aksi durum bozma sebebidir. İdari yargı yerlerince yapılacak olan yargılama, talep doğrultusunda gerçekleştirileceğinden, talebin açıkça dava dilekçesinde belirtilmiş olması gerekmektedir.

İdari yargı yerleri dava konusunun belirtilmemiş olması ya da dava konusunun açıkça gösterilmediği durumlarda dava dilekçelerinin reddine karar vermektedirler.⁴⁰⁰

2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesi uyarınca dava dilekçesinde tarafların ad ve soyadlarının açıkça gösterilmesi gerektiğinden, Mücahit Çetin dışında bir davacı var ise bu davacıların (hissedarları ibaresi ile kastedilen kişilerin) ad ve soyadının dava dilekçesinde açıkça yazılması gerekmekte, yine dava dilekçesinin bu kişiler tarafından bizzat veya tayin edecekleri bir avukat tarafından vekaleten imzalanması gerektiğinden, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasanın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır." yayınlanmamıştır.

⁴⁰⁰ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 11.08.2010 tarih ve E:2010/1529, K:2010/1190 sayılı kararında;

"Dosyanın incelenmesinden ; dava dilekçesinin konu kısmında davanın konusunun; 19.10.2009 tarih ve 09/651 sayılı iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin kararın iptali ve yürütmenin durdurulması olarak, dava dilekçesinin netice kısmında ise dava konusunun; idari işlemin iptali istemi olarak gösterildiği, dava dilekçesinin içeriğinde ise mühürleme işleminin hukuka aykırılığından bahsedildiği, davacı vekiline dosyaya ibraz edilen 11.08.2010 havale tarihli dilekçede ise; ruhsat iptal işlemi tesis edilip tarafımıza tebliğ edildikten sonra ayrıca dava konusu edilecektir, ibaresine yer verildiği görüldüğünden, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin işlemin mi yoksa mühürleme işleminin mi dava konusu edildiği dava dilekçesinden açıkça anlaşılamadığından, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır." yayınlanmamıştır.

Dava dilekçesinde iptali istenilen işlemin belirtilmesi her zaman yeterli olmamakta, bazen daha geniş bir açıklamanın yapılması gerekmektedir. Örneğin imar planlarının iptali istemiyle açılan davalarda, planın tam isminin, planın onanmasına ilişkin meclis kararının, planın ölçeğinin, planın hangi parseller yönünden iptalinin istenildiğinin, açıkça belirtilmesi gerekmektedir.⁴⁰¹

Davanın sebebi ise, davanın dayanağını oluşturan maddi olayların ve bu maddi olaylara tatbik edilen mevzuat-hukuk hükümlerinin bütünü ifade eder.⁴⁰² Dava dilekçesinde, dava konusu edilen işleme ilişkin gerçekleşen tüm maddi olaylara yer verilmesi gerekteyse de idari yargılama usulümüz, re'sen inceleme usulünü benimsediğinden, dava dilekçesinde maddi ve hukuki sebeplerin gösterilmemiş olması dilekçe ret sebebi olarak kabul edilmemektedir.⁴⁰³

Dava dilekçesinde, iptali istenilen işleme ilişkin, davacının iddialarını desteklemesine yarayan delillerin gösterilmesi davacının lehine bir durum olsa da,

⁴⁰¹ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 26.12.2008 tarih ve E:2008/2005, K:2008/2110 sayılı kararında;

“Dilekçenin incelenmesinden; dilekçenin konu kısmında dava konusunun Bağcılar İlçesinde bulunan 548, 484, 2525 parseller ve 763 ada 1,2,3, ve 4 nolu parseller ile 2042, 2043, 2002 ve 2058 sayılı parsellerin kısmen yol kısmen de çocuk bahçesi alanına alınmasına ilişkin Bağcılar Belediyesinin 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından donanmasına ilişkin 12.09.2008 tarih ve 2310 sayılı kararının iptali ve yürütmenin durdurulması olarak belirtilmiş olmasına rağmen, dava dilekçesinin netice kısmında dava konusunun 548 parsel sayılı taşınmazın park alanına alınmasına ilişkin Bağcılar Belediyesinin 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından donanmasına ilişkin 12.09.2008 tarih ve 2310 sayılı kararının iptali ve yürütmenin durdurulması olarak belirtildiği görülmüş olup, dava konusu işlemin, dava dilekçesinin konu kısmında belirtilen taşınmazların tamamı yönünden mi yoksa sadece dava dilekçesinin netice kısmında belirtilen 548 parsel sayılı taşınmaz yönünden mi iptalinin istenildiği anlaşılammış olup, dava konusunun açık ve tereddüde yer bırakmayacak şekilde açık olmadığı anlaşıldığından, dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.

⁴⁰² Karavelioğlu, s.412

⁴⁰³ Danıştay Vergi Daireleri Genel Kurulu, 22.02.1997 tarih ve E:1995/209, K:1997/124 sayılı kararında;

“2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinin 1. bendinde, Danıştay ile idare ve vergi mahkemelerinin, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yapacakları hükme bağlanmakla idari yargılama hukukunda re'sen araştırma ilkesi benimsenmiştir.

Bu ilke uyarınca idari yargı yerleri, uyumsuzluk konusu olayın hukuki nitelendirmesini yapmak, olaya uygulanması gereken hukuk kurallarını belirlemek ve sonuçta hukuki çözüme varmak yönlerinden tam bir yetkiye sahip oldukları gibi maddi olayı belirleme yönünden de her türlü inceleme ve araştırmayı kendiliklerinden yaparak iddia ve savunmalarda ortaya konan maddi durumun gerçeğe uygun olup olmadığını serbestçe araştırabilir, tarafların hiç değinmedikleri olayları ve maddi unsurları araştırıp, maddi olayın çözümü için gerektiğinde bilirkişi incelemesi de yaptırabilirler. Bu tür inceleme ve araştırmaların re'sen inceleme yetkisinin gereği olarak yapılması, idari yargı yetkisinin kullanımına 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin ikinci fıkrasıyla getirilen sınırlamaya aykırı değildir” Aktaran, Karavelioğlu, s.372

dayanılan delillerin gösterilmemiş olması da re'sen inceleme usulünün benimsenmiş olması nedeniyle delikçe ret sebebi olarak görülmemektedir.

