

İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İMAR PLAN DEĞİŞİKLİKLERİNİN USUL VE
ESASLARI**

Yüksek Lisans Tezi

Kadir ÇİÇEK
1350Y78207

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Melikşah YASİN

İstanbul –Eylül 2016

T.C.
İSTANBUL TİCARET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ONAY SAYFASI

Yüksek lisans öğrencisi in "....." *Kadir Çiçek İmar Plan Değişikliklerinin Uygulanması ve Etkileri*

Konulu tez çalışması jürimiz tarafından *Oybirliği*
Yüksek Lisans tezi olarak (ovbirliği®/ ovcokluğu®) ile başarılı bulunmuştur.

Adı- Soyadı

İmza

Tez Danışmanı : *Prof. Dr. Melikşah Tahir* *M. Yavuz*

Jüri Üyesi : *Prof. Dr. Zafer Gören* *Z. Güler*

Jüri Üyesi : *Yrd. Doç. Dr. Halit Yavuz* *Yavuz*

Hazırlamış olduğum tez özgün bir çalışma olup YÖK ve İTİCÜ Lisansüstü Yönetmeliklerine uygun olarak hazırlanmıştır. Ayrıca, bu çalışmayı yaparken bilimsel etik kurallarına tamamiyle uyduğumu; yararlandığım tüm kaynakları gösterdiğimi ve hiçbir kaynaktan yaptığım ayrıntılı alıntı olmadığını beyan ederim Bu tezin ihtiva ettiği tüm hususlar şahsi görüşüm olup İstanbul Ticaret Üniversitesinin resmi görüşünü yansıtmamaktadır.

ÖZET

Günümüzde nüfusun büyük bir oranı kentlerde yaşamakta ve sosyal bilimciler tarafından bu oranın gelecekte de hızlanarak artacağı dile getirilmektedir. Kentsel yoğunluğun her geçen gün artarak devam etmesi, beraberinde düzensiz ve plansız yapılaşma, niteliksiz konut alanları, yeterli ulaşım, iletişim ve dinlenme alanlarından yoksun kentler doğurmuştur. Yeterli ulaşım, iletişim ve dinlenme alanlarından yoksun kentlerde yaşamak zorunda kalan bireyler kalıcı fiziksel ve ruhsal rahatsızlıklar yaşamakta ve bu durum bireylerin topluma aktif olarak katılımlarını zayıflatmaktadır. Toplumunu oluşturan bireylerin refahı ve dolayısıyla sağlıklı bir toplum inşasının, içinde yaşanması keyifli, iyi planlanmış yaşam alanlarının varlığı ile mümkün olacağı günümüzde en çok tekrarlanan gerçeklerden olmuştur.

Bu anlamda sağlıklı bir toplum inşası için özellikle kent gibi merkezi yaşam alanlarındaki yapılaşmanın belli bir planlama dahilinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Planlamanın uygulanabilirliğinin sağlanması için ise planların kentin gerçek veri ve ihtiyaçlar ile uyumlu olması sağlanmalıdır. Ancak ne kadar çaba gösterilirse gösterilsin, belli bir ölçüde olasılıklara ve tahminlere dayanan planlamanın hedefinden sapma olabilmekte ve planlarla belirlenen hedeflere ulaşabilmek için, planlarda mümkün olduğu kadar değişiklik yapılmaması gerektiğine dair genel prensibe rağmen planlarda değişiklik yapılması zorunlu hale gelmektedir.

Kısmen zorunluluk kısmen ise bireylere rant sağlamak amacıyla çok sık başvurulan bir yöntem olan ve kamu yararı ilkesinin çoğunlukla göz ardı edildiği imar plan değişiklikleri ile büyük oranda yaşanmaz hale gelen kentlerdeki yaşam daha da zorlaşacaktır. İmar plan değişiklikleri sonucunda kentsel planlamanın ilerleyen yıllarda içinden çıkılmaz bir sorun haline geleceği endişesinden hareketle imar plan değişikliği konusu incelemeye alınmıştır. İmar planlarında değişiklik yapılmasının usul ve esaslarının irdelendiği çalışmamızda, imar plan değişikliğinin hangi kriterlere bağlı kalınarak yapılacağı ve imar plan değişikliklerinde göz önünde bulundurulması gerekli hususlar incelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kavramlar: İmar Planı, İmar Planı Değişikliği, İmar Hukuku, Kent, Kent Planı

ABSTRACT

Today, a large proportion of populations live in urban areas, which is expected by social scientists to increase gradually in the future. The continuous increase of urban density has caused irregular and unplanned settlements, poor quality housing and cities with lack of adequate transportation, communication and recreation areas. Individuals, who have to live in cities with lack of adequate transportation, communication and recreation areas, have permanent physical and mental disorders. This weakens active participation of individuals in society in a time when it has become clear that the well-being of individuals within a society and hence the construction of a healthy society are dependent on the existence of well-planned living areas where it is pleasant to live in. If it happened to be pleasant, it is possible by the presence of a well-planned living space.

In this regard, the housing in the central living areas like cities have to take place within a certain planning, with the purpose of the construction of a healthy society. Additionally, to ensure the applicability of the previous planning, they should be compatible with the city's real needs. However, no matter how much effort was made, the planning based on a certain degree of probability and estimates may deviate from the target every time. In order to achieve the goals set in the plan, despite the general principle that no changes need to be made as far as possible, the change in the plan becomes necessary.

The changes in the zoning plans that mostly ignore the principles of public benefits are partly necessity and partly very often used method in order to give individuals unearned income. Moving from the concern that the life in the cities will be more difficult, which are already become largely uninhabitable and the urban planning will become an inextricable problem in the coming years the issue of zoning plan changes are included in the study.

The thesis concentrates on zoning plans and the principles and procedures of the changes in the zoning plans. What are the criteria for the changes in zoning plans and which issues should be considered in changes in the zoning plans are main underlying questions of this thesis.

Key Words: Zoning Plan, Amendment of Zoning Plan, Zoning Law, Urban, Urban Plan

İÇİNDEKİLER

ÖZET	ii
ABSTRACT	iv
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
1. İMAR PLANI KAVRAMI, HUKUKİ NİTELİĞİ, İLKELERİ, PLAN YAPIMI ve TÜRLERİ.....	6
1.1. İmar Planı.....	6
1.1.1. Kent Planlamasının Tarihsel Arka Planı.....	6
1.1.2. İmar Planı Kavramı.....	10
1.2. İmar Planlarının Hukuki Niteliği.....	13
1.3. İmar Planlarının Dayanması Gereken İlkeler	15
1.4. İmar Planlarına Hakim Olan İlkeler	16
1.5. İmar Planlarının Bağlayıcılığı	18
1.6. İmar Planının Yapımı.....	19
1.6.1. İmar Planı Yapmaya Yetkili Kurumlar.....	24
1.6.1.1. Merkezi Yönetim	24
1.6.1.2. Yerel Yönetimler	25
1.7. Plan Türleri	26
1.7.1. Bölge Planı.....	27
1.7.2. Çevre Düzeni Planı	28
1.7.3. İmar Planı.....	30
1.7.3.1. Nazım İmar Planı	30
1.7.3.2. Uygulama İmar Planı	32
1.8. Tamamlayıcı ve Değiştirici İmar Planları	355
1.8.1. Revizyon İmar Planı	35
1.8.2. İlave İmar Planı.....	36

1.8.3. Mevzi İmar Planı	37
2. İMAR PLANLARINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI	39
2.1. İmar Planı Değişikliği Kavramı.....	39
2.2. Plan Değişikliğinin Gerekçeleri ve Değişikliği Haklı Kılan Nedenler.....	45
2.3. Plan Değişikliğinin Neden Olduğu Sorunlar	48
2.4. Plan Değişikliği ve Plan Hiyerarşisi	50
2.5. İmar Planlarında Değişiklik Yapılması Usulü	52
2.5.1. Bakanlıkça İmar Planlarında Değişiklik Yapılması.....	55
2.5.1.1. Bakanlığın Çevre Düzeni Planlarında Değişiklik Yapması.....	555
2.5.1.2. Bakanlığın Nazım ve Uygulama İmar Planlarında Değişiklik Yapması	56
2.5.2. Yerel Yönetimlerce Re'sen Değişiklik Yapılması.....	59
2.5.3. Özel Hukuk Gerçek ve Tüzel Kişilerince Planlarda Değişiklik Yapılmasının İstenmesi	62
2.6. Plan Değişikliğine İlişkin İlkeler	63
2.6.1. Gerekçe İlkesine Uyulması	64
2.6.2. Değişikliğin Şehircilik İlkelerine, Planlama Esaslarına ve Kamu Yararına Uygun Olması	65
2.6.3. Plan Bütünlüğünün Bozulmaması	68
2.6.4. Plan Değişikliği İle Kazanılmış Haklara Saygı Gösterilmesi	69
2.6.5. Plan Değişikliklerinin Yeterliliğe Sahip Personel Tarafından Yapılması ...	70
2.6.6. Plan Değişikliğinin Zorunlu Olması	73
2.6.7. Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler	74
2.6.8. Kat Adeti ve Bina Yüksekliğini Artıran Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler	77
2.6.9. Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ve Güzergah Değişikliğine İlişkin Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler	79
2.6.10. Yoğunluk Artıran Plan Değişiklikleri	79
2.7. İmar Planı Değişikliği, İlave İmar ve Revizyon İmar Planı İlişkisi	81
2.7.1. İmar Planlarında Revizyon Yapılması	81
2.7.2. İmar Planlarına İlave Yapılması (İlave İmar Planı)	84

2.8. İmar Plan Değişikliği ve Plan Türleri İlişkisi.....	86
2.8.1. Bölge Planlarında Değişiklik Yapılması.....	86
2.8.2. Çevre Düzeni Planlarında Değişiklik Yapılması	87
2.8.3. İmar Planlarında Değişiklik Yapılması.....	90
2.8.3.1. Nazım İmar Planında Değişiklik Yapılması	92
2.8.3.2. Uygulama İmar Planında Değişiklik Yapılması	95
3-İMAR PLANI DEĞİŞİKLİĞİNİN SONUÇLARI, DENETİMİ ve	
KAZANILMIŞ HAKLAR SORUNU	99
3.1. İmar Planı Değişikliğinin Sonuçları.....	99
3.2. İmar Planı Değişikliklerinin Denetimi.....	101
3.2.1. İdari Denetimi	102
3.2.2. Yargısal Denetimi	103
3.2.2.1. İmar Planı Değişikliğine İlişkin Uygulamaların Yargısal Denetiminde Usule İlişkin Değerlendirme	104
3.2.2.1.1. Görev ve Yetki.....	104
3.2.2.1.2. Dava açma ehliyeti.....	104
3.2.2.1.3. Dava Açma Süresi	105
3.2.2.2. İmar Plan Değişikliklerinin Esastan İncelenmesi	105
3.3. İmar Plan Değişikliklerinde Kazanılmış Haklar Sorunu.....	108
3.3.1. Değişikliğin İnşaat Ruhsatlarına Etkisi.....	113
3.3.2. Değişikliğin İnşasına 2 Yıl İçinde Başlanmayan ve Ruhsat Süresi İçinde Tamamlanmayan Yapılara Etkisi.....	115
3.3.3. Değişikliğin Tamamlanmış Ancak İskan Belgesi Alınmamış Yapılara Etkisi	118
3.3.4. Değişikliğin Mevzuata Aykırı Ruhsat Verilen Yapı ve İnşaatlara Etkisi...	119
3.3.5. Değişiklikle Yolda veya Sosyal ve Teknik Altyapı Alanında Kalan ve Kamulaştırma Kararı Alınan Yapılara Etkisi.....	121
3.3.6. Uygulama İmar Plan Değişikliği Nedeni ile Plana Ait Kararlara Aykırı Hale Gelen Yapılar	123
SONUÇ.....	126
KAYNAKÇA	134



KISALTMALAR

a.g.e . :	Adı Geçen Eser
a.g.m. :	Adı Geçen Makale
bknz :	Bakınız
KHK :	Kanun Hükmünde Kararname
KAKS :	Kat Alanı Kat Sayısı
İK :	İmar Kanunu
ÇŞB :	evre ve Şehircilik Bakanlığı
MPYY:	Mekansal Planlama Yapım Yönetmeliği
MÖ :	Milattan nce
PATİY:	Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği
PYY :	Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik
TAKS :	Taban Alanı Kat Sayısı
Yy :	Yüz Yıl

GİRİŞ

Göçebe hayattan yerleşik hayata geçiş, insanlık tarihinin en önemli dönüm noktalarından birisini oluşturur. Doğaya daha az bağımlılığın olduğu ve doğadan görece daha izole yaşamın söz konusu olduğu bu yeni yaşam biçiminde insanlar artık daha dar alanlarda ve bir arada yaşamaya başladılar. İnsanların daha küçük gruplar halinde ve birbirleriyle çok az etkileşim içinde olduğu göçebe yaşam tarzının aksine, yerleşik hayatta insanlar, kalabalıklar halinde ve birbirleriyle daha fazla etkileşim içinde yaşamak durumundaydılar. Zaman içinde yaygınlaşan ve sürekli daha kalabalıklaşan bu yeni yaşam biçimi, insan nüfusu arttıkça daha da yaygınlaşmaya başladı ve ‘‘ Kentleşme ‘‘ denen olguyu meydana getirdi.

Ne var ki kentleşme olarak adlandırılan bu yaşam biçiminin yayılması, gelişigüzel bir biçimde ortaya çıkıp gelişmemiştir. Gerek kentlerin ortaya çıkışı gerekse kentleşmenin seyri, doğadan ve insanların kendilerinden kaynaklı bazı zorunluluklar, şartlar, gereksinimler ve sınırlılıklar tarafından biçimlendirilmiştir. Kaldı ki dünya nüfusunun çok kalabalık olduğu bugünün aksine, dünyada çok daha az insanın yaşadığı eski dönemlerde dahi, iklim ve benzeri nedenlerden ötürü yeryüzünün insanlara sunduğu yerleşime elverişli yerler sınırsız değildi.

Öncelikle bir bölgenin insanlar tarafından yerleşim yeri olarak seçilebilmesi için o bölgenin, insanlara doğadan kaynaklı tehlikelere ve risklere karşı koruma sağlayabilmesi gerekir. Bu yüzden yüzyıllar boyunca insanlar yerleşmek için daha çok aşırı soğuk ve aşırı sıcak olmayan, ayrıca sel ve benzeri doğal risklere karşı görece daha korunaklı olan bölgeleri tercih ettiler. Bunun yanında, bir bölgenin sunduğu beslenme ve ulaşım gibi imkanlar da o bölgenin yerleşim yeri olarak seçilmesinde belirleyici olan faktörlerdendir. Tarih boyunca insanlar daha iyi barınma, beslenme ve ulaşım imkanlarına sahip olabilecekleri nehir kenarlarında, sahillerde, tarıma elverişli arazilerde, içme suyu imkanın olduğu bölgelerde, ulaşım ve ticaret yollarına yakın yerlerde yerleşmeyi tercih ettikleri bilinen bir gerçektir.

Yerleşim yeri oluşturma ve dolayısıyla kentleşme ile ilgili zorunluluklar ve sınırlılıklar insan nüfusu arttıkça ve kentler kalabalıklaştıkça daha da belirleyici hale gelmiştir. Önceki yüzyıllardan farklı olarak, ülke nüfusunun büyük bir kısmının İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerde yaşadığı Türkiye’de de olduğu gibi, bugün dünya nüfusunun büyük bir kısmı kentlerde ve metropollerde yaşamaktadır. Bu durumun kentleşme açısından çok ciddi sorunlar oluşturduğu tartışmasızdır. Öncelikle sürekli daha da kalabalıklaşan kentlerde, yoğunlaşan nüfusa yeteri kadar barınma imkanı sunmak giderek daha da zor hale gelmektedir. Kent yöneticileri bu sorunu çözmek için ya çok katlı konutlar inşa etmekte ya da kentlerdeki uygun gördükleri en ufak boş arazilere dahi konut inşa etmek durumunda kalmaktadırlar. Her iki durumda da kentler, çok sayıda insanın oldukça dar alanlarda insan doğasına aykırı tarzda oldukça sıkışık bir durumda yaşamak zorunda oldukları mekanlar haline gelmiştir. Kentleşmenin ortaya çıkardığı diğer bir sorun da hızla yayılan yerleşim mekanlarının sürekli olarak doğal alanları tehdit eder hale gelmesidir. Kentlerin etrafına doğru hızla yayılan binalar, buralarda yaşayan tüm canlıların yaşam alanlarını daraltmaktadır. Son olarak tarihi ve kültürel varlıkların da hızla yayılan kentleşmenin tehdidi altında kaldığı bilinmektedir.

Kentleşmeyi sadece ortaya çıkardığı sorunlar bağlamında ele almak şüphesiz eksik bir yaklaşım olur. Zira kentleşme, insanlara yalnızca barınabilecekleri yerleşim alanlarının sağlandığı bir süreç değildir. Bir başka ifadeyle artık kentler insanların sadece barınma ihtiyaçlarını karşılayan mekanlar değildir. Bunun da ötesinde kentler artık insanlara sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşam olanakları ve içinde yaşanması keyifli, iyi planlanmış bir çevre sunmak durumundadır. Ayrıca kentler, insanlara nitelikli konut alanları, yeterli ulaşım, iletişim ve dinlenme alanları sağlamalı ve insanlara içinde ekonomik, kültürel ve sosyal faaliyetleri gerçekleştirmeye uygun mekanları sunmalıdır. Özet olarak bugün kentler, toplumu oluşturan bireylerin geniş anlamı ile refahını arttıracak şekilde düzenlenmelidir.

Özetlemek gerekirse, yukarıda da izah edildiği üzere bugün için nüfusun büyük bir oranı şehirlerde yaşamakta ve gelecekte de bu oranın hızlanarak artacağı sosyal bilimciler tarafından çok sık tekrarlanmaktadır. Bu durum, artık insanlığın yaşam mekanının ve üretim süreçlerinin öncelikli varoluş alanının kent olduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Kentsel yoğunluğun artarak devam etmesi, beraberinde sürdürülebilir kent kavramını, çevrenin ve doğanın korunarak gelecek kuşaklara aktarımını, insanın

doğal dünya ve dengeye ve uyuma dayalı bir ilişkiyi paylaşabileceği bir yaşam biçimi geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Sonuç olarak kentlerin bir taraftan insanları doğadan kaynaklanan tehlike ve risklerden koruması, insanlara uygun yaşam ve çevre koşulları sağlaması ve insanların refahını arttırması beklenirken, diğer taraftan da kentlerin doğal ortamları ve kültürel varlıkları tehdit etmemesi ve insanları çok dar alanlarda sıkışık bir şekilde yaşamaya mecbur etmemesi beklenmektedir.

Bu, şüphesiz kentleşmeden yerine getirmesi umulan çok yüksek bir beklentidir. Ancak insanlık tarihinin erken dönemlerindeki ilk şehirleşmelerden itibaren bu yüksek beklentiyi karşılamayı amaçlayan çabaların olduğu söylenebilir. Toplu yerleşimin başladığı bölgelerde kurulan kentlerin büyümesiyle birlikte, yerleşimle ilgili ilk sorunlar ortaya çıkmaya başlamış, sadece bireysel veya toplu yerleşimden kaynaklı olmayıp aynı zamanda ortak ihtiyaçların giderilmesinden kaynaklı olan bu sorunlar doğrultusunda, yerleşimin şekli ve düzeniyle ilgili çözüm yolları bulmaya çalışılmıştır.

Diğer taraftan kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar, sonuçları itibari ile en fazla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri etkilemiştir. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yukarıda izah edilen türden hızlı bir kentleşme başlamış ve ekonomik, sosyal ve siyasal yönlerden Avrupa’ya tam olarak entegre olamamış olan Türkiye’de de nüfus artışı ve kentleşme güncelliğini koruyan, ekonomiye yük olmayı sürdüren, hükümetleri ve parlamentoyu sürekli olarak meşgul eden en temel problemlerin başında gelmiştir.

Bu tezin amacı da kentleşmeyle ilgili yukarıda bahsedilen sorunları ortadan kaldırma ve insanların kentleşme ile ilgili beklentilerine cevap vermeye yönelik tüm çabalar olarak tanımlanan imar konusunu bilimsel açıdan analiz etmektir. Tez özel olarak Türkiye’de imar planlarında yapılan değişikliklerin usul ve esasları üzerinde durmayı amaçlamaktadır.

Arapça’da ümran (düzenlilik) sözcüğünden türemiş olup, şenlendirme, bayındır hale getirme anlamında kullanılan “İmar” kavramının Hukuk dalı olarak ortaya çıkmasının, sanayi devriminden sonraki döneme rastladığı bilinmektedir. Batı’da sanayi devrimiyle birlikte, ülkemizde ise 1950’li yıllardan sonra, özellikle makineleşmeden kaynaklı topraktan kopma, mirasın bölünmesi nedeni ile kişi başına düşen tarım toprağındaki azalma, emek açığı çıkaran tütün ve fındık gibi tarımsal faaliyetlere

yöneliş, ulaşım ve haberleşme imkanlarının artması ve 1980'li yıllardan sonra ülkenin doğu ve güneydoğusundaki asayiş olayları nedeni ile, fabrikalaşmanın yoğun olduğu büyük şehirlere göç artmıştır. Bu göç olgusu ile birlikte hızlı şehirleşme ve buna bağlı olarak sağlıklı ve çarpık bir yapılaşma ortaya çıkmıştır. Bu çarpık yapılaşma neticesinde meydana gelen alt yapı eksikliği ve çevre sorunları zamanla içinden çıkılmaz bir hal almış ve toplumsal yaşamı ciddi şekilde sıkıntıya sokmuştur.

Tam da bu noktada Türkiye'de imar planlarında yapılan değişiklikler, yukarıda bahsedilen kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmek ve kentleşmenin insanların refahını arttırması noktasında ihtiyaçlara cevap verebilmesi açısından son derece önem arz etmektedir. Bu yüzden imar planı değişikliği konusu bu tezin temel ilgi odağını oluşturmaktadır. Tez, özel olarak Türkiye'de imar planlarında değişikliklerin hangi usül ve esaslara göre yapıldığını incelemeyi amaçlamaktadır.

Bu çalışma esas olarak Türkiye'deki imar planlarını konu edinmekle birlikte, tezde incelenen imar planları, mekânsal planlar olup, yapım yöntemi ve ilkeleri farklı olan, koruma amaçlı imar planları tezin konusu değildir. Çalışma imar planlarında yapılan değişiklikler ve imar planlarındaki değişikliklerin usül ve esaslarını kapsamaktadır. Çalışma temel olarak literatür, mevzuat incelemesi ve plan yapma ve değiştirmeye yetkili kurum kararlarının analizi yöntemine dayanır. Analiz edilen mevzuat, 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği öncelikli olmakla birlikte, 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine Dair Kanun, 644 ve 648 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ve diğer ilgili mevzuattır.

Çalışma temel olarak 3 bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, tezimizin konusu olan imar planı değişikliklerini sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için tezin asıl konusu olmamakla birlikte imar planı kavramı ele alınacaktır. Bu bağlamda imar planı kavramının tanımı, imar planının hukuki niteliği, imar planı türleri ve imar planlarının dayanması gereken temel ilkeler özetle irdelenecektir. İmar planı değişikliğinin bir bütün halinde sağlıklı bir şekilde irdelenmesi için imar planlarının da incelenmesi zorunluluğu doğmuştur.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, tezimizin de asıl konusu olan imar planı değişikliklerinin usul ve esasları; değişiklik yapılması usulü, değişikliğin kimler

tarafından isteneceği veya yapılacağı, değişiklik yapılırken göz önünde bulundurulması gereken ilkelerin neler olduğu konuları, doktrin, uygulama ve yargı kararları ışığında değerlendirilecektir. Bu bölümde tezimizin konusu olan imar planı değerşiklikleri ile yakın kavramlar olduğunu düşündüğümüz imar planı değerşikliği, imar planı revizyonu ve ilave imar kavramları, bu kavramların, birbirileri ile olan ilişkileri ve birbirilerinden farkları da özetle analiz edilecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, imar planı değerşikliğinin sonuçları; kazanılmış haklar konusu ve imar planı değerşikliğinin idari ve yargısal denetimi ve yargı mercilerinin konuya yaklaşımı irdelenecektir. Çalışmanın sonuç kısmında ise önceki bölümlerde tartışılan konular kısa olarak özetlenecek ve sonuç olarak bir değerlendirme yapılacaktır.



1. İMAR PLANI KAVRAMI, HUKUKİ NİTELİĞİ, İLKELERİ, PLAN YAPIMI ve TÜRLERİ

Tezimizin asıl konusu imar plan değişikliğinin usul ve esasları olmakla birlikte, imar planı değişikliği konusunun sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için öncelikle imar planı kavramının irdelenmesi gerekmektedir. Bunun için önce kent planlamasının tarihsel arka planı ve imar planı düşüncesinin oluşması kısaca ortaya konulacak, akabinde imar planlarının hukuki niteliği, imar planı ilkeleri, plan yapımı ve kısaca plan türleri irdelenecektir.

Tezimizin asıl konusu olan imar planlarında değişiklik yapılması başlığı altında her plan türü için plan değişikliğinin nasıl ve ne surette gerçekleşeceği özel olarak ayrıca değerlendirilecektir.

1. 1. İmar Planı

1. 1. 1. Kent Planlamasının Tarihsel Arka Planı

İnsanoğlunun çevresini düzene sokma çabası Taş Çağının karanlıklarında başlamış, tabiatın sağladığı sığınıkların zamanla yeterli olmaktan çıkması üzerine insanın yapıcılığı devreye girmiştir. Önceleri ağaç kovukları ve mağaralarda barınan insanlar, daha sonra ailenin veya daha büyük grupların çeşitli faaliyetlerini yürütebildikleri yapılar inşa etmeye başlamıştır. Akabinde bu yapılar belli bir düzen içinde bir araya gelmeye başlamış, bu durum zamanla meydan, sokak, mahalle ve kent gibi daha büyük yerleşme öğelerini ortaya çıkarmıştır.¹

Kentleşme, M.Ö 3000’li yıllarda Nil Vadisinde ve Mezopotamya da başlamış, akabinde Filistin, Suriye, Anadolu, İran, Orta Asya ve İndus vadisinde yayılmıştır.² Bazı kaynaklarda Filistin Bölgesi’ndeki tarihi Jericho şehrinde ilk yerleşmenin M.Ö 8000’li yıllara dayandığı ve o yıllarda kentin kurulduğu, yine M.Ö 6500’li yıllarda

¹ Meltem Yılmaz, “Mimarlık ve Çevre: Çevre ve Politika Başka Bir Dünya Özlemi” **Ruşen Keleş’e Armağan**, der. Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Yayınevi, 2007, s. 78

² Jean-Louis Huot, **Kentlerin Doğuşu**, Ankara, İmge Yayınevi, 2000, s. 13

yerleşilmeye başlanılan Çatalhöyük' ün M.Ö 5.500'li yıllarda 10.000 kişinin ikamet ettiği bir kent haline geldiği belirtilmektedir.³

Antik çağdan bugüne, insanların yerel ve ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturduğu tüm kentlerde, yerleşme belli bir düzen ve disiplin çerçevesinde oluşmuştur. Mısır, Mezopotamya, Yunanistan ve Ege Adalarında kurulan uygarlıklara ait kentlerde, kentleşmenin belli bir plan dâhilinde gerçekleştiğine dair kanıtlara ulaşılmıştır. Yine daha çok savunma nitelikleri ve askeri kişiliği ağır basan Roma uygarlığı kentleri de düzenli ve planlı kentlerdendir.⁴

Klasik İslam şehirlerinin karmaşık bir topoğrafyaya sahip olduğunu savunan ve bu şehirlerin herhangi bir planının olmadığını ileri süren batılı seyyahlar, gözlemciler ve araştırmacıların iddialarının aksine, İslam dünyasındaki şehirler de kendilerine has bir plan ve düzen içinde gelişmişlerdir.⁵ Klasik İslam şehirleri, cami ve pazar yerlerinin merkeze alındığı, kendine has bir düzen ve plana sahip şehirlerdir.⁶ Hemen hemen tüm klasik İslam şehirleri, şehrin en merkezi noktasındaki “Ulu Cami” etrafında kurulmuş ve şehir adeta cami etrafında organik olarak büyümüştür. Camiler; sarayı, medreseyi, çarşıyı ve mahalleleri organik şekilde bir birine bağlayan bir işlev görmektedir. Diğer taraftan, bedesten, imaret, hamam, medrese ve kütüphane gibi yapılar canlılığını camiden almaktadırlar.⁷

İlerleyen yüzyıllarda, kentleşmedeki düzen ve disiplin daha belirgin hale gelmiş ve Rönesans şehir planlılığının gelişimi ile birlikte, her çağ ve ülke için geçerli, ideal kent planı fikri idealize edilmeye başlanmıştır. 17. yy.'ın ikinci yarısını izleyen döneme damgasını vuran “Barok Şehirciliği”, Rönesans döneminin merkezden dışa doğru uzayan geniş caddeleri yerine, siyasi rejimin mutlakiyetçi niteliğine uygun olarak, sarayı merkeze alarak gelişen bir nitelik kazanmıştır. Yine koruların ve parkların kenti süsleyici öğeler olarak kullanılması da Barok Şehirciliğinin bir ürünüdür. 19.yy da başlayan sanayileşme ile birlikte kırsal nüfus hızla büyüyen kent merkezlerine akın etmiş, kent merkezleri daha fazla sayıda insanı barındırmaya yarayacak tarzda değişikliğe uğramıştır. Teknolojinin ilerlemesi ile ulaşım biçimleri de değişikliğe

³ Leland M. Roth, **Mimarlığın Öyküsü**, İstanbul, Kabalcı Yayınevi, 2015, s. 217-220

⁴ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Yayınevi, 2015, s. 115

⁵ Mustafa Demir, “İslam’da Şehir ve Şehrin Sosyal Dinamikleri: Kent Sosyolojisi”. Der. Köksal Alver, Ankara, Hece Yayınları, 2012, s. 78

⁶ Keleş, **a.g.e.** s. 134

⁷ Demir, **a.g.e.** s. 78-79

uğramış, kentlerde çalışan işçilerin barınma ve sağlık sorunları, kadın ve çocuk işçilerin beden ve ruh sağlığı ve toplumsal güvenlik arayışları, kent yaşamına yeni bir düzen getirmeyi gerekli kılmıştır.⁸ Birçok kaynak, modern kent planlaması pratiğinin, sanayi kentinin sorunlarına çözüm bulmak amacıyla geliştirildiğini dile getirmekte, kent planlaması fikrinin 19. yy Avrupası'nın en temel problemlerinden olan işçi sınıfının kötü yaşam koşullarını iyileştirmek ve hızla artan nüfus artışından kaynaklı kolera vb. salgın hastalıkların önüne geçmek için gündeme geldiğini ileri sürmektedir. Zira işçilerin kötü yaşam koşulları ve salgın hastalıklar, emek ve sömürüye dayalı sanayi üretimi için sorun oluşturuyordu. Nitekim İngiltere'de 1848 yılında çıkarılan ilk sağlık kanunu; kanalizasyon sistemleri, yolların genişletilmesi ve kent bloklarının biçimleri gibi aslında direk olarak sağlık politikalarını ilgilendirmeyen ve doğrudan kent planlaması ile alakalı çok ayrıntılı düzenlemeler getirmekte idi.⁹

1848 Paris Devriminin de modern kent planlaması üzerinde çok ciddi etki yarattığına dair düşüncelerde bulunmaktadır. III. Napolyon'un, bizzat çizdiği haritalar ile Paris şehri için geniş bulvarlar ağı ve parklar planladığı, bu surette işçi sınıfının 1848'de olduğu gibi cadde ve sokaklarda barikatlar kurarak savaşmasını engellemeyi düşündüğü ileri sürülmektedir. Zira geniş bulvarlarda barikat kurulması, dar sokaklara göre daha zor olacak, bu bulvarlar üzerinde barikat kurulsa bile kurulan barikatlar, toprakla çok kolay yıkılabilecekti. Geniş bulvarlar bir taraftan düzenin sağlanmasını kolaylaştıracak, ayrıca bulvarların kenarlarındaki kafeler ve lokantalarla burjuvaziye sosyalleşme imkanı bulacakları yeni yaşam alanları oluşturulacaktı. Bu teoriyi savunan kent plancıları, 1857 yılında Viyana' da surların yıkılıp Viyana'nın sembollerinden Ringstrasse'nin inşa edilmesinin, 1862 de Bismarck tarafından Berlin'de büyük imar uygulamasının başlatılmasının, 1848-1865 arasında Londra kanalizasyon sisteminin oluşturulmasının, 1859 da Barcelona, 1864 te Florance ve 1867 de Brüksel'in planlanmasının tamamının 1848 Paris Devriminden sonra meydana geldiğine dikkat çekmektedir.¹⁰

Avrupa dan farklı olarak imar planlarının ülkemizdeki gelişim sürecinin, 1848 tarihli Üsküdar, Galata ve Eyüp semtlerinde yapılacak yapıların özellikleri, cadde ve

⁸ Keleş, **a.g.e.** , s. 115-116

⁹ İlhan Tekeli, **Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2011, s. 29-30

¹⁰ Tekeli, **a.g.e.** , s. 32-33

sokakların genişlikleri ve kamulaştırılması gibi esaslarla ilgili hazırlanan “Ebniye (binalar) Nizamnamesi” ve sonrasında çıkarılan 1864 tarihli yollar ve binalar tüzüğü olarak da adlandırılabilir “Turuk ve Ebniye Nizamnamesi” ile başladığı kabul edilmektedir.¹¹ Sonrasında Alman bir asker olan Moltke tarafından İstanbul Şehri için bir takım harita ve planlar yapıldığı daha sonra Bekir Paşa tarafından da bir kısım harita ve planlar yapıldığı iddia edilmektedir. Moltke ve Bekir Paşa tarafından bir takım plan ve haritalar yapıldığı bilinmekle birlikte bu plan ve haritalara ulaşılamamış ayrıca bu plan ve haritaların ne derecede uygulandığı ile alakalı bir bilgiye de ulaşılamamıştır.¹²

Cumhuriyet döneminde ilk planlama girişimi başkent Ankara’yı konu edinmiştir. 1928 yılında çıkarılan 1351 sayılı yasa ile Ankara için özel bir imar müdürlüğü kurulmuş ve bu müdürlük Ankara’nın imar planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir.¹³ Alman şehir plancısı Herman Jansen tarafından hazırlanan imar planı, 1932 yılında onaylanmış ve 1934 yılında uygulamaya konulmuştur. Gençlik Parkı, Hipodrom vb. gibi alanlar, Ankara’da güçlü bir yeşil alan öngören Jansen planının ürünlerindedir.¹⁴

Ankara ili için özel olarak hazırlanan 1351 sayılı kanundan sonra, ülkenin tamamında geçerli olmak üzere 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yollar ve Yapılar Kanunu çıkarılmıştır. Çıkarılan bu kanunlar ile tüm belediyelerin imar planı yaptırması zorunluluğu getirilmiş, ancak kanunların yürürlükte kaldıkları 24 yıllık süre boyunca imar planı hazırlayan belediyelerin oranı % 60 civarında kalmıştır. İmar planı yapabilen belediyeler ise yaptırdıkları planları uygulama noktasında zafiyet sergilemişlerdir. Belediyelerin imar planı yapma hususunda acziyete düşmeleri üzerine, 1957 yılında çıkarılan 6758 sayılı kanun ve bu kanunda 1972 yılında yapılan değişikliklerle imar sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Akabinde bu günde yürürlükte olan 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır.¹⁵

Özet olarak ifade etmek gerekirse, kent gelişimi ve kent düzeni ile ilgili antik çağdan itibaren Mısır, Mezopotamya, Yunanistan ve Ege Medeniyetlerinde, daha geç

¹¹ Ferruh Yıldız, **İmar Bilgisi**, Ankara, Nobel Yayınevi, 2014, s. 9

¹² Tekeli, **a.g.e.**, s. 53-54

¹³ Keleş, **a.g.e.**, s. 191

¹⁴ Tekeli, **a.g.e.**, s. 73-76

¹⁵ Keleş, **a.g.e.**, s. 191-193

dönemlerde İslam ve Batı Medeniyetlerinde ve nihayet Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde izini sürdüğümüz tüm bu gelişmeler ve ilerlemeler, esas olarak insanlara sağlık, sosyal hayat, barınma, ulaşım ve ekonomik hayatla ilgili en iyi yaşam alanlarını oluşturmak ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmak için ortaya konan çabalardan ibarettir. Ancak gerek dünyada gerekse de ülkemizdeki tüm bu ilerlemelere rağmen, kent planlamasının bilimsel bir disiplin haline gelmesi ve insanlara iyi yaşam alanlarını oluşturmak ve kent yaşamıyla ilgili ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmada etkin hale gelmesi, 19.yüzyılın sonlarından itibaren mümkün olabilmektedir. 20.yüzyıl ile birlikte kent planlamasında büyük bir sıçrama yaşanmış ve kentlerin gelişmesi için plan düşüncesinin gerekliliği kabul edilmiştir.¹⁶

1.1.2. İmar Planı Kavramı

Sağlıklı bir kent planlamasının öncelikli ve en etkili argümanlarından biri şüphesiz ki imar planıdır. İmar Planı; kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumun ekonomik ve tarımsal gereksinimleri karşılamak, kaliteli bir yaşam amacıyla ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak, ikamet, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup, sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için varsa kadastro durumu ve haritalar üzerinde, toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, onaylanmış belge olarak tanımlanmaktadır.¹⁷

İmar planı ile ilgili olarak, farklı bazı tanımlar da yapılmıştır. Paul Wolf, planlamayı; “Ekonomi, teknik, sağlık, yönetim ve sanat gibi faktörlerden oluşan bir ürün” olarak tanımlarken, N.P. Lewis, “Şehrin ve çevresinin, rahat yaşama ve sağlık şartlarını, ticaret ve endüstrinin isteklerini göz önünde tutarak, uygun ilkelere göre gelişmelerini önceden organize eden eylem”,¹⁸ Thomas Adams ise, “Toplumsal ve iktisadi ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak, kentlerin fiziksel gelişmelerinin şekillenmesine yön vermekle ilgili sorunlarla uğraşan bir bilim, bir sanat ve bir uğraş

¹⁶ Keleş, a.g.e. , s. 117-118

¹⁷ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, **İmar Hukukuna Giriş**, Ankara, İmge Yayınevi, 2014, s.54

¹⁸ Yıldız, a.g.e. , s. 5-6

alanı” olarak tanımlamaktadır. Fehmi Yavuz gibi kimi Türk kent bilimcileri ise planlamayı, “Ulusal bir yerleşme ve kalkınma planı çerçevesi içinde bilimsel yöntemlere göre yapılan araştırmalara dayanarak plan, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu amaçla girişilecek çabaların gerçekleştirilmesini de kapsayan bir sanat ve çalışma alanı” olarak tanımlamaktadır.¹⁹

Yukarıda çeşitli tanımları yapılan imar planlarının; plan amaçlarının belirlenmesi, plan amaçlarına ulaşmak için araştırma ve çözümleme yapılması, planın fiilen yapımı, planın uygulanması, yapılan ve fiilen uygulanan planın değerlendirilmesi ve yeniden gözden geçirilmesi şeklinde beş evreden oluştuğu kabul edilmektedir.²⁰ Bu evrelerden planın fiilen yapımı, planın uygulanması ve planların değerlendirilmesi ile yeniden gözden geçirilmesi evreleri, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıca detaylıca değerlendirileceğinden, bu aşamada bu evrelerin detayına girilmeyecek, sadece plan amaçlarının belirlenmesi, araştırma ve çözümleme başlığı birkaç cümle ile özetlenmeye çalışılacaktır.

Plan amaçların belirlenmesi, kent planlarının belki de en önemli evresini oluşturur. İmar planlarının öncelikli amacı, sağlıklı, düzenli ve estetik şehirleşmeyi tesis etmek, kamu yararına hizmet etmek, verimliliği artırmak, tabiatın ve tarihsel yapıtların korunmasını sağlamaktır. İmar planlarının yöneleceği amaç kadar, amaçların kim tarafından, nasıl ve ne surette belirleneceği de ayrıca üzerinde durulması gereken bir problemdir. Yakın zamana kadar plan hedefleri, planı yapan plancı tarafından belirlenmekte iken günümüzde bu yaklaşım doğru kabul edilmemektedir. Plan hedeflerinin belirlenmesinde çağdaş eğilim, işin teknik ve bilimsel boyutları göz ardı edilmeksizin, kentte yaşayan bireylerle anket yapılması ve alan taraması yapılması sureti ile plan amaçlarının belirlenmesi şeklindedir.²¹

Kent planlarının bu aşamada üzerinde durulması gerek önemli bir diğer evresi de araştırma ve çözümleme evresidir. Günümüzde kent planlamasının, statik bir kavram olmaktan çıktığı ve hızlı değişimlere ayak uydurmak zorunda olan bir çalışma olduğu kabul edilmektedir. Bu durum kent planları hazırlanırken, doğa bilimleri kadar sosyal bilimlere ait verilerinde göz önüne alınmasını, bu verilere özel önem gösterilmesini ve

¹⁹ Keleş, a.g.e. , s. 115

²⁰ a.g.e. , s. 163

²¹ a.g.e. , s. 165

bu verilerin daha etkin kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Ayrıca imar planları için yapılan araştırmalar, plan yapılacak kentin ÷lke içindeki coğrafi durumunu, iklimini, jeolojik yapısını, toprak kaynaklarını, tarihsel gelişimini, tarihi yapıtlarını, kent nüfusunun yapısını, konut ve gecekondü alanları ile bunların özelliklerini, kentin ekonomik yapısını, istihdam, gelir ve gelişme özellikleri ile eğitim, sağlık, yeşil alan, eğlence ve kültür eğilimlerini, ayrıca şehrin ulaşım, elektrik, su, doğalgaz gibi teknik donanımını ve belediye bütçesi, mülkiyet problemleri vs. tüm hususları ayrı ayrı ve ciddiyle irdelenmesini gerektirmektedir.²²

İmar planları hazırlanırken, tükenebilir doğa bir kaynak olduğu kabul edilen kent toprağının, gelecekteki ihtiyaçlar da göz önüne alınarak özenle kullanılması gerekmektedir. Kent içinde konut, ulaşım, kamusal hizmetler, ticaret ve sanayi, dinlenme, park alanları gibi türlü kentsel işlevler için yer ayrılması, yapıların yüksekliği ve çeşitli bölgelerin nüfus yoğunluklarının, altyapı hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini imkânsız hale getirmesini önleyecek bir biçimde saptanması, kentin tarihsel, kültürel, mimari ve doğa değerlerinin korunması amacından taviz verilmemelidir.²³ Ayrıca imar planları hazırlanırken, 24 saatlik günlük yaşam içerisinde barınma, çalışma, eğitim, dinlenme, ulaşım ve haberleşme gibi temel yaşam fonksiyonlarının karşılanmasına dikkat edilmelidir.²⁴

Türkiye gibi geleneksel şehircilik anlayışının hâkim olduğu ÷lkelerde esas olan bir plan yapmaktır. Hemen hemen bütün yerel yönetim birimleri, onaylanmış bir plana sahip iken, planın ne ölçüde uygulandığı veya uygulanabileceği, üzerinde çok durulan bir konu değildir.²⁵

Teknik bir belge olarak çok güzel hazırlanmış olsalar bile, imar planlarının uygulanmadığı, planların kentsel gelişmeye değil, kentsel gelişmelerin planlara yön verdiği gör÷lmüş, bundan ötürü de son yıllarda, uygulamadaki deneyimlerden hareketle planlamanın yapısında bir takım değişikliklere gidilmiştir. Günümüzde planlamanın, plan yapımı ile nihayete eren bir eylem olamayacağı ve planlamanın geleceğe yönelik durağan durumu yansıtan bir belge olmaktan ziyade, olagelmekte olan değişimleri, yararlı bir duruma getirmeye yönelmesi gerektiğine dair düşünceler güç kazanmaktadır.