7.1.1.5. Davaya Konu İdari İşlemin Yazılı Bildirim Tarihinin Gösterilmemiş Olması

İdari işlemin kişiler açısından hukuki sonuç doğurabilmesi için, ilgisine usulüne uygun olarak tebliğ edilmiş olması gerekmektedir. İdari işlemin ilgisine tebliğiyle, hem idari işlem hukuki sonucunu doğurmakta hem de işleme karşı dava açma süresi işlemeye başlamaktadır. Bilindiği gibi düzenleyici idari işlemler, özellikle imar planları ilanı gereken işlemlerdir. İmar planlarının ilanı aynı zamanda ilgililerine tebliği sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla yazılı bildirim tarihinden aynı zamanda ilan tarihinin de anlaşılması gerekmektedir.

Dava dilekçesinde idari davaya konu edilen işlemin tebliğ edildiği tarihin ya da yazılı bildirim yapılmamışsa öğrenme tarihinin dilekçe içeriğinde gösterilmesi gerekmektedir. İdari işlemin yazılı bildirim tarihinin dava dilekçesinde gösterilmemesi dilekçe ret sebebidir. Ancak uygulamada yargı yerleri, sırf yazılı bildirim tarihinin gösterilmediği gerekçesiyle dilekçe ret kararları vermemektedirler. Ancak başka dilekçe ret sebepleri bulunmaktaysa idari işlemin yazılı olarak bildirildiği tarihin gösterilmediği hususunu da dilekçe ret sebebi olarak saymaktadırlar.⁴⁰⁴ Ancak, davanın süresi içerisinde açıldığı dilekçe içeriğinden ya da ekli belgelerden anlaşılabilseyse bu hususun dilekçe ret sebebi olarak gösterilmemesi gerekmektedir.

⁴⁰⁴ İstanbul 1. İdare Mahkemesi,07.04.2008 tarih ve E:2008/490, K:2008/548 sayılı kararında;

“Dava dilekçesinin incelenmesinden; dava dilekçesinin ikinci nüshasının imzasız olduğu, dava konusu edilen işlemin tebliğ tarihinin gösterilmediği, davacının tek başına kooperatifi temsile yetkili olduğunu gösterir belgelerin dava dilekçesine eklenmediği görülmektedir.

Açıklanan nedenlerle, sözü edilen madde hükmüne uygun olmayan dava dilekçesinin ... 3. maddeye uygun şekilde düzenlenerek noksanı tamamlandıktan sonra yeniden dava açılmak üzere reddine”, yayımlanmamıştır.

7.1.1.6. Dava Konusu Kararın ve Belgelerin Dilekçeye Eklenmemesi ve Dava Dilekçeleri ile Ekli Belgelerin Karşı Taraf Sayısından Bir Fazla Olmaması

Davacı tarafından davaya konu edilen kararın ve belgelerin asılları veya örneklerinin dava dilekçesine eklenmesi gerekmektedir. Dava dilekçesi ve dava konusu işlem ve delillerin bulunduğu eklerin davalı sayısından bir fazla olması gerekmektedir. Dava konusu kararın ve belgelerin dilekçeye eklenmemesi veya dava dilekçesi ile ekli belgelerin karşı taraf sayısından bir fazla verilmemesi dilekçe ret sebebidir.⁴⁰⁵

7.1.2. Uygulama ile Tespit Edilen 3. Maddeye Aykırılık Halleri

7.1.2.1. Dava Dilekçesi ve Nüshalarındaki İmzaların Fotokopi Olması

Dava dilekçesinin davacı ya da vekili tarafından imzalanması gerektiğini yukarıda belirtmiştik. Ancak uygulamada, dava dilekçesinin mahkemede kalacak nüshasının ıslak olarak imzalanmış olmasına kaşılık, karşı tarafa tebliğe çıkarılacak nüshalarının fotokopi imza olması sık karşılaşılan bir durumdur. Karşı tarafa tebliğe çıkarılacak dava dilekçesi nüshalarının da imzalanmış olması gerekmekte olup, aksi halde dava dilekçesinin reddine karar verilebilmektedir.

7.1.2.2. Dava Konusu İşlemin İptalinin İstenilmemiş Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari dava türleri başlıklı ikinci maddesinde, idari dava türleri esas itibariyle iptal davaları ve tam yargı davaları olarak ikiye ayrılmış bulunmaktadır. Dolayısıyla idari yargı yeri önüne gelen bir dava dilekçesi bu iki dava türünden birini ihtiva etmek durumundadır. İdari işlemin iptali istenilmeksizin ya da sadece yürütmenin durdurulması istemi ile dava açılması

⁴⁰⁵ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 27.03.2008 tarih ve E:2008/206, K:2008/502 sayılı kararında;

“Dava dilekçesinin incelenmesinden; dava dilekçesi ve eklerinin karşı taraf sayısından bir fazla olması gerekirken tek nüsha olarak dava açıldığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, sözü edilen madde hükmüne uygun olmayan dava dilekçesinin ... 3. maddeye uygun şekilde düzenlenerek noksanı tamamlandıktan sonra yeniden dava açılmak üzere reddine”, yayınlanmamıştır.

mümkün olmadığından⁴⁰⁶ yargı yerleri bu gibi durumlarda dilekçenin reddine karar vermektedirler.⁴⁰⁷

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da idari yargı yerlerine açılacak davaların 2. maddede belirtilen dava türlerinden birini barındırma zorunluluğudur. Dava dilekçesi bu dava türlerinden birini içermiyorsa dilekçenin reddine karar verilir. Uygulamada en çok karşılaşılan durum ise tespit davası niteliğindeki davalardır. İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari dava türlerini belirlerken tespit davasına yer vermediğinden idare mahkemelerinde tespit davası açılmaz.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Diyarbakır 3. İdare Mahkemesi, 06.10.2011 tarih ve 2011/4398, K:2011/2370 sayılı kararında; “Dosyanın incelenmesinden; dava dilekçesinde idari yargıda açılacak dava türlerinden birine yer vermeksizin (dava edilen işlemin iptali istenilmeksizin) sadece perakende elektrik satış sözleşmesi imzalama talebinin reddine ilişkin 22.07.2011 tarih ve 1868/5875 sayılı işlemin yürütmesinin durdurulması istemiyle yetinildiği anlaşıldığından, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine aykırı olarak düzenlendiği sonucuna varılmıştır.” yayınlanmamıştır.

⁴⁰⁷ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 15.07.2010 tarih ve E:2010/1341, K:2010/1127 sayılı kararında; “... idari yargı mercileri önünde açılacak davaların genel olarak iptal davaları ve tam yargı davaları olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Davacı her ne kadar tam yargı davası niteliğinde olan 90.000,00.-TL'nin tazmini talebini açıkça dava dilekçesinde göstermekte ise de, davacının aynı zamanda “2005 yılında İBB sınırlarına dahil edildiği halde kırmızı renkli olan ticari taksisinin sarı renge geçiş hakkını vermeyen İBB'den davacı olduğunu ve bu hakkının verilmesi” talebinde bulunduğu anlaşılmaktadır,

Davacının bu talebi, 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 2. maddesinde gösterilen dava türleri arasında bulunmamaktadır. Davalı idare tarafından davacının menfaatini ihlal edecek şekilde tesis edilmiş bir idari işlem var ise bu işlemin tarih ve sayısının belirtilmek suretiyle açıkça iptali istenebileceği gibi davacı tarafından, hakkında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurulmuş ve bu başvurusu reddedilmiş ise anılan ret işleminin iptalinin açıkça istenilmesi gerekmektedir.

Bu durumda, idari yargı dava türleri arasında bulunmayan bir istemle idari yargı mercileri önünde dava açılmayacağından, davacının iptalini istediği idari bir işlem bulunmakta ise bu işlemin tarih ve sayısının açıkça gösterilmesi gerektiğinden, dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın yukarıda hükmüne yer verilen 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır” yayınlanmamıştır.

⁴⁰⁸ İstanbul 1. İdare Mahkemesi, 30.10.2009 tarih ve E:2009/1702, K:2009/1637 sayılı kararında; “Dilekçenin incelenmesinden, dava konusunun Üsküdar, Çengelköy Hekimbaşı Mahallesi, ... pafta, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın şehir yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanı kapsamında ve davacı kooperatifin hak sahibi olduğunun tespiti yolunda karar verilmesi istemiyle açıldığı anlaşılmış olup, yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin incelenmesinden ise, idari yargı mercileri önünde açılacak olan dava türlerinin Yasa Koyucu tarafından sayma suretiyle sınırlı olarak belirtildiği ve anılan maddede idari yargı mercileri önünde açılacak davalar arasında tespit davasına yer verilmediği, davacı tarafından bir idari işlemin iptali isteniyorsa, iptali istenilen işlemin açıkça gösterilmesi gerektiği sonucuna varıldığından, dava dilekçesinin yukarıda hükmüne yer verilen 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.” yayınlanmamıştır.

7.1.2.3. İdari İşlem Niteliğinde Yargı Kararı Talebinde Bulunulmuş Olması

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 2. fıkrasında; idari yargı yetkisinin idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu hükme bağlanmıştır. İptal davaları, idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadıklarının denetimini amaçlar ve işlemlerin hukuka aykırı olup olmadıklarının tespiti noktasında idari işlemlerin denetimini sağlar. Başka bir deyişle idarenin hukuka uygun davranmasına hizmet eden bir dava türüdür.

İdari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargı yolu ile denetimini amaçlayan iptal davalarının esastan dinlenebilmesi, görüşülebilmesi için ortada idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmektedir. Dolayısıyla, idari bir işlemin iptalinin istenilmediği, idari işlem niteliğinde yargı kararı verilmesinin istenildiği dava dilekçeleri, 3. maddeye aykırı olarak düzenlendikleri gerekçesiyle reddedilmektedir.⁴⁰⁹

7.1.2.4. Terditli Talepte Bulunulması

Terditli davada, davacı iki ayrı talepte bulunur; ancak bu talepleri terditli (kademeli, basamaklı) olarak yapar. Yani, taleplerden biri asıl taleptir; ikincisi ise yardımcı (terditli) taleptir. Davacı, ilk önce asıl talep hakkında karar verilmesini ister, yardımcı talebini ise, asıl talebin reddedilmesi ihtimali için yapar. Terditli davada mahkeme, ilk önce asıl talep hakkında inceleme yapar; bunu yerinde bulursa yardımcı (terditli) talebin incelenmesine gerek kalmaz.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ İstanbul 5. İdare Mahkemesi, 18.04.2011 tarih ve E:2011/564, K:2011/466 sayılı kararında; “Dilekçenin incelenmesinden, davacı tarafından çeşitli tarihlerde davalı idarelere müracaat edildiği belirtilmekteyse de davalı idarelere yaptığı müracaatları gösterir dilekçe örneklerinin ve anılan dilekçelere bir cevap verilmişse cevap dilekçelerinin dava dilekçesine eklenmediği, yine mahkemeden idari işlem niteliğinde olan tarafına sanatkarlık unvanının verilmesi talebinde bulunduğu, idari yargı yerlerince idari işlem niteliğinde yargı kararı kurulamayacağından, tarafına sanatkarlık unvanı verilmesi talebiyle idareye müracaat ettiyse, anılan talebin açıkça ya da zımnen reddine ilişkin işlemin iptalinin istenilmesi gerektiğinden dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa'nın 3. maddesine uygun olarak düzenlenmediği sonucuna varılmıştır.” yayınlanmamıştır.

⁴¹⁰ Kuru, Arslan, Yılmaz, s.338

İdari yargıda terditli dava açılmasının mümkün olmadığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla terditli talep içeren dava dilekçeleri, 3. maddeye aykırı olarak düzenlendiği gerekçesiyle reddedilmektedir.⁴¹¹

7.2. Dava Dilekçelerinin 5. Maddeye Uygun Olarak Düzenlenmesi

2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesinde; Her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılır. Ancak, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık yada sebep - sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir.