²² Keleş, **a.g.e.** , s.165-166

²³ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, **a.g.e.** , s. 29

²⁴ Yıldız, **a.g.e.** , s. 5

²⁵ Keleş, **a.g.e.** , s. 144-145

Planlamadan beklenen, eylemlere öncülük ve rehberlik etmesidir. Geleneksel planlama modelindeki plancı ve yöneticinin bir birinden ayrıldığı, planlama ile karar alma ve uygulama süreçlerinin birbirinden koptuğu planlama süreci hatalı kabul edilmektedir.²⁶

Ülkemizde, 1940 yıllardan beri imar planları yapıldığı halde, düzenli ve sağlıklı kentleşmeye gidilemediği ve kentlerin planlama doğrultusunda gelişimini sürdürmediği tüm ilgililer tarafından kabul edilen bir gerçektir. İmar planları ile kentlere verilmek istenen biçim ve düzen, her zaman fiili kentsel gelişmenin gerisinde kalmaktadır. Bu durum, planlama anlayışının gözden geçirilmesini gerektirmekte, kentin bütünü, çok uzun bir süre sonrası için planlamaya çalışmak gibi çok iddialı ve gerçekçi olmayan bir girişimde bulunmak yerine, kentlerde karşılaşılan sorunlara, kısa dönemde çözüm üretecek, uygulamaya dönük, hızla gerçekleştirilebilecek ve daha gerçekçi planlama anlayışına geçilmesini gerektirmektedir.²⁷

1.2. İmar Planlarının Hukuki Niteliği

İmar planlaması, idarenin planlama faaliyeti içerisinde icra edilen, özel usul ve yetki kurallarına bağlı bir faaliyettir. Söz konusu planlama faaliyeti, bir idari işlem olduğu noktasında tartışma olmayan imar planları vasıtası ile gerçekleştirilmektedir.²⁸ Yine imar planları; imar planları, yapı veya inşaat hukuku ve imar yaptırımları biçiminde üç başlıktan oluşan imar hukuku olarak tanımlanan alanın konusudur.²⁹ Düzenli ve planlı şehirleşmeyi gerçekleştirmeyi ve şehirlerin çeşitli imar problemlerini çözmeyi hedefleyen hukuki düzenlemeler ve imar hukuku, az veya çok bir çok hukuk düzeninde bulunmaktadır.³⁰

Doktrinde genel olarak karma bir hukuk dalı olarak kabul edilen imar hukuku, kaynağını idare hukukundan almasına rağmen, özel hukuk ilişkileri açısından da önemli sonuçlar doğurduğundan, bu hukuk dalının niteliği ile ilgili farklı görüşler ortaya

²⁶ Keleş, **a.g.e.** , s. 155-156

²⁷ **a.g.e.** , s. 157

²⁸ Oğuz Sancaktar, **Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1996, s. 58-60

²⁹ Kerem Canbazoglu ve Dilhun Ayaydin, İmar Planlarının Yargısal Denetimi-I, **TBB Dergisi**, 2011, sayı 93, s.244

³⁰ Melikşah Yasin, **”Kentsel Dönüşüm Uygulamalarına İlişkin Temel İlkeler”**, Kentsel Dönüşüm Hukuku, der. Melikşah Yasin ve Cenk Şahin, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 2

çıkıştır.³¹ Her yönü ile idari bir faaliyet olan, kamu gücü ayrıcalığının bir sonucu olarak ortaya çıkan ve idari yargının alanına giren imar planlarının, idare hukukunun alanı içerisinde yer aldığı, dolayısıyla imar hukukunun da idare hukukunun bir alt dalı olduğuna dair görüşler olduğu gibi ³² , imar hukukunun düzenlediği konular dikkate alınarak; özel hukuk - kamu hukuku şeklindeki klasik ayrımın, imar hukuku açısından geçerli olmayacağı, her iki alanın özelliklerini taşıması nedeniyle, karma hukuk alanı içerisinde yer alması gerekeceği şeklinde ³³ ve imar hukukunun genel olarak idare hukuku içerisinde yer aldığı ancak, idare hukukunun da genel idare hukuku-özel idare hukuku şeklinde tasnife tabi tutulması gerektiği, bu tasnifte imar hukukunun özel idare hukuku alt başlığında incelenmesi gerektiğini ileri süren görüşler de bulunmaktadır.³⁴

Doktrindeki tartışmalara rağmen, imar hukukunun idare hukukunun bir dalı olduğu kabul edilmeli, imar hukukunun uygulama araçlarından olan imar planlarının ise idare hukuku alanına giren ve “ İdarenin tek yanlı olarak kişiler hakkında hukuki sonuç doğuran işlemleri ” olarak tanımlanan idari işlemlerinden olduğu kabul edilmelidir. ³⁵

İdari bir işlem olan imar planları, bireysel idari işlem olmayıp genel, soyut, sürekli, kişilikdışı, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, kural koyucu işlemler olarak tanımlanan düzenleyici işlemlerdendir.³⁶ İmar planları gibi, imar planlarının parçası olarak kabul edilen açıklayıcı nitelikteki plan notları da genel düzenleyici işlemlerdendir.³⁷ Danıştay da muhtelif kararlarında imar planlarının nitelikleri itibari ile düzenleyici idari işlemlerden olduklarını kabul etmiştir. Danıştay 6. Dairesi 1993/1302 Esas ve 1994/97 Sayılı Kararında “...arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları gösteren nazım imar planları ile bu plan esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak

³¹ Kerem Canbazoglu ve Dilhun Ayaydin, **a.g.m.** s. 244

³² Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitapevi, 2008, s. 9

³³ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2014, s. 34

³⁴ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin Kitapevi, 2008, s. 50

³⁵ Siddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III. İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1952, s.1527

³⁶ Burçak Bal, İdari Bir İşlem Olarak İmar Planı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010, s.12

³⁷ Bayram Öz, İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011, s. 6

uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren uygulama imar planları, imar yönetmeliklerinden önce uygulanması gerekli olan genel düzenleyici işlem niteliğindedir...’’ şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.

1.3. İmar Planlarının Dayanması Gereken İlkeler

İmar planlarının dayanması gereken ilkeler, aşağıda özetlendiği üzere genel olarak yedi başlık altında toplanmakta ve izah edilmektedir.

Uygulamaya doğrudan yön veren uygulama imar planları hariç, imar planları genel olarak düzenledikleri alanlarla ilgili olarak ana hatları ortaya koyan ve ayrıntıya inmeyen düzenlemelerdir. İmar planları, kentin yalnızca toprak kullanım biçimlerini göstermekle yetinmeyen, aynı zamanda kent bütününe toplumsal, ekonomik ve kültürel sorunlarını ve bunların çözümlerini de kapsayacak ölçüde, geniş düzenlemelerdir. Ayrıca küreselleşme, hızlı kentleşme ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, kentler için çok uzun süreleri kapsayan planlar hazırlanmasını gerçekçi olmaktan çıkarmış olmakla birlikte, imar planları, uzun süreli olarak uygulanmak üzere hazırlanan düzenlemelerdir. Günümüzde imar planları 20 yıllık süreler baz alınarak hazırlanmaktadır.³⁸

İmar planları sadece taşınmaz mal sahipleri için değil, aynı zamanda kentte yaşamakta olan herkes, bu arada kent planlarını hazırlayan belediyeler ve planları onaylama yetkisini kullanan merkezi yönetim kuruluşları yönünden de uyulması zorunlu olan bağlayıcı hukuk kuralları niteliğindedir. İmar planları, belli kişi ve grupların çıkarlarını korumak amacıyla değil, adalet ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda kamu ve toplum yararını öncelemek amacıyla hazırlanmalıdır. İmar planları aleni olup, aleniyetin sağlanması amacıyla, onaylanmalarının ardından bir ay süre ile askıya çıkarılmaktadır. Ayrıca kitapçıklar halinde basılıp halka veya ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmek sureti ile aleniyet ilkesinin gereği yerine getirilmektedir.³⁹

İmar planları, yeni gelişmelere açık olmalı, ihtiyaçlara cevap vermediğinin nesnel kriterlerle ortaya konulduğu durumlarda, ilkesel olarak değişebileceği kabul

³⁸ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** , s. 29-30

³⁹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 30

edilmelidir. İmar planlarının esnekliği ve değiştirilebileceği, kamu yararı, çok önemli gerekçeler ve zorunluluk hallerinde söz konusu olmalıdır. Kimi ülkelerde, plan değişiklikleri salt çoğunluk yerine nitelikli çoğunlukla gerçekleştirilirken, ülkemizde, plan değişikliği, plan yapım esaslarına yani salt çoğunluğa tabidir.⁴⁰

1.4. İmar Planlarına Hakim Olan İlkeler

Yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli bir çevre yaratmak, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek gibi temel amaçlarla hazırlanan imar planları, bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik ilkelere dayanmalıdır.

Başta toprak olmak üzere, tarihi, kültürel ve doğal değerleri koruyup, gelecek nesillere aktaracak tedbirleri barındırmalıdır. Yaşam kalitesini artırmak, sağlıklı ve güvenli bir çevre yaratmak ve kalkınmayı desteklemek gibi amaçları gerçekleştirmek adına bilimsel ve teknik verileri göz önüne almalıdır.

Kent planlarını hazırlayanlar, kentsel işlevlere yetecek büyüklükte toprağı, gelecekteki nüfusu ve ihtiyaçları da göz önüne alarak ayırmak zorundadırlar.1957 yılına kadar yürürlükte bulunan 2290 sayılı “ Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ” barınma, dinleme, ulaşım, sağlık, çalışma vs. tüm ihtiyaçlar göz önüne alınarak, her bir birey için asgari 65 metrekare alan ayrılmasını zorunlu kılmıştır. Sonradan çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu ve bu gün yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu, imar planlarında kentsel işlevler için ayrılması gereken yerlerin büyüklüğü ile alakalı olarak bir düzenleme yapmamış, bu konuda bakanlığın düzenleme yapabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak 3194 sayılı kanun, yeşil alanlara ve yeşile verdiği öneme dikkat çekmek adına, planlamaya konu alanda, kişi başına 7 metrekareden aşığı olmamak üzere yeşil alan ayrılmasını zorunlu kılmıştır.⁴¹

İmar planlarının yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanan MPYY’ i, yukarıda sayılan genel amaçları gerçekleştirmek için, planları hazırlayacak kişinin yeterliliğinin olmasını, imar planlarının hazırlanmasında

⁴⁰ a.g.e. s. 31

⁴¹ Keleş, a.g.e. s. 204

bölge ve çevre düzeni plan ana kararlarına uyulmasını, uygulama imar planlarında yapı adaları içindeki imar parsellerinin gösterilmesini ve türlü kentsel işlevler için ayrılacak toprak miktarını belirlemede dikkate alınması amacıyla belediye büyüklüğüne göre ilgili yönetmeliklerin hazırlanması gerektiğini beyan etmiştir.⁴²

Konu ile alakalı olarak MPYY ‘ i ayrıntılı düzenlemeler içerdiğinde konunun detayına girilmemiş, MPYY’ nin 7. maddesi aşağıya aynen aktarılmıştır. MPYY nin 7. maddesinde sayılan genel planlama esasları şu şekildedir.:

- a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.
- b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.
- c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.
- ç) Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır.
- d) Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ile nazım imar planları üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılamaz.
- e) Planlar, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez.
- f) Doğal, tarihi ve kültürel değerlerinin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması esastır.
- g) Yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması için planlarda gerekli sağlıklaştırma ile ilgili kararlara yer verilir.
- ğ) Planlarda afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır.
- h) Planlarda, varsa mevcut geleneksel dokunun korunması esastır.
- ı) Ülke ve bölge düzeyinde karar gerektiren büyük projelerin mekânsal strateji planı veya çevre düzeni planında değerlendirilmesi esastır.
- i) Planlama süreci; araştırmaların yapılması, sorunların ortaya konulması, veri ve bilgi toplama, analiz aşaması, bilgilerin bir araya getirilmesi, birleştirilmesi ve sonuçların değerlendirilmesi, sentez aşaması ve plan kararlarının oluşturulması aşamalarından oluşur.
- j) Planların hazırlanmasında plan türüne göre katılım sağlanmak adına anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve

⁴² a.g.e. s. 205

bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması esastır.

k) Planların iptal edilmesi halinde, daha önce alınan kurum ve kuruluş görüşleri ile birlikte yapılan analiz ve sentez çalışmaları, yeni plan hazırlanmasında bu Yönetmelik kapsamında yeniden değerlendirilir.

l) Planlar, çevresinde veya bitişiğinde yer alan mevcut planlar ile uyumlu hazırlanır. Korunacak alanların çevresinde yapılan planlar ise bu alanların hassasiyeti dikkate alınarak hazırlanır.

1.5. İmar Planlarının Bağlayıcılığı

Belediyeler, Valilikler veya Bakanlık tarafından yukarıda zikredilen usul ve esaslar doğrultusunda hazırlanan imar planları, kesinlik kazandıktan sonra herkesi bağlayıcı, herkes tarafından uyulması zorunlu belgeler haline gelmektedir. Kentin bu günkü durumunda değişiklikler yaratan planlar, doğal olarak yönetim organları ve vatandaşlar açısından bir takım yükümlülükler getirmekte, mülkiyet hakkına ilişkin bir takım sınırlamalar koymaktadır.⁴³

Özellikle belediyelerin bütün organları, kesinleşen imar planlarını icraatlarında bir dayanak, kural ve ölçü olarak kullanmak zorundadır. Plana aykırı karar alınması, eylem ve işlemlerde bulunulması mümkün olmadığı gibi, planın uygulanması için gerekli programları yapmak ve plan ilkeleri ışığında imar yönetmeliklerini hazırlamak zorundadırlar.⁴⁴ Belediyeler, gerek kendi imar faaliyetlerinin ve gerekse de belediye sınırları içerisindeki öteki yapı faaliyetlerinin, plandaki ilkelere göre gerçekleştirilmesine izin verir, bunlara yer gösterir ve uygulamaları denetler.⁴⁵

Belediyeler için kesinlikle bağlayıcı olan imar planları, merkezi yönetim ve onun taşra örgütü içinde bağlayıcıdır. Tüm bu kuruluşlar bir yandan plan ilkelerine uymak, öte yandan plan uygulamasına ilişkin görevlerin yerine getirilmesi noktasında belediyelerle işbirliği ve eşgüdüm içinde olmak zorundadırlar. Merkezi yönetimce

⁴³ Keleş, **a.g.e.** s. 215

⁴⁴ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 69

⁴⁵ Keleş, **a.g.e.** s. 215

yapılması gereken her türlü konut, eğitim, sağlık ve ulaşım faaliyeti, yerel yönetimlerce hazırlanan imar planlarına uygun olarak yapılmalıdır.⁴⁶ Öte yandan, 3194 sayılı İmar Yasasının 11.maddesi ile imar planlarında yol, park, yeşil alan, otopark terminal gibi genel hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan Hazine, İl Özel İdaresi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü' ne ait taşınmazların mülkiyeti, belediyelerin başvurusu ve Maliye Bakanlığının onayı ile belediyelere devredilmelidir.⁴⁷

Belediyeler ve Merkezi Yönetim açısından bağlayıcı olan imar planları, mülkiyet sahibi şahıslar ve diğer vatandaşlar açısından da bağlayıcıdır. Mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılmasını önleyen belgelerden olan imar planları; kişileri, girişecekleri imar ve yapı yapma faaliyetlerinde imar planlarına uymak, ilgili kamu yönetimlerinden izin almak, yapısını aldığı izin ve ruhsat doğrultusunda yapmaya zorlamaktadır.⁴⁸

1.6. İmar Planının Yapımı

Kentin geleceği için hazırlanacak bir planın hangi gayeye yöneleceği, hangi amacı gerçekleştirmek amacıyla hazırlandığı, neyi nasıl tasarladığı hususu sadece bürokratlar veya plancılar tarafından değil, şüphesiz ki bilimsel ve teknik konulara ilişkin görüşlerde göz önüne alınarak, halkın kendisinin veya temsilcilerinin karar vermesi gereken konular olmalıdır. Ancak halkın temsilcisi olan politikacıların planlama çalışmaları yapılırken, plancının sesine kulak vermesi, plancıların ileri sürdüğü iddiaları dikkate alması gerekir.⁴⁹

Planlama yapmak sureti ile kentin geleceğini tasarlamamanın, kentin bugün ki durumunu doğru olarak tanımlamaktan geçtiği unutulmamalı, planların hazırlık evresinde, sosyal bilimlerden geliştirilmiş araştırma yöntemlerinden mutlak surette faydalanılmalıdır. Plan yapımı öncesinde bilimsel verilerden hareketle elde edilen veriler, plan kararlarının bilimsel temelini oluşturmalıdır.⁵⁰

⁴⁶ a.g.e.

⁴⁷ Keleş ve Mengi, a.g.e. s. 69

⁴⁸ a.g.e.

⁴⁹ Keleş ve Mengi, a.g.e. s. 59

⁵⁰ a.g.e. s. 60

İmar planlarının hazırlanması sürecinde, belirlenmiş olan hedeflere ulaşabilmek için, planlarda mümkün olduğunca değişiklik yapılmaması gerekmektedir. Bu sebeple planın hazırlanma aşamasında hedefler doğru belirlenmeli, hazırlık aşamasında ve veri toplama dönemi başta olmak üzere, tüm planlama çalışmaları detaylı ve titiz bir şekilde yapılmalı, verilerin doğruluğundan emin olunmalıdır. İmar planında yapılan değişiklik sayısı arttıkça, plana olan güven ters orantılı biçimde azalmaktadır. Planın hazırlık aşamasında gösterilecek titizlik, planda yapılacak değişikliklerin sayısını azaltacak ve plana olan güvenin sarsılmamasında etkili olacaktır.⁵¹

Kent planında; konut alanları, ticaret ve sanayi için ayrılan kentsel alanlar, parklar, oyun alanları, çocuk bahçeleri, spor ve stadyum alanları gibi kültür, dinlenme ve eğlence alanları, caddeler, sokaklar, yollar ve kara, deniz ve hava yolları ile bunlara ait terminal ve otopark gibi tesisleri gösteren ulaşım etkinlikleri için ayrılmış alanlar, okul, hastane, adliye gibi resmi yapıları gösteren kamu hizmet alanları, su, aydınlanma, doğalgaz ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri için ayrılmış alanlar, ibadet ve inanç alanları, kentsel dönüşüm alanları ve bu planlamanın denetleneceği alanlar ile trafik sorununa çözüm önerileri ve birkaç yıllık süreler için hazırlanan imar programları, imar planlarının ayrılmaz parçalarıdır.⁵²

İmar planında, çalışma, yaşama ve eğlenme-dinlenme alanlarına ayrılacak alanlar belirlenirken, niteliksel ve niceliksel özellikler ayrı ayrı göz önüne alınmalı, kamu hizmetlerine ayrılan alanlara uzaklık, bu alanlara yürüme mesafesi ve araçla ulaşım gibi veriler dikkate alınmalıdır. MPYY'nin 12.maddesinde, yürüme mesafeleri başlığı altında bağımsız bir bölüm ayrılmış olup, mesafeler ayrı başlıklar altında detaylı bir şekilde belirtilmiştir.⁵³Yine eğlence, ticaret ve sanayi alanları ile konut alanları

⁵¹ Aysel Müge Demir, İmar Planı Değişikliklerinin Değerlendirilmesi Zeytinburnu Örneği, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2009, s. 48

⁵² Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 60-61

⁵³ Bknz MPYY 12. Madde ; (1) İmar planlarında yürüme mesafeleri; eğitim, sağlık ile yeşil alanların hizmet etki alanındaki nüfusun erişme mesafesi topoğrafya, yapılaşma, yoğunluk, mevcut doku, doğal ve yapay eşikler dikkate alınarak planlanır. Bu fıkrada belirtilen hususlar uygun olması halinde ikinci ve üçüncü fıkralardaki asgari yürüme mesafelerine uyulur. (2) İmar planlarında; çocuk bahçesi, oyun alanı, açık semt spor alanı, aile sağlık merkezi, kreş, anaokulu ve ilkokul fonksiyonları takriben 500 metre, ortaokullar takriben 1.000 metre, liseler ise takriben 2.500 metre mesafe dikkate alınarak yaya olarak ulaşılması gereken hizmet etki alanında planlanabilir. (3) Ayrıca imar planlarında; dini tesislerden küçük cami takriben 250 metre, orta (semt) cami takriben 400 metre mesafe dikkate alınarak yaya olarak ulaşılması gereken hizmet etki alanında planlanabilir. Mescitler ise yerleşik veya hareketli nüfusa göre takriben 150 metre hizmet etki alanında yapılabilir. (4) Brüt nüfus yoğunluğu 100 kişi/ha ve daha az olan

belirlenirken, eğlence, ticaret ve sanayi alanlarının konut alanlarına, dolayısıyla insan sağlığına, rahatına ve huzuruna vereceği rahatsızlık, duman, gürültü, sis, koku, zehirli gazlar ve zararlı atıkların oranları ayrı ayrı değerlendirilmeli, bu alanların bir birileri ile olan mesafeleri ve bu alanların geçişkenlikleri ayrı ayrı hesaplamalar sureti ile ortaya konulmalıdır.⁵⁴

İmar planı hazırlanırken, çeşitli alanlar için ne kadar toprağa ihtiyaç duyulacağını kentin gelecekteki nüfusu, ekonomik yapısı ve toplumsal etkinliklerin yoğunluğu belirleyecektir. Bu nedenle türlü işlevler için kişi başına belli bir alan, belli bir alana yerleştirilecek belli bir nüfus, yada bina sayısı ölçütleri dikkate alınmalıdır. Planlamada gerek oturma ve yaşama alanları için, gerekse ticaret, sanayi, kamu kurumları, yeşil alanlar, kent içi ulaşım vb konut dışı kullanım alanları için ne kadar alan ayrılması gerektiğine dair parametreler belli olmasına rağmen, her kentin kendine has ekonomik ve sosyal özellikleri olduğu dikkate alınarak hektar başına ve oda başına düşen nüfusa dair parametrelerde de farklılığa gidilmelidir.⁵⁵

İmar planları ayrıca kent topraklarının kullanılmasını ve gelişmesini denetlemek ve yönetmek amacıyla, kent toprağının bu günkü ve gelecekteki kullanım türlerine göre bölgelere veya semtlere ayırma işlemi olarak tanımlanan ve her türlü kentsel işlevler için kentte yer ayırmak ve her işlevin kendine ayrılan bölgede yerleşmesini sağlayarak düzensiz ve sağlıksız yerleşmeyi engellemeyi amaçlayan bölgeleme kriterlerine uygun olarak hazırlanmalıdır.⁵⁶

Başlıca bölgeleme türlerinden olan kullanım, yoğunluk ve yükseklik bölgeleri, objektif ve bilimsel kriterlere uygun olarak tasarlanmalıdır. Kullanım bölgeleri; kentin oturma, ticaret, sanayi, ulaşım, yeşil alan ve kamu hizmetleri için ayrılmış alanlarında yalnızca bu işlem ve etkinliklerin yer almasını temin etmek, başkaca kullanım amaçlarına müsaade etmemek amacıyla tasarlanan bölgelerdir. Başlıca kullanım bölgelerinden olan oturma bölgesi, sanayi bölgesi ve ticaret bölgesi alanlarının sınırları birbirinden ayrılmalı, örneğin oturma alanlarında genel sağlığı tehlikeye atacaktır, halkın

yerleşim bölgelerinde, dağınık kırsal nitelikli yerleşmelerde veya yerleşik alanlarda uygun büyüklük ve nitelikte alan bulunamaması halinde veya bu fonksiyonlara ulaşımı zorlaştıran doğal ya da yapay eşikler olması nedeniyle yürüme mesafeleri artırılabilir.

⁵⁴ Keleş, **a.g.e.** s. 178

⁵⁵ **a.g.e.** s. 179

⁵⁶ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 72

huzur ve güvenini bozacak sanayi tesislerine ve umum eğlence yerlerine müsaade edilmemelidir. Kullanım bölgelemelerinden olan oturma alanları ile sanayi alanları arasındaki sınır, özellikle “ 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ” sayesinde genellikle kalın çizgilerle korunmakla birlikte, ticari bölgeler ile oturma bölgeleri veya ticari bölgeler ile sanayi bölgeleri arasındaki sınır bu hizmetlerin doğası gereği bazen geçişken olabilmektedir.

İkinci bir bölgeleme türü olan yükseklik bölgeleri ile; binalar için gerekli olan ışığı ve havayı, binalar arasındaki uyumu ve orantıyı sağlamak amacıyla, kent toprakları yükseklik ve kat adeti olarak farklı bölgelere ayrılmaktadır. İmar planları hazırlanırken, gelecekte kentin hangi bölgelerinde yapı yüksekliklerinin ne kadar olacağı, özellikle tarihsel değeri olan yapıların bulunduğu bölgeler ve bu yapıların silueti göz önüne alınarak belirlenmelidir. Üçüncü bir bölgeleme türü olan yoğunluk bölgeleri ile ise; kentin çeşitli kesimlerinde nüfusun farklı yoğunlukta toplanmasını sağlamak amacıyla, her bölge için farklı yoğunluk ölçülerinin saptanması gerekmektedir.⁵⁷

Yoğunluk ve nüfus artışı, bir kentte konut için ayrılması gereken alanları önemli oranda belirleyen ölçüttür. Nüfusun yoğunluğu, belli toprak parçalarına ne kadar yapı sığdırılacağını da belirlemektedir. Plancılar, bu yoğunluk ölçülerini, KAKS ve TAKS adını verdikleri teknik terimlerle anlatırlar. “KAKS” olarak kısaltılan Kat Alan Katsayı, bir toprak parçası üzerinde yapılabilecek toplam yapı metrekaresini belirleyen bir katsayı iken, “TAKS” olarak kısaltılan Taban Alan Katsayısı ise, toprağın ne kadarlık kısmı üzerinde yapı yapmaya izin verildiğini, ne kadar alanın ise boş bırakılması gerektiğini gösteren ölçüdür. İmar planlarında veya imar planları doğrultusunda hazırlanan imar yönetmeliklerinde KAKS ve TAKS olarak kısaltılan ölçüler yer almalıdır.⁵⁸

3194 Sayılı İmar Kanununun 7. maddesi, nüfusu 10.000’i geçen belediyelerde imar planı yapmanın zorunlu olduğunu belirtirken, nüfusu 10.000 den az olan belediyelerde imar planı yapılmasına gerek olup olmadığına ilgili belediye meclisince karar verileceğini belirtmektedir. Kanunun 9.maddesi, gerekli görülmesi halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ nın kimi durumlarda, belediyelerin imar planlarını belediyeler adına yapabileceğini veya yaptırılabilceğini belirtmektedir. Bakanlığın belediyeler için

⁵⁷ a.g.e. s. 73-74-75

⁵⁸ Keleş, a.g.e. s. 207

plan yapabileceği istisnai durumlar şunlardır; kamu yatırımları ile ilgili imar planı ve değişiklikleri, genel yaşamı etkileyen doğal afetler, toplu konut uygulamalarının olduğu bölgeler, gecekondu yasanının uygulanması amacıyla hazırlanacak planlar, birden çok belediyeyi içine alması gereken imar planları, içinden veya çevresinden demiryolu yada karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya demiryolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tümü yada bir bölümü.⁵⁹

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'na göre; Nazım imar planlarını hazırlama, onaylama ve uygulama yetkisi büyükşehir belediyesine aittir. Büyükşehir belediyesi bu yetki ile birlikte, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanması gerekli olan uygulama imar planını onaylama ve uygulamalarını denetlemeye de yetkilidir.⁶⁰

3194 sayılı yasanın planların hazırlanması ve yürürlüğe girmesi başlıklı 8.maddesi, imar planlarının yapılması ile ilgili ana hatları şu şekilde belirlemiştir. Plan yapılacak bölgede bölge planı ve çevre düzeni plan varsa, imar planı bu plan kararlarına uygun olarak yapılmalıdır. Plan yapımı aşamasında, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından plana ilişkin görüşleri alınmalıdır. Alt kademe planları, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde, ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmelidir. Aksi halde, üst kademe planlarını onaylayan kurum ve kuruluşları, en geç altı ay içerisinde, alt kademe planlarını üst kademe planlarına uygun hale getirir ve resen onaylar.

Yukarıda zikredilen usul ve yöntemlere uygun tarzda hazırlanan imar planları, belediye meclisi tarafından görüşülür ve salt çoğunlukla kabul edilir. Planı kabul edilen belediye meclisi, planı onaylamaya da yetkilidir. Kabul edilen imar planı, kamu oyuna duyurulmak amacıyla bir ay süre ile askıya çıkarılır. Bir aylık süre zarfında imar planına yapılacak itirazlar, belediye başkanı aracılığı ile meclise sunulur ve bu itirazlar belediye meclisi tarafından on beş günlük süre içinde değerlendirilip bir karara bağlanır.⁶¹

⁵⁹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s.61

⁶⁰ **a.g.e.** s. 62

⁶¹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 62

1.6.1. İmar Planı Yapmaya Yetkili Kurumlar

Kent ve kentsel alanlarla ilişkili olduğu için, imar planlarının yerel yönetim birimleri tarafından yapılmaktadır. Ancak mevzuatımız bu konuda, merkezi yönetim birimlerine de geniş yetkiler vermiş, yerel yönetim birimlerinin imar planı yapma yetkisi kısmen daraltılmıştır. Her şeye rağmen imar kanunu, imar planlarının yapımı noktasında asli yetkili birimin yerel yönetim birimleri olduğu, merkezi yönetim birimlerine tanınan plan yapma yetkisinin ise istisna olduğu şeklinde düzenlemeye sahiptir.

1.6.1.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim birimlerinden imar planı yapmaya yetkili olan birimler, başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığıdır. Bakanlıklar dışında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlı bir kuruluş olan İller Bankasına, belediye meclislerinin kararı ve yetkisi ile belediyeler adına imar planı yapma yetkisi tanınmıştır. Ayrıca Özelleştirme İdaresine, ilgili belediyeler tarafından beş yıl boyunca değiştirilmemek kaydı ile Kamu İktisadi Teşekküllerine ait olup özelleştirme kapsamında olan taşınmazlarla ilgili olarak, GAP bölgesindeki belediyelerle ilgili GAP idaresine, Galataport ve Haydarpaşa Limanı Projesi ile ilgili olarak Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü'ne ve kentsel dönüşüm alanları ile ilgili olmak üzere TOKİ ye çeşitli şekillerde imar planı yapma yetkisi verilmiştir.⁶²

Belediyelerin imar planı hazırlama konusundaki yetkisinin merkezi yönetim tarafından kullanılabilir duruma getirilmesi, hizmetin daha hızlı ve sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından olumlu kabul edilmekle birlikte, geniş kapsamlı bir uygulamanın yerinden yönetim ilkesine aykırı olacağı kanaatindeyiz.

Bakanlıklara hangi konularla ilgili olarak imar planı yapma yetkisi tanındığına, tezimizin asıl konusu olmaması ve konunun detaylı olması nedeni değinilmeyecektir.

⁶² Keleş ve Mengi, a.g.e. s. 65-66

I.6.1.2. Yerel Yönetimler

1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu ile getirilen yeni yapıda, yerel yönetim birimlerine önemli yetkiler verilmiş, kentsel mekanın biçimlendirilmesinde özellikle belediyeler yetkili kurumlar haline getirilmiştir. Bununla birlikte zaten çok aktörlü olan planlama sürecine yenileri de eklenerek uygulamalar tam bir karmaşaya dönüşmüştür.⁶³ Özellikle, 2.000 li yılların ortalarından itibaren yürürlüğe giren kanunlar ile merkezi yönetim birimlerine geniş şekilde imar planı yapma yetkisi verilmiş ve bu surette belediyelerin imar planı yapma yetkisi istisnai bir hal almıştır.⁶⁴

3194 Sayılı Kanununun 8. Maddesi uyarınca, mücavir alanlarda imar planı yapma yetkisi belediyelere, mücavir alanların dışında kalan yerlerde imar planı yapma yetkisi ise madde metninde valilik geçmesine rağmen valilik bünyesindeki bir kuruluş olan ancak üyeleri seçimle belirlenen il özel idarelerine tanınmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Büyükşehir Kanununun 1.maddesi ile büyükşehir olarak kabul edilen illerde il özel idareleri kaldırılmış olduğundan, bu illerde imar planları münhasıran büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacaktır.

3194 Sayılı Kanununun 8.maddesi uyarınca nazım ve uygulama imar planları belediyelerce yapılır veya yaptırılır ve yapılan bu planlar belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girer. Kanun metninden de anlaşılacağı üzere asıl olan imar planlarının bizzat belediyelerce yaptırılmasıdır. Ancak uygulamada belediyelerin büyük bir kısmında teknik eleman olmamasından ötürü, imar planları belediyeler tarafından yapılmamakta bu iş özel kişi ve kurumlara yaptırılmaktadır. 1987 yılında yapılan bir araştırmada belediyelerin % 24.8' inde hiçbir teknik eleman bulunmazken, belediyelerin % 33,2' sinde sadece bir tane teknik eleman olduğu görülmüştür. Yeterli teknik elemene sahip belediyelerin ise sadece uygulama imar planlarını bizzat kendilerinin yaptıkları görülmüştür.⁶⁵

⁶³ Selda Karaman, İmar Planı Değişiklikleri Konusunda Muğla-Yalıkavak Örneği Üzerine Araştırma, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, 2012, s. 108

⁶⁴ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 66

⁶⁵ Keleş, **a.g.e.** ,s. 193

3194 sayılı İK'nun 8.maddesi bir düzenleyici/genel işlem olan nazım ve uygulama imar planlarının, ilgili belediyelerce yapılacağı ya da yaptırılacağı ve ilgili Belediye Meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceğini belirtmiş, ancak aynı kanunun 9.maddesi ve 8.maddede 12.07.2013 tarihinde yapılan değişiklik ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının(ÇŞB) da bu konularda yetkili olacağı hükme bağlanmıştır.

1.7. Plan Türleri

Genel olarak imar planları, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; Bölge Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak üç gruba ayrılmaktadır. En çok bilinen ve uygulamada en fazla karşımıza çıkan plan türü olan imar planı ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanmaktadır. Nitelik açısından imar planları ise revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzi imar planı olarak düzenlenmektedir. Plan türleri ile alakalı olarak mevzuatta açık bir şekilde sınıflandırma yapılmamış olmasına rağmen⁶⁶, plan hiyerarşisine ve 3194 sayılı İmar Kanununa uygun bir tasnif olması nedeni ile imar plan türleri, yukarıdaki tasnife uygun bir şekilde tanımlanacak, detaylı olması ve tezimizin asıl konusu olmaması nedeni ile, MPYY' nde ve özel bir kısım yasalarda tanımlanan plan türlerine değinilmeyecektir.

MPYY' nin 6. Maddesinde planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olmak üzere üç türe ayrılmıştır. Yine adı geçen yönetmelikte planların, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı olmak üzere plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca, yürürlükteki üst kademe planları kararlarına uygun olması, raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademede planı yönlendirmesi gerektiği zorunluluk olarak vurgulanmıştır. Yönetmelikte ayrıca plan kademelenmesi uyarınca il bütününde yapılan çevre düzeni planlarının, yürürlükteki bölge veya havza düzeyindeki çevre düzeni planının genel kararlarına aykırı olamayacağı ve mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken

⁶⁶ Yıldız, a.g.e. s. 103

kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedeflerin dikkate alınacağı belirtilmiştir.⁶⁷

Mekansal Planları kapsadıkları alan ve amaçları açısından; Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olmak üzere üç türe ayıran yönetmelik, Plan kademelenmesi olarak da;

- Ülke Mekansal Strateji Planı (1.düzye)
- Bölge Mekansal Strateji Planı (2.düzye)
- Çevre Düzeni Planı (3.düzye)
- Nazım İmar Planı (4.düzye)
- Uygulama İmar Planı (5.düzye)

Olarak beş düzeyli bir sıralama getirmiş, “Planlar arası kademeli birliktelik ilkesi”ni esas almıştır.⁶⁸

1.7.1. Bölge Planı

Geçmişte Devlet Planlama Teşkilatı, günümüzde ise Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan bölge planı; Şehirlerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini ve gelişme potansiyellerini, ekonomik etkinlikler ile altyapı hizmetlerinin dağılımını belirlemek üzere hazırlanan plandır.⁶⁹

Yasal plan basamağının ilk kademesi olarak kabul edilen bölge planına ilk olarak 3194 Sayılı İmar Kanununun 6.maddesinde yer verilmiş ve aynı kanunun 8. maddesinde özet bir şekilde bölge planı tanımı yapılmıştır. Ayrıca 3194 Sayılı İmar Kanunun ilgili maddelerinde bölge planı olarak tanımlanan bu plan türü, MPYY'nin 13. ve devamı maddelerinde mekansal strateji planı olarak zikredilmiştir.

Ülkenin bir alt mekânsal parçası olan bölge, bir yada birkaç bölge veya metropoliten bölgeden oluşur. Bölgesel ölçekte tedbirler geliştirmek sureti ile sürekli bir

⁶⁷ Keleş a.g.e. s. 187

⁶⁸ Yücel Ünal, **Türk Şehir Hukukunun Dünü Bugünü 1985-2015**, İstanbul, Legal Yayınevi, 2015, sayfa 33

⁶⁹ Keleş ve Mengi, a.g.e. s. 53

büyüme ve gelişmeyi hedefler.⁷⁰ Bölge planları ile, soyut ve genel düzenlemeler içeren kalkınma planları ile somut ve yerel düzeydeki kalkınma planları arasında bağ kurularak, ekonomik, sosyal ve fiziki planlamada eşgüdüm sağlanması,⁷¹ ve sektörel hedeflerin belirlenmesi amaçlanmaktadır.⁷²

Bölge planlamasına ilişkin ilk çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı(DPT) ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından 1963-1968 tarihli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı politikaları doğrultusunda hazırlanmıştır. Bu çalışmalar kapsamında Türkiye bölge planlaması açısından; Marmara, Ege, Orta Anadolu, Antalya, Çukurova, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesi olmak üzere, 8 bölgeye ayrılmıştır.⁷³

1.7.2. Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı, 3194 sayılı İmar Yasasının 5. Maddesinde ve 11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 4.maddesinin c fıkrasında ;”Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi kentleşme ve arazi kullanımı kararlarını belirleyen plan türü.” olarak tanımlanmıştır. MPYY'nin 4. Maddesinde ise; Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan olarak tanımlanmaktadır.

Çevre düzeni planı, mevzuattaki tanımlara benzer şekilde; konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma kullanma dengesini sağlayan, arazi kullanım kararlarını

⁷⁰ Öz, **a.g.e.** s. 22

⁷¹ Keleş, **a.g.e.** s. 332-333

⁷² Yıldız, **a.g.e.** s.104

⁷³ **a.g.e.** s. 23

belirleyen, yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge plan kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arasında koordinasyon esaslarını belirleyen, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plan olarak tanımlanmaktadır.⁷⁴

Çevre Düzeni Planı, plan bölgesi içinde şehirleşme hareketlerine yön vermek, yerleşmeleri düzenlemek ve arazi kullanımlarını belirlemek amacıyla hazırlanmaktadır.⁷⁵

Çevre düzeni planları, ilk etapta daha çok ekolojik kaygıları ön plana çıkaran ve çevre koruma amaçlı hazırlanan bir plan türü olarak düşünülmüştür. Yürürlükten kaldırılan 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerine Dair Kanununun 2/h maddesinde, ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesi amacıyla çevre düzeni planı yapılacağı dile getirilmiştir. Yine Çevre Kanununun 9. maddesi, 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 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı hazırlanacağını dile getirmektedir.⁷⁶ Çevre düzeni planı yapma hususunda günümüzde adı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı değil de Çevre ve Orman Bakanlığının yetkili kılınması, çevre düzeni planlarının ekolojik kaygılarla gündeme gelen bir plan türü olduğu iddiasını güçlendirmektedir. Bugün MPPY ile çevre düzeni planı yapma yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilmiş olmakla birlikte, ekolojik kaygılar kısmen korunmuş ve çevre düzeni planlarında, ‘‘ Kuş göç yollarına ilişkin düzenlemeler’’ gibi ayrıntılar yer almaya devam etmiştir.⁷⁷

⁷⁴ Yıldız, **a.g.e.** s. 104

⁷⁵ **a.g.e.** s. 109

⁷⁶ Halit Yılmaz, Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar, **TBB Dergisi**, sayı 72, yıl 2007, sayfa 85-86

⁷⁷ Bknz. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mekansal Planlar Genel Müdürlüğü, Malatya-Elazığ-Bingöl-Tunceli 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı hükümleri, ekolojik öneme sahip alanlar başlıklı bölümün 12.maddesi

1.7.3. İmar Planı

İmar Planı; Belde halkının sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı ve yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, tarihsel, fiziksel ve sosyo kültürel özelliklerine ilişkin araştırma ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümleri de ortaya koymak sureti ile belirleyen, arazi kullanma , koruma ve kısıtlama kararlarını da içeren, pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olarak tanımlanmaktadır.⁷⁸

Geniş bir çerçevede ele alınan ayrıca uygulamaya yön vermesi açısından da en önemli plan türü olan imar planı, özelde nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır.⁷⁹Uygulamaya yön veren planlar nazım ve uygulama imar planları olduğundan, tezimizin asıl konusu olan imar planı değişiklikleri de, diğer plan türlerinden ziyade, çoğunlukla nazım ve uygulama imar planlarında söz konusu olmaktadır.