Birden fazla şahsın müşterek dilekçe ile dava açabilmesi için davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması gerekir” hükmü yer almaktadır.

İdari Yargıda, kural olarak, her idari işleme karşı herkesin ayrı ayrı dava açması gerekir. Bu kuralın iki istisnası, bu madde de öngörülmüştür. Bunlardan biri “ birden çok idari işleme karşı bir dilekçe ile dava açılması”, diğeri de “ birden çok kişinin müşterek bir dilekçe ile” kendilerini ilgilendiren idari işleme karşı dava açabilmeleridir. Bu maddenin her iki fıkrasında da “ idari işlem” den söz edilmektedir. Uygulamada ve Danıştay içtihatlarında “ idari işlem ” deyimini, idari dava konusu olabilecek idari işlem ve eylemleri kapsamaktadır⁴¹².

Ancak, yargılama sürecini kısaltmak ve basitleştirmek, zaman, emek ve masraf kaybını önlemek, yargı yerlerinin aynı konuda birbirine aykırı kararlar vermesini önlemek ve bağlantılı davaların bir arada görülerek usul ekonomisini gerçekleştirmek gibi amaçlarla daha yararlı olduğu düşüncesiyle bir dava dilekçesi

⁴¹¹ İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesi, 06.08.2010 tarih ve E:2010/1443, K:2010/1133 sayılı kararında;

“Dilekçenin incelenmesinden; davacının öncelikle 15.04.2010 tarih ve 666 sayılı encümen kararının iptali isteminde bulunduğu, bu istemin kabul edilmemesi halinde ise çok cüzi olan kamulaştırma bedelinin arttırılarak günümüz koşullarında piyasa değeri üzerinden ödenmesine karar verilmesi istemini gündeme getirdiği görülmektedir. İdari yargı yerlerinde açılacak davalarda birden fazla talebe yer verilip, bunlardan ilkinin kabul edilmemesi halinde ikinci talep yönünden hüküm kurulmasının istenilmesi, yani terditli talep ile dava açılması mümkün olmayıp, dava konusunun şüpheye yer bırakmayacak şekilde açık ve net olması gerekmekte iken, bunun tam aksine terditli olarak açılan iş bu davada hangi işlemin iptalinin istendiği açıkça anlaşılammıştır. Eğer her iki istem de dava konusu edilmek isteniyorsa, istemler arasında 2577 sayılı Yasa'nın 5. maddesi anlamında maddi veya hukuki yönden bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunmadığından her iki istemin ayrı davalara konu edilmesi gerekmektedir.” yayınlanmamıştır.

⁴¹² Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, (Ankara: Turhan Yayınevi, 1999) s.298

ile birden fazla işleme karşı ya da birden fazla kimsenin tek dilekçeyle dava açabilmesinin önü açılmış bulunmaktadır.

Birden fazla işlem aleyhine tek dilekçeyle dava açılabilmesi, ya dava konusu edilen işlemlerde maddi ve hukuki bakımdan bağıllık olması ya da bu işlemlerde sebep sonuç ilişkisinin bulunması halinde mümkündür.

Maddi yönden bağıllık, aynı dilekçe ile idari davaya konu edilmesi düşünülen idari işlemlerin aynı maddi sebeplere dayalı olarak tesise edilmiş olmaları anlamına gelir. Başka anlatımla, idareyi bu işlemleri yapmaya iten maddi sebeplerin aynı olması, bu işlemler arasında maddi bakımdan bağıllık olduğunu gösterir.⁴¹³

Hukuki yönden bağıllıktan kasıt ise, davada göz önünde tutulması ve uygulanması gerekli hukuk düzenlemelerinin aynı olmasıdır.⁴¹⁴

Uygulamada, maddi veya hukuki bakımından bağıllık konusunun tespitinde bazı kıstaslar kullanılmaktadır. Bunlar; işlemlerin aynı yargı yerinin görevinde olması, kararların aynı şekil koşullarına tabi olması, işlemlerin ve istemlerin içerik ve niteliğinin aynı olması ve bunlarla ilgili muhatap idari mercilerin farklı olmaması, işlemlerin alt idari yargı yerince denetimi sonucu verilen kararların temyiz mercilerinin aynı olması ve işlemlerin dava safahatının aynı olması gibi kıstaslardır.⁴¹⁵

İdari işlemler arasında maddi ya da hukuki yönden bağıllık bulunsa yahut sebep sonuç ilişkisi bulunsa bile işlemler farklı yargı yerlerinin görevine girmektese bu işlemlere karşı tek dilekçeyle dava açılmaz.⁴¹⁶

⁴¹³ Candan, (2005), s.260

⁴¹⁴ Karavelioğlu, s.449

⁴¹⁵ Karavelioğlu, s.453

⁴¹⁶ Danıştay 6. Dairesi, 19.01.2007 tarih ve E:2006/7754, K:2007/163 sayılı kararında;

“Dosyanın incelenmesinden, davanın, davacıya ait taşınmazı kapsayan alanda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca imar uygulaması yapılmasına ilişkin 23.08.2005 günlü 1033 sayılı Avcılar Belediye Encümeni kararı ile parselasyon planının, parselasyon işlemlerinin ve bu işlemlerin dayanağı olan, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca 17.01.2005 gününde onaylanan 1/1000 ölçekli imar planının iptali istemiyle açıldığı anlaşılmaktadır.

2575 sayılı Danıştay kanununun 24. maddesine göre, Bakanlıkların düzenleyici işlemlerinin iptali istemiyle açılan davaların ilk derece mahkemesi olarak görülme ve çözümlenme yeri Danıştaydır. Dolayısıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 17.01.2005 gününde onaylanan 1/1000 ölçekli imar planının iptali istemiyle açılan davanın Danıştayda görülüp çözümlenmesi gerekmektedir.

İki idari işlem arasında sebep sonuç ilişkisinin bulunması, işlemlerden birinin konu unsurunun diğerinin sebep unsurunu oluşturması halinde söz konusudur. Başka anlatımla işlemlerden birinin yapılması diğerinin varlığına bağlı ise bu iki işlem arasında sebep sonuç ilişkisi var demektir.⁴¹⁷ Örneğin, parselasyon işleminin varlığı, uygulama imar planının varlığına, uygulama imar planının varlığı ise nazım imar planının varlığına bağlıdır.

İdari yargılama usulünde kural olarak, herkes kendini ilgilendiren idari işleme karşı ayrı dava açar. Buna karşılık 5. maddenin 2. fıkrası ile; davacıların hak veya menfaatlerinde iştirak bulunması ve davaya yol açan maddi olay veya hukuki sebeplerin aynı olması hallerinde birden fazla kişinin tek dilekçeyle dava açması kabul edilmiş bulunmaktadır. Hak veya menfaatte iştirak bulunması, idari işlem veya işlemlerin birden fazla kişinin ortak haklarını veya menfaatlerini ihlal etmiş ya da ediyor olmasıdır. İmar planlarının, plana konu olan bir parselin hissedarlarının ortak menfaatlerini ihlal ettiği kabul edilir ve parsel hissedarlarının müşterek dilekçeyle plana karşı dava açmalarının 5. maddeye uygun olduğu kabul edilir.

Birden fazla şahsı ilgilendiren bir işleme karşı müşterek dilekçeyle dava açılabilmesinin şartları olan hak veya menfaatte iştirak ile maddi ve hukuki sebeplerde birlik halinin bir arada değerlendirilmesi gerekir. Yani davacılar arasında hem hak ya da menfaatte iştirak halinin hem de bu ortak hak veya menfaatin bozulmasına neden olan işlemin/durumun maddi ve hukuki sebeplerinde birliğin bulunması zorunludur.⁴¹⁸

İdari yargılama hukukunda birden fazla işleme karşı ya da birden fazla kişinin müşterek dilekçeyle dava açabileceği durumları düzenleyen 5. maddenin genel

Davacıya ait taşınmazı kapsayan alanda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca imar uygulaması yapılmasına ilişkin 23.08.2005 günlü 1033 sayılı Avcılar Belediye Encümeni kararı ile parselasyon planının ve parselasyon işlemlerine karşı ise 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 34. maddesine göre taşınmazın bulunduğu yerdeki idare mahkemesinde dava açılacaktır.

Bu itibarla, aralarında maddi veya hukuki yönden bağıllık bulunmayan ve ayrı yargı yerlerinde değerlendirilerek sonuçlandırılması gereken davacıya ait taşınmazı kapsayan alanda 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi uyarınca imar uygulaması yapılmasına ilişkin 23.08.2005 günlü 1033 sayılı Avcılar Belediye Encümeni kararı, parselasyon planı ve parselasyon işlemleri ile bu işlemlerin dayanağı olan, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 17.01.2005 gününde onaylanan 1/1000 ölçekli imar planının iptali istemiyle aynı dilekçeyle dava açılmasına olanak bulunmamaktadır." yayınlanmamıştır.

⁴¹⁷ Candan, (2005), s.264

⁴¹⁸ Karavelioğlu, s.464

olarak incelenmesinden sonra, yargı kararları doğrultusunda konunun incelenmesine geçilebilir.

İmar planları ile birlikte planın uygulanmasına yönelik işlemlere karşı birlikte dava açılabilir. Örneğin; parselasyon işlemi ile dayanağı planın, ruhsat verilmesi ya da verilmemesine ilişkin işlemlerle dayanağı planın, kamulaştırma işlemi ile dayanağı planın, imar durum belgesi ile dayanağı planın iptali tek bir dilekçe ile istenebilir.

Askı süresi içinde İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereği ya da askı süresi sona erdikten sonra 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesi kapsamında yapılan itirazların açıkça veya cevap verilmemesi suretiyle reddine ilişkin işlemler ile birlikte imar planının iptali tek bir dilekçeyle istenebilir.

İmar planı değişikliği istemiyle yapılan başvurunun reddi üzerine, ilgisi tarafından hem değişiklik isteminin reddine ilişkin işlemin hem de imar planının iptali tek bir dilekçeyle istenebilir.⁴¹⁹ Danıştay, burada zorunlu bir durumun varlığını kabul etmektedir. Tadilat talebinin reddine ilişkin işlemin iptali istenilmeksizin doğrudan ve sadece planın iptalinin istenilmesi halinde davada süre aşımı bulunduğu yönünde kararlar vermektedir.⁴²⁰

Aynı parsel hissedarlarının, parselere yönelik imar planına karşı tek dilekçeyle dava açabilecekleri de kabul edilmektedir.

Buna karşılık, aynı imar planı dava konusu edilse bile, birden fazla parselere karşı tek dilekçeyle dava açılabileceği kabul edilmemektedir. Dolayısıyla her parsel için ayrı dilekçelerle dava açılması gerekmektedir.⁴²¹ Yargı yerleri bunun

⁴¹⁹ Danıştay 6. Dairesi, 26.12.2008 tarih ve E:2008/8665, K:2008/9763 sayılı kararı

⁴²⁰ Danıştay 6. Dairesi, 09.03.2010 tarih ve E:2009/14528, K:2010/2354 sayılı kararı

⁴²¹ Danıştay 6. Dairesi, 15.01.2009 tarih ve E:2007/1812, K:2009/354 sayılı kararında;

“... idare mahkemesince, dava konusu plan değişikliğinin parsel bazında ayrı ayrı hazırlanacak dilekçelerle iptalinin talep edilmesi gerekirken bu kurala uyulmadan hazırlanan dilekçeyle bakılan davanın açıldığı gerekçesiyle 2577 sayılı Yasanın 5. maddesi uyarınca ... dilekçe ret kararı verildiği, yenilenen dilekçede de aynı yanlışlıkların tekrar edildiği gerekçesiyle ... davanın reddine karar verilmiş, karar davacı vekilince temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu ... kararında ... bozma sebeplerinden hiç birisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmeyle anılan mahkeme kararının onanmasına” yayınlanmamıştır.

gerekçesini, parseller ile ilgi mülkiyet durumu, yapılaşma şartları ve getirilen fonksiyonların farklı olma ihtimalinin bulunmasına dayandırmaktadırlar.