1.7.3.1. Nazım İmar Planı

Nazım imar planı,3194 sayılı yasanın 5.maddesinde; "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 plan" şeklinde tanımlanmıştır.

Nazım imar planı, yukarıdaki tanıma yakın bir tarzda MPYY'nin 4.maddesinin İ fıkrasında, "Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme

⁷⁸ Yıldız, **a.g.e.** s. 110

⁷⁹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 55

yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçeğe, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçeğe, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun ve yönetmelikteki tanımlar dikkate alındığında, nazım imar planında, oturma, ticaret ve sanayi bölgeleri ile yeşil alanlar, yerleşim dışı alanlar ve yerleşim yerlerinin ulaşım ağına ilişkin verilere yer verilmeli, aynı zamanda kent içindeki bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluğu, gerekiyorsa yapı yoğunluğu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yönleri ve büyüklükleri, bunların dayandığı ilkeler, ulaşım ağı ve ulaşım sorunlarının çözümleri de imar planlarında gösterilmelidir.

Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere nazım imar planının amacı, kentsel yerleşme ve gelişmenin yön ve boyutunu belirtmek, genel anlamda yol göstermektir. Nazım imar planı; planlanan alandaki arazi parçalarının kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki yoğunluklarını, türlü yerleşme düzenlerinin gelişme yön ve boyutları ile ilkelerini ve ana ulaşım ağını belirlemek sureti ile uygulama imar planına kılavuzluk yapar.⁸⁰ Uygulama imar planına öncülük yapan nazım imar planının, üst ölçekli planlara, bu meyanda varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olması zorunludur. Üst ölçekli plan kararlarına aykırı olan nazım imar planının yasal dayanağı bulunmamaktadır.⁸¹

Uygulama imar planlarının hazırlanmasına temel teşkil eden nazım imar planları, genellikle 1/5.000 ve 1/10.000 ölçekli olarak hazırlanmaktadır.⁸² 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7.maddesinin b fıkrasına göre 1/25.000 ölçeğe de nazım imar planı hazırlanabilecektir. Ancak 5216 sayılı yasa uyarınca hazırlanan 1/25.000’lik nazım planlar, 1/5.000’lik ve 1/10.000’lik planlara oranla daha az ayrıntı içeren ve daha soyut ve genel nitelikteki planlardır. 1/25.000’lik nazım planlar ile plan sınırları içindeki ana arazi kullanım kararları geliştirilmekte, korunması gerekli doğal alanlar belirlenmekte, ana ulaşım sistemi kurgulanmakta, ancak bu planlarda ayrıntıya

⁸⁰ Yıldız, **a.g.e.** s. 113

⁸¹ Öz, **a.g.e.** s. 33

⁸² Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 54

gidilmeksizin arazi kullanım detayları alt ölçekli 1/10.000'lik ve 1/5.000'lik nazım imar planlarına devredilmektedir.⁸³

Nazım imar planı raporu ile beraber bir bütündür. Planın hazırlanması ve uygulanmasını açıklayan bir belge olan rapor, açıklama ve genel bilgiler, uyulması zorunlu hükümler, öneri ve tavsiye gibi hususları barındırır. Plan raporları, plana ilişkin bilgileri açıklayıcı nitelikte olup planlarla getirilen kararlara dair etüt çalışmalarını ilke ve prensipleri, bunların sağlanması amacıyla izlenecek yöntemleri gösterir.⁸⁴

Genel nitelikli planlardan olan nazım imar planlarında arazi kullanımları ile yerleşme alanları şematik olarak gösterildiğinden, nazım imar planlarına göre uygulama yapılması söz konusu olamayacaktır. Uygulama, ancak uygulama imar planlarına göre yapılabilecektir. Nazım imar planları ile uygulama yapılamamasına rağmen bu planlarda kentsel alan kullanımı ve sosyal ve teknik donatı alanları ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır.⁸⁵

1.7.3.2. Uygulama İmar Planı

3194 sayılı yasanın 5.maddesinde uygulama imar planı;” Tasdikli halihazır haritalar üzerinde, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan” şeklinde tanımlanmaktadır. Uygulama İmar Planı MPYY'nin 4.maddesinin “k” fıkrasında ise “Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde

⁸³ Bknz. Danıştay 6.Dairesinin 09.12.2013 tarih ve 2012/915 Esas-2013/8099 Karar sayılı ilamı

⁸⁴ Sancaktar, **a.g.e.** s.20

⁸⁵ Bknz. Danıştay 6.Dairesinin 09.12.2013 tarih ve 2012/915 Esas-2013/8099 Karar sayılı ilamı

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

Kanun ve yönetmeliklerdeki tanımlamalara uygun olarak uygulama imar planı; güncel durum haritası üzerine çizilen, varsa kadastral durumu da işlenmiş ve plan uygulaması için gerekli bütün ayrıntıları içeren plan şeklinde tanımlanmaktadır. Uygulama imar planı nazım imar planına aykırı olamayacağı gibi, bu planlarda yapı adaları, yollar, yapı adalarının yoğunlukları, yapı düzeni, kat yükseklikleri, altyapı tesisleri ve parsel büyüklükleri bölge bölge gösterilir.⁸⁶

Uygulama imar planı, uygulamaya esas olmak üzere yerleşme ve yapı düzenini belirlemek amacıyla hazırlanır, uygulama ve parselasyon haritalarına esas olur.⁸⁷

1/1000 ölçekli olan uygulama imar planları, nazım planlar gibi raporları ile birlikte bir bütün oluşturur.⁸⁸Nazım imar planı gibi, uygulama imar planları da 3194 Sayılı Kanunun 8.maddesi uyarınca belediyelerce yapılır veya yaptırılır ve yapılan bu planlar belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girer. 5216 sayılı kanunun, 7.maddesi uyarınca, büyükşehir belediyesi olan illerde ise, ilçe belediyelerince nazım imar planına uygun olarak 1 yıl içinde uygulama imar planı hazırlanmaması durumunda, uygulama imar planını hazırlama yetki ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine geçmektedir. Ancak bu yetki sınırsız bir yetki olmayıp, ilgili ilçe belediyelerince 1 yıllık süre içerisinde uygulama imar planı yapılmaması halinde kullanılacak bir yetkidir. Benzer bir olayda Danıştay 6. Dairesi de büyükşehir belediyesinin kendiliğinden uygulama imar planı yapamayacağına karar vermiştir.⁸⁹

Uygulama imar planının, nazım imar planına dayanması ve ona uygun olması zorunludur. Planlamanın temel ilke ve prensipleri nazım imar planı esas alınarak

⁸⁶ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 54

⁸⁷ Yıldız, **a.g.e.** s. 118

⁸⁸ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 55

⁸⁹ Bknz Danıştay 6. Dairesinin 27.9.2006 tarih ve 2006/ 3478 Esas -2006/4232 Karar Sayılı İlami

hazırlanacak ve uygulama imar planı ile nazım imar planınca belirlenmiş ilke ve fonksiyonlara sadık kalınarak uygulama yapılacaktır.⁹⁰

Uygulama imar planının, nazım imar planında öngörülen esaslara aykırı olması, planlama ilkelerine ve kanuna aykırı kabul edilmektedir. Nazım imar planları ile öngörülen nüfus yoğunluğunun uygulama imar planına yansımaları, yapı nizamı ve kat adedi ile belirlenmektedir. Nazım imar planında 200 ha/kişi olarak belirlenen yoğunluk, uygulama imar planı ile 300 ha/kişiye çıkarılmışsa, uygulama imar planı yoğunluk açısından nazım imar planına aykırı hükümler içermiş olacaktır. Nazım imar planına aykırı olan uygulama imar planının veya plan değişikliğinin, kanuna ve planlama ilkelerine aykırı olduğu kabul edilmelidir.⁹¹

Uygulama imar planlarının nazım imar planlarının salt büyütülmüş kopyaları olmaması gerekmektedir. Uygulama imar planları, nazım imar planlarına oranla çok daha detaylı bir incelemeye dayanmalı ve nazım imar planlarına oranla çok daha fazla bilgi ve ayrıntı içermelidir. Ayrıca, uygulama imar planları ile, nazım imar planı ile getirilen koruma, kullanma, kısıtlama, yasaklama ve yönlendirmeye ilişkin kararlar detaylandırılarak, uygulanmalıdır.⁹²

Plan hiyerarşisinin en alt kademesini oluşturan ve uygulama noktasında belirleyici olan uygulama imar planları,⁹³ üst ölçekli nazım imar planı doğrultusunda hazırlanmalı ve parselasyonlar uygulama imar planına uygun olarak yapılmalıdır. Ayrıca Danıştay 6. Dairesinin 2012/915 Esas ve 2013/8099 Sayılı Kararında da zikredildiği üzere nazım imar planı olamayan bir yerde uygulama imar planı yapılmamalıdır.

⁹⁰ Sancakdar, **a.g.e.** s. 22

⁹¹ Sancaktar, **a.g.e.** s. 23-24

⁹² Öz, **a.g.e.** s. 39

⁹³ Orta, **a.g.e.** s. 24

1.8. Tamamlayıcı ve Değiştirici İmar Planları

Dar anlamı dışında genel bir kavram olan imar planı, bünyesinde nazım ve uygulama planı dışında bir kısım farklı imar planları daha içermektedir. Bu başlık altında incelenecek plan türleri, tamamlayıcı ve değiştirici imar planları olarak nitelendirilen revizyon imar planı, ilave imar planı ve mevzi imar planıdır.

1.8.1. Revizyon İmar Planı

Nazım imar planının ve uygulama imar planının gereksinimleri karşılayamadığı durumlarda, planın tümünün yada bir bölümünün yenilenmesi sonucunda elde edilen plandır.⁹⁴ Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plan olarak da tanımlanmaktadır.⁹⁵

Revizyon İmar Planı, MPYY' nin 25/1 maddesinde düzenlenmiş ve yukarıdaki tanıma benzer olarak ‘İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için bu yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak imar planlarında revizyon yapılacağı’ belirtilmiştir.

Farklı nedenlerden ötürü revizyon imar planı yapılması ihtiyacı doğmaktadır. Bazen zaman içindeki uygulama hataları ve kaçak yapılaşmalar nedeni ile mevcut planların uygulanma imkanı ortadan kalkmış olabilir veya plan değişikliği yapılmış olması, bazen yürürlükteki planın öngörmüş olduğu kentin genel yerleşme düzenine ilişkin ilke kararlarında büyük bir değişimin yaşanmış olması, bazen jeolojik

⁹⁴ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 55

⁹⁵ Yaşar, **a.g.e.** s. 46

zorunluluklar, bazen de üst planlarda meydana gelen değişim revizyon ihtiyacını gündeme getirmektedir.⁹⁶

MPYY'ndeki tanımlamalardan anlaşıldığı kadarı ile, imar planlarında revizyon yapılmasının, imar planlarında değişiklik yapılmasından farkı; değişiklikte planın tümü, bütünlüğü veya plan ana kararları değişmezken revizyonda üst kademe plan kararlarına uymak şartı ile planın tamamı veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmı değişmektedir.

1.8.2. İlave İmar Planı

Planlama sınırı içerisindeki gelişme alanları dahil, mevcut alanlar ihtiyaçları karşılama noktasında yetersiz kalıyorsa, plan sınırına bitişik yeteri kadar alan, planlama alanına dahil edilir. Bu durumda esas planın arazi kullanım kararları ile ilave alanın kullanım kararları uyumlu ve tutarlı olmalıdır. Ayrıca ilave imar planları ile getirilen ulaşım sistemi, asıl planın ulaşım sistemi ile bütünlük sağlamalıdır.⁹⁷

MPYY 25/2 maddesi; "İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak ilave imar planı yapılabilir." şeklindedir.

İlave imar planı yürürlükteki imar planının parçası olduğundan, mevcut plan ile fiziksel olarak tam olarak kenarlaşmalı veya ilişkilendirilmeli, ilave imar planı yürürlükteki imar planı sınırlarına bağlanmalıdır.⁹⁸

Teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenmesi noktasında ilave plan, ana plan ile birlikte değerlendirilecek, ana plandaki eksik donatı alanları ilave plan ile tamamlanacak veya ana planda donatı alanı fazlası varsa ilave alanda yeniden ilgili donatı alanı için yer ayrılması gerekmeyecektir. Ancak bu düzenlemeler yapılırken söz

⁹⁶ Ünal, **a.g.e.** s. 110

⁹⁷ Kalabalık, **a.g.e.** s. 200

⁹⁸ Kalabalık, **a.g.e.** s. 201

konusu donatılardan faydalanacak alanlar, hizmete ulaşım mesafesi vs yönleri ile özel olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.⁹⁹

İlave imar planının onaylanması sonucunda, yürürlükteki imar planı ile birlikte yenilenmiş tek bir imar planı sınırı ortaya çıkacak, iki plan arasında boşluk kalmayacaktır.¹⁰⁰

1.8.3. Mevzi İmar Planı

Mevzi imar planı, uygulanmakta olan imar planının sınırları dışında kalan ve bu plan ile bütünleşmeyen alanlar için hazırlanmış plan türüdür. İmar plan sınırları dışında kalan bu alan için yapılan imar planında, bölgenin sosyal ve teknik tüm altyapı ve üst yapı ihtiyaçları kendi için de karşılanacaktır.¹⁰¹

Mevzii İmar Planı, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin tanımlar başlıklı 3.maddesinde, “ Mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır. ” şeklinde tanımlanmıştır.

Mevzi imar planı yapılacak alanın her hangi bir plan kapsamında kalmayan bir bölgede olması gerekmektedir. Örneğin, çevre düzeni planı ile yapılaşma kararı getirilmiş alanlar için mevzi imar planı yapılması mümkün olmayacak bu alan için nazım ve uygulama imar planı yapılması gerekecektir. Özetle, mevzi imar planı yapılacak alan ilk defa planlama faaliyetine konu edilen bir alan olmalıdır.¹⁰² Hakeza nazım imar planı bulunan bir alan içinde mevzi imar planı yapılması mümkün olmayıp bu alan ile ilgili olarak uygulama imar planı yapılması gerekecektir. Danıştay 6.Dairesi de 2006/7940 Esas ve 2008/7501 Sayılı Kararında, bir alanın mevzii imar planı ile

⁹⁹ Ünal, **a.g.e.** s. 111

¹⁰⁰ Kalabalık, **a.g.e.** s. 201

¹⁰¹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 55

¹⁰² Yusuf Altıntaş, İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ve Çözüm Yolları, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s.77

planlanabilmesi için her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında bulunması gerektiğini, 1/5000 ölçekli nazım imar planı bulunan bir alanda mevzii imar planı değil, uygulama imar planı yapılması gerektiğine hükmetmiştir.

Belediye mücavir alan sınırları içinde yapılacak mevzii imar planları belediyeler, belediye ve mücavir alan sınırları dışında yapılacak mevzii imar planları ise il genel meclisi tarafından, ayrıca mevzii imar planı yapılacak alanın sit alanı veya turizm alanı olması halinde ise diğer ilgili idareler tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır.¹⁰³

Başvurulan kaynaklarda mevzii imar planı ile ilgili olarak yukarıda özetlenen türde açıklamalar yapılmış ve bir plan türü olarak mevzii imar planlarına da yer verilmiş olmasına rağmen, İmar Kanunu veya MPYY mevzii imar planına yer vermemiştir. Dayanağı olan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik yürürlükten kaldırılmış olduğundan ve diğer mevzuatta da konu ile ilgili bir hüküm bulunmadığından mevzii imar planlarının uygulamasının da ortadan kalktığı düşünülmektedir. Kaldı ki yukarıda da izah edildiği üzere, mevzii imar planı ancak her hangi bir planın kapsamı içerisinde kalmayan bir bölgede yapılabilecektir. Tüm Türkiye için bölge ve çevre düzeni planları yapılmış ve yürürlüğe girmiş olduğundan hali hazırda plan dışı bir alan da kalmamıştır.

¹⁰³ Altıntaş, a.g.e. s. 77

2. İMAR PLANLARINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI

2.1. İmar Planı Değişikliği Kavramı

İmar planları, insanların sağlığını korumak, toplumun ekonomik ve tarımsal gereksinimlerini karşılamak, ikamet, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup huzurlu bir yaşam tesis etmek, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak amacıyla hazırlanmaktadır.¹⁰⁴

İmar planlarının uygulanabilirliği, hazırlanan planın şehrin gerçek veri ve ihtiyaçları ile uyumlu olmasına bağlıdır. Uyumu sağlamak için gösterilen çaba ne denli yoğun olursa olsun, hiçbir zaman matematiksel kesinlik içermeyen planlama, doğası gereği bir şekilde olasılıklara ve varsayımlara dayanır. Kısmen verilerin doğru belirlenememesi, kısmen de gelişmenin yön ve hacminde yanlış tahminlerde bulunulması, planlama hedefinde sapmalara neden olabilmektedir.¹⁰⁵

Planın yapımı esnasında gözden kaçan yanlış veri kullanılması ve tahmin hatalarından kaynaklı olarak ortaya çıkan yanlışlıklar, uygulamaya geçilince kendini gösterebilir, veya çeşitli sosyal ve siyasal nedenlerden kaynaklı olarak sonradan ortaya çıkan kamusal ve toplumsal ihtiyaçlar nedeni ile plan, beklentileri karşılamaktan uzak hale gelebilir.¹⁰⁶ Ayrıca teknik bir belge olarak çok güzel hazırlanmış olsalar bile, uygulayıcılar tarafından kent planlarının uygulanmaması, veya kentsel gelişmelerin planların uygulanmasını imkansız hale getirmesi de uygulanmakta olan planın yeniden gözden geçirilmesini zorunlu hale getirebilir. Örnek vermek gerekirse, sanayi bölgesi olarak planlanan bölgelerdeki fabrikaların çeşitli ekonomik nedenlerle kapanması veya sanayi bölgeleri etrafından beklenmeyen bir nüfus yoğunluğu artışı çok sık karşılaşılan durumlardandır. Bu durumda mevcut imar planlarının tekrar gözden geçirilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

¹⁰⁴ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s.54

¹⁰⁵ Yıldız, **a.g.e.** s. 132

¹⁰⁶ Yıldız, **a.g.e.** s. 133

İmar planlarında esneklik konusunda, Danıştay içtihatları Birleştirme Kurulunun verdiği bir karardaki azlık oyunda şunlar dile getirilmektedir; "Hizmet gereksinmelerinin tümünü, en küçük ayrıntılarıyla önceden düşünebilmek ve buna göre planlarda yer ayırmak mümkün değildir. İmar planlarında çok sık değişiklik yoluna başvurulması bu durumu açıklıkla ortaya koymaktadır. Ayrıca, kalkınma ve gelişme çabası içinde bulunan ülkemizde, şehir ve kasabalar soysal ve ekonomik etkenlerle hızla gelişmekte, büyümekte ve bu gelişme ortaya süratle karşılanması gereken gereksinimler çıkarmaktadır."¹⁰⁷

Yukarıda zikredilen nedenler ve mevcut planın ihtiyaçlara cevap vermediğinin nesnel kriterlerle ortaya konulduğu durumlar¹⁰⁸, plan değişikliğini gündeme getirmekte ve mevcut planlarda düzeltmeler yapılarak, planın mevcut veri ve ihtiyaçlarla uyumlu duruma getirilmesi zorunlu hale gelmektedir. İşte bu ihtiyaç, gerekçe ve nedenlerle onaylanmış ve kesinleşmiş planlarda yapılacak düzenlemeler ve değişiklikler plan değişikliği olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁹

İmar plan değişikliği objektif ve bilimsel gerekçelere dayandırılmalı, soyut, keyfi ve hukuka aykırı gerekçelerle plan değişikliğine gidilmemelidir. Ayrıca plan değişikliği sonucunda ortaya yeni bir plan çıkarılmamalı, mevcut planın bütünlüğü, sürekliliği ve ana kararlarının bozulmamasına dikkate edilmelidir. Aksi bir düşünce, yapılan işi, değişiklik olmaktan çıkaracak ve ortaya yeni bir plan çıkarmış olacaktır.

Her idari işlemde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de öncelikli olarak kamu yararı gözetilmelidir. Bir başka ifadeyle ancak kamu yararı bulunan durumlarda imar plan değişikliğine gidilmelidir.

Hazırlanan imar planlarında, çeşitli kullanışlara ayrılan taşınmazların maliklerinin görüşleri veya rızaları alınmamaktadır. Toplum yararına olan idari işlem ve eylemlerin, özel hukuk işlemleri gibi tarafların özgür irade açıklamaları ile teşekkülü gereği yoktur. Ancak kişi haklarının böylesine sınırlanması, buna karşın idarenin gücünün artması, dengeleyici karşı mekanizmalara ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetiminde kamu yararına uygunluk keyfiyeti,

¹⁰⁷ Ercüment Akış, *Belediyenin İmar Planını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, Ekim 1997, s. 45-51, <http://www.todaie.gov.tr>

¹⁰⁸ Kalabalık, *a.g.e.* s. 245

¹⁰⁹ Yıldız, *a.g.e.* s. 133

mahkemelerin irdelediği önemli bir öge olmaktadır. Tüm idari işlemlerde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de yapılan işlemin herhangi bir kişinin çıkarını gözetmek amacıyla yapılmaması gerekmektedir. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil, ancak kamu yararının gerekleri göz önüne alınarak değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır.¹¹⁰ Danıştay da plan değişikliklerine ilişkin davaların bir çoğunda başka gerekçeler yanında kamu yararına özel olarak vurgu yapmaktadır.¹¹¹ MPYY'nin 26. maddesinin 1. Fıkrasında da imar plan değişikliklerinin kamu yararı amacıyla yapılması gerektiği özellikle zikredilmiştir.

Plan değişikliklerinin kamu yararına dayanması esas olduğu gibi, Danıştay 6. Dairesi'nin 2007/8085 Esas ve 2009/12254 Karar sayılı ilamında da ifade edildiği üzere, bireysel yarar ile kamu yararı arasında bir seçim yapılması gerektiğinde kamu yararına üstünlük tanınacaktır. Danıştay anılan kararında, davacının mağduriyetine neden olduğundan bahisle uyuşmazlık konusu taşınmazın yeşil alandan çıkarılarak konut alanına alınmasında kamu yararı bulunmadığına karar vermiştir.

Mevzuatın incelenmesinde, 3194 Sayılı İmar Kanununda imar plan değişikliği ile alakalı olarak açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kanunun 8. maddesinin b fıkrası, onaylanmış planlardaki değişikliğin planın yapımı ve onaylanması usulüne tabi olduğunu dile getirmekle yetinmiştir. Plan değişikliği yukarıdaki tanım ve açıklamalara uygun olarak, yürürlükten kaldırılan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 6.bendinde, "Onaylı imar planı sınırları içinde, arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar plan ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzii olarak farklılık getiren değişiklikler" şeklinde tanımlanmıştır.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikten sonra yürürlüğe giren, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ise, imar plan değişikliği ile alakalı olarak, doğrudan bir tanım yapmak yerine, 26. maddedeki düzenleme ile imar plan değişikliğinin esaslarını izah etmeye çalışmıştır.

¹¹⁰ Melih Ersoy, İmar Planlarında Değişiklik ve Yargı Denetimi, <http://www.melihersoy.com,erişim> tarihi 23.12.2014.

¹¹¹ Yaşar, **a.g.e.** s. 171

MPYY'nin, nazım ve uygulama imar plan değişikliğine ilişkin 26. maddesinin ilk üç fıkrası şu şekildedir

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

(2) İmar planlarında sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi esastır. Yürürlükteki imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan değişikliği yapılamaz.

(3) İmar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılmaz.

Yönetmelikte yer alan bu üç maddeden hareketle plan değişikliği; yeni bir plan anlamına gelmeyecek, yürürlükteki planın ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte ve ancak kamu yararının zorunlu kıldığı yeni unsurları, mevcut plana ekleyecek değişiklikler olarak tanımlanabilecektir.¹¹² Plan ana kararlarına uyulmasının ihtiyaca cevap vermeyeceğinin ortaya çıkması ve plan ana kararlarının göz ardı edilmesinin zorunlu olması halinde plan değişikliği yerine yeni bir imar planı yapmak gerekecektir.¹¹³

Plan değişikliği, her tür ve ölçekteki planlarda uygulanabilir olmasına karşın, uygulamada en fazla karşılaşılan imar plan değişikliği, nazım ve uygulama imar planlarında yapılan değişikliklerdir. Plan değişikliği ile plan ana kararları değiştirilemeyeceğinden, uygulama imar planı değişikliği sonucunda, nazım imar planı ana kararlarının da bozulmamasına özel olarak dikkat edilmelidir. Nazım imar planı ana kararlarını etkileyecek bir uygulama imar planı düzenlemesi, plan değişikliği olarak adlandırılmayacaktır.¹¹⁴

¹¹² Bal, **a.g.e.** s. 41

¹¹³ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 71

¹¹⁴ Demir, **a.g.e.** s. 46

Çevre düzeni planlarında değişiklik konusu MPYY'nin 20/2. maddesinde düzenlenmiş, nazım ve uygulama imar planlarında değişiklik usulüne benzer esaslar, çevre düzeni planı değişiklikleri için de öngörülmüştür. Yönetmeliğin 20/2.maddesi uyarınca; çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini ve bütünlüğünü bozmayacak nitelikte plan değişikliği yapılabilir. Çevre düzeni planı değişikliklerinde; kamu yatırımlarına, çevrenin korunmasına, çevre kirliliğinin önlenmesine, planın uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerle ve maddi hataların giderilmesine, değişen verilere bağlı olarak planın güncellenmesine dair yeterli ve geçerli gerekçeler ortaya konulmalıdır. Ayrıca değişiklik teklif ve talebinde altyapı etkilerini değerlendiren bir raporun bulunması da gerekmektedir.

İmar planlarında değişiklik, yönetmeliğin 25. maddesinde tanımlanan “Her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla, planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi” olarak tanımlanan revizyondan farkı olup, plan değişikliklerinde plan ana kararları, planın sürekliliği, plan bütünlüğü ve teknik ve sosyal donatı dengesinin bozulmaması gerekmektedir. Plan değişikliğinin yeni bir plan olarak algılanmaması için, plan değişikliğinde sosyal ve teknik alt yapı tesislerine ilişkin mevcut planın kararları da korunmalıdır.¹¹⁵

Özellikle plan hazırlama evresinde bakanlık bürokratlarının ağırlığı, belediyelerin kararlar üzerindeki etkisinin sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Bakanlık bürokrasisi ve plan müellifleri planladıkları kenti genellikle yeterince tanıyamamakta bu nedenle de kentteki olanak ve sınırlamalar ve özellikle de sosyal yapıdaki güç dengesi plana yeterince yansıma olanağı bulamamaktadır. Plan uygulamaya geçildikten sonra durum değişmekte, planı hazırlayan şehir plancısı ve İller Bankası genellikle süreç dışına itilmektedir. Bu durumda da yerel güçler etkinlik kazanmaktadır. Yerel güçlerin etkinlik kazanması planın yerel çıkarlar doğrultusunda değiştirilmesi sureti ile uygulamayı etkilemektedir.¹¹⁶

İmar planı ile belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için, imar planında mümkün olduğunca değişiklik yapılmaması gerekmektedir. Bu nedenle özellikle ön çalışmalar ve

¹¹⁵ Yaşar, **a.g.e.** s. 168

¹¹⁶ Ersoy, **a.g.m.**

veri toplama evrelerinde titiz bir çalışma yapılmalıdır. İmar planı değişikliği ile alakalı, “İmar planlarında değişiklik yapılmamalıdır” şeklinde görüşler olduğu gibi, “İmar planları kesin ve nihai bir işlem olmadığından, imar planlarında değişiklik sorunu yoktur ve imar planlarında her zaman değişiklik yapılabilir” şeklinde görüşlerde bulunmaktadır. İki görüşe de katılmak mümkün değildir. Çünkü imar planı ne kadar mükemmel olursa olsun, bilimsel, ekonomik ve hatta uygulamadan doğan birtakım zorunluluklar planın değiştirilmesini gerekli kılabilir. Planın sonradan kamusal ihtiyaçları karşılayamaması ya da verilerin doğru saptanamaması, gelişme yön ve hacminde yanlışlıklar yapılması da söz konusu olabilir.¹¹⁷ Ancak idarenin yaptığı her işlemi değiştirip yerine yenisinin yapabileceği genel kuralı, imar planları söz konusu olunca her fırsatta başvurulması bir yol olmamalıdır.¹¹⁸ İmar planında değişiklik; ihtiyaçlar dolayısıyla ortaya çıkan hallerde, zorunlu olarak başvurulması gereken son çare olarak başvurulması bir yöntem olmalıdır.

MPYY 26/3 maddesi de, izah edilen nedenlerden ötürü, zorunluluk ve gereklilik halinde; imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin yapılabileceğini dile getirmiş, zorunluluğu plan değişikliğinin ön şartı olarak kabul etmiştir.¹¹⁹ Bununla birlikte, ilgili kurumun görüşünün alınması, sosyal ve teknik altyapının bulunduğu bölgede eşdeğer alanlar oluşturulması gibi başka kriterlerde getirilmiştir.

İmar planlarında değişiklik yapma hususunda dünyada farklı uygulamalar bulunmaktadır. Plan değişikliği yapmanın çok katı kurallara bağlandığı ülkeler olduğu gibi, plan değişikliklerinde esnek bir anlayışın esas alındığı, planlı ekonomilere sahip olmayan ve yerel özerklik ilkesinin güçlü olduğu ülkelerde bulunmaktadır. Bu arada plan değişikliği yapma konusunda ne çok katı ne de çok esnek olmayan, değişen koşullara göre planlarda değişiklik yapılmasına olanak veren Türkiye gibi ülkelere bulunmaktadır.¹²⁰

¹¹⁷ Ercüment Akış, **a.g.m**, s. 45-51

¹¹⁸ Sancakdar, **a.g.e.** s. 144

¹¹⁹ Kalabalık, **a.g.e.** s. 184

¹²⁰ **Demir, a.g.e.** s. 45

2.2. Plan Değişikliğinin Gerekçeleri ve Değişikliği Haklı Kılan Nedenler

İmar planları ne kadar mükemmel yapılırsa yapılırsa, bilimsel, ekonomik ve hatta uygulamadan doğan birtakım zorunluluklar planın değiştirilmesini gerekli kılabilir. Planın sonradan kamusal ihtiyaçları karşılayamaması ya da verilerin doğru saptanamaması, gelişme yön ve hacminde yanlışlıklar yapılması da söz konusu olabilir.¹²¹

Planın yapımı esnasında gözden kaçan, yanlış veri kullanılması ve tahmin hatalarından kaynaklı olarak ortaya çıkan yanlışlıklar, uygulamaya geçilince kendini gösterebilir veya çeşitli sosyal ve siyasal nedenlerden kaynaklı olarak sonradan ortaya çıkan kamusal ve toplumsal ihtiyaçlar nedeni ile plan, beklentileri karşılamaktan uzak hale gelebilir.¹²²

Ayrıca mevcut planın nüfusun yerleşim ihtiyaçlarını karşılamaması, kamu yatırımı ve özel sektör yatırımı gereksinimi, göç ve tabii afet gibi sonradan ortaya çıkabilecek ve bölgesel etkiye yol açabilecek nedenlerle arazi kullanım taleplerinin oluşması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunması gibi gerekçeler de planı işlevsiz kılacak veya plandan beklenen faydayı sağlamayı engelleyebilecektir.

Bazen de Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2010/2108 Esas ve 2013/4577 Sayılı Kararında izah edilen nedenlerden ötürü imar planında değişiklik yapılması gerekecektir. İmar planında Anadolu Öğretmen Lisesi yeri olarak ayrılan taşınmazın imar plan değişikliği sureti ile konut alanına dönüştürülüp dönüştürülemeyeceğinin tartışıldığı kararda, yatırımcı kurum olan Milli Eğitim Bakanlığınca taşınmaza eğitim tesis yeri olarak ihtiyaç duyulmadığı bildirildiğinden davacıların talebi doğrultusunda imar plan değişikliği yapılmasının zorunlu olduğuna karar verilmiştir. Danıştay bu kararında ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından söz konusu bölgede okul yeri ihtiyacı olmadığını belirtmiş olmasından hareketle okul yeri için eş değer bir yer ayrılmasına gerek olmadığına da karar vermiştir.

Danıştay 6. Dairesi, 2012/1904 Esas ve 2013/6299 Sayılı bir başka kararda, zaman içinde gelişen ihtiyaçlara bağlı olarak, imar planlarında değişiklik yapılması

¹²¹ Ercument Akış, **a.g.m.** s. 45-51

¹²² Yıldız, **a.g.e.** s. 133

suretiyle, yol olarak belirlenen bir alanın kapatılabileceğini, bazen de yol olmayan bir yerin, ihtiyaç nedeni ile imar planı değişikliği sureti ile yol olarak tescil edilebileceğini dile getirmektedir.

Danıştay'ın yukarıda alıntılanan kararlarına benzer olarak, imar planlarında kamu hizmet alanı olarak ayrılan birçok taşınmaz, bazen belirlenen ihtiyacın aslında gereksiz oluşu, bazen de ödenek yetersizliğinden ötürü kamulaştırma yapılamaması nedeni ile uzun süre atıl vaziyette kalmakta, vatandaşın mülkiyet hakkı hukuka aykırı olarak yıllarca kısıtlanmaktadır. Başta Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi olmak üzere, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına da konu edilen bu tür durumlarda, yatırımcı kurum tarafından beş yıllık süre içerisinde kamulaştırma yapılmaması halinde plan değişikliği sureti ile taşınmaz üzerindeki kısıtlamamın kaldırılması yoluna gidilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 29.12.1999 tarih, 1999/33 Esas ve 1999/51 Sayılı Kararında da dile getirildiği üzere, imar planlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır. Ancak kamu yararının gerekleri ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengenin bozulduğu ve mülkiyet hakkının kullanımının belirsizliğe itildiği durumlarda çözüm olarak plan değişikliği sureti ile taşınmazlar üzerindeki kısıtlılık kaldırılmaktadır. Park, okul ve sağlık alanı gibi sosyal ve teknik altyapı hizmetlerine ayrılan taşınmazlarda kamulaştırma yapılmaması veya ne zaman kamulaştırma yapılacağına dair bir taahhütte de bulunulmaması durumlarında, plan değişikliği sureti ile inşaa faaliyetine izin verilmesinin, şehircilik ilkelerine ve planlama hedeflerine aykırı olduğunu düşünmekteyiz. Mülkiyet hakkının belirsiz olarak kısıtlanmasının hukuken kabul edilebilir bir durum olmadığı açık olmakla birlikte, plan değişikliği sureti ile kısıtlılığın kaldırılması gibi kolay bir çözüme gidilmesinin de kamu yararı ile örtüşmediği açıktır. Kanaatimizce bu tür durumlarda başvurulması gereken yöntem plan değişikliği değil, idarelerin kamulaştırmaya zorlanması olmalıdır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu da, 2007/2255 Esas ve 2012/801 Sayılı Kararında; yasa koyucunun, mülkiyet hakkını ilgilendiren konularda, idarenin beş yıl boyunca hareketsiz kalmasını, malikler lehine bazı haklar doğması bakımından

yeterli gördüğünü dile getirmiş, imar planlarının onaylanmasından itibaren beş yıl geçmesine karşın, ilgili idarelerce kamunun kullanımına ayrılan taşınmazların kamulaştırılmaması durumunda, mülkiyet hakkının kullanımının belirsizliğe itildiğini, dolayısıyla kamu yararının gerekleri ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengenin bozulduğunu dile getirmiştir. Danıştay anılan kararda, benzer hukuki uyumsuzluklar yaşanmaması için, imar planlarını hazırlamakla yükümlü olan idarelerin, ilgili diğer idarelerle koordinasyon içinde hareket etmesini, gerek imar planlarının, gerek imar programlarının hazırlanması aşamasında, kamu hizmetleri için ihtiyaç duyulan ve kamulaştırılması gereken taşınmazları belirlerken, ödenek durumunu ve hizmete duyulan ihtiyaç çerçevesinde hizmetin aciliyetini dikkate alarak kamunun kullanımına ayrılacak taşınmazları belirlemesi gerektiğini tavsiye etmiştir.

Yukarıda izah edilen nedenlerin varlığı halinde imar planı değişikliğinin gerekli olduğu ve imar planlarını yapan idarelerin imar planlarını değiştirebileceği kabul edilmektedir. Ancak idarenin yaptığı işlemi değiştirip yerine yenisinin yapabileceği genel kuralı, imar planları söz konusu olunca kolaylıkla işletilmemelidir.¹²³ İmar planında değişiklik; ihtiyaçlar ve kamu yararı göz önüne alınarak başvurulması gereken son çare olarak kabul edilmelidir. Değişiklikten önce, bilimsel ve teknik veriler ortaya konulmalı, ciddi bir çalışma ile plan değişikliğinin gerekçesi ve nedenleri izah edilmelidir.¹²⁴ Zorunluluk ve gereklilik ortaya konduktan sonra plan değişikliğine gidilmelidir. Ayrıca plan değişikliğinin gerekip gerekmediği hususunda ilgili kuruluşların görüşleri alınmalı, çevredeki nüfus, yoğunluk, donatı dengeleri ve gereksinim irdelenmeli, tüm bu veriler göz önüne alınarak gereklilik ve zorunluluk ortaya konmalıdır.

MPYY 26/3 maddesi de, zorunluluk ve gereklilik halinde; imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin yapılabileceğini dile getirmiş, zorunluluğu plan değişikliğinin ön şartı olarak kabul etmiştir.¹²⁵ Bununla birlikte, ilgili kurumun görüşünün alınması ve sosyal ve teknik altyapıya ilişkin plan değişikliklerinde sosyal ve teknik alt yapı alanlarının bulunduğu bölgede eş değer alanlar oluşturulması gibi başka kriterlerde getirilmiştir.

¹²³ Sancakdar, **a.g.e.** s. 144

¹²⁴ Kalabalık, **a.g.e.** s. 190

¹²⁵ Kalabalık, **a.g.e.** s. 184

Tüm idari işlemlerde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de, yapılan işlemin herhangi bir kişinin çıkarını gözetmek amacıyla yapılmaması gerekmektedir. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil, kamu yararının gerekleri göz önüne alınarak değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır.¹²⁶ Danıştay da plan değişikliklerine ilişkin davaların bir çoğunda başka gerekçeler yanında kamu yararına özel olarak vurgu yapmaktadır.¹²⁷ Bu gerekçelerden ötürü MPYY'nin 26. maddesinin 1. Fıkrası da imar plan değişikliklerinin kamu yararı amacıyla yapılması gerektiğini özellikle zikretmiştir.

2.3. Plan Değişikliğinin Neden Olduğu Sorunlar

Kentsel planlama faaliyetlerinde, çıkar elde etme çabalarının yoğunluğu, yerel yönetimlerde yeterli altyapının olmaması, yerel yönetim meclislerinin etkili yerindelik denetimi fonksiyonunu icra edememesi gibi nedenlerden ötürü, imar planı değişiklikleri, çoğunlukla inşaat alanı artırmak, nizam değişikliği yaratmak, defacto durumu korumak ve yasallaştırmak gibi rant elde etmeye yönelik amaçlara hizmet eder hale gelmektedir.¹²⁸ Mülkiye müfettişleri tarafından yapılan denetimlerde, plan değişikliği taleplerinin büyük oranda şahıslardan geldiği, buna karşın belediye ve diğer kamu kuruluşları tarafından teklif edilen plan değişikliklerinin sayıca oldukça düşük olduğu görülmüştür. Ayrıca yine plan değişikliği taleplerinin bazı büyükşehirlerde % 63 oranında tek parsel için gerçekleştiği, plan değişikliklerinin % 41' inin rant yaratma çabası olarak değerlendirilebilecek; inşaat alanı artırımı, işlev değişikliği ve mevcut durumu koruyarak yasallaştırmaya matuf olduğu belirlenmiştir.¹²⁹ Belediyeler tarafından talep edilen çok az sayıdaki plan değişikliği işlemlerinin de yol güzergahı değişikliği gibi özel şahıslara rant temin etmeye yönelik olarak değerlendirildiği, geri kalan az sayıdaki plan değişikliği talebinin ise belediyelere kaynak oluşturmak amacıyla yapıldığı, yeşil alanların belediye hizmet alanına dönüştürüldüğü, akabinde ise yeşil alandan belediye hizmet alanına dönüştürülen alanların "Mevcut durumun işlevsizliği

¹²⁶ Melih Ersoy, İmar Planlarında Değişiklik ve Yargı Denetimi, <http://www.melihersoy.com>

¹²⁷ Yaşar, **a.g.e.** s. 171

¹²⁸ Kasım Turgut, "Belediyelerde İmar Planı Değişikliği uygulamaları ve Denetimi: Yerel ve Kentsel Politikalar", der. M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Konya, Çizgi Yayınevi, s. 380

¹²⁹ Turgut, **a.g.m.** s.402, 403, 404

ve kent hayatının canlandırılması” gibi gerekçelerle alışveriş merkezi ve ticaret alanlarına çevrildiği görülmüştür.¹³⁰

İmar planlarının yapımı ve değişikliğindeki bu olumsuzluklar, Dokuzuncu Kalkınma Planı ve 2010-2014 Başbakanlık Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi Belgesi gibi metinlere dahi girmiştir. Bu belgelerde çarpık ve plansız kentleşmenin ülkenin önemli sorunlarından biri olduğu dile getirilmiş, soruna yönelik çözüm önerileri sıralanmış ve yolsuzlukla mücadele kapsamında, yerel yönetimlerin imar süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğinin artırılması, temel faaliyet alanlarından biri olarak kabul edilmiştir.¹³¹

Plan değişikliklerinde kamu yararına uygunluğun sağlanması ve belediyelerin plan değişikliğine ilişkin yetkilerini objektif kriterlere bağlı olarak kullanmasını temin etmek için, detaylı bir yönetmelik hazırlanmış olmasına rağmen, etkili bir denetim mekanizmasının yokluğunda, rant yaratma ve paylaşırma güdüsüyle, bir çok belediye meclisi, kısa süre önce kabul edilmiş ve onaylanmak sureti ile kesinleşmiş planları tanınmayacak duruma getiren radikal plan değişiklikleri yapabilmektedir.¹³² Hatta bazı çevrelerce yerel seçimler, kentin uygun bir yerinde arsa satın almak ve akabinde imar durumunda değişiklik yapmak sureti ile ayrıcalık elde etmek için bir amaç ve fırsat olarak değerlendirilmektedir.¹³³

Kamu yararı ve zorunluluk göz ardı edilerek hazırlanan imar planı değişiklikleri, yerel yönetimler tarafından kullanılan rutin bir araç haline geldiğinden, belediyeler hakkındaki son dönem yolsuzluk iddialarının çoğu plan değişiklikleri üzerinden yapılmaktadır. Büyük emeklerle hazırlanan planlar; sık sık değiştirilmekte, İmar Kanunu’nda da plan değişikliği konusunda herhangi bir sınırlamanın bulunmaması plan değişikliği sayısını her geçen gün artırmaktadır.¹³⁴

Yukarıda izah edilen genel teorik sorunlar dışında pratikte karşılaşılan en önemli sorun; mevcut imar planlarına uygun olarak alınmış olan inşaat izni veya bu izinler kapsamında başlanmış, tamamlanmak üzere olan veya bitirilmiş inşaatların durumunun ne olacağı sorunudur. Mevcut durumu, yeni düzenlemeye tabi tutmak, bu meyanda

¹³⁰ Turgut, **a.g.m.** s. 408

¹³¹ Turgut, **a.g.m.** s. 380

¹³² Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 71

¹³³ Kasım Turgut, **a.g.m.** s. 381

¹³⁴ Karaman, **a.g.e.** s. 107

inşaat izinlerini iptal etmek, başlanmış veya bitirilmiş binaları yıkmak gerekip gerekmeyeceği ve imar plan değişikliği halinde kazanılmış hakların korunup korunmayacağı veya korunacaksa bu korumanın sınırının ne olacağı konusu mutlak surette çözülmesi gereken bir sorundur. İmar plan değişikliğinde kazanılmış haklar sorunu tezin 3.bölümünde ayrı bir başlık altında detaylıca değerlendirileceğinden bu aşamada sorunun varlığına işaret etmekle yetinilecektir.