7.3. Ehliyetli Olan Şahsın Avukat Olmayan Vekilince Dava Açılmış Olması

2577 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde yer verilmemiş olmakla birlikte Yasa'nın 15. maddesine göre; ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise dilekçenin reddine karar verileceği hükme bağlanmıştır.

Bu konu ehliyet başlığı altında da incelenebilirse de, inceleme sonucunda verilecek kararın dilekçe ret kararı olması nedeniyle burada incelenmesinin konunun anlaşılması bakımından daha yararlı olacağını düşündüğümüzden, burada incelemeyi uygun bulduk.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 15. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendi, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış olması halini dilekçe ret sebebi olarak öngörmüştür. Maddede de belirtildiği gibi, bu nedenle dilekçe ret kararı verilebilmesi, öncelikle davacının hem objektif hem de subjektif ehliyete sahip olması ön şartına bağlıdır. Burada mahkeme, öncelikle davacının ehliyetinin varlığını saptayacak, ardından davacının kendisini temsil ettirdiği vekilinin avukat olup olmadığı araştırmasına girecektir. Çünkü hukukumuzda avukat olmayan kişilerin vekil sıfatıyla idari yargı yerlerinde dava açmaları mümkün değildir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35. maddesi hükmü uyarınca, kanun işlerinde ve hukuki meselelerde mütalaa vermek, mahkeme, hakem veya yargı yetkisini haiz bulunan diğer organlar huzurunda gerçek ve tüzel kişilere ait hakları dava etmek ve savunmak, adli işlemleri takip etmek, bu işlere ait bütün evrakı düzenlemek, yalnız baroda yazılı avukatlara aittir. Bu hükme göre, idari yargı yerlerinde davaya vekalet edeceklerin avukat olması zorunludur. Mevzuatımıza göre davaların bir avukat aracılığıyla takip edilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna karşılık dava bir avukat aracılığıyla takip edilmek isteniyorsa, avukatın davacı tarafından vekil olarak tayin edildiğini gösteren usulüne uygun düzenlenmiş ve harçlandırılmış bir vekaletnamenin dava dilekçesine eklenmesi gerekmektedir.

İdari davanın davacısı olan şahsın hem objektif hem de subjektif ehliyete sahip olmasına karşın, davasını avukat olmayan bir şahsın vekaletiyle açması durumunda dava dilekçesinin reddine karar verilerek, dilekçe ret kararının tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açması istenilir.⁴²²

⁴²² Danıştay 3. Dairesi, 01.07.1998 tarih ve E:1997/2034, K:1998/2775 sayılı kararında;

“... 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 14. maddesinde, dilekçeler üzerine sırasıyla hangi yönlerden ilk inceleme yapılacağı sayılmış olup, 15. maddesinin 1/d bendinde ise, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılması halinde otuz gün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verileceği hükme bağlanmıştır.

Olayda, dava açmaya ehil bulunan tüzel kişiliği temsile yetkili olmayan ortak ... tarafından imzalanan dilekçe ile açılan dava üzerine mahkemece öncelikle dilekçenin reddine karar verilerek tüzel kişiliği temsile yetkili olanların davayı yenilemesine imkan verilmesi gerekirken davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir.” , Danıştay resmi web sitesi, bilgi bankası

SONUÇ

Temel hak ve özgürlüklerin korunması, idarenin hukuka bağılılığı ilkesinin hayatiyet kazanabilmesi, devletin tüm işlem ve eylemlerinin hukuk normlarına uygun ve hukuk denetimine tabi olması ancak hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi ile mümkün olabilir. Hukuk devletinin unsurları arasında idarenin işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olması ön plana çıkmaktadır. Günümüzde, yargı denetimi hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsurudur. Bu durum Anayasa'nın 125. maddesinde, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" denilerek açıkça ortaya konulmuştur. İdarenin hukuk kuralları ile belirlenen sınırlar içinde kalıp kalmadığı, idari yargı mercilerinin yapacağı denetim sayesinde ortaya çıkacaktır.

İdarenin faaliyetlerinin hukuki alan içinde kalıp kalmadığının hukuki denetimini gerçekleştiren idare mahkemesi, kendisine açılan bir iptal davasını aşamalı olarak iki yönden inceler. Mahkemenin ilk yaptığı inceleme, davanın kabulü için gerekli şartlara sahip olup olmadığını araştırmaya yöneliktir. Bu aşamada davanın esası hakkında herhangi bir inceleme yapılmadığı gibi bir karar da verilmez. Sadece davanın idare mahkemesinde görülüp esası hakkında bir karar verilip verilemeyeceği saptanır. Ancak bu husus saptanıp tarafların iddia ve savunmaları incelendikten sonra davanın esası hakkında karar vermek mümkündür.

İdari yargılama usulünde ilk inceleme, yargılamanın anahtarı mahiyetinde olup, bu anahtar usulünce kullanılıp, bu aşama geçirilmeden davaların esasının incelenmesi mümkün bulunmamaktadır. Buna karşılık, ilk inceleme, taşıdığı bu önemi ortaya koyacak kadar ilgiyi doktrinsel incelemelerde bulamamıştır. İlk inceleme üzerine yapılan incelemelerin hemen hepsi, ilk incelemenin unsurlarını oluşturan şartları ayrı ayrı ve müstakilen ele alıp incelemişler, ilk incelemenin bizatihi kendisi hakkında herhangi bir değerlendirmeye yer vermemişler ya da hak ettiği ölçüde inceleme konusu yapmamışlardır. İlk inceleme kavramı, hukuki niteliği, yasal mevzuattaki yeri, hukuki dayanağı, ilk incelemeye egemen olan ilkeler ve ilk

incelemenin tarihsel gelişimi bu incelemelerde kendisine hak ettiği ölçüde yer bulamamışlardır.

İdari yargıda süreci başlatan ve devamını sağlayan ilk inceleme aşaması, yasaca öngörülen başlı başına her biri özerk hukuki yapı mahiyetindeki ön şartları ile gerek bunların değerlendirilme sırası, düzeni ve yöntemi, gerekse bağlanan hukuki sonuçlar itibariyle bir kurum niteliği taşımaktadır. İdari yargı mevzuatında öteden beri belli bir yeri bulunan ilk inceleme, hem idari yargılama usulünün özelliklerini taşımakta hem de hakimin re'sen araştırma yetkisinin önemli bir örneğini teşkil etmektedir.

İlk incelemenin amacı, davanın esasının karara bağlanmasına engel olabilecek nitelikteki kimi usul ve şekil hata ve noksanlıklarının, daha davanın başında, tespitinin sağlanması ve böylece zaman ve emek kaybının önlenmesidir. Davalardan daha çabuk netice almak için dava dilekçeleri, ilk incelemeye tabi tutulur. İlk inceleme sırasında tespiti gereken bu usul ve şekil hata ve noksanlıklarının bazıları, düzeltilebilecek niteliktedir. Bu tür hata ve noksanlıkların tespiti halinde, dava dilekçesi reddedilerek, davanın, otuz gün içinde hatasız ve noksansız biçimde yenilenmesi sağlanır. Kimi hata ve noksanlıklar ise, giderilemez niteliktedirler. Bu hallerde, dava o aşamada, incelenmeksizin reddedilir.

İlk incelemeye konu ehliyet, kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlemin yokluğu ve süre aşımı giderilemez nitelikteki hata ve noksanlıklardandır. Bu hallerin varlığı halinde davanın esasına girilmesi de mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu durumların varlığına karar verilmesi durumunda doğrudan hak arama hürriyetinin önü kapatılmaktadır. Bundan dolayıdır ki yargı yeri yapacağı ilk incelemede çok dikkatli davranmalıdır. Her ne kadar bu hususlarda verilecek kararlar kanun yollarına açık olan kararlar olsa da kanun yolunda geçirilecek süreler, hakkın özünü ihlal edici nitelikte olduğundan, idari işlemler ilgililerin menfaatlerini ihlal etmeye devam edecektir. Bu da adalet duygusunun zedelenmesine yol açarak toplumsal barışın bozulmasına neden olacaktır.

İlk incelemeye konu görev, yetki ve idari merci tecavüzü hususunda hata ve noksanlıklar bulunduğu gerekçesiyle verilen kararlar, her ne kadar davanın esasına girilmesinin önünü kapatmasa da bu konularda verilecek hukuka aykırı bir karar, işin

esasının incelenmesi sürecini gereksiz yere uzatacak olduğundan, bu uzama da hakkın özünü ihlal edici nitelik taşımaktadır. Bir de görev ve yetki ret kararı üzerine dava kendisinde açılan ya da dava dosyası kendisine gönderilen yargı yeri de kendisini görevsiz ya da yetkisiz görürse süreç çok daha fazla uzayacak olduğundan, dava dilekçeleri çok titiz bir incelemeye tabi tutulduktan sonra bu kararlar verilmelidir.

Dava dilekçesinin 3. ve 5. maddelere uygun olup olmadığı konusunda yapılan incelemeler sonucunda verilen kararlarla, dava dilekçelerindeki aykırılıklar her ne kadar kısa sürede gideriliyor gibi gözükse de, dilekçe ret kararları üzerine verilecek yenileme dilekçeleri için 30 gün süre tanınmış olması ve dilekçe ret kararının tebliğinden itibaren 30 gün içinde yenileme dilekçesinin verilmemesi halinde davanın süre aşımı nedeniyle reddedilecek olması yine dilekçe ret kararı üzerine verilecek yenileme dilekçesinde aynı yanlışlığın yapılması halinde davanın reddine karar verilecek olması nedeniyle bu kararların hiç de masum kararlar olduğunu söyleyemeyiz.

Bu nedenle yargı yerleri dilekçe ret kararı verirken dava dilekçesini titizlikle incelemeli, 3 ve 5. maddelere aykırı gördüğü hususları anlaşılabilir bir şekilde dilekçe ret kararlarında belirtmelidirler. Dilekçe ret kararlarının açık ve anlaşılır olması, dilekçe ret gerekçelerinin tam olarak ortaya konması ve varsa birden fazla dilekçe ret sebeplerinin hepsinin birden kararda gösterilmesi gerekmektedir.

İlk inceleme hususlarındaki aykırılık ve noksanlıkların davanın başında tespiti ise ayrı bir önem taşımaktadır. İdari yargı yerleri dava sonuna kadar ilk inceleme hususlarını re'sen gözetmek ve Danıştay da temyiz incelemesi aşamasında bu durumları re'sen araştırmakla yükümlü bulunduğu için, davanın başında tespit edilemeyen aykırılık ve noksanlıklar dosya tekemmül ettikten sonra hatta temyiz aşamasında tespit edildiğinde ilk incelemeyle güdülen amacın tersine bir sonuç doğuracak, hem yargı yeri gereksiz yere emek ve zaman harcamış olacak hem de ilgililer boş yere masraf etmiş olacaklardır. Hele bir de dava neticesinde ilgilinin lehine bir hüküm kurulmuş ise, kişilerin adalete güveni daha bir zedelenmiş olacaktır.

İlk inceleme yargılama usulüne ilişkin bir husus olduğundan ve usul kurallarının yorum gerektirmeyecek şekilde açıkça düzenlenmesi gerektiğinden, uygulamadaki tartışmalı hususların açık bir düzenlemeye konu edilmesi gerekmektedir. Örneğin; alt ölçekli planların üst ölçekli planların uygulanmasına ilişkin işlemler olup olmadığı hususu ya içtihadı birleştirme kararına ya da yasal bir düzenlemeye konu edilmelidir. Çünkü bu konuda hem temyiz merciinden hem de ilk derece mahkemelerinden farklı kararlar çıkmaktadır. Bu da adalete olan güveni sarsmaktadır.

Usul kurallarına ilişkin yasal düzenlemeler kamu düzenine ilişkin olduğundan, bu kuralların çok sık değiştirilmesi hem uygulayıcılar açısından sorun teşkil etmekte hem de hak kayıplarına yol açmaktadır. Özellikle son yıllarda adli yargı ile idari yargı arasındaki görev kurallarını etkileyici nitelikte bur çok yasal düzenleme yürürlüğe sokulmuştur. Bu düzenlemeler nedeniyle bir çok görev ret kararları verilmiş bulunmaktadır. Bu kararlar nedeniyle de bir çok dava sürüncemede kalmıştır. Bu nedenle usul kurallarına ilişkin düzenlemelerde çok sık değişikliğe gidilmemesi, ancak zorunlu hallerde değişiklik yolunun seçilmesi gerekmektedir.