2.4. Plan Değişikliği ve Plan Hiyerarşisi

Ülkenin veya bir şehrin tamamının tek bir plana sığdırılması ve her ayrıntının tek bir planda gösterilmesi teorik olarak imkansız olmasa bile, bu durum büyük karışıklıklara ve karmaşaya yol açacağından fiilen imkansızdır. Bu sorun, ülkenin veya şehrin tamamının büyükten küçüğe bir kademelenme ve bu kademelenme arasında eş güdüm sağlanmak sureti ile planlanması sureti ile çözülebilecektir. Sağlıklı, sürdürülebilir ve bütünlüklü bir planlama yapılması ancak bu surette mümkün olabilecektir.

Mekânsal planların; ülke, bölge, havza veya il bazlı çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları olmak üzere 5 kademedен oluştuğu bilinmektedir. Ülke ve bölge bazlı planlar; mekânsal strateji planları, havza veya il bazlı çevre düzeni planları ile nazım ve uygulama imar planları ise salt mekânsal planlardır. Uygulamaya yön veren planlar, çevre düzeni planları ile nazım ve uygulama imar planlarıdır.

Yukarıda yaptığımız tasnife rağmen, mevzuatta sosyo ekonomik planlar ile fiziki planların bir sıradüzen içerisinde yer alması ciddi bir karmaşaya neden olmuş, MPYY'nde ve İmar Kanununda yapılan değişikliklere rağmen bu karmaşa giderilememiştir. Meri mevzuat; Ülke mekânsal strateji planı, bölge mekânsal strateji planı, havza ve bölge bazında çevre düzeni planı, il çevre düzeni planları, alt ölçekli çevre düzeni planları, nazım imar planları ve uygulama imar planları olmak üzere yedi aşamalı bir planlar hiyerarşisi öngörmüştür.¹³⁵ Bu hiyerarşide 1/1000 ölçekli uygulama imar planları en alt kademedede, bölge ya da ülke planları en üst seviyede bulunmaktadır.

¹³⁵Ünal, a.g.e. s.66

Normlar hiyerarşisinde olduğu gibi alt ölçekli plan üst ölçekli plana aykırı olamayacak, bu sayede tüm planlı saha en yüksek ölçekli plana uygun olarak kullanılacaktır.

Planlar arası hiyerarşi gereği, üst ölçekli plana aykırı alt ölçekli plan yapılamayacağından, plan değişikliği sureti ile de alt ölçekli plan üst ölçekli plana aykırı hale getirilemeyecektir. Bölge planlarına aykırı çevre düzeni planı değişikliği, çevre düzeni planına aykırı nazım imar planı değişikliği ve nazım imar planına aykırı uygulama imar planı değişikliği yapılamayacaktır. Planlar hiyerarşisinin zorunlu bir neticesi olan bu durum, aynı zamanda kanunun açık emridir.

Alt ölçekli plan ile üst ölçekli plan arasında farklılık oluşması halinde, plan değişikliği sureti ile alt ölçekli plan, üst ölçekli plana uygun hale getirilmelidir. Zira üst ölçekli planlar, alt ölçekli planlara oranla daha objektif unsurlar içermektedir. Danıştay 6. Dairesi, 2008/6920 Esas ve 2010/4743 Sayılı Kararında, nazım imar planında sağlık tesis alanı ve yeşil alan olarak gösterilen taşınmazın, uygulama imar planı değişikliği ile konut alanına dönüştürüldüğü ve bu alanda inşaatlar yapıldığından bahisle nazım imar planda değişiklik yapılmasının hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Danıştay anılan kararında, alt ölçekli planda konut alanında kalan sahanın, üst ölçekli planda farklı bir kullanıma ayrılması halinde, bu aykırılığın alt ölçekli planın üst ölçekli plana uydurularak giderilebileceğini, üst ölçekli 1/5000 lük planın alt ölçekli 1/1000 lük plan esas alınarak şekillendirilmesinin 1/5000 ölçekli nazım imar planının objektif niteliğine aykırı olacağını, davacı tarafından yapılan 1/5000 ölçekli plan tadilatı teklifinin de bu bağlamda ele alındığında bireysel yarara hizmet ettiği, bu istemle yapılacak bir plan tadilatının objektiflik niteliği ağır basan üst ölçekli 1/5000 lük planın kamu yararı niteliğine aykırı olacağına karar vermiştir.

Plan hiyerarşisi ile birlikte gündeme gelen bir diğer kavram ise planların birlikteliği ve uyumu ilkesidir. Danıştay 6. Dairesi, 2013/7510 Esas ve 2005/3906 sayılı kararında; nazım imar plan değişikliğinin iptali üzerine, yapılan yeni nazım imar planında yolun genişliğinin gösterilmemesini ve yolun genişliğinin alt ölçekli uygulama imar planında gösterileceği iddiasını hukuka aykırı bulmuştur. Danıştay bu kararda, nazım imar planlarında öngörülen bir yolun genişliğinin gösterilmemesinin, nazım imar planı ölçeğinde ulaşım sistemi açısından belirsizliğe neden olacağını ve anılan yolun tanımlanmasını da (ana arter, trafik veya yaya yolu vb.) güçleştireceğini dile getirmiştir. Danıştay ayrıca sözü edilen belirsizliğin 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ölçeğinde

somutlaştırılarak belirginleştirileceği savını da imar planlarının birlikteliği ve uyumluluğu ilkesine aykırı olacağı gerekçesi ile kabul etmemiştir. Anılan karar doğrultusunda plan hiyerarşisine aykırı plan değişikliği yapılamayacağı gibi, planların birlikteliğini ve uyumunu zedeleyecek değişikliklerde yapılamayacaktır.

2.5. İmar Planlarında Değişiklik Yapılması Usulü

Özünde birer idari işlem olan, belediyeler, valilikler, ilgili kamu kurumları veya bakanlık tarafından yapılan imar planlarının, idari işlemlerin genel özelliği olan idarece geri alınabilme özelliği taşıması gerekir. Ancak bu genel kaideye rağmen, imar planları tapu siciline tescil edilmekle birlikte genel idari işlem olma özelliklerini kaybeder ve adli bir işlem halini alırlar. Tapu siciline tescil edilerek adli bir işlem halini alan imar planlarında sıradan usul ve yöntemlerle değiştirilme veya düzeltme yapılması söz konusu olamayacaktır.¹³⁶ Tapu sicilinde kayıtlı taşınmazlarla alakalı düzeltmelerin nasıl yapılacağı Medeni Kanununun 1027 . maddesi ve Tapu Sicil Tüzüğü'nün 85. maddesinde yer almıştır. Buna göre maddi yazım hataları dışındaki düzeltmeler; ancak ilgisinin onayı, mahkememe kararı ve imar değişikliği ile mümkün olacaktır.¹³⁷

İmar planlarında değişiklik talebi ÇŞB' dan gelebileceği gibi ilgili belediyelerden ve il özel idarelerinden veya taşınmaz maliki kişilerden de gelebilir.¹³⁸ Aynı şekilde düzenleyici işlemler arasında yer alan ve yürürlüğe girmeleri üzerine gerçek ve tüzel kişilere yönelik hak ve yükümlülükler getiren planlar, belirtilen niteliklerinde dolaylı, kanunlara aykırı oldukları gerekçesi ile yargı yerlerince iptal edilmeleri durumunda da değiştirilirler.¹³⁹

İmar planı yapmaya ve değiştirmeye yetkili makamların, yargısal yollarla zorlanmak sureti ile planlarda değişiklik yapılmasının mümkün olmadığına dair görüşler bulunmakla birlikte¹⁴⁰, bu düşüncenin aksi yönünde güncel bir çok Danıştay kararı bulunmaktadır. Danıştay 6. Dairesi, 2009/8736 Esas ve 2013/2 Sayılı Kararında, bir

¹³⁶ Hüseyin Koçak ve Metin Beyaz, **İmar Uygulamaları**, Yazıt Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s.314

¹³⁷ Koçak ve Beyaz, **a.g.e.** s. 314

¹³⁸ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 184

¹³⁹ Ersoy, **a.g.m.**

¹⁴⁰ Bkz. Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 22.06.1956 tarih ve 1956/97 Esas-1956/111 Karar Sayılı İlâmı (Aktaran Cafer Ergen, İmar Planları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, S. 393

kısım parsellere yönelik olarak 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında değişiklik yapılması, taşınmazlarda parselasyon, kamulaştırılma ya da satın alma yöntemlerinden birinin kullanılması suretiyle kısıtlılığının kaldırılması yolundaki başvurunun reddine dair kararı hukuka aykırı bulmuş, imar planlarında sosyal ve teknik alt yapı alanı olarak ilan edilen taşınmazların uzun yıllar boyunca kamulaştırma yapılmaksızın kısıtlanmasını mülkiyet hakkının ihlali olarak değerlendirmiştir. Danıştay anılan kararında, davacıların taşınmazlarına yönelik olarak 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında değişiklik yapılması, taşınmazlarda parselasyon, kamulaştırılma ya da satın alma yöntemlerinden birinin kullanılması suretiyle kısıtlılığının kaldırılması yolundaki başvuruları üzerine, davacıların öncelikli talebi olan plan değişikliği hakkında, mevzuattaki usul çerçevesinde yetkili organlara iletilmek üzere karar alınması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu da, 2007/2255 Esas ve 2012/801 Sayılı Kararında yeşil alan olarak ilan edilen ancak uzun süre kamulaştırılmayan bir taşınmazda imar plan değişikliği talebinin reddini hukuka aykırı bulmuştur

Kanun ve yönetmeliklerle, kişilere imar plan değişikliği yapılmasını talep etmek sureti ile maliki oldukları taşınmazlar üzerinde tasarruf yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla mevzuata aykırı ve keyfi surette imar plan değişikliği taleplerinin reddi halinde, yargı yoluna başvurmak sureti ile idarenin plan değişikliğine zorlanmasının hukuka ve hakkaniyet uygun olacağını düşünmekteyiz. Kaldı ki Danıştay'ın güncel kararlarının da benzer yönde olduğuna yukarıda değinilmiştir.

Hangi imar planında değişiklik talep edilecekse başvurunun bu planı değiştirmeye yetkili mercie yapılması gerekmektedir. Yetkisi olmayan kurumlara yapılan başvuru ile bir hak kazanılması mümkün değildir. Örneğin, tapu kaydındaki okul alanı şerhinin kaldırılabilmesi için Valiliğe değil mevcut planı değiştirmeye yetkili olan belediyeye başvurulması gerekmektedir.¹⁴¹ Yine bu başvuruların belediyenin yetkili birimlerine yapılması ve plan değişikliğinin belediyenin yetkili birimi tarafından yapılması gerekmektedir. Danıştay 6. Dairesinin 2010/10876 Esas ve 2011/868 Sayılı Kararında da izah edildiği üzere imar planları, belediye meclisi kararı ile onaylanarak yürürlüğe gireceğinden, yetkide paralellik ilkesi gereği, plan değişikliğine ilişkin taleplerin de belediye meclisince görüşülerek karar verilmesi gerekir. Danıştay, imar

¹⁴¹ Cafer Ergen, **İmar Planları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, S. 392-393

plan değişikliği talebinin belediye meclisine sunulmadan, belediye başkanı tarafından reddedilmesinde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığına karar vermiştir.

İdare hukukunun genel ilkelerinden olan yetki ve usulde paralellik ilkesi, imar planı değişiklikleri için de söz konusudur. Ancak bu ilke her şart ve durum altında uygulama alanı bulmaz. Zira İmar Kanununun 9. maddesi ile bazı durumlarda, yerel yönetimler tarafından yapılmış olan imar planlarının bakanlıkça değiştirilebileceği öngörülmektedir.¹⁴²

Kanun ve yönetmeliklere uygun tarzda hazırlanıp kabul edilen nazım ve uygulama imar planı değişiklikleri, imar sınırları içerisinde ise belediye başkanı, imar sınırları dışında ise il genel meclisi başkanının onayı ile kesinleşir. Kesinleşen planlar onay tarihinden itibaren 30 gün süre ile ilgili idarece her kesin görebileceği şekilde askıya çıkarılır ve ilan edilir. 30 günlük ilan süresi içinde plan değişikliğine itiraz ilgili idareye yapılır. İtirazlar ilgili idarenin yetkili kurulunda (belediye meclisi veya il genel meclis) görüşülür ve karara bağlanır. İtirazın sonucu karar tarihinden itibaren 15 günlük süre içinde ilgisine bildirilir.¹⁴³

Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği, il bazlı 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı değişikliği il özel idaresi tarafından, bölge ve havza bazlı 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı değişiklikleri ise bakanlık tarafından yapılacaktır. MPYY' inde çevre düzeni planlarında değişikliğe yapılacak itirazların usulü, Yönetmeliğin 33. maddesinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre ilgili kurum tarafından yapılan plan değişikliği 30 gün süre ile askıya çıkarılacak ve bu 30 günlük süre içerisinde plan değişikliğine yapılacak itirazlar en geç 30 gün içinde değerlendirilip karara bağlanacaktır. Kesinleşen plan değişikliği yeniden ilana çıkarılacaktır.

İlgili valilik ve belediye tarafından yapılan plan değişikliği, değişikliği yapan birim tarafından ve yine bizzat bu birimde askıya çıkarılıp ilan edilecektir. Danıştay 6. Dairesi, 2010/9414 Esas ve 2013/1524 Sayılı Kararında, onaylanan nazım imar planı ve uygulama imar planı değişikliğinin, belediye de askıya çıkarılarak ilan edilmesi gerekirken "İstanbul İli, Küçükçekmece İlçesi, Halkalı, Atakent Mahallesi, 2. Etap Kültür Merkezi Karşısı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı İstanbul Uygulama Daire

¹⁴² Ercüment Akış, **a.g.m.** s.45

¹⁴³ Yıldız, **a.g.e.** s. 136

Başkanlığı Giriş Katında askıya çıkarılarak ilan edilmesini, hukuka aykırı bulmuş ve plan değişikliğine süresinde itiraz edilmediği gerekçesi ile reddedilen kararı bozmuştur. Nazım ve uygulama imar planlarında ilan usulü yukarıda izah edilen şekilde olmasına rağmen, çevre düzeni planlarına ilişkin ilan usulünün mevzuat gereği farklı düzenlendiği unutulmamalıdır.

İmar planlarında değişiklik usulü, plan değişikliği yapmaya yetkili kurumlar başlıkları altında da ayrıca değerlendirilecektir.

2.5.1. Bakanlıkça İmar Planlarında Değişiklik Yapılması

Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve çevre kirliliğinin önlenmesi gibi her tür ve ölçekte mekânsal planları hazırlamak öncelikli olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevlerindedir. Her tür ve ölçekte mekânsal planı yapmaya yetkili olan Bakanlık, hazırlanan planların ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, bu planları değiştirmeye de yetkilidir.

Plan basamağının ilk kademesi olan bölge planlarında değişiklik yapılmasının söz konusu olmayacağı, bölge planlarında değişiklik başlığı altında incelenmiştir. Bakanlığın mekânsal planlardan çevre düzeni planı ile nazım ve uygulama imar planlarında değişiklik yapması iki başlık altında ayrı ayrı incelenecektir.

2.5.1.1. Bakanlığın Çevre Düzeni Planlarında Değişiklik Yapması

Bölge ve havza bazlı çevre düzeni planları, ÇŞB bakanlığı tarafından yaptırıldığı için şekilde ve usulde paralellik ilkesi gereği, bu planların değiştirilmesi noktasında yetkili birim de ÇŞB olmalıdır. Zira Bakanlığın asli görevi her tür ve ölçekte mekânsal plan hazırlamak ve planların ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, kamu yararını önceleyerek var olan planlarda değişiklik yapmaktır.

644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/c. maddesi ile Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak yapılar, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri ile enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin her tür ve ölçekteki çevre düzeni planı değişikliklerini resen yapma, yaptırma ve onaylama hususunda yetkili kılınmıştır.

ÇŞB 644 sayılı KHK'nin 2/h maddesi uyarınca ayrıca mülkiyeti hazineye, kamu kurum ve kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde, kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak, ilgililerince hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içerisinde onaylanmayan her tür ve ölçekteki çevre düzeni planı değişikliklerini, ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yaptırmak ve onaylamak yetkisine de sahiptir.

2.5.1.2. Bakanlığın Nazım ve Uygulama İmar Planlarında Değişiklik Yapması

Şekilde ve usulde paralellik ilkesine ve İmar Kanununun 8. maddesindeki “onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerde aynı usule tabidir” şeklindeki düzenlemeye rağmen, 3194 sayılı İmar Kanunu, bakanlığın yetkisi başlıklı 9. maddesinin ilk fıkrasının da, belediye veya ilgili yerel yönetim birimi tarafından yapılan nazım ve uygulama imar planı da dahil, her tür ve ölçekteki imar planında değişiklik yapma konusunda ÇŞB'nin yetkili olduğu zikredilmiştir.

Bakanlık İmar Kanununun 9. maddesi göre; gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerini, doğal afetler veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planları ve plan değişikliklerini, ayrıca birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarını veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını

veya bir kısmını, yapmaya ve değiştirmeye doğrudan yetkilidir. Bakanlığın yapmaya ve değiştirmeye yetkili olduğu bu planlar, sadece yapımını bizzat değerleştirdiği bølge ve çevre düzeni planları değil, her tür ve ölçekteki mekânsal planlardır.

İmar Kanununun 9. maddesinin ilk fıkrası ile plan yapma ve planlarda değişiklik konusunda doğrudan yetkili kılınan bakanlığın bu yetkisi, aynı maddenin 3. fıkrasında, farklı şekilde düzenlenmiştir. Kanununun 9/3 maddesine göre, bakanlık resmi bina ve tesislerle alakalı olarak, imar planlarında yer ayrılması amacıyla bir değişiklik yapılması gerektiğine inanıyorsa, yapmak istediği işi öncelikli olarak valilik aracılığı ile belediye bildirmelidir. İmar Kanununun ilgili maddesine göre, bakanlığın imar planlarında doğrudan doğruya değişiklik yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bakanlık ancak, belediyenin istenilen değişikliği yapmayacağını beyan etmesi, değişiklik talebine rağmen sessiz kalması veya yapmakta gecikmesi hallerinde meclisi kararı olmaksızın istediği plan yada değişikliği doğrudan yapabilecektir.¹⁴⁴Bu düzenlemeye göre bakanlığın, resmi bina ve tesislerle alakalı olarak imar planlarında doğrudan doğruya değişiklik yapma yetkisi olmamakla birlikte, belediyenin aksi yöndeki iradesine rağmen yapmak istediği değişikliği yürürlüğe sokabilme noktasında yetkisi vardır.¹⁴⁵

Zikredilen madde ile bakanlığa tanınan yetki, sınırsız bir taktir yetkisi olmayıp nedene bağlı bir yetkidir. Bakanlığın imar planlarında değişiklik yapabilmesi kamu hizmetlerinin gerektirdiği resmi bina ve tesisler için yer ayrılmasını istemekle sınırlı bir yetkidir.¹⁴⁶Oysa bir önceki hükümde resmi bina ve tesisleri de kapsayan kamu yapıları için, belediyelere sadece bilgi vermek ve gerektiğinde belediyelerle işbirliğine gitmek kaydı ile imar planlarında değişiklik yapılması konusunda bakanlığa doğrudan bir yetki verilmiştir.

İmar Kanununun aynı maddesinin iki fıkrası arasındaki çelişkiye rağmen, mevzuatla getirilen genel düzenlemeler uyarınca, imar plan değişikliği noktasındaki bakanlık yetkisinin geniş yorumlanması gerektiği kanaatindeyiz. Aksi yöndeki düşüncelere rağmen bakanlık yetkisinin bağımlı bir yetki olmadığını düşünmekteyiz. Zira İmar Kanununun, 9/3. maddesine karşılık, İmar Kanununun 9/1 maddesi ve 644

¹⁴⁴ Bkz. “Bir kamu hizmetinin görölmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği taktirde, Bakanlık valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını resen yapar ve onaylar” şeklindeki İK 9/3 hükmü

¹⁴⁵ Kalabalık, a.g.e. s.185

¹⁴⁶ a.g.e. s.185

Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi birlikte değerlendirildiğinde bakanlık yetkisinin oldukça geniş ve doğrudan kullanılacak bir yetki şeklinde düzenlendiği görülecektir.

ÇŞB, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 2/c. maddesi ile “Bakanlar Kurulunca Yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak yapılar, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri ile enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin, nazım ve uygulama imar planı değişikliklerini resen yapma, yaptırma ve onaylama” hususunda yetkili kılınmıştır.

ÇŞB, 644 sayılı KHK'nin 2/h maddesi uyarınca ayrıca, mülkiyeti kamuya veya gerçek kişilere ait olan taşınmazlar üzerinde, kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak, ilgilileri tarafından hazırlandığı halde yetkili idarece üç ay içerisinde onaylanmayan nazım ve uygulama imar planı değişikliklerini, ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yaptırmak ve onaylamak yetkisine de sahiptir.

Yukarıda zikredilen kanun ve KHK'lerdeki düzenlemeler ile esasında mahalli idarelerin sorumluluğu altında olması gereken ve şehircilik ilkeleri uyarınca da mahalli idarelerce yapılması gereken bir çok imar planı değişikliğinin, ÇŞB tarafından yapılmasına imkan ve olanak tanınmıştır. Özellikle İstanbul gibi metropollerde, imar artışı gibi, aslında sadece belediyelerce yapılması gereken imar plan değişikliklerinin dahi bizzat bakanlıkça yapıldığı kamuoyunda da çok sık tekrarlanan bir gerçek olmuştur.

Danıştay 6.Dairesinin 2007/4056 Esas ve 2009/3367 Sayılı Kararında Danıştay Savcısı; 3194 sayılı Kanununun 8. maddesinde nazım ve uygulama imar planı yapma yetkisinin, Anayasanın 127. maddesi uyarınca halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyelere verildiğini, 3194 sayılı kanunun 9. maddesinde sınırlı bazı hallerde imar planı yapılmasına ilişkin olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığına yetki veren hükümler bulunmaktaysa da merkezi yönetime bırakılan bu yetkilerin, kamu yararı ve ülke geneli ile ilgileri nedeniyle sayılan özellikleri taşıyan somut yerlerle sınırlı makro düzeyde yetkiler olduğunu dile getirerek, merkezi yönetim birimine

verilen imar planı değiştirme yetkisinin Anayasaya aykırı olduğunu beyan etmiş ve Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasının gerekeceği şeklinde mütalaa vermiştir. Ancak Danıştay bu talebi kabul etmemiş ve Bakanlığın plan yapma yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğine karar vermiştir.

2.5.2. Yerel Yönetimlerce Re'sen Değişiklik Yapılması

Yerel yönetim birimleri tarafından yapılabilecek plan türleri, il ölçeğinde il özel idaresi tarafından yapılan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı ile nazım ve uygulama imar planı olduğundan, yerel yönetim birimleri tarafından değiştirilebilecek planlarda yine 1/25.000 ölçekli il çevre planı ile nazım ve uygulama imar planlarıdır. Yerel yönetim birimleri tarafından bölge planı ve bakanlığın yaptığı çevre düzeni planlarında değişiklik yapılması söz konusu olamayacaktır.

İmar Planlarında değişiklik yapılmasının olağan yolu, bu değişikliklerin ilgili yerel yönetim meclislerince yapılmasıdır. İmar Kanunundaki "*Onaylanmış planlardaki değişikliklerde yukarıdaki usullere tabidir*" şeklindeki düzenleme, belediye ve il özel idaresinin ilgili organları tarafından yapılan imar planlarının yine belediye veya il özel idaresinin aynı organı tarafından değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır. şekilde ve usulde paralellik ilkesi gereğince planı yapan organ, aynı usullere göre bunu değiştirme yetkisine de sahiptir.¹⁴⁷ Ancak plan değişikliklerinde şekilde ve usulde paralellik ilkesinin istisnalarının da olduğu unutulmamalıdır. Zira mevzuatla, planı yapan kurumdan farklı bazı kurumlara da imar planlarında değişiklik konusunda yetki verilmiştir.

Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan yerlere ilişkin nazım ve uygulama imar planları il genel meclisi tarafından yapılıp onaylanacağından, o yer ile ilgili nazım ve uygulama imar plan değişikliği de yine il genel meclisi tarafından yapılacaktır.¹⁴⁸ İmar Kanununun mücavir alan sınırları dışında nazım ve uygulama imar planı yapımı ve değişikliği konusunda valiliği yetkili birim olarak zikretmiş olmakla birlikte, yetkili birimin valilik değil, il genel meclisi olduğu kabul edilmelidir. Buna

¹⁴⁷ Kalabalık, a.g.e. s. 185-186

¹⁴⁸ Yıldız, a.g.e. s.131

karşın belediye sınırları içinde kalan bölgelerin nazım ve uygulama imar planları belediye meclisi tarafından yapılacağından, yapılacak nazım ve uygulama imar plan değişikliği de yine belediye meclisi tarafından yapılmalıdır. Büyükşehir olan illerde, mücavir alan ve belediye hizmet alanı sınırı ortadan kaldırılıp, il içerisindeki tüm alanlar belediye hizmet alanı olarak ilan edildiğinden, büyükşehir olan iller için bu düzenlemeler bir anlam ifade etmeyecektir.

İmar kanununda ki emredici hüküm nedeni ile, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki bir yerle alakalı mevcut plan değişikliğinin belediye meclisi tarafından yapılması mümkün olmadığı gibi, belediye sınırları içinde kalan bir bölgeye ilişkin mevcut planın, valilik tarafından değiştirilmesi de söz konusu olmayacaktır. Ha keza belediyeyi temsilen belediye başkanının veya il özel idaresini temsilen valinin plan değişikliği yapması da söz konusu olmayacaktır. Şekilde ve usulde paralellik bunu gerektirmektedir. Danıştay da bir kararında, imar planın değişikliğine ilişkin belediye meclisi kararının ancak, bir başka meclis kararı ile değiştirilebileceğini hükme bağlamış, Belediye Başkanının plan değiştirme yetkisi olmadığına hükmetmiştir¹⁴⁹.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesi uyarınca, büyükşehir olan illerde, nazım imar planları doğrudan büyükşehir belediyesi tarafından yapılacağından, nazım imar plan değişikliği de yine büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. Ancak ilçe belediyesinin yetkisine giren uygulama imar planı yapma ve bu planda yapılacak değişiklik konusunda onay mercii, yine büyükşehir belediyesi olacaktır. Kanuna göre; “ Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak” yetkileri büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Nazım ve uygulama imar planları dışında yerel yönetim birimleri tarafından yapıp değiştirilecek bir diğer mekânsal plan, il özel idaresi tarafından yapılan il bazlı 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planıdır. Usulde ve şekilde paralellik ilkesi gereği il özel

¹⁴⁹ Danıştay 6.D.05.05.1994 tarih ve 1993/2170 Esas-1994/1851 Karar sayılı ilamı. ^Aktaran Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 186

idaresinin plan yapmaya yetkili birimi olan il genel meclisi, yaptığı bu planı değiştirmeye de yetkilidir.

Yukarıda zikredilen birimler tarafından kanun ve yönetmeliklere uygun tarzda hazırlanıp kabul edilen plan değişiklikleri, imar sınırları içerisinde ise belediye başkanı, imar sınırları dışında ise il genel meclisi başkanının onayı ile kesinleşir. Kesinleşen planlar onay tarihinden itibaren 30 gün süre ile ilgili idarece herkesin görebileceği şekilde askıya çıkarılır ve ilan edilir. 30 günlük ilan süresi içinde plan değişikliğine itiraz ilgili idareye yapılır. İtirazlar ilgili idarenin yetkili kurulunda (belediye meclisi veya il genel meclis) görüşülür ve karara bağlanır. İtirazın sonucu karar tarihinden itibaren 15 günlük süre içinde ilgisine bildirilir.¹⁵⁰

İmar planlarının yapılması ve zorunluluk hallerinde bu planların değiştirilmesi konusunda, yerel yönetim birimlerine yetki verilmiş olması bir takım gerekçelerden ötürü bazı yazarlar tarafından eleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin imar planı yapması ve değiştirmesinin eleştiri konusu yapılmasının nedeni şu şekilde izah edilmektedir:

*“Kent planlaması; işlevi gereği ancak kısmen yerelleştirilebilir bir yetki olarak kabul edilmelidir. Çünkü ülke coğrafyasının bir bölgesinde ne kadar nüfusun yaşayacağını belirleme “mahalli müşterek hizmet” olmaktan çok, merkezi idarenin kullanması gereken bir yetkidir. Buna rağmen Türkiye’de kent planlaması konusunda merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir denge oluşturulmadan, belediyelerin kapasiteleri göz önünde bulundurulmadan bu yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir. Bunun sonucunda kamu yararını gözetmeyen, kıyıları, doğal, kültürel ve tarihi sit alanlarını, yeşil alanları tahrip edecek şekilde, kişisel çıkarların ön planda olduğu planlama süreci başlamıştır”.*¹⁵¹

Ancak yukarıdaki eleştiriye rağmen, uygulamaya doğrudan yön vermeleri nedeni ile özellikle nazım ve uygulama imar plan yapımı ve değişikliklerinin bakanlıktan ziyade yerel idareler tarafından yapılmasının daha doğru olacağı kanaatindeyiz. Kentin geleceği için hazırlanan planların hangi amaca yöneleceği, neyi nasıl tasarladığı merkezi idare bürokratlarından ziyade, bilimsel ve teknik konulara ilişkin görüşler alınmak suret

¹⁵⁰ Yıldız, a.g.e. s. 136

¹⁵¹ Kasım Turgut, a.g.m. s.381-382

ile o kentte yaşayan halkın veya halkın o kenti yönetmesi için özel olarak yetki verdiği mahalli idare birimlerinin görev ve sorumluluk alanına girmelidir. Mahalli idare birimleri tarafından yapılan plan değişikliklerinin denetimi, merkezi yönetim birimlerine oranla daha kolay olacak, halkın yapılan plan değişikliklerine erişimi daha kolay olacağından sürecin şeffaflığı da zedelenmeyecektir.

2.5.3. Özel Hukuk Gerçek ve Tüzel Kişilerince Planlarda Değişiklik Yapılmasının İstenmesi

Bakanlık ve yerel yönetim birimleri gibi mülkiyet sahibi gerçek ve tüzel kişilerde, maliki oldukları taşınmazlarla alakalı olarak plan değişikliği talebinde bulunabilmelidir. MPYY’ de, kişilerin maliki buldukları taşınmazlarla alakalı olarak plan değişikliği talebinde bulunabilecekleri hususunda açık bir düzenleme taşımaktadır. Ancak yönetmelik plan değişikliği talebini, kendi taşınmazlarına münhasır olmak şartı ile mülkiyet sahibi kişilere tanımıştır. Gerçek ve tüzel kişiler mülkiyeti kamuya veya hazineye ait bir taşınmaz veya başka kişilere ait taşınmazlarla ilgili plan değişikliği talebinde bulunamayacak, örneğin kendi mahallerinde bulunup atıl vaziyette bulunan bir taşınmazın plan değişikliği sureti ile okul, hastane veya park alanına dönüştürülmesini isteyemeyeceklerdir.

MPYY’nin 31. maddesi planın kapsadığı alanın malik veya maliklerinin imar planı yapılması teklifinde bulunabileceğini hükme bağlamış, 33. maddesinin son fıkrası ise onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerin de aynı usule tabi olduğunu belirtmiştir. Haddi zatında böyle bir hüküm bulunmasa bile sağlıklı ve düzenli bir şehirde yaşama hakkı bulunan her gerçek ve tüzel kişinin ilgili idareleri imar planı değişikliğine sevk etmesi, ilgili idareye bu yönlü bir başvuru yapması da gereklidir.¹⁵²

Özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri; hangi imar planında değişiklik talep edecekse başvuruyu bu planı değiştirmeye yetkili merciye yapmalıdır. Bu hususlarda yetkisi olmayan kurumlara yapılan başvuru ile bir hak kazanılması mümkün değildir. Örneğin tapu kaydındaki okul alanı şerhinin kaldırılabilmesi için mevcut planı değiştirmeye yetkili olan belediyeye başvurulması gerekmektedir. Danıştay, yetkili

¹⁵² Kalabalık, a.g.e. s. 186

olmayan valiliğe yapılan başvurunun cevap verilmemek sureti ile reddi yolundaki işlemde mevzuata aykırılık olmadığına karar vermiştir.¹⁵³

Özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri, maliki buldukları taşınmaz üzerinde yatırım yapmak amacıyla plan değişikliği yapılmasını ilgili belediye veya valilikten isteyebilecekleri gibi, ilgili birimin plan değişikliği talebini üç ay içerisinde onaylamaması halinde ÇŞB'na da bu amaçla müracaat edebileceklerdir. Yerel yönetim birimlerinin farklı siyasi ve sosyal nedenlerle yatırım yapılmasını engellemesi veya zorlaştırmasını engellemek amacıyla, kişilere 644 sayılı KHK'nin 2/h maddesi ile bakanlığa başvuru yapma hakkı tanınmıştır.

MPYY, 31 ve 33 maddelerdeki düzenlemeler ile plan değişikliği talep edilen alandaki mülkiyet sahiplerinin en az %80'ninin müracaatı gerektiğini belirtmiş, buna karşın 644 sayılı KHK'nin 2/h hükmü bu anlamda bir sınırlama getirmemiştir. Bu anlamda ilgili yerel yönetim birimlerine yapılan plan değişikliği taleplerinde, bölgedeki mülkiyet sahiplerinin %80'ninin onayı alınmadığı gerekçesi ile değişiklik talebinin 3 ay içerisinde onaylanmaması veya reddedilmesi hallerinde de bakanlığa müracaat edilemeyeceği hususu çözüm bulunması gereken bir sorundur. Bu sorun ile ilgili olarak mahkemelere intikal etmiş güncel bir başvuru olmadığı için sorunun uygulamada nasıl çözüldüğüne dair elimizde bir veri bulunmamaktadır.

2.6. Plan Değişikliğine İlişkin İlkeler

Değişiklik önerilerinin daha çok belediyelerden gelmesi, hatta henüz onaylanmamış planlar üzerinde bile değişiklik yapılmasını istenmesi karşında ÇŞB, değişiklik taleplerini sınırlandırmak amacıyla bazı ölçütler koymuştur.¹⁵⁴ Zaten imar planlarının hatta başlı başına plan olgusunun doğası da planların herhangi bir kıstas olmaksızın olur olmaz değiştirilmemesini zorunlu kılmaktadır. Olur olmaz değiştirilebilen herhangi bir plan, plan olma vasfını yitirebilecektir.

İmar plan değişikliklerinde göz önünde bulundurulması gereken en önemli ilke, imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan

¹⁵³ Ergen, a.g.e. s. 392-393

¹⁵⁴ Kalabalık, a.g.e. s. 187

değişikliğine izin ve imkan verilmemiş olmasıdır. Zira MPYY'nin İmar Plan Değişiklikleri başlıklı 26. maddesinin 2. Fıkrasında da izah edildiği üzere; aslolan imar planları ile sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesidir. Her planın öncelikli amacı insanlara standardı daha yüksek bir yaşam sağlayacak sosyal ve teknik altyapı hizmetlerini artırmaktır. Bu meyanda bırakın sosyal ve teknik altyapı alanlarını artırmak, var olan sosyal ve teknik altyapı alanlarını dahi azaltan imar plan değişiklikleri hukuka ve planlama ilkelerine aykırı olacaktır.

İmar planlarında değişiklik yapılırken, göz önünde bulundurulması gereken ilkeler aşağıda maddeler halinde izaha çalışılacaktır.

2.6.1. Gerekçe İlkesine Uyulması

İmar planı değişikliklerinin hukuka uygunluğunu ortaya koyan en önemli kıstaslardan birisi, hangi gerekçe ile imar planı değişikliğine gidildiği ve imar planı değişikliğine gidilmesine gerek olup olmadığıdır.¹⁵⁵ Değişiklik gerekçesinin teknik ve nesnel verilerle ortaya konulmamış olması, değişikliğin kamu yararı amacıyla değil, taşınmaz sahiplerinin özel çıkarlarına hizmet etmek amacıyla yapıldığı sonucunu ortaya çıkaracaktır.

İmar planlarının kamu yararına hizmet etmek amacıyla yapıldığı bilinen bir gerçektir. İmar plan değişiklikleri ile de neticede bir imar planı yapıldığından bu değişikliklerinde kamu yararı gereklerine uygun olması gerekecektir.¹⁵⁶

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 1996/465 Esas ve 1998/159 Sayılı Kararında da izah edildiği üzere; imar planlarında sonradan değişiklik yapılabilmesi, kamu yararına dayanan kesin ve zorunlu nedenlerin varlığı halinde mümkün olacaktır. Belli parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak nitelikte değişiklikler yapılması idare hukuku ilkelerine, imar mevzuatına ve şehircilik ilkelerine aykırıdır.

¹⁵⁵ Kalabalık a.g.e. s.187

¹⁵⁶ Yaşar, a.g.e. s.169

MPYY'nin 26/1 maddesi de imar planı değişikliğine ancak bilimsel ve nesnel gerekçelerle gidileceğini zikretmiştir. MPYY'nin ilgili hükmü şu şekildedir; İmar plan değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayandırılarak yapılır. Mevzuat ve Danıştay kararlarına rağmen, uygulamada çoğu zaman özel olarak belli parsel sahiplerine çıkar sağlamak amacıyla imar planı değişiklikleri yapıldığı bilinmektedir.¹⁵⁷

2.6.2. Değişikliğin Şehircilik İlkelerine, Planlama Esaslarına ve Kamu Yararına Uygun Olması

Mevzuatımız şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına belli bir başlık altında yer vermemiş, bu ilke ve esasların neler olduğu özel olarak düzenlenmemiştir. Diğer taraftan şehircilik ilkeleri ve planlama esasları şeklinde özel bir ayırım da yapılmamıştır. Mevzuatta ve başvuru kaynaklarında şehircilik ilkeleri ve planlama esasları şeklinde bir ayırım ve belli bir tasnif yapılmamış olmasına rağmen, bazı yerlerde ilke, bazı yerlerde ise esas başlıkları altında tanımlanan planlama esaslarının geniş anlamda yorumlanması gerekmektedir. Danıştay da kararlarında planlama esaslarının ve şehircilik ilkelerinin neler olduğunu genellikle somut uyuşmazlığa göre belirlemiş, bu konuda bir sınırlama ve tasnif yapmamıştır. Planlama esasları MPYY'nin 6, 7, 19 ve 20. maddelerinde düzenlenmiştir.

Mevzuatta belirli ve sınırlı sayıda bir tasnif yapılmamış olmakla birlikte, alt yapı ve resmi kurum alanları ile ilgili düzenlemeler ve artan nüfus yoğunluğu karşısında uygulanacak kurallar, şehircilik ilkelerine örnek gösterilebilir. Planlama esaslarından anlaşılması gereken ise, planlar arası kademeli birliktelik ilkesidir. Her plan, planlar arası hiyerarşi ilkesi uyarınca yürürlükte bulunan üst ölçekteki plan kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorundadır.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Kalabalık, a.g.e. s.187

¹⁵⁸ Kalabalık, a.g.e. s.188

Planların kamu yararı amacıyla yapılması, pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütün oluşturması, diğer kademedeki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilememesi, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin koruma ve kullanma dengesinin sağlanması, yapıların ve çevrenin kalitesinin artırılması, planlarda afet, jeolojik ve doğal verilerin esas alınması gibi MPYY'nin 6. ve 7. maddesinde sayılan esaslar, planlama esasları ve aynı zamanda şehircilik ilkeleridir.

Bazı şehircilik ilkeleri ve planlama esasları ise MPYY'nin 19 ve 20 maddelerinde şu şekilde sıralanmıştır: “Planların üst ölçekli planlara uygun olarak hazırlanması, planlarda tarihi, kültürel ve doğal alanların korunması, afet risklerinin ve çevre kirliliğinin azaltılması, imar planlarının yeterliliğe haiz müellifler tarafından gerekli teknik veriler esas alınarak hazırlanması, imar planlarının planlama alanına ilişkin inceleme, araştırma ve etüt çalışmalarından elde edilen senteze dayalı olarak hazırlanması, imar planlarında sağlık koruma bantlarının oluşturulması, jeolojik ve jeoteknik verilere dayalı olarak hazırlanması, imar planlarında araç trafiğinin azaltılması, toplu taşıma ve yaya öncelikli bir ulaşım sisteminin esas alınması”

Değişikliğin yukarıda sayılan ilke ve esaslara aykırı olmaması bilakis bu ilke ve esaslara hizmet etmesi gerekmektedir. Zira imar planları gibi imar plan değişiklikleri de yukarıda sayılan ilke ve esasları gerçekleştirmek bu ilke ve esaslara hizmet etmek amacıyla yapılmalıdır.

İmar değişikliklerinin şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olması yanında kamu yararına da uygun olması gerekmektedir. Danıştay plan değişikliklerine ilişkin davaların bir çoğunda başka gerekçeler yanında özel olarak en çok kamu yararına vurgu yapmaktadır.¹⁵⁹ Kamu yararı, tüm idari işlemlerde var olması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksadı), işlemin kamu yararı amacıyla yapılmasıdır.

Hazırlanan imar planlarında, çeşitli kullanışlara ayrılan taşınmazların maliklerinin görüşleri veya rızaları alınmamaktadır. Toplum yararına olan idari işlem ve eylemlerin, özel hukuk işlemleri gibi tarafların özgür irade açıklamaları ile teşekkülü gereği yoktur. Ancak kişi haklarının bu denli sınırlanması, idarenin gücünün artması, dengeleyici karşı mekanizmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının

¹⁵⁹ Yaşar, a.g.e. s. 171

yargısal denetiminde kamu yararına uygunluk keyfiyeti, mahkemelerin irdelediği önemli bir öge olmaktadır.

Tüm idari işlemlerde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de, yapılan işlemin herhangi bir kişinin çıkarını gözetmek amacıyla yapılmaması gerekmektedir. Buna karşın yapılan değişikliğin kişisel çıkarları olumsuz yönde etkilemesi o kişileri yargı önünde haklı kılmaz. Bu sava ek olarak, idarece yapılan işlemin kamu yararına olmadığına da kanıtlanması gerekmektedir. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamu yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır.¹⁶⁰

Danıştay 6.Dairesinin 2007/4056 Esas ve 2009/3367 Sayılı Kararında da zikredildiği üzere, özellikle nazım ve uygulama imar planlarındaki inşaat yoğunlukları, plan değişikliği sureti ile yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilebilecek ancak “Yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetiminde, planlanan alanın özel niteliklerinin yanı sıra, plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak, planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkileri kapsamlı bir biçimde ele alınarak, plan değişikliğinde kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığı” özel olarak araştırılacaktır. Danıştay anılan kararlarında kamu yararı kavramını, salt planlanan bölge ile sınırlamamış, planlanan yörenin tamamının göz önüne alınması sureti ile kamu yararı olup olmadığının araştırılması gerektiğine vurgu yapmıştır.

Belediye imar yönetmeliklerinde yer alan ve bazı Danıştay kararlarında da tartışılan “Üstün kamu yararı” kavramı, kamu yararı kavramı ile karıştırılmamalıdır. Danıştay 6. Dairesinin 2013/1015 Esas ve 2014/2428 Sayılı Kararına da konu edildiği üzere, belediyeler imar yönetmeliklerinde kamu hizmeti için kullanılan resmi binalarla, ibadet yerleri, özel eğitim, özel sağlık tesisleri, sinema, tiyatro, opera, müze, kütüphane, konferans salonu gibi kültürel binalar ve gazino, düğün salonu gibi eğlence yapıları, otel, özel yurt, işhanı, büro, çarşı gibi ticari yapılar, spor tesisleri, genel otopark ve buna benzer umuma ait binalara ilişkin olarak, şehircilik ve planlama esaslarına uyulmak kaydı ile bölge kat nizamı dışında, yapı düzeni ve yükseklik uygulanarak ayrıcalık tanıyabilmektedir. Danıştay zikredilen kararında; “Özel Sağlık Alanı” olarak tanımlanan bir parsel üzerinde inşa edilecek yapılardaki yapılaşma koşullarının, konut yapılarıyla

¹⁶⁰ Ersoy, **a.g.m.**

aynı kriterlerin esas alınması suretiyle değerlendirilmeyeceğinin bu durumun sağlık hizmetlerinin sunumunu sınırlayacağını ve anılan hizmetin üstün kamu yararı taşıdığı öngörüsüne aykırı düşeceğini dile getirmektedir.

2.6.3. Plan Bütünlüğünün Bozulmaması

MPYY 6/2. Maddesinde mekânsal planların plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı, her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorunda olduğu belirtilmiştir. MPYY 11/1. maddesinde ise imar planlarının planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak yapılması veya değiştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Söz konusu hükümler mekânsal planların bütünsellik arz ettiğini ve plan olgusunun bütünsel bir bakış açısı ile değerlendirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir.¹⁶¹

Yukarıdaki değerlendirmeler imar planlarında yapılacak herhangi bir değişikliğin, imar planlarının zikredilen bütünlüğüne aykırı olmamasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenlerden ötürü MPYY 26/1. maddesi de imar plan değişikliğinin imar planlarının bütünlüğüne, sürekliliğine ve sosyal ve teknik altyapı dengesine uygun olmasını zorunlu kılmaktadır. Plan değişikliklerinde plan bütünlüğünün korunması gerekecek, ayrıca parçacı yaklaşımlarla, belli bir taşınmazın bir kısmını esas alan veya belli bir alandaki özel bir taşınmaza ilişkin plan değişiklikleri de yapılamayacaktır.¹⁶²

Diğer taraftan bu değişiklikler yapılırken, Danıştay'ında belirttiği gibi, sadece plan değişikliği yapılan alanın değil, plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak, planlan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir şekilde ele alınarak kamu yararının bulunup bulunmadığının araştırılması gerekir. Özetle, plan ile ilgili değişiklikler planın ana çevresini, özellik ve bütünlüğünü bozmayacak nitelikte olmalıdır. Danıştay 6. Dairesi 2007/8058 Esas ve 2009/12254 Sayılı Kararında "Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu

¹⁶¹ Kalabalık, a.g.e. s.189

¹⁶² Ergen, a.g.e. s.542

kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacaktır. Bu irdelenmeden sonra sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir” şeklindedir.

Yürürlükten kaldırılan, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara İlişkin Yönetmeliğin 24. maddesinde "Nazım plan ana kararlarını bozucu fonksiyonel değişiklikler plan değişikliği yolu ile yapılamaz" hükmü yer almaktadır. MPYY’nde benzer bir hüküm olmamakla birlikte, nazım plan ana kararlarında değişiklik yaratacak uygulama imar plan değişikliğinin yapılmaması, gereklilik halinde yeni bir imar planı yapılması¹⁶³ veya plan bütünlüğünün korunabilmesi açısından fonksiyonel değişikliklerin genel olarak revizyon imar planı yöntemiyle yapılması gerekmektedir.

2.6.4. Plan Değişikliği İle Kazanılmış Haklara Saygı Gösterilmesi

İdare hukukun en temel kurallarından olan kazanılmış hakların korunması, imar planları söz konusu olduğunda, imar planlarının doğası gereği her şart ve durum karşısında uygulama alanı bulamayacaktır. İmar planlarının iptali veya değiştirilmesi, planın yürürlükte olduğu süre zarfında taşınmaz maliklerinin bu plana uygun tarzda başladıkları veya bitirdikleri bir çok imar ve inşa faaliyetinin etkilenmesine yol açacaktır. Bu tür durumlarda iyi niyetli olarak yürürlükte bulunan imar planına uygun davranan kişilerin bu davranışlarının korunması gerekse bile yukarıda da zikredildiği üzere imar hukukun kendine has özelliklerinden ötürü kazanılmış hakların korunması ilkesi sanıldığı gibi geniş bir tarzda yorumlanamayacak¹⁶⁴, alınmış inşaat ruhsatının iptali veya başlanılmış bir inşaatın durdurulması gerekebilecektir.

İdare hukukunun en temel ilkelerinden olan kazanılmış haklar ve hukuka güven ilkelerinin zedelenmemesi, diğer taraftan plan bütünlüğünün ve sürekliliğinin korunması

¹⁶³ Ergen, a.g.e. s. 541

¹⁶⁴ Yaşar, a.g.e. s.173

adına aynı alanda bir birinden farklı tarzda yapılaşmaya imkan verilmemesi adına plan değişikliği yapılırken var olan hukuki ve fiili durum mümkün merteye göz önüne alınmalıdır. İmar mevzuatına, imar planlarına ve ilgili yönetmeliklere, alınmış izin ve ruhsatlara göre inşa edilmiş binaların, plan değişikliği ile imar planlarına aykırı hale gelmemesine dikkat edilmelidir.¹⁶⁵

Plan değişikliğinin ilke ve esaslarının anlatıldığı MPYY 26. maddesinde yer almamakla birlikte, plan değişikliği yapılırken kazanılmış haklara saygı gösterilmesi gerekecektir. Hukukun ve planlamanın varlık nedeni, kaos ve karmaşayı engellemektir. İmar planı değişikliği yapılırken kazanılmış hakların göz ardı edilmesi, kaos ve karmaşayı hizmet edecek, idareye gereksiz iş yükü, mahkemelere çözümü gerekecek ihtilaflar ve bireylere ise gereksiz ek mali yükler yükleyecektir. Kazanılmış haklar konusu çalışmanın 3 bölümünde özel olarak ayrıca değerlendirilecektir.

2.6.5. Plan Değişikliklerinin Yeterliliğe Sahip Personel Tarafından Yapılması

MPYY'nin çevre düzeni planlarında değişikliğe dair 20. maddesi ile nazım ve uygulama imar planlarında değişikliğe dair 26. maddelerinde, plan değişikliklerinde plan müellifinin görüşünün alınması zorunluluk olarak zikredilmemiştir. MPYY'nin, çevre düzeni planları ile nazım ve uygulama imar planlarına ilişkin değişiklikleri düzenleyen maddelerinde plan müellifinin görüşü ile ilgili hüküm bulunmamakla birlikte, MPYY'nin nazım ve uygulama imar planlarının yapımının anlatıldığı 21. maddesinin 4. Fıkrasında imar planlarının yeterliliği haiz müellifler tarafından hazırlanması zorunluluk olarak zikredilmiş, yine çevre düzeni planı ve imar planlarının onayı, ilanı ve kesinleşmesi başlıklı 31. maddesinin 3. Fıkrasında “müellif tarafından yapılmayan ve onaylanmayan planlar idarelerin karar merciine sunulamaz” şeklinde hükme yer verilmiştir.

MPYY'nin plan değişikliğine dair ilgili maddelerinde ve 3194 sayılı İmar Kanununun plan yapımına dair 8. maddesinde ve plan değişikliklerine dair 8. maddenin

¹⁶⁵ Kalabalık, a.g.e. s. 189

ilgili cümlesinde plan değişikliklerinde müellif görüşünün alınması gereklilik olarak ifade edilmemiş olmakla birlikte, MPYY'nin plan yapımına dair maddelerinde plan müellifinin görüşünün alınması gerektiğine dair hüküm ve 3194 sayılı kanunun 8. maddesinde ki "onaylanmış planlarda değişiklikler de yukarıdaki hükümlere tabidir" şeklindeki hükmün geniş yorumlanması sureti ile plan değişikliklerinde de yeterliliğe sahip plan müellifi görüşünün alınması gerekeceği kabul edilmelidir.

İmar planları, bilimsel yönü ağır basan teknik belgeler olup, planların plan yapımı konusunda özel eğitim almamış, yeterliliği olmayan sıradan memur, bürokrat veya mühendisler tarafından yapılması mümkün olmadığı gibi, değişikliklerinde bu tarz kişiler tarafından yapılması mümkün değildir. Kaldı ki MPYY'inde zikredilen, plan ana kararlarının, plan sürekliliği ve bütünlüğünün, sosyal ve teknik alt yapı dengesinin bozulup bozulmadığına ilişkin değerlendirme yapılması sıradan memur, mühendis ve bürokratların karar verebileceği bir konu değildir.

Plan Yapımını Yükümlenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkındaki Yönetmeliğin plan yapacak müellifte aranacak yeterlilikler başlıklı 5. Maddesinde, plan yapım alanı ve geleceğe ait nüfus projeksiyonuna göre 6 ayrı kategoriye gidilmiş, A, B, C, D, E ve F olmak üzere plan müellifleri 6 gruba ayrılmıştır. Yönetmelikte plan yapım alanı 10.001 hektar ve daha fazla olan ve geleceğe ait nüfus projeksiyonu 1.000.001 ve üzeri olan yerleşme alanları A Grubu, plan yapım alanı 25-300 hektar arası olan ve geleceğe ilişkin nüfus projeksiyonu 10.000 ve daha az olan alanlar ise F Grubu olarak sayılmıştır. Yönetmeliğin 8. maddesinde yukarıda sayılan gruptaki işleri yapabilecek plan müellifleri yine aynı şekilde 6 grup halinde gruplandırılmış ve 11. maddesinde idarelerin hangi işleri hangi gruptaki müelliflere yaptıracağı belirtilmiştir. Plan yapımı gibi plan değişikliğinin de nüfus ve planlama alanı göz önüne alınarak yönetmelikte yeterliliği ayrıntıları ile tanımlanan ilgili müellifçe yapılması gerekecektir.

Yeterlilik belgesine sahip müellifçe hazırlanmış bir imar planı değişikliği teklifi olmaksızın, belediye meclisi veya bir başkası tarafından plan değişikliği yerine geçecek şekilde karar alınması, plan değişikliğinin iptali nedeni sayılmaktadır.¹⁶⁶ Danıştay 6. Dairesinin 2007/2496 Esas ve 2009/949 Sayılı Kararı gibi incelenen bir çok kararda da plan müellifi görüşünün alınması gerektiği zikredilmiştir. Anılan kararda Plan Yapımına

¹⁶⁶ Kalabalık, a.g.e. s. 190

Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin imar planı değişikliklerinde uyulması gereken esaslar başlıklı 27. maddesinde "Plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması şarttır" şeklinde bir hüküm bulunduğu ve dava konusu plan değişikliği teklifinde plan müellifinin görüşünün bulunmadığı, imar planını hazırlamak ve onaylamak yetkisi ve görevi belediyelere ait olduğundan, plan yapımına ilişkin bütün aşamaların ilgili belediyelerce yerine getirilmesi, bu bağlamda plan değişikliği için gerekli olan müellif görüşünün de belediyesince temin edilmesi gerekeceğine vurgu yapılmıştır.

Bu aşamada plan değişikliğinin yeterliliğe haiz herhangi bir planıcı tarafından mı yoksa bizzat planı yapan planıcı tarafından mı hazırlanacağı da cevaplanması gereken bir sorundur. Kanaatimizce plan değişikliğinin, yeterliliği olan herhangi bir planıcı tarafından değil de, bizzat planı yapan planıcı tarafından yapılması daha uygun olacaktır. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2001/380 Esas ve 2004/552 Sayılı Eski bir kararında, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun 2. maddesinde her nevi planın fikir ve sanat eseri sayıldığı, 16. maddesinde ise eser sahibinin izni olmadıkça eserde değiştirmeler yapılamayacağı, bu hükümler uyarınca mimari planların da teknik ve bilimsel fikir eseri olarak korunduğu ve eser sahibinin izni ve muvafakati olmadan planda değişiklik yapılamayacağına dair mahkeme kararı, planların kabul ve onaydan sonra ilanla kamu malı olması nedeni ile müellifin eseri olarak kabul edilemeyeceği gerekçesi ile temyiz edilmiş ancak karar onanmıştır.¹⁶⁷ Danıştay'ın aksi yönde güncel bir çok kararı olduğu gibi, 6.Dairenin 2003/5595 Esas ve 2003/4221 Sayılı Kararında olduğu gibi, planı yapan yapımcının planda değişiklik yapılmasına dair işlemin iptali istemiyle dava açma ehliyeti olduğuna dair kararları da bulunmaktadır.

Mevzuat ve Danıştay kararlarındaki düzensizliğe ve plan değişikliğinde görüşü alınması gereken planıcının herhangi bir planıcı mı yoksa bizzat planı yapan planıcı mı olduğu konusundaki karışıklığa rağmen en azından planı yapan müellifin yapılan plan değişikliğini dava konusu etmesinde hukuki yararı olduğu ve planıcının dava açma ehliyeti bulunduğu kabul edilmelidir. Hatta yasal düzenleme yapılarak imar plan değişikliğinin planı yapan müellife tebliğ edilmesi sağlanmalı ve planıcının isterse plan değişikliği hakkında dava açmasının önü açılmalıdır.

¹⁶⁷ Aktaran, Ergen, **a.g.e.** s. 293

2.6.6. Plan Değişikliğinin Zorunlu Olması

Uzun yıllar geçerli olmak üzere hazırlanan planların, herhangi bir neden olmaksızın değiştirilmesi mümkün olmadığından, plan değişikliğinin gerekliliği gibi plan değişikliğinin zorunlu olup olmadığı da özel olarak incelenmelidir. Plan değişikliklerini gerektiren zorunluluklar, değişiklikten önce yapılacak ciddi bir inceleme ve çalışma ile ortaya konulmalıdır.¹⁶⁸

Çevre düzeni planlarında değişikliğin ön koşulu, planın ihtiyaçlara cevap vermemesi, teknik ve sosyal donatılara ilişkin nazım ve uygulama imar planlarında değişikliğin ön koşulu ise zorunluluktur. Bu husus MPYY'nin 26. maddesinin 3.fıkrasında da açıkça zikredilmiş ve imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılmaz, hükmü getirilmiştir. MPYY'nin ilgili maddesindeki düzenleme, zorunluluğun sadece sosyal ve teknik altyapı alanlarına ilişkin plan değişikliğine münhasır olduğu şeklinde bir anlam taşısa bile, zorunluluk geniş olarak yorumlanmalı, her türlü plan değişikliğinde zorunluluk olup olmadığı özel olarak irdelenmelidir.

Danıştay 6. Dairesinin 2007/4056 Esas ve 2009/3367 Karar sayılı ilamında da görüldüğü üzere Danıştay da zorunluluğu geniş anlamda yorumlamakta, sırf teknik ve sosyal alt yapı alanlarına ilişkin plan değişikliklerinde değil, emsal ve yoğunluk artırımına dair plan değişikliklerinde de, kamu yararı ve gereklilik kadar, zorunluluğu da özel olarak tartışmaktadır. Danıştay anılan kararında; Boğaziçi Kanunu kapsamında kalan bir taşınmaz üzerinde taban alanı kat sayısı %15 ve 5 katı geçmemek şartı ile konut yapılabilecek bir alanda, 1/5000'lik nazım imar planı değişikliği ile inşaat emsalinin 2.80 olarak tespit edilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığına hükmetmiştir. Danıştay anılan kararında imar planlarının zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilebileceğini, ancak yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal

¹⁶⁸ Kalabalık, a.g.e. s. 190

denetiminin bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacağına hükmetmiştir.

İmar planı değişikliği tekliflerinde yer alan hususların hiçbir inceleme ve çalışma yapılmadan kabul edilmesi, plan değişikliğini gerektiren zorunluluklar ortaya konulmadan plan değişikliğine gidilmesi, planlama ilkelerine ve hukuka aykırı olacaktır. Çevredeki nüfus, yoğunluk, donatı dengeleri ve gereksinim irdelenmeli, kamu yararı ile birlikte teknik zorunluluk bulunması halinde plan değişikliğine gidilmelidir. Danıştay 6. Dairesi 1992/1344 Esas ve 1993/1631 Sayılı Kararında kreş alanının cami alanına dönüştürülmesine dair plan değişikliğinde, bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin ortaya konulmamış olmasını plan değişikliğinin iptali nedeni saymıştır.

MPYY'nin 26/3 maddesinde İmar Planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunluluk olmadıkça yapılamayacağı hükme bağlanmış olmasına rağmen madde metninde hangi durumların plan değişikliğini zorunlu kıldığı açıklanmamıştır. Doğal afetler, sosyal ve teknik altyapı alanının ortadan kaldırılmasını, teknolojideki ilerlemeler, altyapıya tahsis edilen alanın küçültülmesini, nüfus yoğunluğunun azaltılması ise sosyal ve teknik altyapı alanının küçültülmesini zorunlu kılabilir.¹⁶⁹

2.6.7. Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler

İnsanların sağlığını korumak, toplumun ekonomik ve tarımsal gereksinimlerini karşılamak, ikamet, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurup huzurlu bir yaşam tesis etmek amacıyla hazırlanan imar planlarında aslanan sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesini sağlamaktır.¹⁷⁰ Bu durum MPYY'nin 26. maddesinin 2. fıkrasında da özel olarak dile getirilmiştir. Dolayısıyla, mümkün oldukça imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılmaması, bu alanların küçültülmemesi hatta yerlerinin değiştirilmemesi gerekir.

¹⁶⁹ Kalabalık, a.g.e. s.190

¹⁷⁰ Keleş ve Mengi, a.g.e. s. 54

Bu amaçla MPYY'ne özel bir hüküm konulmuştur. Yönetmeliğin 26. maddesinin 3. fıkrası uyarınca imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi, veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılamaz. Zorunlu hallerde böyle bir değişikliğin yapılması, ancak ilgili yatırımcı bakanlık ve kuruluşun görüşünün alınması, değişikliğin teknik zorunluluğa dayanması, eşdeğer alan ayrılması, plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması, ibadet yerlerine ilişkin değişikliklerde mülki idare amirinin izninin alınması hallerinde mümkün olacaktır.¹⁷¹

Yönetmelikte zikredilen sosyal ve teknik altyapı alanları; eğitim, sağlık, dini, kültürel, idari yapılar ile park, çocuk bahçeleri, dinlenme gezinti, metropol ölçekteki fuar, botanik ve hayvanat bahçeleri ile bölgesel parklar, piknik ve eğlence alanları, spor ve oyun alanları gibi sosyal ve kültürel alt yapı alanları ile, elektrik, havagazı, içme ve kanalizasyon suyu ve her türlü ulaştırma, haberleşme gibi servislerin temini için yapılan tesisler ile açık veya kapalı otopark gibi teknik altyapı alanlarıdır.

Bu meyanda otopark yeri olarak bırakılmış bir alanın plan değişikliği ile kısmen park, kısmen cami alanına dönüştürülmesi, o bölgede otopark yeri için eşdeğer bir yer ayrılması halinde mümkündür. Benzer bir şekilde yeşil alan olarak ayrılan yerde akaryakıt istasyonu yapılması, veya eğitim alanı olarak ayrılan yerde konut yapılmasına ilişkin imar plan değişiklikleri o bölgede aynı hizmet için eşdeğer alan ayrılması halinde mümkün olabilir.¹⁷²

MPYY'nin 24/2. maddesi ile nazım imar planları üzerinde gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ile büyüklükleri, toplam standartların altına düşülmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ve ilgili kurumların görüşleri dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebileceğine dair hüküm bulunmaktadır. Konumda değişiklikler yapılırken dikkatli olunmalı, her donatının kendi bulunduğu planlama birimine hizmet etmek amacıyla plana konulduğu unutulmamalıdır.¹⁷³ Ancak eşdeğer alan ayrılırken o bölgede yaşayan insanların o hizmete ulaşımı ve o hizmetten aynı oranda istifadesi önünde engel olup olmadığı da

¹⁷¹ Kalabalık, **a.g.e.** s. 191-195

¹⁷² Koçak ve Beyaz **a.g.e.** s. 335-337

¹⁷³ Kalabalık, **a.g.e.** s. 189

objektif verilerle ortaya konmalı, yüz ölçüm ve konum özellikleri korunmalıdır. Bu alanların yerlerinin değiştirilmesi durumlarında ise hizmet etki alanına göre aynı uygulama etabı veya bölge içinde kalması, yaya erişim mesafelerinin dikkate alınması ve yeni tespit edilecek alanın ilgili tesisin yapılmasına müsait olması gerekmektedir.¹⁷⁴

Danıştay 6. Dairesinin 2004/8103 Esas ve 2007/580 Sayılı Kararında ve benzer bir çok kararda; imar planlarında bulunan sosyal ve teknik alt yapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunluluk olmadıkça yapılamayacağı belirtilir. Ayrıca bu kararlarda zorunlu hallerde böyle bir değişiklik yapılabilmesi için, imar planındaki durumu değişecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı ve kuruluşların görüşünün alınacağı, imar planındaki bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılabilmesinin ancak bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması suretiyle yapılabileceği ve imar plan değişikliklerinde planlanan beldenin ve bölgenin bu gün ki şartları yanında gelecekteki gereksinimleri ve bölgenin nüfus artışının da göz önünde tutulması gerektiği özel olarak vurgulanmıştır.

Ancak belli bir kamu hizmeti için ayrılmış alanın işlevini yitirmesi ve o bölgede o hizmete ihtiyacın kalmaması hallerinde, örneğin trafo olarak ayrılmış bir alanın, teknolojik gelişmeler sonucu, elektrik dağıtım hizmetinin yer altına alınması ile gereksiz hale gelmesi, veya mahalle karakollarının güvenlik açığının ortadan kalkması veya güvenlik hizmetinin tek merkezden toplanmasının günün güvenlik politikaları uyarınca daha doğru olduğunun ortaya çıkması durumunda, bu tesis alanlarının kaldırılması gerekecek ve yapılacak imar plan değişikliklerinde o bölgede anılan alana eşdeğer yeni bir alan ayrılmasına gerek olmayacaktır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu da, 2010/2108 Esas ve 2013/4577 Karar Sayılı, imar planında Anadolu Öğretmen Lisesi yeri olarak ayrılan taşınmazın imar plan değişikliği sureti ile konut alanına dönüştürülüp dönüştürülemeyeceğinin tartışıldığı karar da, yatırımcı kurum olan Milli Eğitim Bakanlığınca taşınmaza eğitim tesis yeri olarak ihtiyaç duyulmadığının bildirildiği ve imar planındaki okul yerinin kaldırılması yolunda görüş bildirildiğinden davacıların talebi doğrultusunda imar plan değişikliği yapılmasının zorunlu olduğuna ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından anılan

¹⁷⁴ Ünal, a.g.e. s.152

bölgede okul yeri ihtiyacı olmadığı belirtilmiş olmasından hareketle okul yeri için eş değer bir yer ayrılmasına gerek olmadığına karar verilmiştir.

Yönetmelik hükümlerine göre herhangi bir sosyal ve teknik donatı alanının kaldırılması için aynı bölgede eşdeğer başka bir alanın ayrılmış olması şartı getirildiği halde, “aynı bölge” olarak adlandırılan alanın sınırları ve standartları net olarak ortaya konulmamış olduğu ve yasal düzenlemeye rağmen konunun spekülasyona açık hale geldiğine dair iddialar bulunmaktadır.¹⁷⁵ Kanaatimizce mevzuattaki “aynı bölge” olarak adlandırılan bölge, uygulama etabıdır.

Nihai karar imar planını yapmaya yetkili idarede olmakla birlikte, ilgili yatırımcı kuruluşun görüşünün olumsuz olması halinde plan değişikliğinin yapılmaması veya görüş doğrultusunda gerekli düzenlemeler yapıldıktan veya tedbirler alındıktan sonra değişiklik yapılması gerekmektedir.

2.6.8. Kat Adeti ve Bina Yüksekliğini Artıran Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler

Uygulamada en sık karşılaşılan plan değişiklikleri, kat adeti ve bina yüksekliklerine ilişkin plan değişiklikleridir. Bu tarz plan değişiklikleri ile şehirlerin doğal ve tarihi silüetleri bozulmakta, oluşması asırları bulan şehir dokusu ve kimliği bir anda yok olmaktadır. Diğer taraftan bu tarz imar plan değişiklikleri ile şehirler güneş yüzü görmeyen beton yığınları ile dolmaktadır.

Tarih ve doğa dengesi bozulmuş, estetikten yoksun beton bloklar arasında yaşayan bireylerin sağlıklı ve huzurlu olamayacağı bilindiğinden, MPYY’i konu ile ilgili özel düzenleme yapmıştır. MPYY’nin 26. maddesinin 4. Fıkrası uyarınca, kat adeti ve bina yüksekliğini artıran imar planı değişiklikleri yapılırken, yörenin yerleşim özelliklerinin, dokusunun ve kimliğinin dikkate alınması, şehrin veya alanın yakın çevresinin silüeti, yapıların güneşe göre cephesi gibi özelliklerini olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde plan değişikliği yapılması gerekmektedir.

¹⁷⁵ Halil Susmaz, Elazığ Uygulama İmar Planlarının Tarihsel Gelişim Sürecinin İncelenmesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Elazığ, 2010, s.39

Ayrıca plan değişikliği ile yapım katsayısı(inşaat emsali), yapıların kat sayısı veya parselizasyona ilişkin koşullar değiştiriliyor ve bu değişiklik ile birlikte bölgenin nüfus yoğunluğu artıyorsa, bu artışa yanıt verecek sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarının karşılanması koşuluyla değişikliğe izin verilecektir.¹⁷⁶ Veya imar planında değişiklik yapılmak sureti ile mevcut kat yüksekliğinin artırılması, beraberinde bir nüfus artışı ve yoğunluğu da gündeme getireceğinden, artan bu nüfus için yol, yeşil alan, okul alanı vb. alanların artırılması da gerekecektir.¹⁷⁷Yine kat adeti artışına yönelik imar planı değişikliklerinde, nüfus yoğunluğu oluşturup oluşturmadığına bakılmaksızın, MPYY'nin 26/5 maddesi uyarınca yollarda karşılıklı bina cepheleri arasındaki asgari uzaklık sağlanmalıdır.¹⁷⁸

Yönetmelikte öngörülen iki bina cephesi arasındaki asgari mesafe; her iki cephede yer alan binaların yüksekliğinin toplamının yarısına 7 metre eklenmek sureti ile elde edilecektir. Yönetmeliğin 26/5 maddesinde $K = (Y1 + Y2) / 2 + 7,00$ m şeklinde tanımlanan formül uyarınca, yolun her iki tarafındaki bina yüksekliği 21,50 metre yani 7 kat olarak değiştirilmişse sokak genişliği 28.5 metre olarak planlanmalıdır.¹⁷⁹ Yönetmeliğin 26/ 7 maddesi uyarınca bu tarz değişikliklerde, değişikliğin kentsel altyapıya yönelik etkilerinin belirlenmesi ve gerekli önlemlerin alınması amacıyla kentsel teknik altyapı etki değerlendirmesi raporu ve analizi de hazırlanmalıdır.

Yönetmelikte zikredilmemiş olmakla birlikte, bina yüksekliği ile depremsellik riski açısından doğrudan bir ilişki olduğundan, kat adeti ve bina yüksekliğine ilişkin plan değişikliklerinde, plan değişikliği yapılan alanın jeolojik özelliklerinin de dikkate alınması gerekecektir. Deprem riskinin çok yüksek olduğu ülkemizde MPYY'nin ilgili maddesine bu anlamda bir hüküm konulmamış olması ciddi bir eksikliklerdir.

Danıştay 6. Dairesi, 1997/1618 Esas ve 1998/3921 Sayılı Kararında, eski eser niteliğinde yapı bulunan bölgedeki yapı yüksekliğine ilişkin plan değişikliklerinde, eski eser niteliğindeki binanın yükseklik ve silueti kadar sokağın genel silüetinin de korunması gerektiğine karar verilmiştir.

¹⁷⁶ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 70

¹⁷⁷ Ergen, **a.g.e.** s. 443

¹⁷⁸ Kalabalık **a.g.e.** s. 195

¹⁷⁹ Yıldız age. S. 135

2.6.9. Yolların Geniştirilmesi, Daraltılması ve Güzergah Değişikliğine İlişkin Değişikliklerde Göz Önünde Bulundurulması Gereken İlkeler

Danıştay 6.dairesinin 2012/1904 Esas ve 2013/6299 Sayılı Kararında da zikredildiği üzere, zaman içinde gelişen ihtiyaçlara bağlı olarak, imar planlarında değişiklik yapılması suretiyle yol olarak belirlenen bir alan kapatılabilecek, bazen de yol olmayan bir yer, ihtiyaç nedeni ile imar planı değişikliği sureti ile yol olarak tescil edilebilecektir. Ayrıca var olan yolun, ihtiyaca cevap vermediği durumlarda yolun genişletilmesi mümkün olabilecek veya çeşitli nedenlerden ötürü yolun güzergahının değiştirilmesi gerekebilecektir. Yine ülkemizde uygulamasına hiç rastlanmamış olmasına rağmen, gereğinden fazla geniş planlanan bir yolun daraltılması da gerekebilecektir.

MPYY'nin 26/6 maddesinde, imar planında gösterilen yolların genişletilmesi, daraltılması ve güzergahlarının değiştirilmesi durumunda izlenecek yol ve yöntem teferruatlı bir şekilde düzenlenmiştir.¹⁸⁰Yönetmeliğe göre sürekliliği olan yollar değişiklikle daraltılmayacak, gelişme alanlarında 7 metreden dar yaya ve 10 metreden dar araç yolları açılmayacaktır. Yine plan değişikliği ile çıkmaz sokak oluşturulamayacaktır.¹⁸¹ Ayrıca İmar planı içinde kalan karayolunun, kent içindeki geçişi ile ilgili yapılacak değişiklikte Karayolları Genel Müdürlüğü'nün görüşü alınacaktır.¹⁸²Yine imar planındaki yollarda daraltma, genişletme yada güzergah değişikliği yapılmak istendiğinde yol genişlikleri ile yapı yükseklikleri arasındaki orantı göz önünde tutulacaktır.

2.6.10. Yoğunluk Artıran Plan Değişiklikleri

İmar planları hazırlanırken, planlanan alanda yaşayacak insanların, eğitim, sağlık, ibadet ve dinlenme gibi ihtiyaçlarının karşılanması için kişi başına ne miktarda

¹⁸⁰ Detayı için Bkz. MPYY 26/6 ve maddeleri

¹⁸¹ Keleş ve Mengi, **a.g.e.**, s. 70-71

¹⁸² Ergen, **a.g.e.** s. 446

bir alan ayrılacağı belirlenmektedir. Özellikle inşaat emsali ve kat adetinin artırılması sureti ile planlarda değişiklik yapılması durumunda, planlanan alanda var olan nüfus artacağından, var olan sosyal ve teknik altyapı alanları yetersiz hale gelecektir. Bu durumda artan bu nüfusun ihtiyacını karşılayacak teknik ve sosyal altyapı alanlarının da artırılması gerekecektir.

Danıştay 6. Dairesi 2008/11773 Esas ve 2009/4698 Sayılı Kararında, bodrum katların emsale dahil edilmemesine karşın bodrum alanlarının iskana elverişli hale getirilmesi sureti ile plan değişikliği yapılmasının, bölgede yoğunluk artışına neden olacağını, bu durumun sosyal ve teknik altyapıya yük getireceğini belirtmiştir.

MPYY'nin 26/ 5 maddesi uyarınca, inşaat emsali, kat adeti ve ifraz şartlarının değiştirilmesi sureti ile nüfus yoğunluğunun artırılması halinde, değişiklik yapılan alanda artan nüfusun ihtiyacı için ilave sosyal ve teknik altyapı alanları oluşturulmalıdır. Yönetmelik ilave sosyal ve teknik altyapı oluşturulmasını nüfus yoğunluğu ile ilintilendirdiğinden, emsal artırımı sureti ile inşaat yoğunluğu artmakla birlikte nüfus yoğunluğu artmıyorsa, ilave sosyal ve teknik alan oluşturulmasına gerek kalmayacaktır.

Danıştay 6. Dairesi de, 2013/1015 esas ve 2014/2428 karar sayılı ilamında, hastane alanında kalan bir taşınmazda emsal artırımı yapılmış olmasına rağmen, ilave sosyal donatı alanı öngörmeyen plan değişikliğinin, yapılan emsal artırımı ile nüfus artışı oluşmayacağı, sadece yapıda bir yoğunluk oluşacağı, bu nedenle yörede yeni sosyal donatı alanları oluşturulmasına gerek olmadığı gerekçesi ile hukuka uygun bulmuştur.

Ancak İçişleri Bakanlığı 2007 yılı yaz teftiş raporlarına da yansıdığı üzere, uygulamada çoğunlukla yoğunluk artırımı içeren plan değişikliklerinde uyulması gereken kurallara uyulmamaktadır. Rapora göre nüfus artışından kaynaklanan sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçları yeterince karşılanmamakta, sosyal donatı alanları kaldırılırken ilgili kurum görüşü alınmamaktadır. Yine özellikle donatı alanları ve belediye hizmet alanları ticaret alanına dönüştürülmekte, buna rağmen bu alanlara karşılık hizmet alanı içinde eşdeğer alanlar oluşturulmamaktadır.¹⁸³

¹⁸³ Turgut, **a.g.m.** s. 390

Yine uygulamada gerekçesiz belediye meclisi kararları ile plan değişikliği yoluna gidildiği ve değişikliği doğuran sebebin meclis kararında yer almadığı da belirtilmektedir. Buna göre 7 metreden dar yaya ve 10 metreden dar trafik yolu getirilirken plan değişiklikleri ile çıkmaz yol ihdas edilmiş ve kaçak yapılaşmayı teşvik edici derecede plan değişiklikleri ile işgaller yasallaştırılmıştır.¹⁸⁴

2.7. İmar Planı Değişikliği, İlave İmar ve Revizyon İmar Planı İlişkisi

2.7.1. İmar Planlarında Revizyon Yapılması

Revizyon kavramı, yeniden gözden geçirme, bir işin planlandığı şekilde gidip gitmediğini denetleme ve eğer öngörülen plandan bir sapma varsa, gerekli düzeltmeleri yapma olarak tanımlanmaktadır. Kavram imar hukukunda; Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem yarattığı durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plan olarak tanımlanmaktadır.¹⁸⁵

Her tür ve ölçekteki planlar, zaman içinde uygulama hataları ve imar mevzuatına aykırı yapılar(kaçak yapılaşmalar) sebebiyle uygulanamaz hale gelebilmektedir. Şöyle ki, planda mevcut bir ulaşım yolunun üstü kaçak yapılaşmalarla dolmuş olabilir veya planın onayından önce yol olarak planlanan bir bölgedeki yapılaşma yoğunluğu ve bu yapıların kamulaştırılmasının ekonomik anlamda imkansızlığından dolayı planın uygulanması mümkün olmayabilir ve bu durum planın uygulanmasını imkansız hale getirebilir.¹⁸⁶ Böylesi bir durumda plan değişikliğinin doğasından dolayı plan değişikliği mümkün olmayacağından plan revizyonu gündeme gelecektir.

Yine yukarıda sayılan nedenlerden farklı olarak yürürlükteki planın öngörmüş olduğu kentin genel yerleşme düzenine ilişkin ilke kararlarında büyük bir değişimin yaşanmış olması, bazen jeolojik zorunluluklar, bazen de üst planlarda meydana gelen

¹⁸⁴ Koçak ve Beyaz, **a.g.e.** s. 327

¹⁸⁵ Yaşar, **a.g.e.** s. 46

¹⁸⁶ Kalabalık, **a.g.e.** s.198

değişim revizyona ihtiyaç doğurmaktadır.¹⁸⁷ Ancak revizyona ihtiyaç doğuran neden ne olursa olsun, revizyon ile plan ana kararlarının, planın sürekliliğinin ve bütünlüğünün teknik ve sosyal alt yapı dengesinin bozulmayacağı muhakkaktır.¹⁸⁸

Revizyon İmar Planı, yürürlükten kaldırılan Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinde her tür ve ölçekteki planın ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı veya sorun yarattığı durumlar ile üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi sonucu elde edilen plan olarak tanımlanmıştır.

Revizyon İmar Planı MPYY'nin 25/1 maddesinde düzenlenmiş ve yukarıdaki tanıma benzer olarak "İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulamasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğunun sağlanması amacıyla planın tamamının veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi için bu yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak imar planlarında revizyon yapılacağı" dile getirilmiştir. Aynı şekilde yönetmeliğin revizyon ve değişiklikler başlıklı 20. maddesinde "Çevre düzeni planının ihtiyaca cevap vermediği hallerde veya planın vizyonu, amacı, hedefleri, stratejileri, ilke ve politikaları açısından plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü etkilemesi halinde çevre düzeni planı bütününde revizyon yapılır" şeklindeki hüküm ile çevre düzeni planı revizyonu da ayrıca tanımlanmış ve çevre düzeni planı revizyonunun aşağıdaki hallerde yapılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğe göre çevre düzeni planı revizyonu;

- a) Nüfusun yerleşim ihtiyaçlarının karşılanamaması,
- b) Planın temel strateji ve politikalarını değiştirecek bölgesel ölçekli yatırımların ortaya çıkması,
- c) Yeni verilere bağlı olarak, sonradan ortaya çıkabilecek ve bölgesel etkiye yol açabilecek arazi kullanım taleplerinin oluşması,
- ç) Yeni gelişmeler ve bölgesel dinamiklerde değişiklik olması, durumlarında yapılacaktır.

İmar planlarında revizyon yapılmasının, imar planlarında değişiklik yapılmasında farkı, değişiklikte planın tümü, bütünlüğü veya plan ana kararları

¹⁸⁷ Ünal, a.g.e. s. 110

¹⁸⁸ Ünal, a.g.e. s. 111

değişmezken, revizyonda üst kademe plan kararlarına uymak şartı ile planın tamamı veya plan ana kararlarını etkileyecek bir kısmı değişmektedir. Revizyon planları için genel araştırma ve planlama sürecinin tümüyle yenilenmesi gerekmemektedir. Plan sonrasında ortaya çıkan aksaklık ve sorunlar araştırılarak revizyonun bunlara göre yapılması yeterlidir. Bundan dolayı revizyon planı daha kapsamlı ve uzun bir sürecin yaratacağı öngörülen olumsuzluklardan kurtularak plan yapımının aracı haline gelmektedir.¹⁸⁹

Yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereğince, imar planlarını yapmış olan idari makam veya organlar (belediyeler, il özel idareleri vb.) aksine bir hüküm bulunmadıkça, o planları değiştirmeye veya revize etmeye de yetkilidir.¹⁹⁰

ÇŞB ayrıca 644 sayılı KHK ile “ Bakanlar Kurulunca Yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planı değişikliklerini resen yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahip olduğundan, ÇŞB’nin maddede belirtilen yapılarla ilgili olarak revizyon imar planı da yapabilmesi mümkündür.

ÇŞB yukarıdaki paragrafta zikredilen KHK’nin 2. maddesinin h bendi uyarınca ayrıca Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti hazineye, kamu kurum ve kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içerisinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planı değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yaptırmak ve onaylamak yetkisine de sahip olduğuna göre, Bakanlığın söz konusu yatırımlarla ilgili olarak planlarda revizyon da yapabileceği kabul edilmelidir.

¹⁸⁹ Yaşar, a.g.e. s. 47

¹⁹⁰ Kalabalık, a.g.e. s. 199

Plan değişikliği gibi plan revizyonu da Şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olmalı, gerekçe, zorunluluk, kazanılmış haklara saygı gibi ilkelere uygun işlem yapılmalıdır. Plan değişikliğinde olduğu gibi, revizyonda da artan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, sosyal ve teknik altyapı alanlarının iyileştirilmesi gerekmekte ve yine herhangi bir sosyal ve teknik donatı alanının kaldırılması durumunda ilgili kurumun görüşünün alınması gerekmektedir. Danıştay 6. Dairesi, 2011/1380 Esas ve 2011/640 Sayılı Kararında, revizyon imar planı ile meslek lisesi ve hastane gibi sosyal donatı alanlarının kaldırılmasını, Sağlık Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığının görüşü alınmadığı ve eşdeğer donatı alanı yaratılmadığı gerekçesi ile hukuka aykırı bulunmuştur.

2.7.2. İmar Planlarına İlave Yapılması (İlave İmar Planı)

İlave İmar Planı, mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanım kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan¹⁹¹, uygulama imar planı niteliğinde ve 1/1000 ölçekli plandır¹⁹² İlave imar planı kavramı İmar Kanununda yer almamaktadır. Bu kavram MPYY’nde tanımlanmaktadır.¹⁹³ MPYY’nin 25/2 maddesinde “İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut plana bitişik ve mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde, bu Yönetmelikte belirtilen ilke, esas ve standartlara uygun olarak ilave imar planı yapılabilir” şeklinde hüküm bulunmaktadır.

Danıştay 6. Dairesi, 2010/1756 Esas ve 2014/1355 Sayılı Kararı ile, ilave imar planlarının uygulama imar planlarına bitişik ve nazım imar planlarının arazi kullanma kararlarına uygun olması gerektiğine işaret etmiş, mevzi imar planlarında olduğu gibi uygulama imar planlarından bağımsız veya nazım imar planı genel arazi kullanım kararlarına aykırı ilave imar planı yapılamayacağına hükmetmiştir. Kanaatimizce ilave

¹⁹¹ Keleş ve Mengü, **a.g.e.** s. 55

¹⁹² Ergen, **a.g.e.** s. 376

¹⁹³ Yaşar, **a.g.e.** s. 48

imar planları, nazım imar planı ana kararları ile birlikte çevre düzeni ana kararlarını da uygun tarzda yapılmalı ve yine plan hiyerarşisindeki tüm planlarla uyumlu olmalı ve üst ölçekli planların bütünlük ve sürekliliğine aykırı olmamalıdır.

İlave İmar planları, özellikle yürürlükteki onaylı imar planlarının, plan sınırları içinde kalan kısımlarında, tutarlı, yeterli ve uygulanabilir olarak değerlendirildikleri ve uygulamanın izlenmesi sonucunda ekonomik ömürlerini henüz doldurmamış planların, tamamen yenilenmesinin gerekmediği durumlarda ve bununla birlikte çevrede plan yapımı sırasında bulunmayan yeni bir dış veri, büyük alt yapı yatırımı yada talep yoğunlaşması halinde, bu yönlerde ek bir kentsel genişlemenin uygun olması halinde uygulanır.¹⁹⁴ İlave imar planı yürürlükteki imar planının parçası olduğundan, mevcut plan ile fiziksel olarak tam olarak kenarlaşmalı veya ilişkilendirilmeli ayrıca yürürlükteki imar planı sınırlarına bağlanmalıdır.¹⁹⁵

Teknik ve sosyal donatı alanlarının belirlenmesi noktasında ilave plan, ana plan ile birlikte değerlendirilecek, ana plandaki eksik donatı alanları ilave plan ile tamamlanacak veya ana planda donatı alanı fazlası varsa ilave alanda yeniden ilgili donatı alanı için yer ayrılması gerekmeyecektir. Ancak bu düzenlemeler yapılırken söz konusu donatılardan faydalanacak alanlar, hizmete ulaşım mesafesi vs. yönleri ile özel olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.¹⁹⁶

Danıştay 6. Dairesi de 1998/744Esas ve 1999/618 Sayılı Kararında,1/5000 ölçekli plan sınırı dışındaki ilavelerin, ilave imar planı ile yapılması gerektiğini, ayrıca plan sınırına bitişik olarak planlanan bu alanlara ait teknik ve sosyal donatı alanlarının, ana planla birlikte değerlendirilmesi gerektiğini dile getirmiştir. İlave imar planının onaylanması sonucunda, yürürlükteki imar planı ile birlikte yenilenmiş tek bir imar planı sınırı ortaya çıkacak, iki plan arasında boşluk kalmayacaktır.¹⁹⁷

İlave imar planı; revizyon imar planında olduğu gibi yeni bir imar planı yapılmasının veya mevcut imar planının değiştirilmesinin zorlukları karşısında yeni bir

¹⁹⁴ Kalabalık, **a.g.e.** s. 200

¹⁹⁵ Kalabalık, **a.g.e.** s. 201

¹⁹⁶ Ünal, **a.g.e.** s. 111

¹⁹⁷ Kalabalık, **a.g.e.** s. 201

plan yapmak veya mevcut plana yeni anlam ve içerik kazandırmak amacıyla geliştirilmiş bir kurumdur.¹⁹⁸

2.8. İmar Plan Değişikliği ve Plan Türleri İlişkisi

Bu başlık altında tezimizin 1. bölümünde ayrıntıları ile tanımlanan mekânsal planlardan, bölge, çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarında plan değişikliği incelenecektir.

2.8.1. Bölge Planlarında Değişiklik Yapılması

Yasal plan basamağının ilk kademesi olarak kabul edilen ve bir yada birkaç bölge veya metropoliten bölgeden oluşan bölge planları, bölgesel ölçekte tedbirler geliştirmek ve sürekli bir büyüme ve gelişmeyi sağlamak amacıyla yapılmaktadır.¹⁹⁹ Bölge planları soyut ve genel düzenlemeler içeren kalkınma planları ile somut ve yerel düzeydeki kalkınma planları arasında bağ kurarak ekonomik, sosyal ve fiziki planlamada eşgüdümü²⁰⁰ ve sektörel hedeflerin belirlenmesini temin etmek²⁰¹ ve şehirlerin sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, gelişme potansiyellerini, ekonomik etkinlikleri ve altyapı hizmetlerinin dağılımını belirlemek üzere hazırlanırlar.²⁰²

Plan basamağının ilk kademesi olan ve mekânsal strateji planı olarak da adlandırılan bölge planı, en üst ölçekteki plan olduğundan, bu plan türünde yapılacak herhangi bir değişiklik, ilgili tüm alt plan kademelerinde zorunlu bir değişiklik yapılmasını gündeme getirecektir. Hukuken imkansız olmasa bile oldukça karmaşık ve maliyeti yüksek bir yöntem olacağından, bölge planlarından değişiklik yapılmasının fiilen söz konusu olmayacağı kanaatindeyiz.

¹⁹⁸ Yaşar, **a.g.e.** s. 48

¹⁹⁹ Öz, **a.g.e.** s. 22

²⁰⁰ Keleş, **a.g.e.** s. 332-333

²⁰¹ Yıldız, **a.g.e.** s.104

²⁰² Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 53

Kaldı ki MPYY'nin uygulama ve izleme başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, ihtiyaç duyulan dönemlerde yeni gelişmeler ve bölgesel dinamikler dikkate alınarak mekânsal strateji planlarında güncelleme ve revizyona gidileceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin anılan maddesinde, değişiklik yerine revizyon sözcüğünün kullanılmış olması, ayrıca çevre düzeni planı değişikliklerinin anlatıldığı 20.madde de olduğu gibi revizyon ile birlikte değişikliğe de vurgu yapılmaması da iddiamızı desteklemektedir. Bölge planlarının MPYY'nde, mekânsal strateji planı olarak adlandırıldığına tezimizin 1. bölümünde ayrıca değinilmiştir. Başvurulan kaynaklarda da bölge planlarında değişiklik veya revizyon ile alakalı her hangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Konunun uygulama boyutunun araştırılmasında, İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından İstanbul Bölgesi için 2010-2013 yılları için bölge planı yapıldığı, ancak akabinde planda revizyona dahi gerek duyulmadan, 2014-2023 için yeni bir bölge planı yapıldığı görülmüştür.²⁰³

2.8.2. Çevre Düzeni Planlarında Değişiklik Yapılması

Çevre düzeni planları, 3194 sayılı İmar Yasasının 5.maddesinde ve 11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinin c fıkrasında, ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi kentleşme ve arazi kullanımı kararlarını belirleyen plan olarak tanımlanmıştır. Çevre düzeni planı, MPYY'nin 4. maddesinde ise, varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan olarak tanımlanmıştır.

²⁰³ <http://www.istka.org.tr>

3194 sayılı imar kanununu ve MPYY’inde çevre düzeni plan değişikliklerinin hangi merci tarafından gerçekleştirileceğine dair açık bir hüküm bulunmuyor olmakla birlikte, idare hukukunun temel prensiplerinden olan yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği, plan değişikliğinin planı yapmaya yetkili merci tarafından yapılması gerekmektedir. Yasal mevzuat nedeni ile, özellikle nazım ve uygulama imar plan değişikliklerinde yetki ve usulde paralellik ilkesi çok fazla aşınmış olsa bile, çevre düzeni plan değişikliklerinde bu ilke korunmuştur.

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasasının 6. maddesi ile il sınırları içinde 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı yapma yetkisi İl Özel İdaresine verilmiş ve bu planları onaylama yetkisi ise İl Genel Meclislerine bırakılmıştır. İl sınırları içerisindeki çevre düzeni planları il özel idareleri tarafından yapılırken, bölge ve havza bazındaki 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekteki çevre düzenlerinin yapımı ve onayı yetkisi 2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasanın 10. maddesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Anılan mevzuat gereği, il sınırları içindeki 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı değişikliği il özel idaresi, bölge ve havza bazlı 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı değişikliği ise bakanlık tarafından yapılacaktır.

MPYY’nin 20/2. maddesi uyarınca ancak, çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğü bozmayacak nitelikte, plan değişikliği yapılabilecektir. Ayrıca çevre düzeni planı değişiklikleri;

- a) Kamu yatırımlarına,
- b) Çevrenin korunmasına,
- c) Çevre kirliliğinin önlenmesine,
- ç) Planın uygulanmasında karşılaşılan güçlükler ve maddi hataların giderilmesine,
- d) Değişen verilere bağlı olarak planın güncellenmesine yönelik olmalıdır. Ayrıca plan değişikliği, altyapı etkilerini değerlendiren, yeterli, geçerli ve gerekçeleri açık olan bir raporu da içermelidir.

11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı Resmi Gazetede Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yayımlanan Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 4. maddesinin I fıkrasında plan değişikliği, çevre düzeni planı ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü bozmayacak nitelikte, 9 uncu maddede belirtilen gerekçelere dayanarak yapılan kısmi değişikliği olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin, revizyon, ilave ve değişiklikler

yapılması başlıklı 9. maddesi ise, çevre düzeni planlarında değişikliğe; nüfusun yerleşim ihtiyaçlarını karşılamaması, kamu yatırımı gereksinimi, çevre düzeni planı üzerinde mekânsal yer seçimi yapılmamış ancak; planın temel strateji ve politikalarını değiştirecek bölgesel ölçekli yatırımların ortaya çıkması, yeni verilere bağlı olarak sonradan ortaya çıkabilecek ve bölgesel etkiye yol açabilecek arazi kullanım taleplerinin oluşması, değişen verilere bağlı olarak planların güncellenmesi, çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin korunması ve maddi hataların düzeltilmesi gerekçeleri ile gidilebileceği belirtilmiştir.

Uygulamada 16.07.2014 tarihi ile 29.04.2016 tarihleri arasında toplamda 38 ili doğrudan etkileyen,12 çevre düzeni planında değişikliğe gidildiği görülmüştür. 26.10.2015 tarihli Malatya-Elazığ-Bingöl-Tunceli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planında yapılan değişiklikte olduğu gibi, çoğu zaman plan değişikliğine gerekçe olarak; askı süresi içerisinde planlara yapılan itirazlar ve ilgili belediyelerin talepleri, 16.07.2014 tarihinde Konya-Karaman Bölgesi 1./100.000 ölçekli çevre düzeni planında yapılan değişiklikte olduğu gibi bazen de gibi bakanlık olurunun gerekçe gösterildiği görülmüştür.²⁰⁴

Yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı verilerinin incelenmesinde, ilk kez 16.09.2013 tarihinde onaylanan Malatya - Elazığ - Bingöl - Tunceli Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında, 20.08.2015 tarihinde bakanlık oluru ile değişikliğe gidildiği, yapılan bu değişikliğe askı süreci içerisinde yapılan itirazlar üzerine, planın uygulanmasında karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi ve güncel idari, sosyal ve ekonomik gelişmelerle birlikte ortaya çıkan ve çıkabilecek mekânsal ihtiyaçların planlı bir şekilde yönlendirilerek, sağlıklı gelişmenin ve kentleşmenin sağlanabilmesi amacıyla, 26.10.2015 tarihinde ikinci bir değişikliğe daha gidildiği görülmüştür.²⁰⁵

Yukarıda da izah edildiği üzere, çevre düzeni planlarında çok sık değişiklik yapıldığı, ayrıca incelenen çevre düzeni plan değişikliği gerekçelerinde, mevzuatın istediği ; kamu yatırımı gereksinimi, bölgesel ölçekli yatırımların ortaya çıkması, çevre

²⁰⁴ <http://www.csb.gov.tr>

²⁰⁵ <http://www.csb.gov.tr>

kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunması gibi somut gerekçelerden ziyade, planlara yapılan itirazlar veya bakanlığın talimatı ile değişikliğe gidildiği görülmüştür.

Danıştay emsal kararlar sayfası, leges hukuk ve kazancı gibi sanal içtihat bankaları üzerinde yapılan araştırma ve incelemelerde, çevre düzeni planı değişikliklerinde yetkili merciin tartışıldığı, Danıştay 6. Dairesinin, 13.12.2003 tarih 2002/2797 Esas ve 2003/7024 Karar Sayılı ilamı dışında, çevre düzeni planı değişikliği ile alakalı herhangi bir Danıştay kararına rastlanılmamıştır. Danıştay zikredilen kararında Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yapılan 1/25.000.000 ölçekli çevre düzeni planında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının değişiklik yapamayacağına karar vermiştir. Karara dayanak teşkil eden mevzuat tamamen değiştiğinden, zikredilen Danıştay kararı üzerinden bir sonuca varmak veya bu karar esas alınarak bir yorum yapmak sağlıklı bir sonuç vermeyecektir.

2.8.3. İmar Planlarında Değişiklik Yapılması

Geniş bir çerçevede ele alınan ve uygulamaya yön vermesi açısından en önemli plan türü olarak kabul edilen, belde halkının sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı ve yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, tarihsel, fiziksel ve sosyo kültürel özelliklerine ilişkin araştırma ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümleri de ortaya koymak sureti ile belirleyen, arazi kullanma, koruma ve kısıtlama kararlarını da içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge olarak tanımlanan imar planı²⁰⁶, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır.²⁰⁷

Uygulamaya yön veren planlar, nazım ve uygulama imar planları olduğundan tezimizin asıl konusu olan imar planı değişiklikleri de diğer plan türlerinden ziyade çoğunlukla nazım ve uygulama imar planları üzerinde yapılmaktadır.

²⁰⁶ Yıldız, **a.g.e.** s. 110

²⁰⁷ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 55

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 17.06.2016 tarihli son meclis toplantısı kararlarının incelenmesinde, azımsanmayacak sayıda nazım ve uygulama imar planı değişikliği yapıldığı, hatta 17.06.2016 tarihli meclis toplantısında alınan toplam 115 adet karardan 68 tanesinin, doğrudan nazım ve uygulama imar plan değişiklikleri ile alakalı olduğu görülmüştür.²⁰⁸ Bir meclis toplantısında alınan kararlardan yarısının konusunun doğrudan imar plan değişiklikleri olması bile imar plan değişikliğinin ve bu değişikliklerin denetiminin ne denli önemli bir konu olduğunu gözler önüne sermektedir.

Zikredilen meclis toplantısı kararlarının incelenmesi neticesinde; yukarıda da zikredildiği üzere alınan 115 kararın 68 tanesinin doğrudan nazım ve uygulama imar plan değişikliği ile ilgili olduğu, ilgili birimlerin büyükşehir meclisine sunduğu tüm kararların bila istisna kabul edildiği, bu meyanda reddedilen herhangi bir talebin söz konusu olmadığı görülmüştür. Bu durum bürokratlar veya alt birimler tarafından hazırlanan plan değişikliği taleplerinin gereği gibi incelenmediği veya siyasi parti mensubu meclis üyelerinin, önlerine gelen plan değişikliklerini, muhtemelen siyasi mülahazalarla değerlendirdiği kanaati uyandırmaktadır.

68 adet plan değişikliği talebinin 66 tanesinin aynen kabul edildiği, buna karşın sadece 2 adet talebin çok küçük bir iki düzeltme ile tadilen kabul edildiği görülmüştür. Yine bu kararların 49 tanesinde oybirliği ile karar alındığı ve bu 49 karara herhangi bir şekilde muhalefet edilmediği, oy çokluğu ile alınan 19 adet karara ise Cumhuriyet Halk Partili üyelerin blok halde ret oyu verdiği görülmüştür.²⁰⁹ Meclisin önüne gelen plan değişikliği tekliflerine, Ak Partili ve Cumhuriyet Halk Partili üyelerin blok halde evet oyu vermesi veya oy birliği sağlanamayan kararlar da sadece Cumhuriyet Halk Partili üyelerin yine blok halde hayır oyu vermeleri, alınan kararların kamu yararı, planlama ve şehircilik ilkeleri gibi objektif ve kabul edilebilir ilkelere ziyade, siyasi Saiklerle hareket edildiği düşüncesini destekler mahiyette bir durumdur.

Yine söz konusu meclis toplantısında alınan kararların incelenmesinde; plan değişikliklerine ilişkin 68 adet karardan, 17 tanesinin sadece nazım imar plan değişikliğini, 31 tanesinin sadece uygulama imar planı değişikliğini, 20 tanesinin ise nazım ve uygulama imar plan değişikliklerinin ikisini birden konu edindiği görülmüştür.

²⁰⁸ <http://www.ibb.istanbul/tr-17.06.2016-tarihli-meclis-kararlari-sayfasi>

²⁰⁹ <http://www.ibb.istanbul/tr-17.06.2016-tarihli-meclis-kararlari-sayfasi>

Ayrıca plan değişiklikleri ile alakalı olarak, kanun ve yönetmelik hükümlerinin dikkate alındığı beyan edildiği ve ilgili tüm kamu kurumlarının görüşleri alındığı halde, 17.06.2016 tarih ve 1080 numaralı kararda olduğu gibi, kanun ve yönetmelik hükümlerinin göz ardı edildiği ve kurum görüşlerine uygun hareket edilmediği görülmüştür. Nazım ve uygulama imar planlarında bölge parkı olarak ayrılan bir alanın, planlarda, belediye hizmet alanı ve kısmen yol olarak değiştirilmesine dair 17.06.2016 tarih ve 1080 numaralı değişiklik talebi, park ve bahçeler müdürlüğünün“...Söz konusu plan tadilat teklifi dosyasında yapılan inceleme sonucu; İstanbul genelinde yeşil alan miktarının korunması ve artırılması müdürlüğümüz görevlerinden olduğundan dolayı; kamu yararı gözetilen tadilat teklifi ile azaltılan yeşil alan miktarının plan onama sınırı içinde başka bir alanda karşılanması kaydıyla komisyonumuzca uygun görülmektedir” şeklindeki yazısına rağmen, söz konusu alan içerisinde park ve bahçeler müdürlüğünün mevcutta yapım ve bakımını yürütmekte olduğu proje bulunmadığı gerekçesi ile yazı göz ardı edilmiş ve plan onama sınırları içerisinde eşdeğer bir alan oluşturulmadan plan değişiklik teklifinin kabul edildiği görülmüştür.²¹⁰

Nazım ve uygulama imar planlarında değişiklik yapılması konusu iki ayrı başlık altında aşağıda ayrıntıları ile ayrıca irdelenmeye çalışılacaktır.

2.8.3.1. Nazım İmar Planında Değişiklik Yapılması

3194 sayılı yasanın 5.maddesinde ve MPYY'nin 4/İ maddesinde tanımlanan nazım imar planı, 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 bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanıp uygulama imar planlarının hazırlanmasına yön vermek üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan, çoğunlukla 1/5.000ölçekli olarak hazırlanan plandır.

²¹⁰ İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.06.2016 tarih ve 1080 numaralı kararı, <http://www.ibb.istanbul/tr>

Yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere nazım imar planının amacı, kentsel yerleşme ve gelişmenin yön ve boyutunu belirtmek, genel anlamda yol göstermektir. Nazım imar planı, planlanan alandaki arazi parçalarının kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki yoğunluklarını, türlü yerleşme düzenlerinin gelişme yön ve boyutları ile ilkelerini ve ana ulaşım ağını belirlemek sureti ile uygulama imar planına kılavuzluk yapar.²¹¹ Uygulama imar planına öncülük yapan nazım imar planının, üst ölçekli planlara bu meyanda varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olması zorunludur. Üst ölçekli plan kararlarına aykırı olan bir nazım imar planının yasal dayanağı bulunmamaktadır.²¹²

Yukarıda özetle tanımlanan ve uygulamada en sık karşılaşılan imar planı değişikliği türlerinden olan nazım imar plan değişikliğini; değişikliği yapmaya yetkili organ, değişiklik yapma gerekçesi ve değişiklik yapılırken göz önünde bulundurulması gereken hususlar ve değişikliğin sonuçları açısından kısaca özetlenecektir.

3194 Sayılı Kanununun 8. maddesi uyarınca, belediye sınırları içerisinde kalan bir bölgenin nazım imar planı, ilgili belediye tarafından, belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan bölgelerin nazım imar planları ise valilik veya ilgilisince yaptırılacak ve valilik tarafından onaylanacaktır. Usulüne uygun olarak yapılan ve onaylanan nazım imar planı değişikliğinin olağan yolu, bu değişikliklerin yine planı yapan ilgili yerel yönetim birimi ve valilikçe yapılmasıdır. Şekilde ve usulde paralellik ilkesi gereğince planı yapan organ aynı usullere göre bunu değiştirme yetkisine de sahiptir.²¹³ Kaldı ki 3194 sayılı kanununun 8. maddesindeki “*Onaylanmış planlardaki değişikliklerde yukarıdaki usullere tabidir*” şeklindeki düzenleme, ilgili valilik ve belediye tarafından yapılan nazım imar planlarının yine belediyelerin ilgili organları ve valilik tarafından değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Nazım imar planı değişikliklerinde olağan yol ve yöntem, planı yapan ilgili birimin plan değişikliğini yapması olmakla birlikte, Bakanlıkça değişiklik yapılması başlığında ayrıntıları ile incelendiği üzere ÇŞB da resen veya talep üzerine nazım imar planlarında değişiklik yapmaya yetkili kılınmıştır. Danıştay yukarıda zikredilen KHK’ler ve 6306 sayılı yasanın yürürlüğünden çok önceki tarihli eski bir kararında;

²¹¹ Yıldız, **a.g.e.** s. 113

²¹² Öz, **a.g.e.** s. 33

²¹³ Kalabalık, **a.g.e.** s. 185-186

imar planının değişikliğine ilişkin belediye meclisi kararının ancak bir başka meclis kararı ile değiştirilebileceğini hükme bağlamıştır.²¹⁴

Nazım imar planında değişikliği ancak, kamu yararı ve hizmetin ifası, planın sonradan kamusal ihtiyaçları karşılayamaması ya da verilerin doğru saptanamaması, planın gelişme yön ve hacminde yanlışlıklar yapılması, hızlı gelişen kent ve beldelerin ihtiyaçlarının hızlı bir şekilde çözümü gibi gereklilikler ve mevcut planın ihtiyaçlara cevap vermediğinin objektif ve nesnel kriterlerle ortaya konulduğu durumlarda gidilmelidir. Yapımı için çok ciddi emek ve sermaye harcanan, mülkiyet ve yatırım gibi hassas konular üzerinde doğrudan etki yaratan nazım imar planlarının herhangi bir zorunluluk ve gereklilik olmamasına rağmen değiştirilmesi, hukuka ve idareye güveni sarsacak ve keyfi yönetime neden olacaktır. Her şey bir yana imar planı ile belirlenen hedeflere ulaşabilmek adına, nazım ve uygulama imar planında mümkün olduğunca değişiklik yapılmaması gerekir.

Nazım imar planı değişikliklerinde, plan ana kararlarının, plan sürekliliğinin, plan bütünlüğünün, sosyal ve teknik altyapı dengesi ile standartlarının bozulmamasına dikkat edilmeli, plan değişikliğinin nesnel ve teknik gerekçelere dayandırılması, değişikliğin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına uygun olması ve yapılan değişiklik ile kazanılmış haklara saygı gösterilmeye çalışılmasına özel önem verilmelidir. MPYY'nin plan değişikliğine ilişkin ilkeler başlıklı 25. Maddesinde, izah edilen konu ile ilgili olarak ayrıntılı ve detaylı açıklama yapılmıştır.

Plan değişikliği sureti ile nazım plan ana kararlarını bozucu nitelikte fonksiyonel değişiklikler yapılamaz. Yerleşmenin gelişme yönü, büyüklüğü ve arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımı ve genel yoğunlukları gibi nazım plan ana kararlarının değiştirilmesi ancak imar planının yeniden yapılması ile mümkün olabilecektir.²¹⁵ Danıştay 6.Dairesinin 2010/2297 Esas ve 2010/10209 Sayılı Kararın da vurgulandığı üzere, yapılan plan değişikliği sonucu plan ile plan ana kararları arasında aykırılık oluşması halinde planın esas alınması gerekecektir.

Nazım imar planları, bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanacağından, bu planda yapılacak değişikliğinde bölge ve çevre düzeni planlarına

²¹⁴ Danıştay 6.D.05.05.1994 tarih ve 1993/2170 Esas-1994/1851 Karar sayılı ilamı. Aktaran Halil Kalabalık, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 186

²¹⁵ Akış, **a.g.m.** s. 47

aykırı olmaması gerekmektedir. Planlar hiyerarşisinin zorunlu bir neticesi olan bu durum, aynı zamanda kanunun açık emridir. Diğer taraftan planlar arası uyumun sağlanması adına, nazım imar planında değişiklik yapılması durumunda, nazım imar planı ile birlikte uygulama imar planı da değiştirilmelidir.

Nazım imar planında yapılan değişikliklere ilişkin itirazların karara bağlanması sonrası kesinleşen nazım imar plan değişikliği, imar planlarının bağlayıcılığı ile ilgili yaptığımız açıklamalarda da dile getirdiğimiz üzere herkes için kesin ve bağlayıcı hükümler haline gelir. Kesinleşen nazım imar planı doğrultusunda öncelikle uygulama imar planında ilgili değişikliğin yapılması gerekecek ve bu değişikliğin uygulanması bizzat belediye tarafından takip edilecektir. Nazım imar plan değişikliği sonrası gündeme gelen kazanılmış haklar sorunu, tezin son bölümünde, ayrı bir başlık altında ayrıca değerlendirilecektir.

2.8.3.2. Uygulama İmar Planında Değişiklik Yapılması

Uygulama imar planı 3194 sayılı yasanın 5.maddesinde, tasdikli halihazır haritalar üzerinde varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan olarak tanımlanmaktadır. MPYY'nin 4. maddesinin k. fıkrasında ise daha ayrıntılı bir tanımlamaya gidilmiş özetle; nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak, yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan olarak tanımlanmıştır.

Kanun ve Yönetmelikteki tanımdan da anlaşılacağı üzere, uygulama imar planı nazım imar planına aykırı olamayacak, bu planlarda yapı adaları, yollar, yapı adalarının yoğunlukları, yapı düzeni, kat yükseklikleri, altyapı tesisleri ve parsel büyüklükleri bölge bölge gösterilecektir.²¹⁶

Uygulamaya esas olmak üzere yerleşme ve yapı düzenini belirlemek amacıyla hazırlanan uygulama imar planı,²¹⁷ plan hiyerarşisinin en alt kademesini oluşturan ve uygulama noktasında belirleyici olan plandır.²¹⁸ Üst ölçekli nazım imar planı doğrultusunda hazırlanmalı ve parselasyonlar uygulama imar planına uygun olarak yapılmalıdır.²¹⁹ Uygulama imar planlarının, nazım imar planlarına uygun olarak hazırlanması gerekeceğinden, bu planda yapılacak değişikliğinde nazım imar planına aykırı olmaması gerekmektedir.

Uygulama imar planlarında değişiklik yapılarak, uygulama imar planı nazım imar plana aykırı hale gelmişse, salt uygulama imar planı değişikliğine uygun hale getirilmek amacıyla nazım imar plan değişikliği yapılamayacaktır. Böyle bir durumda yapılması gereken, uygulama imar plan değişikliğinin iptali olmalıdır. Danıştay 6. Dairesinin 2008/6920 Esas ve 2010/4743 Sayılı kararında da izah edildiği üzere, nazım imar planları, uygulama imar planlarına oranla daha objektif ve kamu yararı özelliği daha ağır basan düzenlemelerdir. Danıştay'a göre, alt ölçekli planda konut alanında kalan bir saha üst ölçekli planda farklı bir kullanıma ayrılmışsa bu aykırılık alt ölçekli planın üst ölçekli plana uygun hale getirilmesi sureti ile giderilecek, üst ölçekli planın alt ölçekli plan esas alınarak değiştirilmesi yoluna başvurulamayacaktır.

Nazım imar planı gibi, uygulama imar planları da 3194 sayılı yasanın 8. maddesi uyarınca belediyelerce yapılır veya yaptırılır ve yapılan bu planlar belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girer. Ancak belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan uygulama imar planı değişiklikleri il özel idaresi tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır. Diğer taraftan, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kalktığı tüm il sınırlarının mücavir alan olduğu, ayrıca ilçe belediyelerince nazım imar planına uygun olarak 1 yıl içinde uygulama imar planı hazırlanmaması durumunda, uygulama

²¹⁶ Keleş ve Mengi, **a.g.e.** s. 54

²¹⁷ Yıldız, **a.g.e.** s. 118

²¹⁸ Orta, **a.g.e.** s. S. 24

²¹⁹ Bkz. Danıştay 6.Dairesinin 09.12.2013 tarih ve 2012/915 Esas-2013/8099 Karar sayılı ilamı

imar planını hazırlama yetki ve sorumluluğunun da büyükşehir belediyesine geçeceği unutulmamalıdır.²²⁰ Nazım imar planı değişiklikleri başlığı altında açıklandığı üzere ÇŞB da resen veya talep üzerine nazım imar planlarında değişiklik yapmaya yetkili kılınmıştır.

Kanaatimizce uygulama imar planında değişikliğe, kamu yararı ve hizmetin ifası, planın sonradan kamusal ihtiyaçları karşılayamaması, verilerin doğru saptanamaması, planın gelişme yön ve hacminde yanlışlıklar yapılması, hızlı gelişen kent ve beldelerin ihtiyaçlarının hızlı bir şekilde çözümü gibi genel plan değişikliği gerekçelerden ziyade ancak nazım imar planında yapılan değişiklikler veya uygulama imar planının nazım imar planına uygunluğunun sağlanması nedenleri ile gidilebilecektir. Zira, uygulama imar planı, nazım imar planının uygulama aracı ve sonucu, plan hiyerarşinin en alt kademesidir. Daha doğru bir ifade ile uygulama imar planının varlığı nazım imar planının varlığına bağlıdır. Nazım uygulama imar planından bağımsız hiçbir anlamı olmayan uygulama imar planında, ancak nazım imar planına uygunluk sağlanmak amacıyla değişiklik yapılmalıdır.

Nazım imar planı değişikliğinin, mahkeme kararı ile iptal edilmesi durumunda, alanın plansız hale gelmeyeceği ve değişiklikten önceki duruma dönüleceğine tezimizin ilgili bölümünde değinmiştik. Dolayısıyla nazım imar planı değişikliğinin mahkeme kararı ile iptal edilmesi durumunda, uygulama imar plan değişikliği de dava açılmak sureti ile iptal edilmemişse, uygulama imar planının eski nazım imar plana uygun hale getirilerek değiştirmesi gerekecektir. Uygulamada çoğunlukla nazım imar planları ile birlikte uygulama imar planları da değiştirildiğinden, davalarda her iki planda yapılan değişikliklerin iptali istemi ile açılmakta ve çoğunlukla her iki planda yapılan değişiklikler birlikte iptal edilmektedir.

Ancak her şeye rağmen, uygulama imar planlarının kendi başına bağımsız bir plan olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Danıştay, uygulama imar planı değişikliğine karşı süresinde itiraz edilmeyip nazım imar planı değişikliği ile beraber uygulama imar planı değişikliğine karşı dava açılmasının yasal olmadığına hükmetmiştir. Danıştay 6. Dairesi, 2013/1015 Esas ve 2014/2428 Sayılı kararında özetle: “1/5000 ölçekli nazım imar planlarının 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının uygulama işlemi olmadığı,

²²⁰ Bkz.5216 sayılı yasanın 7/b maddesi

aksine, 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının hiyerarşik olarak daha üst ölçekli olan nazım imar planlarının uygulama işlemi olduğu tartışmasıdır. Bu bağlamda, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine karşı herhangi bir itirazı bulunmayan ve son ilan tarihi olan 19.08.2009' dan itibaren 60 gün içerisinde davasını açmayan davacı tarafından, 1/5000 ölçekli nazım imar planı değişikliyle beraber, 1/1000 ölçekli uygulama imar planına karşı açtığı davanın, 1/1000 ölçekli imar planı değişikliği açısından süresinde olmadığı sonucuna varılmıştır.” şeklinde değerlendirme de bulunmuştur.

Uygulama imar planı değişikliğinde göz önünde bulundurulması gereken en önemli husus, nazım uygulama imar planına aykırı plan değişikliği yapılmaması, plan değişikliği sureti ile arazi uygulama kararlarının değiştirilmemesidir. Danıştay 6.Dairesinin 2010/12920 Esas ve 2011/2120 Sayılı Kararında 0,40 olan yapı emsalinin, uygulama imar planı ile 1,5' e çıkarılmasını ve plan notuna yükseklik serbest notunun eklenmesine ilişkin ilçe belediye meclisi kararını, uygulama imar planlarının üst ölçekli planlara aykırı olamayacağı, arazi kullanım kararlarının alt ölçekli uygulama imar planlarıyla değiştirilemeyeceği gerekçesi ile hukuka aykırı bulmuştur.

3-İMAR PLANI DEĞİŞİKLİĞİNİN SONUÇLARI, DENETİMİ ve KAZANILMIŞ HAKLAR SORUNU

3.1. İmar Planı Değişikliğinin Sonuçları

Çeşitli ihtiyaçlar ve zorunluluklar imar planlarında değişiklik yapılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bunların başında da planlamanın temelinde yatan verilerin doğru belirlenememesi, planlamanın gelişimine dair yanlış tahminlerde bulunulması²²¹ veya bazı verilerin plan yapımı esnasında gözden kaçması gelmektedir. Diğer taraftan çeşitli sosyal ve siyasal nedenlerden kaynaklı olarak sonradan ortaya çıkan kamusal ve toplumsal ihtiyaçlar²²², çok güzel hazırlanmış olsalar bile uygulayıcılar tarafından kent planlarının uygulanmaması veya kentsel gelişmelerin planların uygulanmasını imkansız hale getirmesi de imar planlarında değişiklikleri kaçınılmaz kılabilir. Bunların dışında kalkınma ve gelişme çabası içinde bulunan ülkemizde, şehir ve kasabaların sosyal ve ekonomik etkenlerle hızla gelişmesi, büyümesi ve bu gelişmelerin ortaya süratle karşılanması gereken gereksinimler çıkarması da imar planlarında değişiklik yapılmasını kaçınılmaz hale getirmektedir.²²³

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2005/3438 Esas ve 2006/232 Sayılı Kararında da ifade edildiği üzere, mevcut imar planının iptal edilerek yerine yeni bir plan yapılması veya mevcut planın yetkili makam tarafından değiştirilmesi durumunda eski planın yürürlükten kalkacağı tartışmasızdır. Ancak plan değişikliği ile eski plan ortadan kalksa bile hiç yapılmamış gibi hukuk düzeninden silineceği de iddia edilemeyecektir.

İdari işlemlerin değiştirilmesi, işlemin geri alınması anlamına gelmemektedir. Değiştirme, içeriğinde kısmen kaldırmayı, kısmen ise kaldırılan işlemin yerine yenisinin alınmasını barındırır. Değişiklik normal şartlar altında geçmişteki durumları olduğu gibi bırakır ve geleceğe yönelik etki yaratır. Genel düzenleyici bir işlem olan imar planı

²²¹ Yıldız, **a.g.e.** s. 132

²²² Yıldız, **a.g.e.** s. 133

²²³ Ercüment Akış, **a.g.m.** s. 45-51

değişikliği de ileriye dönük etki yaratan, ancak mevcut durumu yenileyerek ortadan kaldıran bir işlemdir.²²⁴

Diğer idari işlemler gibi, imar planı değişikliği de yürürlüğe girdiği tarihten itibaren etkili olur ve geriye yürümez. Bununla birlikte bazı istisnai durumlarda idari işlemlerin geriye yürütülmesi kendiliğinden gerçekleşir. İmar plan değişikliğinin geçerli biçimde yürürlüğe girmesi ile birlikte, plan kapsamında kalan bütün taşınmazlar, plan hükümlerinden ve kararlarından etkilenir. Bu etkinin yaratacağı adil olmayan sonuçlardan korunmak için daha önce hukuka uygun biçimde kazanılmış bazı durumların korunması ve fiili durum plan hükümlerine aykırı olsa bile, bu durumu korumak ve bu duruma münhasır olmak üzere, değişikliğin ileriye doğru yürütülmesi de engellenmelidir.²²⁵

Özetle, hukukta ve kamu hukukunda irade beyanları, bu meyanda idare hukukunda da idari işlemler, kural olarak oluşturuldukları tarihten sonraki durumlara etki ederler. İdari işlemlerin geriye yürütülemezliği ilkesi gereği, gerek birel gerekse de genel düzenleyici idari işlemlerden olsun, idari işlemler kuruldukları tarihten daha önceki zaman dilimine yönelik hiçbir hüküm ve sonuç doğurmazlar. Geriye yürütülemezlik bir temel hukuk ilkesidir ve hukuk devleti ilkesine dayanır.²²⁶ Bu noktadan hareketle; idari bir işlem olduğu kabul edilen imar plan değişikliklerinin de geriye yürütülmemesi, en azından bireyler açısından var olan durumu olumsuz etkilememesi, değişiklikten önceki imar planı uyarınca elde edilmiş kazanımları ve kazanılmış hakları ihlal etmemesi ve bu kazanımları ileriye dönük olarak da tehdit etmemesi gerekir. İmar plan değişikliklerinin en önemli sonucu ve neticesi olan konu, kazanılmış haklar kısmında farklı boyutları ile ayrıca değerlendirilecektir.

İmar plan değişiklikleriyle ilgili değinilmesi gereken önemli bir nokta da bu değişikliklerin yaygın olarak haksız kazanç elde etmek amacıyla kullanılmaları veya suiistimal edilmeleridir. Özellikle belediyelerin gerçekleştirdikleri imar planı değişiklikleri bu bağlamda dikkat çekmektedir. Belediyelerin hazırladıkları imar planlarında yaygın olarak kamu yararı ve zorunluluk göz ardı edildiğinden ve bu

²²⁴ Zeynep Niyazoğlu, İmar Hukukunda Kazanılmış Haklar Sorunu, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Trabzon. 2008, s. 53

²²⁵ Yaşar, **a.g.e.** s. 172

²²⁶ Kerem CANBAZOĞLU ve Dilhun AYAYDIN, İmar Planlarının Yargısal Denetimi II, **TBB Dergisi**, Yıl 2011, sayı 94

yöntem yerel yönetimler tarafından kullanılan rutin bir araç haline geldiğinden belediyeler hakkındaki son dönem yolsuzluk iddialarının çoğu plan değişiklikleri üzerinden yapılmaktadır.²²⁷ Sonuç olarak büyük emeklerle hazırlanan planlar çok sık değiştirilmekte, etkili bir denetim mekanizmasının bulunmaması veya var olan denetim mekanizmalarının verimli bir şekilde kullanılmaması, mevzuattaki sınırlamalara rağmen plan değişikliği sayısını her geçen gün artırmaktadır.

3.2. İmar Planı Değişikliklerinin Denetimi

Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı Anayasal bir haktır.²²⁸ İdari bir işlem olan imar plan değişiklikleri bu hak üzerinde doğrudan etki yaratır. Anayasal bir hak üzerinde doğrudan etkisi olan idari bir işlemin denetimden varestede tutulması düşünülemez.

İdarenin ve bu arada idari iş ve eylemlerin denetlenmesi, hukuk devleti ilkesinin temel koşullarından biridir. Kamu gücüne sahip idare karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması ve idari faaliyetlerin aksamadan yürütülmesi için etkili bir denetim zorunludur.²²⁹

Geniş kapsamlı bir kavram olan denetim, idare hukuku açısından önceden belirlenmiş hukuk kurallarına, kabul edilmiş planlara, verilen emir ve talimatlara, belirlenen ilkelere uygunluğun araştırılması ve gerekli düzeltmelerin yapılması olarak tanımlanmıştır.²³⁰

Özel hukuk kişilerinden üstün olan, tek taraflı olarak hukuki sonuç doğuran kararlar alabilen ve aldığı bu kararları uygulayabilmek için bireylerin iznine ve kabulüne ihtiyaç duymayan idarenin etkin bir şekilde denetimi, diğer bir ifade ile idarenin hukuk sınırları içerisinde tutulması kaçınılmazdır.²³¹

²²⁷ Karaman, **a.g.e.** s. 107

²²⁸ Mustafa Erdoğan, **İnsan hakları Teorisi ve Hukuku**, Orion Kitapevi, Ankara, 2012, s. 287

²²⁹ Melikşah Yasin, **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, İstanbul, 12 Levha Yayınları, 2011, s.1

²³⁰ Yasin, **a.g.e.** s. 4

²³¹ Yasin, **a.g.e.** s. 4-5

İmar plan değişikliklerinin denetimi, idari ve yargısal denetim olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenecektir.

3.2.1. İdari Denetimi

Anayasanın 127. maddesi uyarınca merkezi idareye, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi verilmiştir. Bu denetim, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun tarzda yönetilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasına yöneliktir.

Bir tür idari vesayet olan denetimin amacı, idarenin bütünlüğünü sağlamak, yerinden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak, devletin ve kamunun genel çıkarları ile bağdaşmayacak veya bölgesel çıkarlara ve hizmetin gereklerine aykırı olacak kararların çıkarılmasını önlemek ve bu kapsamdaki faaliyetleri engellemektir.²³²

Belediye Kanununun 23.maddesi ve Büyükşehir Belediye Kanununun 14.maddesi uyarınca, mülki idare amirine, belediye meclisinin hukuka aykırı kararlarına karşı, idari yargıya başvurma yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda, mülki idare amirinin, diğer meclis kararları gibi, belediye meclisinin imar planı değişikliklerine dair kararlarına karşı da idari yargıya başvurma yetkisi bulunmaktadır. Ancak uygulamada mülki idarenin bu kararların hukuka aykırı olup olmadığını denetleyecek yeterlilikte personele sahip olmaması nedeni ile birçok plan değişikliğinin gereği gibi incelenemediği ve dolayısıyla yargıya intikal ettirilmediği görülmektedir. Yeterli personel olmamasından ötürü plan değişikliklerinin gereği gibi incelenememesinin yanında, bazen de imar planı değişikliklerinin hukuka aykırılığı tespit edilmiş olmasına rağmen, mülki idare amirleri, değişiklik işlemlerini yargıya taşıma konusunda “taktır yetkisini” yanlış kullanmaktadırlar.²³³

Belediyeler üzerindeki asli vesayet denetim mercii merkezi idare olmakla birlikte, 2005 yılında yapılan yasal değişiklikler ile merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi zayıflatılmış, buna karşın Büyükşehir Belediyelerine, merkezi idarenin dahi sahip olmadığı imar planlarını ve imar plan değişikliklerini “değiştirerek onama yetkisi” verilmiştir. Büyükşehir Belediyelerine, ilçe

²³² Yasin, a.g.e. s. 14

²³³ Turgut, a.g.m. s. 385-387

belediyelerinin uygulama imar planlarını değiştirerek onaylama ve onların yerine geçerek uygulama imar planı yapma yetkisi verilmesi, merkezi idarenin yerel yonetimler uzerindeki vesayet yetkisinden daha gulu bir yetki olarak değerlendirilmiştir.²³⁴

3.2.2. Yargısal Denetimi

Tuirk Ceza Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanununda, imar suçları ile ilgili para ve hapis cezası öngörölmüş olmasına rağmen, imar planı yapımı ve değiştirilmesi süreci ile ilgili cezai yaptırım bağlamında herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Danıştay kararlarının incelenmesinde, konunun genel düzenleyici işlem olarak kabul edildiği ve yapılan işlemin mevzuata uygunluğunun, ancak genel hukuk kuralları çerçevesinde incelenebileceği ve benzer işlemlerin suç olarak kabulünün mümkün olmadığının dile getirildiği görölmüştür.²³⁵

Yukarıda izah edilen açıklamadan ve atıf yapılan Danıştay kararlarından farklı, konunun Ceza Hukuku kapsamında soruşturulması gerektiğine dair Danıştay kararları da bulunmaktadır. Danıştay 1. Dairesinin 2009/866 Esas ve 2009/1103 Sayılı Kararına da yansıdığı üzere; taşınmaz sahiplerinin talebine istinaden ve salt taşınmaz sahiplerine menfaat sağlanması kastıyla, mevzuat hükümlerine aykırı plan değişikliği yapılması, ceza hukuku kapsamında soruşturmayı gerektirmektedir. Danıştay ilgili kararında, belediye meclis üyeleri hakkında soruşturma izni verilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Kamu yararı bir tarafa bırakılarak, salt kişilere haksız kazanç temin etmek amacıyla, mevzuata aykırı plan değişikliği yapılmasının Tuirk Ceza Kanunu kapsamında suç olarak kabul edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Hatta Tuirk Ceza Kanununda konuya dair özel düzenleme yapılması gerektiğini düşünmekteyiz. Ancak bu tezde konunun cezai boyutundan ziyade hukuki yönünü inceleyeceğiz.

²³⁴ Turgut, **a.g.m.** s. 384

²³⁵ **a.g.m.** s. 393

3.2.2.1. İmar Planı Değişikliğine İlişkin Uygulamaların Yargısal Denetiminde Usule İlişkin Değerlendirme

3.2.2.1.1. Görev ve Yetki

İmar planı değişiklikleri idari işlem olarak kabul edildiklerinden, imar planı değişikliklerine karşı açılacak davalar idari yargıda açılacaktır. Yetkili mahkeme ise imar planı değişikliğini yapan belediye meclisinin bulunduğu yer idare mahkemesidir.

3.2.2.1.2. Dava açma ehliyeti

Bursa 3.İdare Mahkemesinin 2005/2098 Esas ve 2006/1086 Sayılı Kararı ve Danıştay 14.Dairesinin 2011/13742 Esas ve 2011/796 Sayılı Kararlarına da yansıdığı üzere; imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan, planların değiştirilmesi nedeni ile menfaati ihlal edilen her gerçek ve tüzel kişinin dava açma ehliyetinin olduğu kabul edilmektedir. Ancak her idari işleme karşı herkes tarafından iptal davası açılabilmesi idari işlemlerde istikrarsızlığa neden olacağından ve idarenin işleyişi bu durumdan olumsuz etkileneceğinden, dava konusu işlem ile dava açacak kişi arasında belli ölçüler içinde menfaat ilişkisinin varlığı aranacaktır. Dava açan kişinin dava açmada menfaati olup olmadığı her olay ve davanın özellikleri göz önüne alınarak yargı mercii tarafından değerlendirilecektir. Bununla birlikte iptal davası açılabilmesi için davacı ile dava konusu işlem arasında kişisel, meşru ve güncel bir menfaat bulunması gerekmektedir. Genel olarak imar planı değişikliği yapılan il veya ilçede ikamet eden veya o il ve ilçede taşınmazı olan gerçek ve tüzel kişilerin dava açma ehliyetlerinin var olduğu, o il veya ilçede ikamet etmeyen veya taşınmazı olmayan kişilerin dava açma ehliyetlerinin olmadığı kabul edilmektedir.

Çevre davalarında menfaat ihlali için yeterli bulunan “vatandaşlık” sıfatı, imar planı değişikliklerinde menfaat ihlali için yeterli bulunmamaktadır. İmar planlarının

doğurduğu bir sonuçtan etkilenmiş olmak için, en azından o belde de yaşıyor olmak gerekecektir.²³⁶

3.2.2.1.3. Dava Açma Süresi

İlgili birim tarafından onaylanarak yürürlüğe giren, ardından usulüne uygun olarak ilan edilen imar plan değişikliklerine karşı idari yargıda iptal davası, 2577 sayılı Kanun'un 7/4. hükmü uyarınca, değişiklik kararının ilan edildiği tarihten itibaren 60 gün içerisinde açılmalıdır. İlgili karara itiraz edilmişse, 60 günlük süre ret kararının ilgiliye tebliği üzerinden başlayarak hesaplanır. Ancak 60 günlük dava açma süresi geçmiş olsa bile, işlemin uygulamaya geçilmesi üzerine de dava açılabilir.²³⁷

Danıştay 6. Dairesinin 1991/532 Esas ve 1992/447 Sayılı kararında şu şekilde bir açıklama bulunmaktadır. “2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun dava açma süresini düzenleyen 7. maddesinin 4. fıkrasında, ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem veya her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri kuralı yer almaktadır. İmar planlarının nitelikleri itibari ile düzenleyici işlem oldukları, Danıştay'ın süregelen içtihatları ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu durumda bir düzenleyici işlem olan imar planı değişikliğine karşı, yasanın yukarıda belirtilen hükmüne istinaden uygulama üzerine de dava açmak mümkündür”²³⁸

3.2.2.2. İmar Plan Değişikliklerinin Esastan İncelenmesi

Her idari işlem gibi, plan değişikliklerinin hukuka uygunluğu da genel olarak; yetki, şekil, konu, sebep ve maksat yönleri ile incelenmektedir.²³⁹ Yetki yönünden, plan değişikliğini yapmaya yetkili organ belediye meclisidir. Belediye Encümeni veya

²³⁶ Turgut, **a.g.m.** s. 394

²³⁷ Melih Ersoy, **a.g.m.**

²³⁸ (Aktaran) Ersoy, **a.g.m.**

²³⁹ Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargı**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003, s. 201

Belediye Başkanı tarafından planda değişiklik yapılması, yetki gaspı nedeni ile hukuka aykırı olacaktır. Çevre düzeni planlarında yapılan değişiklikler ile büyükşehir olmayan illerde mücavir alan dışında kalan taşınmazlara ilişkin plan değişikliklerinde konunun farklı düzenlendiği ilgili bölümlerde izah edilmiş idi.

Sebeup unsuru, idareyi bu işlemi yapmaya sevk eden fiil veya objektif hukuki durumdur. İdareyi plan değişikliğine sevk eden nedenin hukuka uygun olması, plan değişikliğinin gerekçesinin ortaya konulması, plan değişikliğinin kamu yararına dayanması ve hizmetin gereği icabı olması gerekir. Konu, idari işlemin doğrudan doğruya doğuracağı sonuçtur. İmar plan değişikliği işleminin doğuracağı sonuç, mevzuatın önceden gösterdiği sonuca uygun olmalı, örneğin plan değişikliği sonucu teknik ve sosyal altyapı standartları düşürülmemiş olmalıdır.

Şekil, imar planı değişikliğinin tabi olduğu usul ve formalitelerdir. İmar planı değişikliklerinin şekil yönünden hukuka uygunluğu denetlenirken, kararın askı ve ilanı gibi, tamamlanmasına yönelik formalitelerin mevzuata uygun yapılması gerekecektir. Tezimizin ilgili bölümlerinde özellikle askı ve ilana ilişkin hususlara riayet edilmemesi nedeni ile bir çok plan değişikliğinin yargı kararı ile iptal edildiği dile getirilmiştir.

İmar plan değişikliğinin maksadı veya amacı, umumi ihtiyaçların karşılanması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Şahsi veya siyasi mülahazalarla imar planı değişikliği yapılması, işlemi hukuka aykırı kılar. Ancak özel mülkiyete tabi olup sosyal ve teknik altyapı alanı olarak ayrılmış bir taşınmazın uzun yıllar kamulaştırılmaması veya ne zaman kamulaştırılacağına belli olmaması halinde, kamu yararı ile bireysel menfaat arasındaki dengenin kaybolduğu ve mevzuatta belirlenen usul şartlarının yerine getirilmesi şartı ile bireysel yararlarla ilişkin de plan değişikliği yapılabileceği kabul edilmektedir. Konu ile ilgili ayrıntılı açıklamalara tezin ilgili kısımlarında yer verilmiştir.

İdare Mahkemeleri ve Danıştay, imar planı değişikliklerini yukarıda sayılan yönleri ile ele almakta ve konuyu şehircilik ilkeleri, planlama esasları, kamu yararına uygunluk, imar planlarının bütünlüğü, imar planının genel yapısı ve kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olgular üzerinden incelemektedir. Plan değişikliğinin hukuka uygunluğu, yapılan plan değişikliğinin 3194 Sayılı İmar Kanunu

ve diğ er ilgili mevzuata uygunluğ u ile birlikte, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararı ilkesine uygun olup olmadığı nıktasından hareketle denetlenmektedir.

Mahkemeler imar planı değ iş ikliklerinde, asıl olanın imar planlarının değ iş tirilmemesi ilkesi olduğ unu, ancak koş ulların gerektirdiğ i durumlarda, mevzuata ve yukarı da sayılan ilkelere bağ lı kalmak kaydı ile imar planlarının değ iş tirilebileceğ ini belirtmektedirler.

Mahkemelerin konuya iliş kin yaklaş imının anlaş ılması için birkaç karar, örnek olarak ař ađ ıda alıntılanmış tır.

Ankara 9.İdare Mahkemesi 2006/356 Esas ve 2007/991 Sayılı Kararı ile; Yapılan plan değ iş ikliğ i ile ö ngör ülen nüfusun, nüfus yoğunluğ u, trafik yoğunluğ u, alt yapı ve toplumsal donatı dengesine olan etkisinin dikkate alınmadığ ı, ilgili kurum ve kuruluş lardan teknik rapor alınmadığ ı, yalnızca özel bir ř irkete ait parsel ile iliş kin yoğunluk artış ı getiren plan değ iş ikliğ i yapıldığ ı, bu parselde yapılacak tesisin yaratacağ ı trafik yoğunluğ u, otopark gereksinimi, gürültü kirliliğ i ve yoğunluk artış ımının bölgede yaşayan insanların yaşam kalitesi üzerinde oluş turacağ ı olumsuz etkilerin dikkate alınmadığ ı, yapılan bu plan değ iş ikliğ inin bir bütün halinde yukarı da sayılan şehircilik ilkelerine aykırı olduğ u gerekçesi ile yapılan plan değ iş ikliğ ini iptal etmiş tir.

İstanbul 6.İdare Mahkemesinin 2008/1747 Esas ve 2010/662 Sayılı Kararında; üst ölçekli plan onaylanmadan, plan değ iş ikliğ i yapılamayacağ ı dile getirilmiş, ayrıca yapılacak plan değ iş ikliğ i sonucu kentin, ormanlık olan kuzeye doç ru genişleyeceğ i, bu durumun kentin doç al bitki örtüsüne zarar vereceğ i, denetimsiz yapılaş ma alanları yaratacağ ına vurgu yapılmış, plan değ iş ikliğ inin çevre ve doç a üzerinde oluş turacağ ı muhtemel tehlikeler özel olarak göz önüne alınmış tır. Zikredilen kararda ayrıca plan değ iş ikliğ inin üst ölçekli plan kararlarına aykırı olduğ u ifade edilmiş, planlama tekniğ i, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına aykırı olduğ u gerekçesi ile plan değ iş ikliğ i iptal edilmiş tir.

İstanbul 8.İdare Mahkemesinin 2011/132 Esas ve 2013/2154 Sayılı Kararında da çeşitli çevresel faktörler göz önüne alınmış; Yapılan plan değ iş ikliğ inin üst ölçekli imar planına aykırı olduğ u, zira 1/100.000 ölçekli il çevre düzeni planında askeri alan ve güvenlik bölgesi olarak tanımlanan bölgenin yapılaşmaya açıldığ ı, ayrıca yüksek eğ ime sahip bu bölgenin yapılaşmaya açılmasının deprem riski göz önüne alındığ ında tehlike

yaratacağı ve kentin su kaynaklarına yakın bu bölgenin yapılaşmaya açılmasının su kaynaklarının kirlenmesine ve bölgenin doğal yapısının bozulmasına neden olacağı, ayrıca yüksek yoğunluklu bir yapılaşmanın bölgeye yakın olan ormanlık bölgede ekolojik sorunlar yaratacağı gerekçesi ile imar plan değişikliği iptal edilmiştir.

İstanbul 6.İdare Mahkemesinin 2011/920 Esas ve 2013/2177 Sayılı Kararı ve Ankara 10. İdare Mahkemesinin 2013/41 Esas ve 2013/1499 Sayılı Kararı gibi bir çok kararda ise; Plan değişikliği yapılan bölgelerde oluşacak yapı, nüfus ve trafik yoğunluğunun dikkate alınmaması, imar planı değişikliğinin iptali gerekçesi olarak kabul edilmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, 2005/3438 Esas ve 2006/232 Sayılı Kararında da ifade edildiği üzere, plan değişikliğinin mahkemece iptal edilmesi durumunda, plan değişikliğine konu saha plansız saha durumuna düşeceğinden, iptal kararının kesinleşmesi üzerine, mahkeme kararı doğrultusunda yeni bir imar planı değişikliği yapılmalı veya değişiklik mahkeme kararına uygun hale getirilmelidir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu zikredilen kararında; mevcut imar planının iptal edilmesi üzerine yeni bir plan yapılması veya yetkili makam tarafından değiştirilmesi durumunda, eski planın yürürlükten kalkacağını, buna mukabil plan tadilatının yargı kararı ile iptal edilmesi durumunda ise, plan değişikliğinden önceki imar planının tekrar yürürlüğe girmeyeceği, aksine plan değişikliğine konu sahanın plansız alan durumuna düşeceğini dile getirmektedir.

3.3. İmar Plan Değişikliklerinde Kazanılmış Haklar Sorunu

Sağlıklı ve düzenli kentleşmenin en önemli unsurlarından olan imar planları, planlanan bölgenin ve beldenin şartları ve gelecekteki ihtiyaçları göz önüne alınarak çok sık değiştirilmektedir. Binlerce konut, işyeri ve araziye kapsayan değişiklikler öncelikli olarak, daha önceden alınmış izin, ruhsat veya bu ruhsat ve izinler kapsamında bitirilmiş, başlanmış veya tamamlanmak üzere olan inşaatların durumunun ne olacağı sorununu gündeme getirecektir. Mevcut pozisyonları olumsuz anlamda yeni düzenlemeye tabi tutmak idareye güveni sarsacağı gibi bu durum hukuk devleti ilkesi

ile de çelişecektir.²⁴⁰ Diğer taraftan var olan yapıların yıkılması veya başlanmamış dahi olsa mimari proje çizilmesi gibi her aşaması ciddi maliyetlerle tamamlanan inşaat ruhsatlarının iptali çok ciddi mali kaynağın heba edilmesi anlamına gelecektir.

Hukukta ve kamu hukukunda irade beyanları, bu meyanda idare hukukunda da idari işlemler, kural olarak oluşturuldukları tarihten sonraki durumlara etki ederler. İdari işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi gereği, gerek birel gerekse de genel düzenleyici idari işlemlerden olsun, idari işlemler kuruldukları tarihten daha önceki zaman dilimine yönelik hiçbir hüküm ve sonuç doğurmazlar. Geriye yürümezlik bir temel hukuk ilkesidir ve hukuk devleti ilkesine dayanır.²⁴¹ Bu noktadan hareketle; idari bir işlem olduğu kabul edilen imar plan değişikliklerinin de geriye yürümemesi en azından bireyler açısından var olan durumu olumsuz etkilememesi, değişiklikten önceki imar planı uyarınca elde edilmiş kazanımları ve kazanılmış hakları ihlal etmemesi gerekir.

Kazanılmış haklar, hukukun diğer alanlarında olduğu gibi imar hukuku alanında da sıklıkla gündeme gelen ve özen gösterilmesi gereken konulardan biridir. Özel mülkiyete ve hazine arazilerine yapılan müdahaleler ayrı tutulmak kaydı ile, gerek bireyler ve gerekse kamu aleyhine olumsuz sonuçların doğmaması amacıyla, her bir somut olayın özellikleri özel olarak değerlendirilmeli, idare hukukunda bir çok noktada karşımıza çıkan kişi yararı -kamu yararı dengelemesi sağlıklı yapılmalıdır.²⁴²

Bu durumda, imar planı değişikliğine gerekçe gösterilen kamu yararı ve hizmetin gereği engellenmemeli, diğer taraftan da bireylerin menfaatleri ve kazanılmış hakları ihlal edilmemelidir.²⁴³

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2005/3438 Esas ve 2006/232 Sayılı Kararında ifade edildiği üzere, mevcut imar planının iptal edilerek yerine yeni bir plan yapılması veya mevcut planın yetkili makam tarafından değiştirilmesi durumunda eski planın yürürlükten kalkacağı tartışmasızdır. Ancak plan değişikliği ile eski plan ortadan kalksa bile, planın hiç yapılmamış gibi hukuk düzeninden silineceği de iddia

²⁴⁰ Kalabalık, **a.g.e.** s. 201

²⁴¹ Kerem CANBAZOĞLU ve Dilhun AYAYDIN, İmar Planlarının Yargısal Denetimi II, **TBB Dergisi** Yıl 2011, sayı 94,

²⁴² Yücel Uğurlu, **a.g.m.**

²⁴³ Yücel Uğurlu, İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD hukukunda çözümler: Aykırı Kullanım Hakkı ve Kazanılmış Parselleme Hakkı, adlı makale, www.erzincan.edu.tr

edilemeyecektir. Değiştirildiği ana kadar hukuken geçerli ve meşru bir idari işlem olan imar planlarına uygun olarak bir takım işlemler yapılmış, örneğin inşaat ruhsatı alınmış, inşaaata başlanmış veya bitirilmiş olabileceği gibi bu plandaki yapılaşma koşullarına güvenilerek taşınmaz iktisap edilmiş olabilir.

Bu durumda iyi niyetli olarak, yürürlükteki imar planlarına uygun davranan ve bu plan doğrultusunda bir takım işlemler yapan kişilerin bu kazanımlarının kazanılmış haklar ilkesi kapsamında korunması gerekecektir.²⁴⁴ Esas itibarıyla kazanılmış hak ilkesi, özel hukuka ilişkin olarak bireylerin hak ve menfaatlerini korumak üzere yerleştirilmiş bir ilkedir. Özel hukuk bütünü içerisinde başta medeni hukuk olmak üzere, ticaret hukuku, devletler özel hukuku, medeni usul hukuku alanlarında uygulaması olan ve genel bir ilke olarak kabul edilen kazanılmış haklar ilkesi, idare hukuku ve bu arada imar hukuku kapsamında da uygulaması olan bir ilkedir.²⁴⁵ Ancak kazanılmış haklar ilkesi sanılanın aksine imar hukuku açısından uygulama alanı çok da geniş olmayan ve olamayacak bir ilkedir.²⁴⁶

Zira kamu yararı amacıyla yapılan imar planları ve imar plan değişiklikleri, belirli bir gayeye ulaşmak ve belirli bir sonucu gerçekleştirmek amacıyla yapılmaktadır. İmar planları ve plan değişikliklerinin en önemli gayesinin düzenli ve planlı bir kentleşme yaratmak olduğu unutulmamalıdır. Aynı ada, parsel, cadde veya sokak üzerinde, yükseklik ve taban alanı itibarı ile birbirinden çok farklı yapıların olması, düzenli ve planlı kentleşme iddiasını ortadan kaldıracak, çevre ve görüntü kirliliğine neden olacaktır. Bundan ötürü kazanılmış haklar korunmalı ancak imar plan değişikliğinin gayesi ve ulaşmak istediği sonuçta engellenmemelidir.

Kazanılmış haklar terimi imar kanununda, 3194 Sayılı İmar Kanununun inşaat ruhsatlarının süresi ile ilgili 29.maddesinde “*Başlanmış inşaatlarda müktesap haklar saklıdır*” şeklindeki cümlede yer almış ve salt yapımına başlanmış inşaatlara ilişkin olarak düzenlenmiştir.

İmar plan değişikliğinde kazanılmış haklar sorunu, taşınmazın kendisi yani boş ve çıplak arsa ile taşınmaz üzerindeki yapı esas olmak üzere iki şekilde incelenmelidir.

²⁴⁴ Yaşar, **a.g.e.** s. 171

²⁴⁵ Canbazoğlu ve Ayaydın, **a.g.m.**

²⁴⁶ Yaşar, **a.g.e.** s. 175

Konut yapmaya müsait olduğu için satın alınan bir arsanın, plan değişikliği sureti ile yeşil alana dönüştürülmesi veya inşaat emsali yüksek olduğu için yüksek bir bedelle satın alınan arsada, plan değişikliği sureti ile emsal düşüklüğüne veya kat indirimine gidilmesi hallerinde kazanılmış hakların korunması söz konusu olmayacaktır. Danıştay, bu tür durumlarda bireysel menfaatlerin zarara uğradığını kabul etmekle birlikte, sırf bireysel menfaatlerin zarara uğramasından hareketle bu tarz plan değişikliklerinin iptalinin mümkün olmayacağına karar vermektedir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 2005/1721 Esas ve 2008/1837 Sayılı kararında da taşınmazın satın alınmasını, kazanılmış hak için tek başına yeterli bulmamıştır. Diğer taraftan zikredilen nedenlerden ötürü bireylere herhangi bir surette tazminat ödenmesi de söz konusu değildir. Danıştay'ın yaklaşımı doğru ve haklıdır. Zira aksi bir düşünce imar plan değişikliklerinin hedeflerine ulaşmasını imkansız hale getirecektir.

Kaldı ki, genel düzenleyici işlemlerden olan imar planının başlı başına bir hak doğurmayacağı da açıktır. Kazanılmış haklar ancak genel düzenleyici işlemlere dayalı birel işlemlerin yapılması ile birlikte gündeme gelebilecektir. İmar hukuku anlamında kazanılmış hakkın varlığından söz edilebilmesi için imar planlarının içerdiği düzenlemelerin kişisel durumlara dönüşmüş olması, bu düzenlemeler uyarınca inşaat ruhsatı alınması veya inşaaata başlanması veya bitirilmesi gibi bireysel ve somut bir hak elde edilmiş olması gerekmektedir.²⁴⁷ Ayrıca kazanılmış hakkın varlığı için, bireysel işlemin tesis edildiği zamanda yürürlükte olan hukuk düzenine aykırı olmaması da gerekmektedir.²⁴⁸

Konunun inşaat ruhsatı alınmış, inşasına başlanmış veya bitirilmiş yapılara ilişkin değerlendirilmesine gelince; Danıştay uygulamaları ve mevzuat bu tür durumlarda, kazanılmış hakların varlığını genel olarak kabul etmekte, ancak sırasıyla; inşaaata başlanmış olması, tamamlanmış olup olmadığı, tamamlanmamışsa inşaatın hangi seviyede bulunduğu hususlarını ve bunların tarihlerini dikkate alarak, her olayın özelliğine göre kazanılmış hakkın doğup doğmadığına özel olarak karar vermektedir.

Kazanılmış haklara dair Danıştay uygulaması, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 2005/1721 Esas ve 2008/1837 Sayılı Kararında şu şekilde özetlenmiştir;

²⁴⁷ Niyazoğlu, **a.g.e.** s. 64-65

²⁴⁸ Bal, **a.g.e.** s. 47

“Kazanılmış hakların korunması Hukuk Devleti ilkesinin bir gereği olup, İdare Hukukunda kazanılmış hak sorununun çözümünde, hukuki güvenlik ilkesi ile hukuka uygun idare arasındaki dengenin gözetilmesi zorunludur. İmar hukukunda kazanılmış haktan bahsedildiğinde, yürürlükteki imar planlarına duyulan güven ile daha sonra iptal edilen plan dolayısıyla korunması gereken kamu yararı, sağlıklı kentleşme, yargı kararlarının gereğini yerine getirme zorunluluğu birlikte değerlendirilmelidir. Öte yandan, düzenleyici işlemin iptal edilmiş olmasının ona dayalı bireyselleşmiş tüm hukuki durumların da hukuken geçersiz olması sonucunu yaratmayacağı kuşkusuzdur. İmar işlerinde ilgililer yönünden kazanılmış hakların doğumunun saptanmasında; yapı ruhsatı, yapı kullanma izni gibi işlemlerin ve inşaatla başlanmış olması, tamamlanmış olup, olmadığı, tamamlanmamışsa hangi seviyede bulunduğu durumlarının ve bunların tarihlerinin önemli bir etken olduğu ve bu kavram ve esaslardan hareket edilerek olayına göre kişilerin imar işlerindeki haklarının kazanılmış bir hak teşkil edip etmediği konusunda bir sonuca gidildiği görülmektedir ”.

İlkesel olarak kazanılmış hakları koruma taraftarı olan Danıştay, plan değişikliğinin veya mevcut planın iptal edilmesinin, iptal edilen plan değişikliği uyarınca alınan ruhsatları da otomatikman geçersiz hale getirmeyeceği kanaatindedir. Danıştay 6. Dairesi 2008/10824 Esas ve 2009/608 Sayılı Kararında özetle; “Plan değişikliği işleminin iptal edilmesinin bu plan değişikliğine uygun olarak alınmış ruhsatları kendiliğinden ortadan kaldırmayacağı”nı dile getirmiştir.

Yukarıda özetlendiği üzere Türk hukukunda imar planları değiştiği takdirde, değişiklikten önceki planlara göre kişilerin elde ettiği hakların korunup korunmayacağı konusunda imar mevzuatında genele şamil bir hüküm olmamakla birlikte imar plan değişikliklerinde kazanılmış hakların korunmasını gerektiren hükümler bulunmaktadır.²⁴⁹Bununla birlikte Danıştay uygulaması da genel olarak kazanılmış hakların korunması yönündedir.²⁵⁰ Ancak Danıştay, taşınmaz malikinin iyi niyetli ve makul beklentilerini tartışmaksızın, gerek inşasına devam edilen ve gerekse tamamlanan yapılarda,

²⁴⁹ Kalabalık, a.g.e. s. 203

²⁵⁰ Uğurlu, a.g.e. s. 209-210

kazanılmış hakkın doğumu için geçerli bir planın varlığını her koşul ve şart altında mutlaka aramaktadır.²⁵¹

İmar plan değişikliklerinde kazanılmış haklar konusu, önemli olduğunu düşündüğümüz bazı durumlar özelinde aşağıda başlıklar halinde kısaca izah edilmeye çalışılacaktır.

3.3.1. Değişikliğin İnşaat Ruhsatlarına Etkisi

Yürürlükteki nazım ve uygulama imar planlarının, yapılaşmaya ilişkin taban alanı, emsal ve yükseklik kararları doğrultusunda hazırlanan mimari projelere dayanılarak alınan inşaat ruhsatları, esasında inşaat yapmaya yönelik izin belgesi niteliğini taşır. İnşaat ruhsatı ile, ilgili taşınmaz üzerinde inşaat yapımı hususunda izin alınmış olmaktadır. İmar çapı gibi inşaat ruhsatı da bireysel işlem niteliğindedir.²⁵²

İnşaat ruhsatı alınmış olmakla birlikte, üzerinde herhangi bir şekilde inşaat faaliyetine başlanılmayan taşınmaz, atıl vaziyette bir taşınmaz olmasına rağmen, inşaat ruhsatı için belediyeye harç ödenmekte ve ruhsata esas mimari proje için yine önemli miktarda harcama yapılmaktadır.

İnşaat ruhsatı alınması ile birlikte bireysel bir hak doğmuş olmasına, ayrıca inşaat ruhsatı için idarelere harç ödenmesine rağmen hukuk sistemimiz, inşaat ruhsatı alınmış olmasını kazanılmış hak için yeterli kabul etmemekte, kazanılmış hakkın varlığı için inşaata başlanmış olmasını aramaktadır.

3194 Sayılı İmar Kanununun ruhsat müddeti başlıklı 29. maddesine göre; yapıya başlama süresi ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır. Bu süre zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama süresi ile birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz hale gelir. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir.

²⁵¹ Yaşar, **a.g.e.** s. 176

²⁵² Ergen, **a.g.e.** s. 403

Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği (PATİY)de 12. maddesi de kanun metnine benzer şekilde inşasına 2 yıl içinde başlanmayan yapıların ruhsatsız yapı olarak değerlendirileceğine hükmetmektedir. Yine aynı maddenin ilk fıkrasının son cümlesinde ruhsatı hükümsüz hale gelen yapılar için yeniden inşaat ruhsatı alınması gerekeceği dile getirilmektedir. Ruhsatın hükümsüz hale gelmesi ve yeniden inşaat ruhsatı başvurusu yapılması halinde, ilk ruhsat tarihindeki imar düzenine göre değil başvuru tarihinde geçerli olan mevzuat ve planlara göre ruhsat verilmesi gerekeceği için kazanılmış hak söz konusu olmayacaktır.²⁵³

Diğer taraftan, İmar Kanununun 29. Maddesindeki ve PATİY'nin 12. Maddesindeki inşaat ruhsatlarının 2 yıllık süre içerisinde geçerli olduğuna dair hükümler, inşaat ruhsatlarının geçerli olduğu iki yıllık süre içerisinde kazanılmış hakkın korunduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Ruhsat tarihi içerisinde imar planında değişiklik olmuş ise yapılan değişikliğin dikkate alınması ve yeni plan uyarınca işlem tesis edilmesi gerekir. Zira İmar Kanununun 20. maddesine göre yapının imar planına uygun olması gerekir. İmar planında yapılan değişiklik, yapılaşma açısından herhangi bir kısıtlama getirmiyorsa yeniden ruhsat verilecektir. Buna karşın ruhsata konu alan, plan değişikliği ile başka bir amaca tahsis edilmişse yeniden inşaat ruhsatı verilemeyecektir.²⁵⁴

Yasal düzenleme uyarınca, ruhsatın geçerli olduğu 2 yıllık süre içerisinde yapılacak aleyhe bir plan değişikliğinde ruhsatın iptali gerekecektir. Zira İmar Kanununun 29. maddesi, sadece başlanmış inşaatlara ilişkin olarak müktesep hakları saklı tutmuştur. İmar Kanunu, kazanılmış hakların korunması bakımından ruhsat alınmış olmasını değil, inşaata başlanmış olmasını önemsemektedir.²⁵⁵

Danıştay'ın konuya dair uygulaması da aynıdır. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 2005/1721 Esas ve 2008/1837 Sayılı kararında özetle, “Bugüne değin hiç inşaata başlanmamış olması halinde ise ilgililer lehine kazanılmış bir haktan söz edilemeyeceği, yapı ruhsatı alınmış olmasının, tek başına hak kazandırmaya yeterli sayılamayacağı, idarenin kolluk yetkilerine dayanarak verdiği izinleri (ruhsatları) kamu

²⁵³ Kalabalık, **a.g.e.** s. 204

²⁵⁴ Kalabalık, **a.g.e.** s. 211

²⁵⁵ Yaşar, **a.g.e.** s. 173

düzeni ve kamu yararı ilkelerinden hareketle geri alabilme yetkisinin bulunduğu”na hükmetmiştir.

Özetle; Mevzuat ve Danıştay, idarelerin imar plan değişikliği ile gerçekleştirilmek istedikleri sonuca ulaşmasını temin etmek adına, bireylerin zararına sebebiyet verse bile inşaat ruhsatı alınmış olmasını kazanılmış hak için yeterli kabul etmemektedir.

3.3.2. Değişikliğin İnşasına 2 Yıl İçinde Başlanmayan ve Ruhsat Süresi İçinde Tamamlanmayan Yapılara Etkisi

Ruhsat alınmış olmasına rağmen, inşaat 2 yıllık süre içerisinde başlanılmaması halinde ruhsatın hükümsüz hale gelmesi, uygulamada çok ciddi sorun ve sıkıntıya neden olmaktadır. Zira bu durumda inşaat anlamında herhangi bir imalat ve üretim yapılmamıştır. Ancak alınan inşaat ruhsatı doğrultusunda inşaat başlanılmasına rağmen, herhangi bir nedenden ötürü inşaatın tamamlanması halinde plan değişikliğinin ne tür sorunlar yaratacağı, kazanılmış hakların korunup korunmayacağı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

PATİY 12.madde hükmüne göre inşasına iki yıl içinde başlanmayan veya 5 yıllık ruhsat süresi içinde tamamlanmayan ve süresi içinde ruhsat yenilenmesi yapılmayan yapılar ruhsatsız yapı olarak değerlendirilecek ve mevcut ruhsat yok hükmünde kabul edilecektir. Yeniden ruhsat başvurusu yapıldığında mevcut imar planına göre ruhsat verilmesi gerekeceğinden kazanılmış hak söz konusu olamayacak, ilk ruhsat tarihindeki imar düzenlemesine göre ruhsat alınması mümkün olamayacaktır.²⁵⁶

Danıştay 6. Dairesinin 2008/3542 esas ve 2010/ 4412 sayılı kararı gibi incelenen diğer kararlarda da konunun mevzuat doğrultusunda değerlendirildiği görülmüştür. Danıştay’ın zikredilen kararında bu husus şu şekilde ifade edilmektedir. “Süresi içinde inşaatı tamamlayamayıp (İnşaat başlanmış ancak tamamlanamamış) beşinci yıl içinde ruhsat talebinde bulunanlar hakkında ruhsat alma tarihindeki eski mevzuat hükümlerinin

²⁵⁶ Kalabalık, a.g.e. s. 203-204

uygulanacağı, inşaat ruhsatı alınmasına rağmen inşasına 2 yıl içinde başlanmayan veya ruhsat süresi içinde tamamlanmadığı gibi ruhsat yenilenmesi yapmayan ve bu şekilde ruhsatsız duruma düşen yapılar içinse yeniden ruhsat alma tarihinde yürürlükte bulunan plan ve mevzuat hükümlerinin uygulanacaktır.”

Buna karşın, ruhsat kapsamında yapımına başlanan ve 5 yıllık yasal sürede tamamlanmamakla birlikte süresi içerisinde ruhsat yenilenmesi talebinde bulunulması halinde ilk imar düzenine göre mi yoksa yeni imar düzenine göre mi karar verileceği sorusunun, ayrıca 5 yıllık sürede tamamlanmayıp süresi içinde ruhsat yenilenmesi talebinde bulunulmayan inşaatın durumunun ne olacağı sorusunun cevaplanması gerekmektedir.

PATİY madde 12. ye göre ruhsat süresi içerisinde başvuru yapılması halinde, ruhsatın yenilendiği tarihteki imar düzeni göz önüne alınmaksızın ilk ruhsat tarihindeki plan ve mevzuat hükümleri doğrultusunda ruhsat 5 yıl uzatılarak yenilenecek ve kazanılmış hak korunacaktır. Ancak kazanılmış hakkın korunması için bu başvurunun mutlak surette ruhsat süresinin dolduğu 5 yıllık süre içerisinde yapılması gerekecektir.²⁵⁷ 5 yıllık süre hak düşürücü süredir.

Danıştay 6. Dairesi de 2009/7458 Esas ve 2012/ 7199 Sayılı Kararında; “ beş yıl geçtikten sonra tamamlanamayan inşaat için 31.12.2002 tarihinde verilen ilk yapı ruhsatı, o tarihte yürürlükte bulunan plan ve mevzuata göre verilmiş bir ruhsat olduğundan, bu ruhsatın verilmesinden sonra, beş yıl içinde (25.12.2007) ruhsat yenileme talebinde bulunulduğundan kazanılmış hakkı bulunan davacıya, ruhsat alma tarihindeki (31.12.2002) eski mevzuat hükümlerinin uygulanması gerekeceğini” dile getirmiştir.

İmar plan değişikliği ile kat adedinin düşürülmesi durumunda, yapı ruhsatının yenilenme süresi beklenilmeden, yapımına başlanılan katların üzerindeki katlara ilişkin yapı ruhsatının iptal edileceğine dair görüşler olmakla birlikte²⁵⁸, gerek yasal düzenleme ve gerekse de kazanılmış haklara ilişkin genel ilkeler nedeni ile bu görüşlere katılmak mümkün değildir. Bu görüşe göre kat adedinin düşürülmesine dair plan

²⁵⁷ Kalabalık, a.g.e. s. 203

²⁵⁸ Ergen, a.g.e. s. 407

değişikliklerinde inşaatın mühürlenmesi yoluna gidilemeyecek sadece ruhsat iptal edilecektir.²⁵⁹

Ruhsat kapsamında yapımına başlanan ve 5 yıllık süre zarfında bitirilmeyen ve bu arada 5 yıllık hak düşürücü süre içerisinde yenilenmeyen inşaatlarda ise daha farklı bir uygulamaya gidilmesi gerekecektir. PATİY 12. Madde hükmü uyarınca 5 yıllık süre içerisinde tamamlanmadığı halde yine 5 yıllık süre içerisinde ruhsat yenilenmesi talebinde bulunulmayan yapılara ilişkin olarak, idarelerce ruhsat süresinin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde yapı üzerinde seviye tespiti yapılarak inşaat durdurulacak ve inşaatın devamına izin verilebilmesi için yeni imar düzenine göre yeniden inşaat ruhsatı verilecek ve inşaat yeni imar düzenine göre verilen yeni ruhsat kapsamında tamamlanacaktır.²⁶⁰

Bu uygulamaya göre 11 kat üzerinden yapımı ruhsatlandırılan bir inşaatda 5 yıllık süre dolduğu halde inşaat tamamlanmamış ve plan değişikliği ile bu bölgedeki yapılaşma koşulu 5 kata indirilmiş ve inşaat 7 kata kadar tamamlanmışsa yeni ruhsat alınması halinde fazladan yapılan 2 kat yıkılmayacak ve kazanılmış hak bu yönü ile korunacaktır. Ancak böyle bir durumda inşaatın 11 kata çıkarılmasına da müsaade edilmeyecektir. Müktesap hakta katları oluşturan ve inşaatın iskeleti olarak tanımlanan kolonlar esas alınacak, bir katın tamamen bitirilmiş olması şartı aranmayacaktır.²⁶¹

3194 Sayılı İmar Kanununun ruhsat müddeti başlıklı 29. maddesinin ilk fıkrasının da; “Yapıya başlama süresi ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır. Bu süre zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama süresi ile birlikte beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Başlanmış inşaatlarda müktesap haklar saklıdır.” şeklindeki hüküm ve özellikle “*Başlanmış inşaatlarda müktesap haklar saklıdır.*” cümlesi, PATİY 12. madde hükmü ile birlikte değerlendirildiğinde kazanılmış hakkın sadece inşasına başlanan kata ilişkin olduğu kabul edilmelidir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, kazanılmış haklar konusu ile alakalı, sorunun çok farklı boyutlarını bir arada tartıştığı ve bu nedenle çalışmanın konu ile ilgili bir çok kısmında dayanak olarak gösterilen, 2005/1721 Esas ve 2008/1837

²⁵⁹ Ergen, a.g.e. s. 407

²⁶⁰ Kalabalık, a.g.e. s. 204

²⁶¹ Ergen, a.g.e. s. 406

Sayılı kararında ‘‘İmar işlerinde kazanılmış hakkın saptanmasında, inşaatın yargı kararı verildiğinde fiilen bulunduğu aşama öncelikle dikkate alınmalıdır. Kazanılmış hak, verildiği anda hukuka uygun olan inşaat izninin tamamı için değil; yürütmenin durdurulması veya iptal kararı verilinceye kadar binanın fiilen yapılan kısmı için kabul edilmelidir. Bu itibarla; imar işlerinde kazanılmış hakkın ölçütü olarak, hukuki duruma uygun fiili durumlar esas kabul edilmelidir.’’ şeklinde değerlendirme de bulunmaktadır. İmar planının yargı kararı ile iptal edildiği tarihten önce yapılan inşaatlar ve kazanılmış haklar konusunun tartışıldığı kararın, imar planının değiştirilmesi ve kazanılmış haklar konusunda da mutlak surette örneklik teşkil edeceği kanaatindeyiz.

3.3.3. Değişikliğin Tamamlanmış Ancak İskan Belgesi Alınmamış Yapılara Etkisi

Ruhsat kapsamında yapımına başlanan ancak 5 yıllık ruhsat süresi içerisinde bitirilmediği halde yine bu ilk 5 yıllık ruhsat süresi içerisinde başvuru yapılması halinde, ruhsatın yenilendiği tarihteki imar düzeni göz önüne alınmaksızın ilk ruhsat tarihindeki plan ve mevzuat hükümleri doğrultusunda, ruhsat süresinin 5 yıl uzatılarak yenileneceği ve kazanılmış hakkın korunacağına yukarıdaki başlıkta değinilmiştir.

Ruhsat kapsamındaki inşaat tamamlanmadığı halde, ek süre verilerek inşaatın tamamlanmasına müsaade eden bir hukuk rejiminin, ruhsat süresi içerisinde tamamlandığı halde çeşitli nedenlerle iskan veya diğer adı ile yapı kullanma belgesini almadığı gerekçesi ile yapılan imalat ve inşaatı yok sayması düşünülemez. İmar Kanunu 29. maddesindeki ‘‘Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır’’ hükmü elbette bitirilmiş inşaatlar için de söz konusu olacaktır. Bitirilmiş inşaatlarda kazanılmış hakların korunması ve ilgili formaliteler tamamlanmak kaydı ile yapıya iskan verilmesi yukarıda alıntılanan Danıştay İdari Davalar Genel Kurulu kararına da uygun olacaktır.

Mevzuattaki düzenlemeler de bu tür durumlarda kazanılmış hakkın korunmasını gerektirmektedir. PATİY 12.madde hükmüne göre; ruhsat ve eklerine uygun olarak tamamlanmasına rağmen, ruhsat süresi içinde yapı kullanma izni alınmayan yapıların mevcut ruhsatları hükümsüz hale gelmesine rağmen, bu yapıların denetimini yapan

mesul mimar ve mühendisler veya yapı denetim kuruluşları tarafından denetim raporu hazırlanması ve yapı ruhsatı veren idarenin yerinde yapacağı denetimlere göre, kaçak kat olmadığını veya inşaatın mevcut ruhsata uygun olarak yapıldığını belgelemesi üzerine yapı kullanım belgesi verilecek ve kazanılmış haklar korunacaktır.²⁶²

Bu durumda plan değişikliğinin gerçekleştirmek istediği sonuç ve plan değişikliğinin yöneldiği hedef ne olursa olsun kazanılmış hak korunacaktır. İdare gerçekleştirmek istediği sonuca ve gayeye ulaşabilmek için binanın ekonomik ömrünü tamamlamasını bekleyecek veya kamulaştırma yaparak bedelini ödemek kaydı ile binayı yıktıracaktır.²⁶³

Ruhsata uygun olarak yapıлып bitirilmiş bir binanın daha sonradan çeşitli nedenlerden ötürü yıkılıp yerine yenisinin yapılması durumunda, kazanılmış hakkın söz konusu olamayacağı ve yeni ruhsatın yeni imar düzenine göre verilmesi gerekeceği açıktır.²⁶⁴ Zira kazanılmış hak binanın bizatihi kendisine değil fiili duruma tanınmıştır.

3.3.4. Değişikliğin Mevzuata Aykırı Ruhsat Verilen Yapı ve İnşaatlara Etkisi

Ülkemizde gecekondular olarak tabir edilen ve büyük bir kısmı çeşitli sosyal ve siyasal nedenlerle yasal kılıfa büründürülen yapıların çokça var olduğu bilinen bir gerçektir. Söz konusu yapılara ruhsat verilmesi mevcut imar mevzuatına aykırı olsa bile, geçmişte çoğunlukla oy kaygısı ile bu yapılara ruhsat verildiği bilinmektedir. Hatta 1984 yılında, imar ve gecekondular mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek amacıyla, 2981 Sayılı İmar ve Gecekondular Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun başlıklı, özel bir kanun dahi çıkarılmıştır. Kanun halen yürürlüktedir.

²⁶² Kalabalık, **a.g.e.** s. 204-205

²⁶³ Ergen, **a.g.e.** s. 407

²⁶⁴ Yaşar, **a.g.e.** s. 175

Anılan kanunun 9. maddesinin a fıkrası uyarınca “İmar mevzuatına aykırı olarak ruhsat verilen ve bu ruhsat ve eklerine göre inşa edilen veya inşa halindeki yapılardan tehlike arz edenler ve 14. madde kapsamında kalanlar hariç, daha önceden verilen ruhsat ve kullanma izinleri korunur”.²⁶⁵ 14.madde kapsamında kalan yapılar, çeşitli sanayi tesisleri, askeri bölgeler, havaalanı ve karayollarına çok yakın olan bölgelerde kalan yapılar, kıyı alanlarında, turizm alanlarında ve su kaynaklarına çok yakın alanlarda kalan taşınmazlar ile kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılmaya başlanan yapılardır. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki yapılar 1986 yılında yapılan değişiklikle 10 Kasım 1985 olarak değiştirilmiştir.

Zikredilen kanun uyarınca yasal mevzuata aykırı dahi olsa bir şekilde yolunu bulup ruhsata bağlanan yapılar ruhsatlı kabul edildiğinden, bu yapıların bulunduğu alanlarda yapılacak plan değişiklikleri aleyhe bir durum doğursa bile kazanılmış hakların korunması gerekecektir.

Bu başlık altında yaptığımız açıklamalar, gecekondü mevzuatı kapsamında kalan spesifik durumlara ilişkindir. Çünkü mevzuata aykırı ruhsat verilen gecekondü tipi yapılarla, geçerli bir plana dayanmaksızın ruhsat verilen, özellikle çok katlı yapıların durumu farklı değerlendirilmelidir. Zira Danıştay da, taşınmaz malikinin iyi niyetli ve makul beklentilerini tartışmaksızın kazanılmış hakkın doğumu için geçerli bir planın varlığını her koşul ve şart altında aramaktadır.²⁶⁶

2981 Sayılı yasa ile getirilen düzenleme, daha önce mevzuata aykırı ruhsat ve iskan belgesi verilen yapıların, sonradan yapılacak plan değişikliği ile ruhsatsız hale getirilememesine ilişkindir. Ruhsatın mahkeme kararı ile iptali durumunda 2981 sayılı yasa hükümlerinin uygulanmayacağı açıktır.²⁶⁷ Zira düzenlemenin amacı gecekondü tarzı yapı sahiplerini idarenin tasallutundan korumaktır.

²⁶⁵ Kalabalık, **a.g.e.** s. 204-206

²⁶⁶ Yaşar, **a.g.e.** s. 176

²⁶⁷ Ergen **a.g.e.** s. 407

3.3.5. Değişikliğin Yolda veya Sosyal ve Teknik Altyapı Alanında Kalan ve Kamulaştırma Kararı Alınan Yapılara Etkisi

Herhangi bir kısıtlılığa tabi olmayıp konut yapmaya müsait bir çok taşınmaz, aniden ortaya çıkan kamusal bir ihtiyacı karşılamak veya kamusal ihtiyaca ayrılmış mevcut alanların kamusal ihtiyaçları karşılamaya yetmemesi nedenleri ile imar plan değişikliği yapılmak sureti ile sosyal ve teknik altyapı alanına veya yola dönüştürülmektedir.

Konut yapmaya müsaitken imar planı değişikliği ile kamusal bir ihtiyaca tahsis edilen taşınmazlar üzerinde herhangi bir yapı yoksa ihtiyacın aciliyetine binaen kamulaştırma kararı alınmakta ve rayiç bedel üzerinden kamulaştırılarak taşınmazın mülkiyeti kamuya geçirilmektedir. Ancak üzerinde inşaat yapmak amacıyla ruhsat alınmış ve inşaatına fiilen başlanılmış taşınmazların bulunduğu bir alanda imar planı değişikliği yapılması ve plan değişikliği ile alanın yol veya sosyal ve teknik alt yapı alanlarına tahsis edilmesi durumunda daha hassas davranılması gerekecektir. Zira inşaata başlanılmış veya inşaat tamamlanmış olsa bile bu taşınmaz mutlak surette kamulaştırılacak ve taşınmaz üzerindeki yapı yıktırılacaktır. Bu durumda kamulaştırma yapacak kurum arsa bedeli ile birlikte inşaatın seviyesine göre yapılan inşaatın bedelini de ödeyecektir. Neticede kamulaştırma bedeli ödeyecek ilgili kamu kurumu gereksiz mali yükü karşılayacak, inşaatın sahibi veya müteahhiti ise yıktırılacak bir binayı inşa ederek zamanını ve emeğini heba edecektir.

İşte zikredilen bu sorun ve sıkıntılar ile karşılaşmamak için mevzuatta özel bir düzenleme yapılmıştır. PATİY 12/3. Madde hükmü şu şekildedir; “ Uygulama imar planı değişikliği ile yolda veya teknik alt yapı alanlarında kalan ve kamulaştırma kararı alınan yapılarda seviye tespiti yapılarak inşaat derhal durdurulur. Bu yapılarla ilgili yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni işlemleri, kamulaştırmayı gerçekleştirecek kamu kuruluşunun en geç otuz gün içinde, yürürlükteki plana ve kamulaştırma gerekçesine göre vereceği görüş doğrultusunda sonuçlandırılır. Yapılan değişiklikle kamulaştırmaya konu diğer alanlarda kalan yapılarda ise derhal ilgili idarece seviye tespiti yapılır ve ilgisine tebliğ edilir. Kamulaştırma kararı alınıncaya kadar ruhsat eki projelerine göre tamamlanmasına izin verilir, bu yapılarda ruhsat yenilemesi veya kısmi kullanma izni veya yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi kamulaştırma işlemlerini durdurmaz.

Ancak kamulaştırma yapılırken seviye tespitinin üzerinde yapılan kısımlar için kamulaştırma bedeli ödenmez. Bu yapılara kat irtifakı ve kat mülkiyeti tesis edilemez. Ruhsatı süre nedeniyle hükümsüz hale gelen yapılarda da bu fıkra hükmü uygulanır ”

Düzenleme uyarınca, uygulama imar planı değişikliği ile yolda veya okul, hastane, ceza evi, karakol ve adliye gibi teknik alt yapı alanlarında kalan ve kamulaştırma kararı alınan yapılarda seviye tespiti yapılarak inşaat derhal durdurulacak ve durum kamulaştırmayı yapan kuruma bildirilerek, kurumun 30 günlük süre içerisinde vereceği talimata göre bir uygulama yapılacaktır. Ulaşabildiğimiz kaynaklarda mevzuat hükmünün nasıl uygulanacağına dair bir açıklamaya rastlanılmamış olup görüşümüz şu şekildedir. Yönetmelikteki düzenlemeden anlaşıldığı kadarı ile ilgili kurumun 30 günlük süre içerisinde herhangi bir şekilde görüş bildirmemesi halinde ruhsat uyarınca inşaatın bitirilmesine izin verilecek ve bu durumda kazanılmış hak korunacaktır. 30 günlük süre içerisinde kamulaştırma işlemine başlanacağına bildirilmesi halinde ise inşaat durdurulacak ve ruhsat iptal edilecek ancak kamulaştırma bedeli yapının tamamı üzerinden ödenerek yine kazanılmış haklar bir şekilde korunacaktır.

Yol veya teknik altyapı alanı olarak kabul edilemeyen diğer alanlarda kalan yapılarda ise ilgili idarece derhal seviye tespiti yapılarak durum ilgisine tebliğ edilecek ve kamulaştırma kararı alınincaya kadar inşaatın ruhsat ve eki projelerine göre tamamlanmasına izin verilecektir. Ancak bu durumda kamulaştırma yapılırken seviye tespitinin üzerinde yapılan kısımlar için kamulaştırma bedeli ödenmeyecek, bu yapılara ilişkin olarak kat irtifakı ve kat mülkiyeti tesis edilemeyecektir. Yönetmeliğin “Diğer alanlar” olarak zikrettiği alanların neler olduğu belli olmadığı gibi yol veya teknik altyapı alanlarında kalan taşınmazlarla “Diğer alanlar” arasında neden farklı bir uygulamaya gittiği de anlaşılabilir değildir. Diğer taraftan bu alanlarda yapılan inşaatlarda seviye tespiti yapıldıktan sonra inşaatların tamamlanmasına izin verildiği halde tespit edilen seviyenin üzerinde yapılan kısımlar için kamulaştırma bedeli ödenmeyecek olmasının, hele bu yapılara ilişkin kat irtifakı ve kat mülkiyeti kurulmasına izin verilmeyecek olmasının da anlaşılabilir hiçbir yanı yoktur. Hukukçulardan görüş alınmaksızın salt teknik elemanlar tarafından hazırlandığını düşündüğümüz yönetmelik hükmünde “Diğer alan” olarak nitelendirilen alanların ibadet yerleri, yeşil alan, park, eğlence ve dinlenme alanları olduğu kanaatindeyiz.

Mevzuat ‘’ diğer alanlar’’ olarak nitelendirdiği alanlara ilişkin yapılan plan değişiklikleri sonrasında seviye tespiti yapıldıktan sonra, inşaatın tamamlanmasına izin vermekle birlikte kat irtifakı ve kat mülkiyeti kurulmasına izin vermeyerek ayrıca kamulaştırma bedeli de ödemeyerek kazanılmış hakları korumamıştır. Buna karşın seviye tespitinin yapıldığı ana kadar yapılan kısımlara ilişkin olarak ise kazanılmış hakları korumuştur. Zira seviye tespiti yapılıncaya kadar tamamlanmış kısımlara ait kamulaştırma bedeli ödenecektir.

PATİY’nin yürürlüğünden önceki tarihe ait Danıştay 6. Dairesinin 2002/3405 Esas ve 2003/7171 Sayılı Kararında; konut alanında kalan ve fiilen inşaat yapılan bir alanın, sonradan plan değişikliği ile yeşil alan ve park alanına dönüştürüldüğü gerekçesi ile inşaat ruhsatının iptal edilmesine dair belediye işlemi hukuka uygun bulunmuştur. Danıştay anılan kararında davacının uğradığı zararı tam yargı davası açmak sureti ile tazmin edebileceğine ancak, plan değişikliği sonucu oluşan duruma aykırı hale gelen ruhsatın iptalinde hukuka aykırı bir yön olmadığına karar vermiştir.²⁶⁸

3.3.6. Uygulama İmar Plan Değişikliği Nedeni ile Plana Ait Kararlara Aykırı Hale Gelen Yapılar

PATİY 12/ 4 madde hükmü uyarınca, uygulama imar plan değişikliği nedeni ile; parselin durumu, binanın parseldeki konumu, kat adeti, yapı yaklaşma mesafeleri, KAKS veya TAKS gibi plana ait kararlara aykırı hale gelen yapılar, ruhsat ve eki projelere göre tamamlatılacak ve dolayısıyla kazanılmış haklar korunacaktır.

Ancak uygulama imar plan değişikliği sonucu plan ana kararlarına aykırı hale gelen yapılardan ruhsatı, 3194 sayılı yasanın 29. maddesindeki 2 ve 5 yıllık süreler nedeni ile hükümsüz hale gelen inşaatlara devam edilebilmesi için ilk ruhsat koşullarına göre yeniden ruhsat alınması zorunludur. Düzenleme uyarınca ruhsat alınarak inşasına başlanan ancak 5 yıllık sürede inşası bitirilmeyen ve yenilenmediği için ruhsatı hükümsüz hale gelen yapılara ilişkin olarak istenirse ilk ruhsat koşullarına göre yeniden

²⁶⁸(Aktaran) Ergen, a.g.e. s. 410

ruhsat verilebileceği gibi talebe bağlı olarak değişikliğe uygun tarzda tadilatlı olarak ta ruhsat verilebilir. İlk ruhsat koşullarına göre ruhsat alınmasını mümkün kılan düzenleme kazanılmış hakları korumaktadır.²⁶⁹

Başvurulan kaynaklarda yapılan yukarıdaki tarzda açıklamalar ve bu açıklamaların dayanağı PATİY 12/4. madde hükmünün, PATİY 12/1.madde hükmü ile açıkça çeliştiği kanaatindeyiz. Zira PATİY 12/1. madde hükmü uyarınca inşasına 2 yıl içinde başlanmayan veya 5 yıllık süre içerisinde tamamlanmadığı halde süresinde ruhsat yenilemesi talebinde de bulunulmayan inşaatlar ruhsatsız kabul edilmekte ve yeniden ruhsat talebinde bulunulması halinde ise ilk ruhsat tarihindeki imar durumuna göre değil mevcut imar durumuna göre ruhsatlandırılacaktır.

Ruhsatı yukarıda izah edilen nedenlerden ötürü hükümsüz hale gelen yapılar için; kat ilavesinden ayrı ilave inşaat taleplerinde, yürürlükteki plandaki taban alanı kat sayısı ve kat alanı kat sayısına uygunluk koşulu, sadece kat ilavesi taleplerinde ise yürürlükteki plandaki kat alanı kat sayısına uygunluk koşulu aranır. Oldukça karmaşık düzenlenmiş bu hüküm uyarınca yükseklik artırıcı hususlarda plan değişikliği sonucu oluşan yürürlükteki plan esas alınacak ve kazanılmış haklar korunmayacak buna karşın kat yüksekliği değişmeksizin parselin durumu, binanın parseldeki konumu, yapı yaklaşma mesafeleri, taban alanı katsayısı ve kullanım kararı gibi her türlü plan değişikliğinde kazanılmış haklar korunacaktır.²⁷⁰ Düzenlemeden kat yüksekliği ile birlikte diğer değişikliklerde talep edilecekse eski plan düzeni, buna karşın sadece kat yüksekliği yani ilave kat artırılması talep edilecekse yeni düzen yani değişiklik yapılmış planının esas alınacağı sonucu da çıkmakla birlikte kanaatimizce düzenlemenin amacı bu olmamalıdır. Zira düzenleme özellikle bir birinden farklı yüksekliğe sahip katlar oluşmasına engelleyerek görüntü kirliliğini engellemeyi amaçlamış olmalıdır.

Yönetmelikte 8.9.2013 tarihinde değişiklik yapılmış ve uygulama imar planında mevcut yapılarla ilgili özel bir hüküm bulunması halinde, uygulamanın uygulama imar planı değişikliğine ait plan hükümlerine göre yapılacağı düzenlemesi getirilmiştir. Düzenlemeye göre, imar plan değişikliği ile parselin durumu, binanın parseldeki konumu, kat adeti, yapı yaklaşma mesafeleri, KAKS, TAKS veya kullanım kararı gibi plana ait kararlara aykırı hale düşen yapılarla ilgili olarak özel hüküm getirilmişse, plan

²⁶⁹ Kalabalık, a.g.e. s. 208

²⁷⁰ Kalabalık, a.g.e. s. 208

değişikliğine göre hareket edilecektir. Bu düzenleme ile kazanılmış haklar ilkesinin ağır bir surette ihlal edildiği açıktır. Bu hüküm ile, planı yapan ve planı değiştiren idarelere, önceki planlara uygun ruhsat verilip tamamlanan yapılara ilişkin olarak plan değişikliği yapma ve plan değişikliğine özel hüküm koyarak söz konusu binayı plana aykırı hale getirebilme yetkisi verilmiştir. Kötüye kullanıma son derece açık bu düzenlemenin kazanılmış haklar prensibine ve özellikle 3194 sayılı İmar Kanununun 29. maddesinde ki “başlanmış inşaatlarda müktesep haklar korunur” şeklindeki hükme açıkça aykırı olduğu açıktır.²⁷¹

²⁷¹Kalabalık, a.g.e. s. 208

SONUÇ

Medenileşmenin ve sosyalleşmenin, çevre ve mekan ile doğrudan bağlantılı olduğu, bu anlamda çevreyi ve mekanı planlayarak sağlıklı bir toplum inşa etmeye yönelik imar planlarının da medenileşme ve sosyalleşme üzerinde doğrudan etkili olduğu bilinmekte ve kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, bir toplumu oluşturan bireylerin refahı ve dolayısıyla toplumun sosyal yapısı büyük oranda, içinde yaşanması keyifli, iyi planlanmış bir çevrenin varlığına bağlıdır. Niteliksiz konut alanlarının, yetersiz ulaşım ve planlamanın, iletişim ve dinlenme alanlarının olmayışının insanlar üzerinde kalıcı olumsuz etkiler yarattığı, topluma aktif olarak katılımlarını zayıflattığı, fiziksel ve ruhsal sağlıklarını etkilediği kanıtlanmış bir gerçektir.²⁷²

İmar planları bu noktadan hareketle, belde halkının fiziksel ve ruhsal sağlığını korumak, toplumun ekonomik ve tarımsal ihtiyaçlarını karşılamak, kaliteli bir yaşam tesis etmek amacıyla, ikamet, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel işlevler arasında denge kurmak ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en mükemmel çözümü ortaya koyma adına hazırlanırlar.

Tarihin en önemli imparatorluklarına ev sahipliği yapmasından ötürü çok önemli tarihsel mekanlara ve doğal güzelliklere sahip olan, aynı zamanda yoğun bir büyüme yaşayan ülkemizin, en önemli sorunlarının başında, çevre, kentleşme ve dolayısıyla da imar planları yer almaktadır. İmar planlarının bu denli önemli olmasında, arazi yapısı ve hızla artan nüfusun da çok ciddi etkisi bulunmaktadır.

Tarih, doğa, çevre, artan nüfus, kırsal alandan kente yoğun göç gibi objektif sorunlara, bir de ülkemize has demokratikleşme sorunlarının da eklenmesi ile birlikte imar planları ve sağlıklı planlama daha da önemli hale gelmektedir.

Matematiksel kesinlik içermeyen ve bir şekilde olasılıklara ve tahminlere dayanan imar planlarının, yanlış veri kullanılması, tahmin hataları ve özellikle sonradan

²⁷²-Meltem Yılmaz, **a.g.m.** s. 85

ortaya çıkan kamusal ve toplumsal ihtiyaçlar ve ülkemizin kendine has dinamiklerinden olan politik nedenlerden ötürü değişmesi veya planlarda revizyon ve imar planlarına ilave yapılması gündeme gelmektedir.

Değişiklikte; plan bütünlüğü, sürekliliği, plan ana kararları ve sosyal ve teknik donatı dengesinin bozulmaması esas iken, revizyonda, üst ölçek plan kararlarına uygunluğun sağlanması kaydı ile planın ana kararlarını etkileyecek bir kısmının yenilenmesi, ilave imar planında ise mevcut plan sınırlarına bitişik alanlarda ilave imar planı yapılması gündeme gelmektedir.

Mevzuatın incelenmesinde, imar planlarında değişikliğin, mümkün mertebe objektif kriterlere bağlanmaya çalışıldığı gözlemlenmiş ve kriterler tez de ayrıntıları ile izah edilmeye çalışılmıştır. Özellikle MPYY'nin İmar Planı Değişikliğine dair 26. Maddesi, imar planı değişiklikleri ile alakalı, objektif, somut ve ileri sayılabilecek bir çok düzenleme taşımaktadır.

İmar plan değişiklikleri ile alakalı mevzuatın bizce en dikkat çekici kısmı, imar planlarında öngörülen sosyal ve teknik altyapı standartlarını düşüren plan değişikliğine izin ve imkan verilmemiş olmasıdır. Zira MPYY'nin İmar Plan Değişiklikleri başlıklı 26.maddesinin 2. Fıkrasında da izah edildiği üzere; aslolan imar planları ile sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesidir. Her planın öncelikli amacı insanlara standardı daha yüksek bir yaşam sağlayacak sosyal ve teknik altyapı hizmetlerini artırmaktır. Bu meyanda bırakın sosyal ve teknik altyapı alanlarını artırmak, var olan sosyal ve teknik altyapı alanlarını dahi azaltan imar plan değişiklikleri hukuka ve planlama ilkelerine aykırı olacaktır.

Yine MPYY, plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte plan değişikliği yapılabileceğini, plan değişikliklerinde kamu yararının esas olduğunu ve ancak teknik ve nesnel gerekçelerle imar planlarında değişiklik yapılabileceğini dile getirmiştir. MPYY'nde imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, bu alanların küçültülmesi veya bu alanların yerinin değiştirilmesine dair plan değişikliklerinin zorunluluk olmadıkça yapılamayacağı vurgulanmış, zorunluluğun objektif kriterlerle ortaya konması hallerinde ise bu tesislerin hitap ettiği hizmet etki alanı içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılmış olması şart koşulmuştur. Eşdeğer alanın ayrılmasında

yüzölçümün ve konumun özelliklerinin dikkate alınması gerektiği, bu alanların yerinin değiştirilmesinde, yeni yerin aynı uygulama etabı veya bölge içinde kalması gerekeceği, bu alana yaya erişim mesafelerinin dikkate alınması ve yeni tespit edilen alanın ilgili tesisin yapılmasına müsait olması gibi kriterlerin göz önüne alınması gerekeceği belirtilmiştir.

Ayrıca MPYY ile, özellikle tarihi mekanların ve şehir estetiğinin korunması amacıyla özel bir düzenleme yapılmış, kat adedi veya bina yüksekliğini artıran imar planı değişikliklerinde, yörenin yerleşim özelliklerinin, dokusunun ve kimliğinin dikkate alınması gerektiği, bu plan değişikliği sonucu ortaya çıkacak yapılaşmada, şehrin veya alanın yakın çevresinin silueti, yapıların güneşe göre cephesi gibi özelliklerinin olumsuz yönde etkilememesi gerekeceği zikredilmiştir.

Mevzuat, son dönemlerde çok sık karşılaşılan uygulamalardan biri olan, inşaat emsalinin ve kat adedinin değiştirilmesi sureti ile nüfus yoğunluğunun artırılmasına dair imar planı değişikliklerinde, plan değişikliğine konu olan alana hizmet vermek üzere artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanlarının ayrılması gerektiğini vurgulamış, kat adedinin artırılmasının istenmesi durumunda; bütün yollardaki karşılıklı bina cepheleri arasındaki asgari uzaklık şartının sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Yine yollara ilişkin değişikliklerde; devamlılığı olan bir yolda şerit sayısının azaltılamayacağını ve bu yollarda daraltmaya gidilemeyeceğini, 3,00 metreden dar yaya yolu, 10,00 metreden dar trafik yolu açılmayacağını belirterek asgari standartları ortaya koymaya çalışmıştır.

Konunun mevzuat boyutu bir yana imar planlarının, ihtiyaca cevap vermediğinin nesnel kriterlerle ortaya konulduğu durumlarda değiştirilebileceği ilkesel olarak kabul edilmekle birlikte, planların uzun süreli olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Ancak uygulamada başta çevre düzeni planları olmak üzere tüm planların çok sık değiştirildiği bilinmekte ve gözlemlenmektedir.

İki yıl gibi çok kısa bir süre içinde, 38 ili doğrudan etkileyen bir çok çevre düzeni planında değişikliğe gidildiği ve çevre düzeni plan değişikliği gerekçelerinde mevzuatın aradığı; kamu yatırımı gereksinimi, bölgesel ölçekli yatırımların ortaya çıkması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunması gibi somut gerekçelerden

ziyade, planlara yapılan itirazların veya bakanlık talimatlarının esas alındığı görülmüştür.

Nazım ve uygulama imar planlarında da durumun çok farklı olmadığı bilinmektedir. İBB'nin örnek olarak incelenen bir günlük meclis toplantısında, alınan kararların yarıya yakınının doğrudan nazım ve uygulama imar plan değişiklikleri ile alakalı olduğu görülmüştür. Başvurulan kaynaklarda birçok belediyede de durumun esasında aynı olduğu dile getirilmektedir.

İncelenen mahkeme kararlarında; imar planı değişikliklerinin sonuçlarının olabildiğince geniş ele alındığı, imar planı değişikliğinin üst ölçekli imar planlarına uygunluğu yanında, imar planı değişikliklerinin şehircilik ve planlama ilkeleri yanında kamu yararına uygunluğunun da mümkün mertebe denetlenmeye çalışıldığı, ayrıca plan değişiklikleri sonucu oluşacak yoğunluğun, yaşam kalitesine etkisi başta olmak üzere, plan değişikliğinin, su kaynakları, doğal yaşam ve ekolojik denge, hava ve gürültü kirliliği gibi etkilerinin de değerlendirildiği görülmüştür.

Yine idarenin ve uygulayıcıların aksine, mahkemelerin, bireylerin fiziksel ve ruhsal sağlığı üzerinde doğrudan etki yaratan imar plan değişikliklerinin denetimi noktasında oldukça titiz olduğu görülmüştür.

İmar planı değişikliklerinin yargısal denetiminde mahkemelerin yukarıda özetlenen iyi niyetli yaklaşımlarına rağmen, şehirlerimizdeki çarpık yapılaşmanın artarak sürmesi, imar planı, imar planı değişiklikleri, imar rantı gibi kavramların basın ve kamuoyunda en çok konuşulan konuların başında geldiği göz önüne alındığında, mevzuatın uygulamasında ciddi sorunlar yaşandığını, idarenin imar konularına ilişkin mahkeme kararlarına uyma konusunda, her zaman bir hukuk devleti olmanın titizliğini göstermediğini itiraf etmemizi gerektirmiştir.

Belediye meclisi kararlarının çoğunluğunun imar planı değişikliklerine ilişkin olması, planlamanın başından itibaren hukuka ve planlama tekniklerine uygun yapılmaması yanında, önemli oranda kişilere haksız menfaat temin etmeye yöneliktir. Bunu engellemenin ve sağlıklı ve yaşanabilir kentler kurmanın yolu, planlama tekniklerine ve hukuka uygun planlama yapılması kadar, plan değişikliği hususunda belediyelere yönelik vatandaş baskısını asgari seviyeye indirebilmektir. Bunun için

şeffaf ve katılımcı yönetimin gereği olarak, plan değişikliğine dair kararların kamuoyu ile paylaşılması ve karar alma süreçlerine özellikle meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ile vatandaşların katılımının sağlanması gerekmektedir.

Bununla birlikte, yargısal denetim yanında idari denetimin de etkinleştirilmesi gerekmekte, hatta belki plan ve plan değişikliklerini onaylamaya yetkili ve tüm yerleşim birimlerinde görevli olmak üzere, tabiat ve kültür varlıklarını koruma kurullarına benzer, özel idari kurullar oluşturulmasının faydalı olup olmayacağı tartışılmalıdır. Ayrıca, kamu yararı göz ardı edilerek, salt bireylere veya belli gruplara rant sağlamaya yönelik, mevzuata aykırı plan değişikliklerinin cezai anlamda etkin bir şekilde soruşturulmasına yönelik mevzuat değişikliği yapılması da faydalı olacaktır.

Son olarak, imar plan değişikliklerinin yargısal denetimini yaygınlaştırmak adına plan değişikliğinden doğrudan etkilenecek taşınmaz sahiplerine bizzat tebligat yapılmalı, yine plan değişikliğinden etkilenecek bölge veya mahalle sakinlerine de mahalle muhtarlıklarında ilan yapılmak veya daha etkin bir ilan yöntemi geliştirilmek sureti ile bilgi verilmelidir. Zira birçok idare, imar planında park ve yeşil alan olan bir taşınmazı çeşitli nedenlerden ötürü plan değişikliği ile imara açmakta, eş değer bir alan oluşturma adına da fiilen üzerinde yapı olan başka bir taşınmazı park ve yeşil alana dönüştürmektedir. İşin ilginç idarelerce yapılan bu plan değişikliklerinden, başta değişiklikten olumsuz etkilenen taşınmaz sahipleri olmak üzere birçok kimsenin haberi de olmamaktadır.

Her imar planında bulunması gereken teknik ve sosyal donatı alanları, imar planlarının hazırlanması sürecinde, düzenleme ortaklık payı ve kamu ortaklık paylarından karşılanmaktadır. Ancak bazen artan ihtiyaçlar nedeni ile imar planları hazırlanırken veya sonradan, imara açık bazı taşınmazlara kısıtlama getirilmekte, bu taşınmazlar teknik ve sosyal donatı alanına dönüştürülmektedir. Kamu yararı göz önüne alındığında, özel mülkiyete kısıtlama getiren bu tür durumlar meşru ve hukuka uygun kabul edilmekte, mülkiyet sahiplerinin uğradıkları veya uğrayacakları zararlar ise kamulaştırma yöntemi ile çözülmektedir.

Ancak özellikle sağlıklı bir bütçe planlamasının yapılmamasından, bazen de nüfus yoğunluğunun geç oluşmasından ötürü, teknik ve sosyal alt yapı tesisine ihtiyaç oluşmamakta dolayısıyla da kamulaştırma yapılmak sureti ile vatandaşın zararı

karşılanmamaktadır. Bu tür durumlarda kısıtlılık yıllarca devam ettiği için, özel mülkiyet ve kamu yararı arasında ki denge kaybolmaktadır.

Kamu yararının gerekleri ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken dengenin bozulduğu ve mülkiyet hakkının kullanımının belirsizliğe itildiği bu tür durumlarda, özellikle yargı kararlarının tazyiki ile plan değişikliği yapılarak kısıtlılık kaldırılmaktadır. Park, okul ve sağlık alanı gibi sosyal ve teknik altyapı hizmetlerine ayrılan taşınmazlarda kamulaştırma yapılmaması veya ne zaman kamulaştırma yapılacağına dair bir taahhütte de bulunulmaması durumlarında, plan değişikliği sureti ile inşa faaliyetine izin verilmektedir. Oysa, kamu hizmetine tahsisli alanda, gelecekte de o tesise ihtiyaç olmayacağı tespit edildiği istisnalar hariç olmak üzere, kısıtlılık kaldırılmamalı, vatandaşın uğradığı zarar, idareyi kamulaştırma yapmaya zorlamak sureti ile giderilmelidir. Kamu yararı ile mülkiyet hakkı arasında ki dengenin korunması adına plan değişikliğine gitmek, uzun süreli olması gereken planlamanın amacına hizmet etmeyecek, karmaşanın artarak devam etmesine veya uygulamada görüldüğü gibi çarpık kentleşmenin devam etmesine seyirci kalınmasına yol açacaktır.

İmar plan değişiklikleri ile birlikte gündeme gelen en önemli sonuç ve sorunlardan biri de plan değişikliğinin fiili durum üzerinde yaratacağı etki ve kazanılmış haklardır. Kamu yararı amacıyla yapılan imar planları ve imar plan değişiklikleri, belirli bir gayeye ulaşmak ve belirli bir sonuca ulaşmak amacıyla yapılmakta, düzenli ve planlı bir kentleşmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte, her idari işlem gibi, imar plan değişikliklerinin de geriye yürümemesi en azından bireyler açısından var olan durumu olumsuz etkilememesi, değişiklikten önceki imar planı uyarınca elde edilmiş kazanımları ve kazanılmış hakları ihlal etmemesi de gerekmektedir.

İmar planları ve plan değişiklikleri ile düzenli ve planlı kentler oluşturmak hedeflenirken, fiilen aynı ada, aynı parsel, aynı cadde veya aynı sokak üzerinde bazen yükseklik ve taban alanı itibari ile birbirinden çok farklı yapıların oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum imar planları ile ulaşmak istenen düzenli ve planlı kentleşme iddiasını ortadan kaldırarak, çevre ve görüntü kirliliğine neden olacaktır.

Mevzuat ve yargı kararlarının incelenmesinde, PATİY 12/4. maddesindeki istisna hariç, kazanılmış hakların korunması ilkesi ile imar plan değişikliklerinin

ulaşmak istediği hedef arasındaki dengenin korunmaya çalışıldığı görülmüştür. Ancak kanaatimizce, konu ile alakalı daha radikal bir düzenleme yapılmalı, her şart altında plan değişikliğinin hedefine ulaşmasının önü açılmalıdır. Örneğin plan değişikliği ile kat düşürülmüşse mevcut fazla katlar traşlanmalı, çekme mesafelerinde değişikliğe gidilmişse, gerekirse mevcut binalar yıkılarak çekme mesafelerine ilişkin değişiklik uygulanmalıdır. Ancak bu yapılırken hukuk devleti ilkesinden taviz verilmemeli, taşınmaz sahiplerinin uğrayacağı zararlar mutlak surette kamulaştırma sistemine benzer bir sistem getirilerek çözümlenmelidir.

Konu ile alakalı yukarıda yaptığımız değerlendirmeler bir tarafa, Falih Rıfkı Atay'ın Çankaya adlı kitabında dile getirdiği “Nerede bir imar planı değişikliği görürseniz, orada bir yolsuzluk olduğuna hemen hükmedebilirsiniz.” şeklindeki değerlendirmesi, güncelliğini bu günde korumaktadır.

İnsanımızın temel insan haklarından olan mülkiyet hakkının kendilerine tanıdığı hakları kullanma konusunda oldukça duyarlı olduğu, ancak mülkiyet hakkının, mülkiyet hakkı sahibi bireye; çevreye, topluma ve gelecek nesillere karşı bir takım sorumluluklar yüklediği gerçeğini görmezden geldikleri, hatta çoğu zaman idarenin rant paylaşımına seyirci kaldıkları, hatta bu çabalara öncülük ettikleri bilinen bir gerçektir.

Ülkemizin uçsuz bucaksız çöllerle kaplı olan körfez ülkelerinden biri olmadığı, kendine has etnik –kültürel demografik çeşitliliği, bin yıllardır yerleşmenin var olduğu şehirleri barındırdığı, bu yönü ile şehirleşmenin elbette zor olduğu kabul edilmekle birlikte, uygulayıcıların gelecek nesillere daha düzenli ve yaşanabilir şehirleri miras bırakmak gibi bir yükümlülüklerinin bulunduğunu da kabul etmemiz gerekmektedir.

Gelecek nesillere daha düzenli ve yaşanabilir şehirler bırakmanın yolu ise sağlıklı ve uygulanabilir imar planları yapmak, imar planlarının uygulanmasının mümkün olmadığı veya yetersiz kaldığı durumlarda ise bu değişiklikleri gerçekten objektif kriterlere göre ve kamu yararını öncelikle yapmamız gerekmektedir.

Son olarak, çalışmanın giriş kısmında da dile getirildiği üzere mevcut çalışmamızda İmar Plan Değişiklikleri incelenirken, konunun “Kentsel Dönüşüm Yasası” ve “Kentsel Dönüşüm Kavramı” ile olan ilişkisinin de ayrıca değerlendirilmeye çalışılacağı ifade edilmiştir. Ancak gerek mevzuat ve gerekse de konu ile ilgili başvuru eserlerde, kentsel dönüşüm kurumu ile imar plan değişiklikleri arasında

değerlendirme yapılmasını gerektirecek veya değerlendirme yapılmasına yetecek bir veri bulunmadığı için konu ayrı bir başlık altında ayrıca değerlendirilmeye alınmamıştır. Zira başvurduğumuz kaynaklarda da ifade edildiği üzere; çok boyutlu olan ve salt bir imar uygulaması olmadığı kabul edilen kentsel dönüşüm kurumu²⁷³, imar planı değişikliği gibi olağan usullerin yetersiz kaldığı durumlarda başvurulabilecek, özel ve olağanüstü bir yöntem olarak düzenlenmiştir.²⁷⁴

²⁷³ Yasin, a.g.m. s. 9-10

²⁷⁴ a.g.m. s. 2

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ALVER, Köksal (der.). Kent Sosyolojisi. Ankara. Hece Yayınları. 2012

ERDOĞAN, Mustafa .İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku. Ankara. Orion Kitapevi.2012

ERGEN ,Cafer. İmar Planları. Ankara. Seçkin Yayınları.2009

GÖZLER, Kemal. İdare Hukuku Dersleri. Bursa. Ekin Kitapevi. 2008

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Yönetmelik Yargı, Ankara, Turhan Kitapevi, 2003

HUOT, Jean-Louis. Kentlerin Doğuşu. Ankara. İmge Yayınevi. 2000

KALABALIK, Halil. İmar Hukuku Dersleri. Ankara. Seçkin Yayınları. 2014

KELEŞ, Ruşen ve Ayşegül MENGİ. İmar Hukukuna Giriş. Ankara. İmge Yayınevi. 2014

KELEŞ, Ruşen. Kentleşme Politikası. Ankara. İmge Yayınevi. 2015

KOÇAK, Hüseyin ve Metin BEYAZ. İmar Uygulamaları. Ankara. Yazıt Yayın
Dağıtım. 2007

LELAND, M. Roth. Mimarlığın Öyküsü. İstanbul Kabalcı Yayınevi. 2015

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları. C.III. İstanbul. İsmail Akgün
Matbaası. 1952

ORTA, Elif. İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması. İstanbul. Legal Yayıncılık. 2006

SANCAKTAR, Oğuz. Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası. Ankara. Yetkin Yayınları. 1996

ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Ayşe TEKEL(der.) Yerel ve Kentsel Politikalar. Konya. Çizgi Yayınevi. 2012

TEKELİ, İlhan. Türkiye'nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları. İstanbul. Tarih Vakfı Yurt Yayınları. 2011

ÜNAL, Yücel. Türk Şehir Hukukunun Dünü Bugünü 1985-2015. İstanbul. Legal Yayınevi. 2015

YASİN, Melikşah. İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi.İstanbul.12 Levha Yayınları.2011

YASİN, Melikşah ve Cenk ŞAHİN(der.). Kentsel Dönüşüm Hukuku.İstanbul.0n iki Levha Yayınları.2015

YAŞAR, Hasan Nuri. İmar Hukuku. İstanbul. Filiz Kitabevi. 2008

YAYLA, Yıldızhan. İdare Hukuku Dersleri. İstanbul. Filiz Kitapevi. 1985

YILDIZ, Ferruh. İmar Bilgisi. Ankara. Nobel Yayınevi. 2014

YILMAZ, Mustafa. İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma. Ankara. Seçkin Yayınları 2002

MENGİ, Ayşegül (der.). Çevre ve Politika Başka Bir Dünya Özlemi. Ankara. İmge Yayınevi. 2007

MENĐİ, Ayşegül (der.). Kent ve Politika Antik Kentten Dünya Kentine. Ankara. İmge Yayınevi. 2007

TEZLER

ALTINTAŞ, Yusuf. İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ve Çözüm Yolları. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara. 2007

BAL, Burçak. İdari Bir İşlem Olarak İmar Planı. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara. 2010

DEMİR, Aysel Müge. İmar Planı Değişikliklerinin Değerlendirilmesi Zeytinburnu Örneği. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul. 2009

KARAMAN, Selda. İmar Planı Değişiklikleri Konusunda Muğla-Yalıkavak Örneği Üzerine Araştırma. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Muğla. 2012

ÖZ, Bayram. İdari İşlemin Bir Parçası Olarak İmar Planlarının Yargısal Denetimi. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul. 2011

SUSMAZ, Halil. Elazığ Uygulama İmar Planlarının Tarihsel Gelişim Sürecinin İncelenmesi. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Elazığ. 2010

ŞAŞMAZ, Canbulut. İmar Mevzuatına Aykırı Yapı ve Denetimi. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul. 2010

NİYAZOĞLU, Zeynep. İmar Hukukunda Kazanılmış Haklar Sorunu. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Trabzon.2008

MAKALELER

YILMAZ, Halit. Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar. TBB Dergisi. Sayı 72. Yıl 2007

AKIŞ, Ercument, Belediyenin İmar Planını Değiştirmesi ve Hukuki Sonuçları. Çağdaş

Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt 6. Sayı 4. Ekim 1997

CANBAZOĞLU, Kerem ve AYAYDIN Dilhun. İmar Planlarının Yargısal Denetimi-I
TBB Dergisi. 2011. sayı 93

CANBAZOĞLU, Kerem ve AYAYDIN Dilhun. İmar Planlarının Yargısal Denetimi- II
TBB Dergisi 2011. sayı 94

ERSOY, Melih. İmar Planlarında Değişiklik ve Yargı Denetimi.

<http://www.melihersoy.com>

UĞURLU, Yücel. İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi
Konusunda ABD Hukukunda Çözümler: Aykırı Kullanım Hakkı ve
Kazanılmış Parselleme Hakkı . www.erkincan.edu.tr

WEB SAYFALARI

<http://www.mevzuat.gov.tr>

<http://www.resmigazete.gov.tr>

<http://www.legeshukuk.com/>

<http://www.kazancihukuk.com/>

<http://www.csb.gov.tr>