Uygulama karşılaşılan diğer bir sorun ise, idari yargı teşkilatının yapısından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi idari yargı teşkilatında itiraz ve temyiz olmak üzere iki ayrı kanun yolu sistemi benimsenmiş bulunmaktadır. İdari yargı yerlerince verilen ve 2577 sayılı Yasa'nın 45. maddesinde gösterilen hallerde itiraz kanun yoluna başvurulurken, diğer hallerde temyiz kanun yoluna başvurulmaktadır. Aynı konuda ve aynı davacıyla ilgili olsa bile tek hakim sınırında kalan davalar bölge idare mahkemelerinde itiraza konu edilirken, tek hakim sınırını aşan davalar Danıştayda temyize konu edilmektedir. Ülkemizde bölge idare mahkemelerince verilen kararlara karşı ilk derece mahkemesinin ısrar hakkı olmadığı gibi bu kararlara karşı Danıştaya da başvurulamamaktadır. Böylelikle hem bölge idare mahkemelerinin kendi aralarında hem de bölge idare mahkemeleri ile Danıştay arasında içtihat farklılıkları doğmaktadır. Usul konuları kamu düzenine ilişkin olduğundan hiç olmazsa ilk incelemeye konu hususlarla ilgili olarak bölge idare mahkemeleri kararlarına karşı ilk derece mahkemelerine ısrar hakkı tanınmalı ve bölge idare mahkemelerinin bu konulara ilişkin kararlarına karşı Danıştay yolu açılmalıdır. Aksi halde, içtihatlardaki bu farklılıklar, adalete olan güvenci sarsmaktadır.

İlk inceleme üzerine verilecek kararların hakka doğrudan bir müdahale niteliği taşıması nedeniyle, yargı yerlerince büyük bir titizlikle ilk incelemenin gerçekleştirilmesi gerektiği kadar, davacının da bu konuda dava dilekçesini hazırlarken titizlik göstermesi gerekmektedir. Dava dilekçesini, 2577 sayılı Yasa'nın 3 ve 5. maddelerinin aradığı şekilde düzenlemeli, davayla ilgisi bulunan tüm bilgi ve belgeleri dava dilekçesine eklemeli ve ilk incelemeye ilişkin hususlarda içtihat haline gelmiş yargı kararlarını incelemeye çalışmalıdır.

Yargılama sürecinin ivedilikle ve daha az maliyetle yürütülmesi, davacının davadan beklediği sonucun gerçekleşebilmesi ve sağlıklı bir yargılama yapılabilmesi için idari yargıda ilk inceleme önemli bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari yargı yerleri ve davacının bu kurumu in iyi şekilde kullanması, davanın maliyetinin artmaması, hak kayıplarına neden olunmaması, etkin yargısal korunmanın gerçekleştirilebilmesi için gereklidir.

KAYNAKÇA

- A. Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü, (Ankara: Turhan Yayınevi,1999)
- A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku Güncelleştirilmiş Bası, (Ankara: Turhan Kitabevi,2003)
- Baki Kuru, Ramazan Arslan, Ejder Yılmaz, Medeni Usul Hukuku Ders Kitabı Genişletilmiş 14. Baskı, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2003)
- Cafer Ergen, İmar Planları Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2009)
- Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, (Ankara: Danıştay Matbaası, 1990)
- Celal Işıklar, “İdari Yargılamada İlk İncelemenin Sıra, Düzen ve Usulü”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Temmuz 2011
- Celal Karavelioğlu, Değişiklik Açıklama ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama usulü Kanunu, (Kayseri: 2001)
- Celal Karavelioğlu, Erdem Cemil Karavelioğlu, Açıklamalı Uygulamalı İçtihatlı İmar Kanunu, (Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2010)
- Erçetin Yorgancıoğlu, Danıştay Yargılama Usulünde Re'sen İnceleme Yetkisi, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, (Ankara:1976)
- Erol Çırakman, Danıştayda Dava Dilekçesi Üzerine İlk İnceleme, (Danıştay Atatürk'ün 100. Doğum Yılı Kutlama Sempozyumu, 15-16 Mayıs 1981, Danıştay Başkanlığı)
- Erol Ünal, İmar Kanunları Yönetmelikleri Genelgesi, (Ankara: Mahalli İdareler Derneği, 1997)
- Gürsel Kaplan, İdari Yargıda Dava Açma Süresi, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2011) s.18

- Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, (Planlama, Yapı, Arsa, Koruma), (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2003)
- Kazım Yenice, Yüksel Esin, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü, (Ankara: Arısan Matbaacılık, 1983)
- Metin Günday, İdare Hukuku Güncelleştirilmiş 8. Baskı. (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2003)
- Nuri Alan, Hukukla Kırkbir Yıl, (Ankara: Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, 2003)
- Nuri Bilgin, Melek Göregenli, Kentsel Katılım ve Çoğulculuk
- Nusret İlker Çolak, İmar Hukuku, (İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2010)
- Oğuz Sancaktar, Belediyenin İmar Planı Yapması Değiştirmesi ve İptal Davası, (Ankara: Yetkin Yayınları, 1996)
- Oğuz Sancaktar, İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz) DEHFD, S.2, İzmir 2007*
- Ragıp Sarıca, İdari Kaza, (İstanbul: Kenan Matbaası, 1949) s. 36.
- Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2012) s.216
- Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, (Ankara: İmge Yayınevi)
- Sabri Coşkun, Müjgan Karyağdı, İdari Yargılama Usulü Örnek İçtihatlar, Yorumlar, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2011).
- Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, (İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1960)
- Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, (Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Ens. 1970)
- Turan Yıldırım, İdari Yargı, (İstanbul: Beta Yayınları, 2008) s. 420.

Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2006)

Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, 2005)

Yüzyıl Boyunca Danıştay

Türkiye Adalet akademisi Dergisi

Danıştay Dergisi

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi