

İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİ - II*

JUDICIAL REVIEW OF ZONNING PLANS

Kerem CANBAZOĞLU**

Dilhun AYAYDIN***

III. İMAR KANUNU'NDA DÜZENLENEN İMAR PLANLARININ İPTALİNE İLİŞKİN DAVALARIN ESAS YÖNÜNDEN İNCELENMESİ

İptal davasının esaslan kabulüne ilişkin koşullar dava konusu işlemin iptaline karar verilmesini gerektiren sakatlık hallerinden ibarettir.⁹⁰ Bir başka ifade ile iptal davasının kabulü, İYUK' da belirtilen idari işlemin unsurlarından birinde hukuka aykırılık bulunduğu idare mahkemesince saptanmasıyla mümkündür. İdari işlemin bilinen beş ögesinden biri yahut birkaçı yönünden var olan hukuka aykırılıklar, davanın ön koşullar yönünden yukarıda açıklanan nedenlerden biriyle incelenebilme olanağı bulunmaması hali dışında, işlemin iptaline karar verilmesini gerektirecektir.⁹¹ İmar planlarının hukuka aykırılığının denetiminde gözetilecek unsurlar, yasadaki sıra dâhilinde aşağıda incelenmektedir.

* Makalenin ilk bölümü Türkiye Barolar Birliği Dergisi'nin Mart-Nisan 2011 sayısında yayımlanmıştır.

** Av., Ankara Barosu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD İdare Hukuku doktora öğrencisi.

*** Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku ABD İdare Hukuku Bilim Dalı araştırma görevlisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD İdare Hukuku doktora öğrencisi.

⁹⁰ Zabunoğlu, a.g.e., s.194

⁹¹ A.g.e., s.194

A. Yetki Yönünden Hukuka Aykırılık

1. Genel olarak

Konuya Yayla' dan bir alıntı ile başlamanın, söz konusu eserin yazılmasının üzerinden geçen yaklaşık 40 yıl içerisinde imar mevzuatının yetki probleminin halli hususunda kayda değer bir ilerleme sağlanmadığını hatta konunun geçen zaman içerisinde daha da karmaşıklaşıp giriftleşen yerel yönetim-merkezi idare ve yerel yönetimlerin kendi aralarındaki yetki problemleri nedeniyle çözülmesi zor bir sorun yumağı haline gelmiş olduğunu daha da açık ortaya koyacağı inancını taşımaktayız. Yayla incelemesinde sorunu şu şekilde ortaya koymaktadır. *“Şehir planlamasına ilişkin başlıca işlemleri hangi idare veya makamlar yaparlar? Bu işlemler hangi iradenin ürünüdür? İlk bakışta İmar Kanunu'nun soruna açık çözümler getirmiş olduğu düşünülebilir. Ancak, özellikle 1605 sayılı kanunla getirilen değişikliklerden sonra bu durum sanılabileceğinden çok daha fazla karmaşıklaşmıştır. Bu karmaşıklığın asıl önemli yönü de, idare hukukunun yönetim ilkelerini etkileyebilecek nitelikte olmasıdır”*.⁹² İmar planlarının yetki yönünden yargısal denetimi başlığı altında imar planları yönünden bu planları yapma yetkisini gerek merkezi idare gerekse yerinden yönetim kuruluşları açısından ortaya koymak zorunlu olduğundan, incelememizin bu başlığı sonunda varmış olacağımız noktanın 40 yıl önceden pek de farklı olmadığını da daha başlangıçta vurgulamak gerekir.

Her idari işlem gibi, imar planlarının da hazırlanma, onaylanma, uygulanma aşamalarının idare hukuku kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İdari işlemin yetki ögesi, o idari işlemin hangi idare makamı ve organınca yapılabileceğini ifade etmektedir. Bir başka deyimle, bir idari tasarruf kanunen hangi makamca yapılabilecekse ancak onun tarafından yapılmışsa idarenin sıhhatli bir irade açıklaması olabilecektir. İdare hukuku doktrininde idari makamlara idari tasarrufta bulunabilme güç ve yeteneği veren kurallar yetki kuralları olarak nitelendirilmektedir.⁹³

İdarenin kanuniliği ilkesi gereği belli bir konu hakkında idarece açıklanacak irade yani idari işlem, yine kanunla belirlenmiş idari makamca açıklanabilir. Bir başka makamca açıklanması idari işlemi yetki

⁹² Yayla, a.g.e.,s.67

⁹³ Günday, a.g.e.,s.118-119.

unsuru yönünden sakatlar. Bu temel ilke ile bağlantılı olarak idare hukuku açısından yetki kuralları kamu düzenindedir.

İmar planlarının yapılmasında yetkili idarenin tespiti meselesi imar planları açısından da oldukça önemlidir. Bir idari işlemi tesise yetkili makamların belirlenmesi meselesinde yönünden yetki; kişi⁹⁴, zaman⁹⁵, konu ve yer yönünden yetki olarak çeşitli alt başlıklar da ortaya çıkmaktadır. Bunlardan yer ve konu yönünden yetki meselesine imar hukuku bağlamında kısaca değinmek gerekir.

Yer yönünden yetki, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri coğrafi alanı ifade etmektedir.⁹⁶ İmar planlarını yapmaya yer yönünden yetkili idare ve bu alandaki yetki paylaşımı esas itibarıyla idari teşkilatlanma ve yerel yönetime ilişkin kanunlarda belirlenmektedir. Yer yönünden yetkiyi düzenleyen bu kanunlarda, yetkili olunan alanı belirleyen bazı tanımlar da önem kazanmaktadır. Bu bağlamda özellikle Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu'nda yer alan *belediye sınırı*⁹⁷, *Büyükşehir belediyesi sınırı*⁹⁸ ve *mücavir alan*⁹⁹ ve *il sınırı*¹⁰⁰ kavramları

⁹⁴ Kişi yönünden yetki, idarenin görev alanına giren bir konuda hangi idari merciin irade açıklamaya veya işlem tesis etmeye yetkili olduğunu belirten yetki kuralıdır. Bir idari işlem ve kararın sıhhatli ve geçerli olabilmesi için idari karar ve işlemin ehil bir kimse tarafından yapılmış ya da alınmış olması gerekir. İdare adına irade açıklama yapma yetkisi olmayan başka merci veya kamu görevlisi tarafından imar planının yapılması halinde o plan yok hükmünde olacak; idare adına irade açıklamaya yetkisi olan ve fakat başka bir merci ya da kamu görevlisi adına işlem tesis edilmesi şeklinde gerçekleşmişse yetki tecavüzü şeklinde görülecek ve işlemi sakatlayacaktır. Bu konuda açıklamalar için, Bkz. Yaşar, a.g.e.,s. 130.

⁹⁵ Zaman bakımından yetki de idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eden yetkidir. Bu yetki kuralı, bir idari işlemi tesis etmeye yetkili makamın bu yetkiyi kullanılabilmesi hallerini düzenlemektedir. İmar planlarının tesis edildiği süreçlerde kimi idari makamların irade açıklamaları için getirilen sürelerle bakıldığında bunlardan bazılarının ilgili idari makamın gereken kararı süratle alınmasına yönelik süreler olduğu, bazılarının ise güvence süreleridir. Bkz. A.g.e.,s.142

⁹⁶ A.g.e.,s.133.

⁹⁷ Bkz. 5393 sayılı *Belediye Kanunu* md.5,6,7,8

⁹⁸ Bkz. 5216 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu* md.5,6,geçici md.2

⁹⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun, il özel idaresinin görev ve sorumlulukları (md.6) ile il özel idaresinin organlarından İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri (md.10) hakkında getirdiği düzenlemeye göre, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresi tarafından yapıp il genel meclisinde onaylanmak suretiyle yürürlüğe gireceğinden belediye ve mücavir alan sınırı yönünden hususiyet arz etmektedir.

¹⁰⁰ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun, il özel idaresinin görev ve sorumlulukları

belirleyicidir.¹⁰¹ Yer yönünden yetki meselesinin halinde merkezi idare içerisinde yer alan Çevre ve Orman Bakanlığı, TOKİ, ÖİB ve GAP İdaresi'nin¹⁰² kuruluş kanunlarında imar planı yapmaya yetkili oldukları coğrafi alana ilişkin özel düzenlemelerin de nazara alınması gerekmektedir. Bu karmaşık yapı, hemen her bir imar planı yönünden yargı mercii önüne gelmeleri halinde yer yönünden yetki konusunun tartışma konusu olacağı gerçeğini açıkça ortaya koymaktadır.

Konu yönünden yetki, yer yönünden yetki ile beraber inceleme konusu içerisindeki en önemli sorun alanlarından biridir. Kavram, geniş anlamda imar planlarını dar anlamda ise belirli bir amacı ve ölçüğü olan bir imar planı yapma yetkisini ifade etmektedir.¹⁰³ İdari makamların konu yönünden yetkilerini düzenleyen yasa hükümlerini kimi zaman birbirleriyle kesişecek biçimde tanımlayıp yorumlamaları aynı tüzel kişilik içerisinde veyahut farklı tüzel kişiler arasında konu yönünden yetki problemlerini ortaya çıkarabilmektedir. Buna göre astın üst yerine karar alması ya da üstün ast yerine karar alması, konu yönünden hukuka aykırı olacağı gibi, idarenin farklı konularda yetkilendirilmiş çeşitli organları arasında da konu itibarıyla yetki çatışmaları doğabilmektedir.¹⁰⁴

(md.6) ile il özel idaresinin organlarından İl Genel Meclisi'nin görev ve yetkileri (md.10) hakkında getirdiği düzenlemeye göre, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresi tarafından yapıp il genel meclisinde onaylanmak suretiyle yürürlüğe gireceğinden belediye ve mücavir alan sınırı dışında kalan il sınırı kavramının belirlenmesi de imar planlarını yapma yetkisi yönünden hususiyet arz etmektedir.

¹⁰¹ Yer bakımından yetkinin vurgulanması açısından Danıştay 6. Dairesi'nin 2004 yılında verdiği karar örnek olarak incelenebilir. Mahkeme kararında imar planı hazırlanmasında belediyenin kendi sınırları dışındaki yerleri de kapsayacak şekilde imar planı hazırlamasının yer yönünden yetki kurallarına aykırılık doğuracağı ifade edilmiştir. D.6.D.E:2002/5591,K:2004/1595,T:16.3.2004. Benzer bir kararında da Danıştay 6.Daire planlamanın birden fazla belediyeyi ilgilendirdiği durumlarda plan sınırlarının da aynı şekilde birden çok belediyeyi ilgilendirecek şekilde öngörülmesi gerektiğini belirtmiştir. D.6.D, E:2002/4707, K:2003/1488, T:11.3.2003

¹⁰² GAP idaresinin planlamada yer yönünden yetkisine ilişkin olarak, D.6.D.E:1994/3181,K:1995/533, T:07.02.1995

¹⁰³ A. g. e., s.137-138.

¹⁰⁴ Örneğin belediye meclisinin görevine giren bir konuda belediye başkanının karar alması halinde o karar konu yönünden yetki unsurundaki hukuka aykırılık nedeniyle işlemi sakatlayacaktır. Nitekim Danıştay 6.Dairesi, önüne gelen bir olayda "imar planlarının bizzat ilgili belediyesince yapılabileceği gibi başka kurum, kuruluş ve kişilere de mevzuattaki esaslara uygun biçimde yaptırılabilceği; ancak, plan onaylama yetkisinin kesinlikle ilgili belediye meclisine ait olduğu..." yolundaki kararıyla belediye içerisinde imar planını onaylamak konusu yönünden yasada düzenlenmiş yetkinin belediye meclisine ait olduğunu belirlemiştir. Bkz. D.6.D.E:2002/6559, K:2003/1328, T: 5.2.2003,

Konu yönünden yetki konusunda sorun yaratan ve hâlihazır şeklini koruduğu müddetçe başkaca sorunlar yaratmaya aday bir düzenleme, İmar Kanunu'nun Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun yetki alanına ilişkin 9.maddesidir.¹⁰⁵ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun bu maddede düzenlenen konu yönünden yetkisine bakıldığında Bakanlığın takdirine bağlı olmak üzere hemen hemen ülkenin tamamında planlama yapabileme yetkisine sahip olabileceği gerçeği hukuken ortaya çıkmaktadır. Özellikle ülkenin bugünkü durumu nazara alındığında "içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerler" açısından tanımlanan bu yetki ülkenin hemen tamamını kapsar biçimde Bakanlığa planlama yetkisini bahşeder biçimde yorumlanabilir. Şu durumda, esas itibarıyla yerel yönetimlere bırakılması gereken zira mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi olgusuna dayalı imar planları yönünden gerektiğinde kullanılmaya hazır bir başka yetki merkezi idarenin elinde tutulmaya devam etmektedir.

2. İmar Kanunu'nda Yer Alan İmar Planları ve Bunları Yapmaya Yetkili İdareler

a. Üst Ölçekli İmar Planlarını Yapma Yetkisi

İmar Kanunu'nun ne tanımlara yer verilen 5. maddesi, ne de planlama kademeleri başlıklı 6. maddesinde *Ülke Planı* adı altında bir planlama belgesine yer verilmiş değildir. Ancak Kanun, ülke planı kavramını, çevre düzeni planını tanımladığı 5. maddesinde açıkça zikretmektedir. Yine söz konusu belge imar mevzuatı içerisinde yer alan başka bir kanunda ya da yönetmelikte de düzenlenmemektedir. Ancak mevzuatta ülke planları kavramı ile aynı anlama gelip gelmediği tartışmalı olan *Kalkınma Planları'*na ait çeşitli hükümler yer almaktadır¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Madde metni şu şekildedir: "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir."

¹⁰⁶ Bu konuya ilişkin tartışmalara ilk bölümde devletin planlama yetkisi bağlamında değinilmişti.

Bölge Planları, İmar Kanunu'nun 8. maddesinin 1. fıkrasının a bendindeki düzenlemeye göre "sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere" hazırlanırlar. Bölge planları, "kalkınma planları ile alınan stratejik kararları belirli bölgelerde uygulamaya yönelik ve imar planlarının hazırlanmasına ışık tutacak olan planlar"¹⁰⁷ olarak kabul edilmektedir. Doktrinde bölge planlarının yapılması ile güdülen amacının "soyut ve genel kalkınma planları ile somut ve yerel imar planları arasında bağ kurulması ve planlamada eşgüdümün sağlanması" olduğu vurgulanmaktadır.¹⁰⁸ Öte yandan, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde yer alan nazım imar planlarının "varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun" olması gerekliliğini vurgulayan ifadesi ile 8. maddesinde bölge planı yapımı veya yaptırılmasını Devlet Planlama Teşkilatı'nın "gerekli görüldüğü hallerde" yapılabileceği ifadesi, Bölge planı yapma konusunda Devlet Planlama Teşkilatı'nın takdir yetkisi bulunduğu anlamına gelmektedir.¹⁰⁹

İmar Kanunu'nda açıkça ve ayrıca tanımı yapılmamış olan *Metropol İmar Planları*, yukarıda konu yönünden yetki bahsinde vurgulanan İmar Kanunu' un Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun yetki alanını düzenleyen 9. maddesinde yer verilmiş bir plan türüdür. Yasal düzenlemede mevcut olduğu işaret edilen bu boşluk, söz konusu planın tanımı ve bu planı yapmaya yetkili idarenin belirsizliği imar hukukunda tartışılmalı sorunlardan birini teşkil etmektedir. Büyükşehir Belediye Kanunu gereği nazım imar planı hazırlamakla yetkilendirilen Büyükşehir Belediyeleri, metropoliten imar planı hazırlamakta da kendilerini yetkili görmektedir.^{110 111} Ancak, metropoliten plan yapma yetkisi ne 3030 sayılı eski Kanunda ne de 5216 sayılı Büyükşehir Beledi-

¹⁰⁷ Orta, a.g.e.,s. 40.

¹⁰⁸ Keleş, Ruşen, "Kentleşme Politikası", 9. Baskı., İmge Kitabevi., Ankara., 2006., s.217.

¹⁰⁹ Yasa hükmünün muğlak ifadesine rağmen imar planları arasında genelden özele doğru bir ilişkinin kabulü çerçevesinde söz konusu planın da yapılması zorunlu planlardan olduğunu savunan görüşler doktrinde ağırlık oluşturmaktadır. Bkz. Kalabalık.,a.g.e.,s.66; Yaşar.,a.g.e.,s. 33.

¹¹⁰ "(...) metropoliten alan nazım imar planı olup olmadığı açık bir biçimde ortaya konmamıştır." Ünal,Yücel., "Türk Şehir Planlama Hukuku",Yetkin Yayınları, Ankara, 2003., s. 36.

¹¹¹ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Büyükşehir Belediyeleri arasında yetki sorunlarının doğmasına mümkündür.

yesi Kanunu'nda Büyükşehir Belediyelerine verilmediğinden ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. madde metninde açıkça belirtildiği üzere, bu planları yapma yetkisinin halen Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda olduğunu kabul etmek gerekir.¹¹²

Çevre düzeni planı ise, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde tülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut sanayi tarım turizm ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plan olarak tanımlanmıştır. İmar Kanunu'nda çevre düzeni planlarının sadece tanımının yer alması görevli ve yetkili kurum ve kuruluşların açıkça belirlenmemiş olması nedeniyle yerel yönetimler ile merkezi idare arasında bazen de bakanlıkların kendi arasında yetki çatışmalarına ve sorunlara neden olmuştur. Diğer yandan İmar Kanunu'nda çevre düzeni planlarının hazırlanmasına dair bir zorunluluktan söz edilmediği ve hatta nazım imar planının tanımının yapıldığı Kanun'un 5. maddesinde "*varsa çevre düzeni planlarına*" uygun olma şartı arandığının da belirtilmesi gerekir.

İmar Kanunu'nda sadece tanımına yer verilen çevre düzeni planlarıyla ilgili düzenlemelerde bu faaliyeti gerçekleştirmeye yetkili idarenin belirlenmesine ilişkin açıklık bulunmadığından, boşluk Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun konuya ilişkin düzenleyici işlemleri çerçevesinde doldurulmaya çalışılmıştır.¹¹³ 443 sayılı Çevre Bakanlığı'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yayımlanmasıyla çevre düzeni planı hazırlama yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan Çevre Bakanlığı'na geçmiştir.^{114 115}

¹¹² Kalabalık, a.g.e.,67

¹¹³ Çevre düzeni planlarının nazım imar plan niteliğinde olduğu kanısına varan Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun, bu planların yapılmasında yetkili idarenin belediye ve valilikler olduğuna dair bir genelge yayınlamasından kısa bir süre sonra bu yetkinin Özel Çevre Koruma Alanları dışında Bakanlığın yetki alanına girdiğine dair başka genelge de hazırlamıştır.

¹¹⁴ Çevre ve Orman Bakanlığı 4.11.2000 tarih ve 24220 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik ile çevre düzeni planlarının yürürlüğe girmesi konusunda yetkinin Çevre ve Orman Bakanlığı'nda olduğunu belirtmiş ve Çevre Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı arasındaki yetki paylaşımındaki sorunu giderilmesi amaçlanmıştır. Sancakdar, Oğuz., "*Belediyelerin İmar Planı Yapması- Değişirmesi ve İptal Davası*", Yetkin Yayınları, Ankara., 1996.,s.66.

¹¹⁵ Bu dönemde önüne gelen uyu mazlıklarda Dan1_tay, bakanlıklar arasında Bu dönemde önüne gelen uyuşmazlıklarda Danıştay, bakanlıklar arasında çıkan

Çevre düzeni planlarını hazırlamaya yetkili idari mercie ilişkin bu belirsizlik 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1.5.2003 tarihinde kabul edilip 08.05.2003 tarih ve 25102 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanması ile sona ermiş görünmekle beraber, ikincil düzenleyici işlemler irdelendiğinde konunun karmaşık yapısını muhafaza ettiği görülmektedir. Zira bu yasanın 2. maddesinin h bendi *" dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkan veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere kalkınma planları ve bölge planları temel alarak çevre düzeni planlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak "* Çevre ve Orman Bakanlığı'nun yetkileri arasında açıkça sayılmıştır. Kanun'un 10/c maddesi Çevre ve Orman Bakanlığı'nun ana hizmet birimlerinden bir olarak Çevresel Eki Değerlendirilmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü'ne *" dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünülmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak. "* yetkisini açıkça vermiştir.¹¹⁶

Buna paralel olarak 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9.maddesi de 24.04.2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile yeniden düzen-

uyuşmazlığı aynı tüzel kişiliğin organlarının birbirlerine dava açamayacağı gerekçesi ile çözüme kavuşturmamış, çevre düzeni planı yapmaya yetkili idarenin belirlenmesi meselesini esastan halletmemiştir. "Devletin tüzel kişiliğinden ayrı olarak, bağımsız tüzel kişilik sahibi olan kamu tüzel kişilerinin Devletin diğer organları ile aralarında çıkabilecek herhangi bir uyuşmazlık nedeniyle yargı mercilerine başvurabilmesi mümkün iken; ayrı tüzel kişiliğin, yani Devletin, tamamlayıcı birer organı olan Bakanlıkların, ayrı birer taraf sıfatıyla, aralarındaki uyuşmazlıkları yargı yerleri önüne getirerek dava konusu yapmalarına olanak bulunmamaktadır. Bu durumda, ayrı tüzel kişiliği temsil eden Bakanlıklar arasında yetki veya diğer nedenlerle ortaya çıkan uyuşmazlıkların, bu tüzel kişiliğin kendisi tarafından ve organlar arasında eşgüdümü sağlamak ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü üst organca, yani Bakanlar Kurulu ve Başbakanca çözümlenmesi gereklidir." Bkz.D.6.D.E:2001/128,K:2001/582, T:30.01.2001

¹¹⁶ Bu bağlamda, Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliğin 13. maddesinin 2. fıkrasında yetkili idarelerce onaylanan çevre düzeni planlarının Bakanlığa gönderileceği, 14. maddesinin 2. fıkrasında ise onaylanan planların izleme ve denetleme görevinin Bakanlığa ait olduğunu söyleyerek Çevre ve Orman Bakanlığı'nun yalnızca yukarıda belirtilen alanlarda çevre düzeni planı yapmak yetkisinin olmadığını aynı zamanda ülke çapında hazırlanan tüm çevre düzeni planlarının toplanması, izlenmesi ve denetlenmesi görevine de sahip olduğu düzenlenmiştir.

lenmiştir. Maddenin konumuzla ilgili (b) fıkrası “Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” düzenlemesini amirdir.¹¹⁷

Danıştay uygulamasına bakıldığında çevre düzeni planlarının yapımına yetkili olan idari makamın belirlenmesi sorununun özellikle yerel yönetimler ile bakanlıklar arasında ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasında yaşandığı görülmektedir. Özellikle yerel yönetimler ile Bakanlık arasında 1/25000 ölçekli planları yapma yetkisinin kime ait olduğu konusunda sorun yaşanmıştır.¹¹⁸ Bakanlıklar arasında yaşanan sorunlar ise mevzuat-

¹¹⁷ Yasada çıkarılacağı söylenen Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik 11.11.2008 tarihli ve 27051 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin 1. maddesi amacını şu şekilde tanımlamıştır. “ülkemizin sahip olduğu doğal, tarihi ve kültürel zenginliğin korunarak kalkınma planları ve varsa bölge planları temel alınarak, ekonomik kavramlarla ekolojik kavramların bir arada düşünülmesine imkan veren, genel arazi kullanım kararları ile bunlara ilişkin strateji ve politikaları oluşturmak ve çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar planlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekteki çevre düzeni planlarının hazırlanmasına, hazırlatılmasına, onaylanmasına, izlenmesine, denetlenmesine ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklere ilişkin usul ve esasları düzenlemek”. Yönetmeliğin ‘Planlama Alanının Tespiti’ başlıklı 6. maddesi konumuz açısından önemlidir. Madde “Planlama alanı; a) Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Çevre Kanunu kapsamında; Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen büyük akarsu havzaları veya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenmiş istatistikî bölge birimleri (düzey 2) ile birlikte idari sınırları da dikkate alınarak, en az iki il sınırını içerecek şekilde, b) İl özel idareleri ve belediye sınırı il sınırı olan Büyükşehir belediyeleri, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kapsamında yetki alanlarını aşmayacak şekilde belirlenir.” biçiminde kaleme alınmıştır. Şu halde yukarıda anılan yasal düzenlemelerde Çevre ve Orman Bakanlığı’na verilen çevre düzeni planı yapma yetkisi, yönetmelik hükümleriyle, ancak “istatistikî bölge birimleri (düzey 2)” olarak belirlenen alanlara şamil kılınmıştır. İstatistikî bölge birimleri (düzey 2) kavramı ise 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu’nda tanımlanan “bölge” kavramı ile eşdeğer olup, bu kanuna ek 1 numaralı listede sayılmış illeri kapsamaktadır. Yönetmeliğin 6/b bendindeki halde ise, Büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri çevre düzeni planı hazırlama yetkisine kavuşacaklardır.

¹¹⁸ Konuyla ilgili olarak Bkz: Ünal, a.g.e.s. 29.

taki değişiklikten kaynaklı olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun yapmış olduğu çevre düzeni planları üzerinde Çevre ve Orman Bakanlığı ile Büyükşehir Belediyelerinin yetki iddiaları üzerine doğmaktadır.¹¹⁹

Yine Danıştay, Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik yürürlüğe girinceye dek verdiği pek çok kararında belediyelerin hazırlayacakları imar planlarında ölçek sınırını gözetmelerine ve Büyükşehir belediyelerinin 1/25000 ölçekli yapacakları planların ancak nazım imar plan olabileceğine vurgu yaparak belediyelerce hazırlanan çevre düzeni planlarını yetkisizlik gerekçesi ile reddetmiştir.¹²⁰

Yukarıda açıklandığı üzere yeni hukuki durumda da çevre düzeni planı yapma yetkisine ilişkin benzer sorunların Çevre ve Orman Bakanlığı ile İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri arasında yaşanabileceği öngörüsünde bulunabilmek zor değildir.

b. Alt ölçekli imar planlarını yapma yetkisi

İmar Kanunu imar planlarının nazım ve uygulama imar planlarından meydana geldiğini belirtmektedir (md.6). Plan hiyerarşisinde en alt sırada yer alan ve gerek yapılışında gerek uygulanma safhasında bir arada değerlendirilmesi gereken nazım ve uygulama imar planlarının esasen bir bütünü oluşturdukları, farklı türde planlar olmayıp imar planının konusuna göre alabileceği iki şeklden ibaret bulunduğu söylenebilir.¹²¹

¹¹⁹ Danıştay Büyükşehir belediyesi tarafından onaylanan çevre düzeni planı üzerinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun değişiklik yapmasına ilişkin bir uyumsuzluk hakkında verdiği kararda "dava konusu 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı değişikliğine esas alınan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planının Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi kararıyla onanmış olması nedeniyle 1/25.000 ölçekli plan yapma konusunda yetkili olan Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yetkisiz makamca onaylanmış 1/25.000 ölçekli planda değişiklik yapılması yoluna gidilmesi hukuken olanaklı görülmediğinden, dava konusu plan değişikliği ile yapılan itirazın reddine ilişkin işlemde mevzuata uyarlık bulunmadığı" hükmü vererek yetkisiz idare tarafından yapılan çevre düzeni planı üzerinde yetkili idarenin değişiklik yapamayacağına; bunun yerine yetkili idare tarafından yeni bir çevre düzeni planı hazırlanarak yetkide ve usulde paralellik ilkesini de gözeterek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nun yetkili idare olarak plan yapması gerektiğini belirtmiştir.Bkz. D.6.D.E:2002/2797,K: 2003/7024,T:19.12.2003

¹²⁰ D.6.D,E:1996/1218, K:1997/1570,T: 25.03.1997

¹²¹ Orta, a.g.e., s.27

İmar hukukunda nazım imar planının genel çerçevesi İmar Kanunu¹²² ve Yönetmelik¹²³ hükümlerinde çizilmiştir.¹²⁴

Bunun yanında ve ayrıca Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesine göre, "çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak" yetkisi Büyükşehir Belediye'sine aittir. Şu halde, bizzat kanun hükmü gereği, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içindeki nazım imar planlarını, Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliği'nin belirtilen ölçek olan 1/ 2.000 - 1/ 5. 000 ölçeğinden daha büyük olarak 1/5000 ve 1/25000 arasındaki her ölçekteki yapma, yapdırma ve onaylama yetkisine sahiptir.

Büyükşehir Belediyesi dışındaki il ve ilçe belediyeleri açısından, nazım imar planı yapma yetkisi 1/ 5.000 ölçeğine kadardır.¹²⁵

¹²² İmar Kanunu'nun 5. maddesinde nazım imar planı, "varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan" olarak tanımlanmıştır

¹²³ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin tanımlar başlıklı 3. maddesinde nazım imar planı, "onaylı hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olan, varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hazırlanan ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelemin 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 1/2000 veya 1/5000 ölçekte düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporu ile bir bütün olan planı" olarak tanımlanmıştır.

¹²⁴ Şu halde, nazım imar planı, "uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas alınan ve raporuyla bir bütün olan ve yerleşmenin konut, çalışma, ticaret, turizm, yeşil alanlar, sanayi bölgeleri, yerleşim dışı alanlar ile kentsel sosyal ve teknik altyapı alanlarını belirleyen plandır" Keleş, a.g.e.,s.220.; "Kısaca nazım plan, ticaret, sanayi ve ikamet bölgelerinde ve yeşil sahaları, iskana elverişsiz veya iskana müsaade edilmeyen bölgeleri, iskan bakımından yoğun veya seyrek bölgeleri, topoğrafik özelliklerden yararlanma hususlarını, münakale sistemlerini ve bu gibi ana hatları göstermek suretiyle arazi parçalarının kullanma biçimlerini belirten ve bir rapora dayanan plandır. Nazım plan rapor ile bir küll teşkil eder." Bkz. Artukmaç, Sadık., "Türk İmar Hukuku".,4. Baskı.,Ankara.,1976.,s.196.

¹²⁵ İmar Kanunu'nun 8. maddesi, nüfus ve iş gücü dağılımı gibi kentin uzun süreli projeksiyonunu belirleyen bir plan olarak nazım imar planının, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerlerde yerinden yönetim ilkesine uygun ola-

Uygulama imar planları da İmar Kanunu¹²⁶ ve yönetmelikte¹²⁷ ayrıntılı düzenlenmiştir. Uygulama imar planı yapma yetkisine dair vurgulanması gereken husus, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun uygulandığı alanlarda uygulama imar planlarını yapma yetkisinin belediyelerde olduğu ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının b bendine 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." yetkisinin Büyükşehir Belediyesinde olduğudur.¹²⁸

rak belediyelerce hazırlanacağı ve belediye meclisince kabul edilerek yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Belediye ve mücavir alan dışındaki yerlerde ise il özel idaresi veya ilgisince yapılan veya yaptırılan planın il genel meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girecektir.

¹²⁶ Uygulama imar planı ise İmar Kanunu'nun 5. maddesinin 2. fıkrasında, "tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır." şeklinde tanımlanmıştır.

¹²⁷ Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 1. fıkrasının 2. bendinde uygulama imar planlarının 1/1000 ölçeğinde hazırlanacağı düzenlenmiştir. İlgili düzenlemelere göre uygulama imar planları nazım imar planları ile getirilen koruma, kullanma, kısıtlama, yasaklama ve yönlendirmeye ilişkin kararların detaylandırılan ve uygulanabilir hale getiren planlardır. İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerler için yapılacak olan uygulama imar planları ilgili belediye tarafından yapılacak ya da yaptırılacaktır; belediye meclisi tarafından onaylanarak da yürürlüğe girecektir.

¹²⁸ Anayasa Mahkemesi, söz konusu kanun hükmünün anayasaya aykırılığına ilişkin iddiaları şu gerekçelerle reddetmiştir. "Yasa'nın 7. maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri düzenlenirken, üçüncü fıkrasında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri sayılmaktadır. Birinci fıkranın (b) bendi ile büyükşehir belediyesine, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak görevi verilmektedir. Ayrıca, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi içindedir. Bu yapılırken üst ölçekteki planlara uygun olması da gerekir. 1/5.000 in altında kalan uygulama imar planlarını yapma görevi ise ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmektedir. Bu planlar da, Yasa'nın 14. maddesinin son fıkrası gereğince, üç ay içinde büyükşehir belediyesi meclisi tarafından

Yerel yönetim reformları olarak adlandırılan yasa değişiklikleri-
ne temel dayanak olarak gösterilen merkezi idarenin yerel yönetimler
tüzerindeki idari vesayet biçiminde işleyen denetim yetkisi böylece kı-
rılmakla birlikte, bunun yerine yerel yönetimler içerisinde Büyükşehir
Belediyelerine eski merkezi idare birimlerinin bile sahip bulunmadığı bir
değiştirerek onama yetkisi verilmiş olmaktadır. Esasen, yasa koyucunun
Büyükşehir Belediyesine onama yahut onamama şeklinde bir yetkiyi
vermekle yetinmesinin daha yerinde olacağı ve bu şekilde söz konusu
karar üzerine idari yargı yerleri son sözü söyleme imkânına sahip olacağı

nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye meclisi iptal istemine konu ibare gereği bunları aynen onaylayabileceği gibi değiştirerek de onaylayabilir. Bu planların ilçe veya ilk kademe belediyesi hiç yapılmaması durumunda ise görev büyükşehir belediyesine aittir. Dava dilekçesinde, ibarenin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerklikleri ile bağdaşmadığı ifade edilerek, bu yetkiyle ilçe ve ilk kademe belediyelerin imar planları ile ilgili bağımsız hizmet verme ve karar alma iradelerinin yok edildiği ve bu durumun ağır bir vesayet yetkisi olduğundan Anayasa'nın 2., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." denilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, üçüncü fıkranın son tümcesinde ise kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği ifade edilmiştir. İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir. İmarla ilgili karmaşık bir görünüme sahip mevzuatın benimsediği sistemde kural olarak alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması esastır. Diğer yandan, kentsel dönüşüme ilişkin bazı yasalar istisna kabul edilirse, ölçek büyüklüğüne bağlı olarak bu planlar üzerinde yetki sahibi de farklıdır. 5216 sayılı Yasa ile bazı illerde il sınırı, bazılarında merkezden 20, 30 ve 50 km. yarıçapında bir daire sınırı Büyükşehir belediyesi sınırları olarak belirlenmiş, bu sınırlar içerisinde kalıp daha önce Büyükşehir belediyesine bağlı olmayan belde ve ilçe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin devam etmesi öngörülmüştür. İmarla ilgili mahalli müşterek ihtiyaç kavramının Büyükşehir belediyesi sınırlar içerisinde de geçerli olduğu açıktır. Büyükşehirin imar düzeninin bir bütünlük içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve ilk kademe belediyelerinin belediye meclis üyelerinden oluşan Büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılması Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi kapsamında değerlendirilmiştir. Aksinin kabulü, bir yandan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri öngörüldükçe, diğer yandan Büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tüm yetkilerinin aynen devamı anlamına gelir. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama biçiminde Büyükşehir belediyesine verilen bu yetki, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez. Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2., 11. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir." Bkz. AYM E:2004/79, K:2007/6, T:25.01.2007

ifade edilmelidir. Veyahut yasa koyucu, ilçe belediyesine daha özerk bir yapı tanımak için, söz konusu planların sadece Büyükşehir Belediyesi'ne bildirilmesi zorunluluğu getirmekle de yetinilebilirdi. Yine aynı maddede, Büyükşehir belediyelerine tanınan, ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını değiştirerek onaylama yetkisi yanında, bunların yerine geçerek uygulama imar planı yapma yetkisi, Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında anayasal dayanağını Anayasa'nın 123.maddesinden alabilecek, merkezin yerel yönetim üzerindeki denetim yetkisi olmadığından vesayet olarak nitelendirilemeyecek, ancak hiyerarşi benzeri bir ilişkinin yaratılmış olduğu görülmektedir.¹²⁹

Gelinen noktada açıklıkla görüldüğü üzere nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkisi bakımından sorun alanları Büyükşehir belediyeleri ile Büyükşehir belediyelerine bağlı belediyelere ilişkin düzenlemelerdir.

Uygulamada, uygulama imar planı hazırlayan belediyelerin nazım imar planlarına aykırı veyahut onları aşan düzenlemeler yapmaları¹³⁰ veya aksine nazım imar planı hazırlayan Büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları nazım imar planını, uygulama imar planı gibi ayrıntılı düzenlediklerine şahit olunmaktadır.^{131 132}

¹²⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte ele alınması halinde, Büyükşehir belediyelerinin planlama yetkilerinin 1/25000 - 1/5000 ölçekleri arasındaki nazım imar planları ile sınırlı olmadığı aynı zamanda 1/50000 veya 1/100000 ölçeklerinde il çevre düzeni planının kabulü ve onaylanmasını da kapsadığı belirtilmelidir. Yapılan açıklamalar ışığında 5216 sayılı kanunla Büyükşehir belediyelerinin kentin fiziksel, sosyal, demografik ve ekonomik olarak planlanmasında esas ve belirleyici bir görevli haline getirildiği ve kentin mekansal kullanımına ilişkin etkili birim yapıldığı sonucuna varılabilecektir. Bu durumun en açık sonucu ise, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda yaptıkları planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyeleri tarafından 'yerine geçerek karar verme' yetkisi ile kolaylıkla değiştirilebileceğidir.

¹³⁰ "uygulama imar planlarının üst ölçekli planlara aykırı olamayacağı, arazi kullanım kararlarının alt ölçekli imar planlarıyla değiştirilemeyeceği kuşkusuzdur. (...) 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının üst ölçekli nazım imar planına uygun olup olmadığı araştırılmaksızın karar verilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığına" D.6.D.E:1993/601, K:1993/2824. T:01.07.1993

¹³¹ "nazım imar planlarını yapmakla yükümlü olan davalı büyükşehir belediyesince yapılan dava konusu plana parselasyon işleminin sonuçlarını yaratacak nitelikte plan notu hükümleri öngörülmesi hukuka aykırıdır" D.6.D.E:1999/2248, K:2000/4203,T:22.06.2000,. Benzer iki karar için bkz: D.6.D, E:1999/2255,K:2000/3230,T:23.05.2000; D.6.D E:2003/1960, K:2004/5303, T:04.11.2004,

¹³² İl ve ilçe kademe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin hazırlayacağı nazım imar planlarına uygun olarak uygulama imar planını hazırlama görevi ve yetkisi olduğuna işaret etmiş ve nazım imar planlarının ayrıntılı düzenlemelerinin

Yine Büyükşehir Belediyelerinin hazırladıkları nazım imar planıyla mevcut uygulama imar planında değişiklik yapmaları nedeniyle de uyumsuzluklar çıkmaktadır. İlgili idarenin yetkisinin dışına çıkarak yetkili olmadığı ölçeklerde ve boyutlarda plan yaptığı örnekler de yargı makamları önüne gelmektedir.¹³³

Büyükşehir belediyelerin ilçe belediyeleri karşısında imar planları alanında edindiği bu geniş yetki alanına karşın büyükşehir belediyelerin ilçe belediyelerin yetki alanına müdahalesi sona ermemiştir.¹³⁴

Yeni yerel yönetim yasaları sonrasında kanunlarla tanınan yetkiler bakımından bir karmaşa yaşanmıştır. Bu konuya ilişkin olarak Danıştay 1.Dairesi'nce verilen istişari kararda¹³⁵, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerine dayalı imar planı yapma yetkisinin diğer özel yasalardaki imar planı yapma yetkilerinden sonra geldiği bu nedenle özel yasalarda yer alan yetkilerin önceliğinin bulunduğu yönünde yorum benimsenmiştir.¹³⁶

uygulama imar planı ile hazırlanacağına ilişkin olarak Bkz. D.6.D.E:1998/2578, K:1999/2737, T:18.05.1999

¹³³ Ünal, a.g.e.,s.30

¹³⁴ Örneğin Danıştay Büyükşehir belediyelerinin değiştirerek onama yetkisini aşarak, resen değişiklik yapması ya da yasada tanınan bir yıllık süre dolmadan resen uygulama imar planı yapması hukuka aykırı görmektedir. Bu konuya ilişkin bir kararın gerekçesi şu şekildedir. "büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi, ilçe belediyesinden gönderilen 1/1000 ölçekli imar planlarını nazım imar planlarına uygunluğu yönünden inceleyerek aynen veya değiştirerek onaylamak ve nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını yapmakla sınırlı olup, Büyükşehir belediye meclisinin kendiliğinden 1/1000 ölçekli planı yeniden yapma yetkisi bulunmamaktadır." D.6.D.E:2006/3478, K:2006/4232, T:27.9.2006

¹³⁵ "(...)Görüldüğü gibi özel kanunlarda yer alan plan yapılmasına ilişkin hükümler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun yukarıda belirtilen maddeleri ile 3194 sayılı İmar Kanununun 4 üncü maddesi karşısında özel hükümler niteliğindedir. Özel Kanunlarda yer alan plan yapma yetkisine ilişkin hükümler bir kanun hükmü ile yürürlükten kaldırılmadığı sürece özel kanunlarla yetkili kılınan kurum ve kuruluşların bu yetkilerinin devam ettiği açıktır. Açıklanan nedenlerle, özel kanunlarda imar planı yapma yetkisi verilen kurum ve kuruluşların bu yetkilerinin sonradan yürürlüğe konulan 5393, 5216 ve 5302 sayılı Kanunlarla yürürlükten kaldırılmadığı sonucuna ulaşılarak dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına" Bkz. D1.D. E: 2005/845, K:2005/1534, T:23.12. 2005

¹³⁶ Kalabalık, a.g.e.,s. 114-115.

B. Şekil Yönünden Hukuka Aykırılık

Şekil ögesi, bir idari işlemin hukuken geçerlilik kazanması için başından beri uyulması gereken kurallar bütünü, hazırlıkları ve araştırmaları kapsar. İdari işlem ve kararlar kanun yahut kanuna dayalı çıkartılmış idari düzenleyici işlemlerde belirlenmiş şekil kuralına uygun olarak yapılır ve alınır. Bu durum ilgililer açısından hukuki güvence sağlanmasını ve idari işleme muhatap olanların ne ile karşılaşacaklarını bilebilecekleri bir sürecin işletilmesini de sağlar. Bu nedenle yasa ve idari düzenlemelerle belirlenen şekil ve usul kurallarına uyulmaması, o işlem ya da kararın hukuken sakatlanmasına neden olur. Diğer yandan asli ve tali şekil noksanlığı ayırımından tali şekil noksanlıklarının imar planları açısından örneği yoksa da, imar planları açısından tüm şekil ve usul kuralları işlemin sıhhati açısından büyük öneme sahiptir.¹³⁷

C. Sebep Yönünden Hukuka Aykırılık

Sebep ögesi idareyi belli bir karar veya işleme götüren, diğer bir deyişle idareyi o işlemi yapmaya sevk eden, hukuki durumu ifade eder. İdari işlemler, kendilerinden önce var olan ve nesnel hukuk kurallarına dayanan bir sebepten kaynaklanmak zorundadır. Bu nedenle idare, imar planları açısında da dayandığı sebebi ortaya koymak zorundadır.

Sebep unsuru idareyi bir işlemi yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bir başka deyimle sebep idari otoriteyi bir tasarrufu itihaza yönelten dürtüdür. İdarenin bir işlemi tesis edebilmesi için yalnızca onu yapmaya yetkili olması gerekmez ayrıca onu yapmak için bir sebebi de bulunmalıdır. İdari işlemlerin tesisi öncesinde bazı hazırlık işlemlerinin yapılması zorunlu kılınmış olabilir. Bu hallerde hazırlık işlemleri ilgilileri için usuli güvence teşkil ederler ve kararı oluşturan asıl iradeyi etkilemekle birlikte onun dışında kalırlar. Yayla'nın belirttiği gibi, ön araştırma veya inceleme yapılmadan ittihaz edilen

¹³⁷ Örneğin Danıştay 6. dairesinin 1994 yılında vermiş olduğu bir kararında, milli savunma bakanlığının imar planlarının onaylanması aşamasında bakanlığın görüşünün alınmasının zorunlu olduğunun düzenlendiği durumlarda bakanlık görüşünün alınmadan işlemin gerçekleşmesini hukuka aykırı bulmuştur.

idari karar sırf bu nedenle yalnızca usul/şekil unsuru yönünden sakat olmaz. Bu tür bir noksanlık işlemi sebep unsuru yönünden de sakatlayabilir. İdarenin gerekli ön incelemeleri yapmamış olması halinde idare işlemin tesisinin objektif gerekçelerini ortaya koyamayacaktır. Bu durum da işlemi sebep unsuru yönünden sakatlayacaktır. Bu nedenle idari işlemlerde araştırma ve inceleme aşaması özellikle düzenleyici, kurucu işlemlerde kanunda öngörülmemiş olsa dahi, işlem iptal davasına konu edildiği takdirde sebep unsuru yönünden denetiminde nazara alınacağı için, bir zorunluluk olarak nitelendirilebilir.

Hazırlık aşamasında yer alan araştırma, inceleme ve değerlendirmeler buna dayalı olarak ortaya çıkacak olan imar planının maddi/olgusal sebeplerini meydana getirirler. Örneğin imar planında iskân bölgesi olarak ayrılan bir alan ayrılmış ise yapılan ön araştırmalarda bu bölge için belli bir nüfus yoğunluğunun öngörülmüş olması gerekir.

D. Konu Yönünden Hukuka Aykırılık

Konu ögesi, bir idari işlemin doğuracağı hukuki sonucu ifade eder. Kişilerin veya şeylerin hukuki durumunda meydana gelen değişiklikler, işlemin konusunu oluşturur. İmar planlarının konusunu ise arazi parçasının genel kullanım biçimlerinin, bölge tiplerinin, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarının, yapı yoğunluğunun, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerinin, ulaşım sistemlerinin belirlenerek bunlara ilişkin uzun süreli bir planlama ve çözümleme yapılması oluşturur. Buna göre imar planlarının konu yönünden sakat olmaması için konusunun mümkün ve meşru olması gerekir.¹³⁸ Bu bağlamda Anayasa'nın 90.maddesinin son fıkrası gereği Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 1 No' lu protokolde 11. Protokol ile düzenlenen yeni metnin 1. maddesinde düzenlenen mülkiyetin korunmasına ilişkin önemli bir hükmün de gerek imar planlaması yapan idarelerce gerekse bu planların yargısal denetimini yapacak idare mahkemele-
rince dikkate alınması gerekir.¹³⁹

¹³⁸ Sancakdar.,a.g.e.,s.28 ila 32.

¹³⁹ Madde hükmü şu şekildedir: "Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.

İlgili hüküm dikkate alındığında madde kapsamında akit devletlere yükümlülükler getirdiği görülmektedir. Sözleşmeye taraf devletlerin ülke uygulamalarında bu hükmü dikkate almaları uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklarıdır. Öte yandan pozitif hukukumuz (Ay.md.90/5) gereği, söz konusu anlaşma hükümlerinin kanun hükümleri ile çatışması halinde protokol hükümlerinin esas alınması gerekecektir, yani konu uluslar arası hukuk yanında anayasa ve idare hukuku ile de iç içedir.

İmar planları bakımından düşünüldüğünde daha plan aşamasında merkezi idare yahut yerinden yönetim kuruluşlarınca bu hükmün dikkate alınması oldukça önemlidir. Yine doğacak uyuşmazlıkların yargı organlarınca halli sürecinde de idarenin imar planları ile kişilerin mülkiyet hakkına ilişkin protokolde yer alan güvence hükümlerini ihlal edip etmediğini araştırması zorunludur. Bu araştırmada ulaşılabildiği kadarıyla idari yargı yerleri, protokol hükmünü ihlali gerekçesi ile imar planlarının iptaline ve istenmiş ise ayrıca tazminata hükmetme konusunda çekingen davranmaktadırlar. Söz konusu durum, iç hukukumuz yönünden pozitif düzenlemenin varlığına rağmen önemli bir eksikliği de ortaya koymaktadır. Öte yandan, iç hukuk düzeninde zararlarını tazmin ettiremeyen akit ülke vatandaşları sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşları, protokolün anılan maddesinin ihlali nedeniyle tazminat istemli yaptıkları başvurular hakkında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce verilen kararlarda Türk Yargısının aksine tazminat hükümleri kurabilmekte olduğu gözlenmektedir.¹⁴⁰ Türk idari yargı yerlerinin yalnız imar planlarının değil idarenin imar hukukuna ilişkin tüm işlemlerinin denetlenmesinde bu hükümleri de nazara almak suretiyle korumakla görevli olduğu anayasal temel hakları daha etkin biçimde gözetmesi gerektiği açıkça ortadadır.

Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez".

¹⁴⁰ Bkz., Doğrusöz ve Aslan Kararı, <http://www.inhak-bb.adalet.gov.tr/aihm/karar/dogrusozveaslan.doc> Erişim tarihi: 22/05/2009.

E. Maksat Yönünden Hukuka Aykırılı

Amaç/maksat ögesi, idarenin o idari işlem ile ulaşmak istediği ve o işlem den beklediği nihai sonuçtur. İdari işlemlerin ve kararların amacı kanunda açıkça gösterilsin ya da gösterilmesin idari hizmetinin iyi biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır. Bütün idari işlemlerin genel amacı kamu yararınıdır. Diğer yandan idari işlemlerin daha özel amaçları da bulunabilir, ancak nihai amacının kamu yararının sağlanması olması gerekir. İmar planlarının yapılmasındaki amacı Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 1. maddesinde özetlenmiştir.¹⁴¹ İmar planlarına ilişkin yargı kararlarında da sıkça ifadesini bulan imar planlarının genel amacı, “*planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı*” olarak belirlenebilir.

Her idari işlemde olduğu gibi imar planlarında da nihai amacın kamu yararı olduğu söylenebilir. Planlama işlemi düzenli bir şehir öngörüsü ile tesis edildiğine göre ancak bu öngörüye yönelmesi halinde kamu yararına uygun bir işlemidir. İmar planları konunun uzmanı kişilerce yapılan ön çalışmalara dayalı olarak ortaya konulan olguların ve bunlara ilişkin alternatiflerin değerlendirilmesi ve yetkili idarece bu konuya ilişkin bir seçim yapılması ile oluşturulacaktır. Ancak fazla ayrıntılı çalışmalar eliyle açık seçik verilerin ortaya konması halinde tercih imkânının tek bir seçeneğe indirilebilmesi mümkündür. Şu halde, idare genel olarak planlama faaliyetini gerçekleştirirken, özel olarak da imar planlarını yaparken, kamu yararının en iyi şekilde gerçekleştirileceği bazı alternatifler belirlemekte ve bunlardan birini seçmektedir. Bu durumda, imar planlarının maksat unsuru yönünden denetlenmesinde, idare mahkemeleri Anayasa’nın 125/4 ve İYUK md.2/2 de belirtilen yerindelik denetimi yapılamaması yasağını çığnemekte midir? Bir başka ifade ile imar planlarının yargısal denetiminde maksat unsuru yönünden yapılacak denetim hukukilik denetimi mi yoksa yerindelik denetimi midir? Yalut geleceği planlama faaliyeti esnasında hukukilik ve yerindelik kavramları birbirine karışmakta mudır?

¹⁴¹ Bu maddeye göre imar planlarının kamu yararı olarak özetlenebilecek amacı, “*insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yatından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımlarının yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek üzere hazırlanacak her tür ve ölçekteki planın ve bu planlar üzerinde yapılacak değişikliklerin hangi esaslar dâhilinde yapılacağını belirtilmesi*” şeklinde açıklanabilir.

Bize göre, imar planlaması faaliyetinde yukarıda işaret edilen hazırlık işlemlerinin tesisi ve alternatiflerin ortaya konması için gerçekleştirilen çabaların her biri hukukilik denetiminde nazara alınacak ölçütlerdir. İdare, imar planlaması faaliyetinde öyle bir araştırma yapmalıdır ki, sonuç itibarıyla kamu yararını gerçekleştirebileceği, seçilebilir tek alternatifi her yönü ile ortaya koyabilmiş olmalıdır. Bu nedenle söz konusu alternatifi ortaya koymak yönünden yapmamış olduğu her inceleme işlemi sebep yönünden olduğu gibi maksat yönünden de sakatlar.

Danıştay kararlarında imar planlarının sebep ve maksat ögesi yönünden değerlendirilirken bazı kavramların kullanıldığı göze çarpmaktadır. Buna göre imar planlarının sebep ve maksat unsuru yönünden denetimi, “şehirçilik ilkeleri”, “planlama esasları” ve “kamu yararına uygunluk” ve “üstün kamu yararı” kavramları üzerinden gerçekleştirilmektedir. İmar planlarının yargısal denetiminde “imar planlarının bütünlüğü”, “genel yapısı”, “kapsadığı alanın nitelikleri” ve “çevrenin korunması” gibi olguların da gözetilmesi zorunludur.¹⁴² ¹⁴³ Söz konusu kavramların içeriği Danıştay kararlarında bunlara hangi biçimde dayanıldığıının belirlenmesi ile daha net biçimde ortaya çıkarılabilir.

Danıştay 6. Dairesi bir kararında, dava konusu taşınmaz üzerinde yapılan imar planı değişikliğinin şehirçilik ve planlama ilkeleri ile

¹⁴² Bu ibarenin aynen yer aldığı bazı kararlar için Bkz.D.6.D.E:2004/422,K:2005/5127, T:26.10.2005 ve D.6.D.E:1998/6752,K:2000/4201,T:22.06.2000; D.6.D.E:1996/5362, K:1997/3020,T:17.06.1997

¹⁴³ Danıştay, sadece imar planlarının değil, imar plan değişikliği istemi üzerine tesis edilen işlemlerin denetiminde de bu kavramlara dayanmaktadır. Örneğin Danıştay, imar plan değişikliği isteminin reddi işleminin iptali istemiyle açılan bir davada, “mahkemenin değişiklik istemlerinin idaveverce çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesi yönünden irdelenmesi gerektiği, planlamanın genel ilkelerinin dikkate alınarak uyumsuzluk konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varıldığı takdirde plan değişikliği yapılmasının mümkün olduğu..... bu nedenle idare mahkemesince plan değişikliği isteminin şehirçilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı yolunda yapılacak inceleme sonucuna göre karar verilmesi gerekirken, bu hususlar araştırılmaksızın davanın reddine karar verilmesinde” isabet görmemiştir. Bkz.D.6.D.E:2001/3011,K:2002/4097,T:07.10.2002 Bunun gibi, plan değişikliği isteminin zımnen reddi işleminin dava konusu edilmesi durumunda da Danıştay, ilgilinin plan değişikliği isteminin şehirçilik ilkeleri ve planlama esaslarına göre yerinde olup olmadığına değerlendirilmesi gerektiğini ve ancak bu değerlendirmenin üzerine bir hüküm kurulabileceğini belirlemiştir. Bkz.D.6.D.E:2001/6807, K:2003/105, T:09.01.2003

kamu yararı amacına uygun olmadığı kanaatine varmış, “davacı taşınmazının bulunduğu alanda birkaç defa imar planı değişikliğinin yapılmasının plan ana kararlarını bozduğu ve planlamada aranan süreklilik ilkesinin zedelendiği” gerekçesiyle dava konusu imar planı değişikliğinin iptaline karar verilmiş olan bidayet mahkemesi kararını onamıştır.¹⁴⁴

Danıştay imar planının iptali istemli bir davada şehircilik ilkele-ri ve kamu yararı yerine kişisel menfaat gözetilmek suretiyle yapılan imar planının da yine şehircilik ilkelerine aykırı düşeceğine karar vermiştir.¹⁴⁵ Yine, imar plan değişikliği ile imar adasının ortasından geçecek şekilde belirlenmiş olan yolun, kısmen komşu parsellerden de geçirilmesi ve güzergâhın bu şekilde belirlenmesi gerektiğine ilişkin bidayet mahkemesini bozan Daire, imar adasının ortasından geçen yolun komşu imar adalarında da devam eden, devamlılığın olan bir yol güzergâhının parçası olduğu için, planın iptaline ilişkin mahkeme kararının şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁴⁶ Danıştay bir diğer kararında “İzmir yerleşmesine içme ve kullanma suyu temin edecek olan tahtalı barajının evsel, endüstriyel, tarımsal ve her türlü hayvancılık faaliyetinden kaynaklanan atıklar ile kirlenmesini önlemek ve toplum sağlığını korumak, içme suyu havzasının doğal potansiyelini en iyi biçimde değerlendirmek amacıyla hazırlanan plan ve plan notlarında şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırılık bulunmadığına” hükmetmiştir.¹⁴⁷ Kararda şehircilik ilkeleri ve planlama esasları ile doğrudan kamu yararı kavramının tarif edildiği görülmektedir. Danıştay imar plan notlarının, bazı yapılar için uygulanıp bazı yapılar için uygulanmamasını da şehircilik ilkeleri ve kalkınma esaslarına aykırı bulmakta-

¹⁴⁴ D.6.D.E:1992/3665,K:1993/4391,T:20.10.1993

¹⁴⁵ Söz konusu kararın kanaatimizce önem taşıyan gerekçesi şöyledir. “30.7.1981 onay tarihli (.....) imar planında davacının ve bitişindeki iki komşusunun evleri yol dışında kalmakta iken islah imar planı ile revizyon imar planıyla iki komşusunun taşınmazlarının yol gövdesinde bırakıldığı, daha önce yol gövdesinde kalan tek katlı yapının korunarak yol gövdesinden çıkarıldığı, korunan binanın yol gövdesinde kalan binalara üstün bir tarafı bulunmadığı, üstelik tek başına korunurken, üç kişiye ait ikisi iki katlı birisi tek katlı üç binanın yol gövdesinde bırakıldığı anlaşılmalı olup bu durum planlar hazırlanırken kişisel menfaatin gözetilerek tercih hakkının hak ve nesafet kurallarına uygun kullanılmadığını göstermektedir.” Bkz. D. 6. D. E: 1991 / 771, K: 1992/ 3571,T:13.10.1992

¹⁴⁶ D.6.D.E:2003/2013,K:2003/5112,T:24.10.2003

¹⁴⁷ D.6.D.E:1996/523,K:1996/5823,T:17.12.1996

dır.¹⁴⁸ Danuştay nazım imar planında öngörülen bir yolun genişliğinin öngörülmemiş olmasını, yolun tarımlanmasını güçleştirecek ve ulaşım sistemi açısından belirsizliğe yol açacak bir faktör olarak görüp, planın şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına aykırı düştüğünü belirlemiştir.¹⁴⁹

Demiryolu taşımacılığında “üstün kamu yararı” bulunduğunu kabul eden Danuştay, bu kamu hizmetini sunan DDY'nin hizmetin sunumuna ilişkin ihtiyaçlarına dönük olarak kullandığı kendi mülkiyetindeki araziyi ilgilendiren imar plan değişikliğini, bu alanın kamu yararı açısından denklik kurabilmek için donatı alanlarına ayrılmış olmasına rağmen, üstün kamu yararına aykırılık nedeniyle iptal etmiştir.¹⁵⁰

Bunun gibi bir başka Danuştay kararında da, imar planlarının temel amaçlarından birinin, kamu yararının korunması ve bu amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda toplumun genel kullanımına açık kentin rekreasyon alanlarına olan ihtiyacı giderebilecek nitelikte yeşil alan türünde alanların üretilmesi olduğuna vurgulanarak, kamu yararının en belirginleştiği kullanımlardan biri olduğunda duraksama bulunmayan park ve rekreasyon alanı oluşturulmasına yönelik dava konusu revizyon imar planında hukuka aykırılık bulunmadığına karar vererek aksi yöndeki bidayet mahkemesi kararını bozulmasına karar verilmiştir.¹⁵¹

Yine bir kararında da, benzer biçimde, sağlık hizmetinin görümünde kullanılacak taşınmazlarla ilgili olarak, bu hizmetin etkin ve yaygın sunumu yönünden içerisinde barındırdığı kamu yararını nazara alarak, bu hizmetin sunulacağı yapıların, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından çevredeki yapıların nizamı, inşaat alanı, çekme mesafeleri ve benzeri unsurlar yönünden farklı değerlendirilmesinin zorunlu olduğuna hükmetmiş, tabir yerinde ise bu ilkeleri kamu hizmetlerinin görümü için yumuşatabileceği izlenimi vermiştir.¹⁵²

¹⁴⁸ D.6.D.E:2003/5866,K:2005/2170,T:13.04.2005

¹⁴⁹ D.6.D.E:2003/7510,K:2005/3906,T:06.07.2005

¹⁵⁰ D.6.D.E:2006/5520,K:2007/4165,T:02.07.2007

¹⁵¹ D.6.D.E:1996/5362,K:1997/3020,T:17.06.1997

¹⁵² D.6.D.E:2004/5140,K:2004/6795,T:21.10.2004

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İMAR PLANLARI HAKKINDA VERİLECEK İPTAL VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ HUKUKİ SONUÇLARI

I. İMAR PLANININ İPTALİ VEYA YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASI HALİNDE ÖNCEKİ PLANIN YÜRÜRLÜĞE GİRİP GİRMEMEYECİĞİ MESELESİ

İmar planı değişikliğinin mahkeme kararıyla iptal edilmesi durumunda değişiklikten önceki imar planının kendiliğinden yürürlüğe girip giremeyeceği konusu, iptal kararlarının yaratacağı hukuki sonuçlar bağlamında irdelenmesi gereken oldukça önemli bir tartışmadır. Bu konuyu Uler şu biçimde ifade etmektedir. *“Yargı organı işlemdeki sakatlığı saptayınca, bu saptama sakatlığın doğumu anından geçerli olur. İşlemdeki sakatlığın saptanmasının yaptırımı olan iptal kararı ile işlem, sakatlığı ortaya çıktığı andan bu yana ortadan kalkmış sayılır.(.....) İptalden sonra iptal kararı ile sakat işlemin yapılmadan önceki hukuka aykırılık olmayan durumun geri geleceği ve iptal edilmiş işlemin hiç yapılmamış sayılacağı ilkelerine göre durum düzeltilir.”*¹⁵³

Bu halde Uler’ in belirlemesinden hareketle, iptaline karar verilen bir imar planı hiç yapılmamış gibi hukuk düzeninden silinecek ise, bu planın yürürlükten kaldırdığı imar planının da mahkemenin iptal kararı ile kendiliğinden yürürlüğe girip girmeyeceği önemli bir sorun olarak görünmektedir. İdare hukukuna ilişkin bu soruna Danıştay daireleri arasında tek bir cevap verildiği söylenemez. Söz gelimi, Danıştay 5. Dairesi’nin yerleşik içtihadı, iptal kararı sonucu eski hukuki durumun geri gelmesi çerçevesinde iptal edilen düzenleyici işlemde önceki düzenleyici işlemin de kendiliğinden geçerliliğini tekrar kazanacağı yönündedir.¹⁵⁴ Oysa konuyu imar hukuku yönünden irdeleyen Danıştay 6. Dairesi, düzenleyici işlem olarak kabul ettiği imar planlarının iptalinden sonraki hukuki duruma ilişkin değerlendirmelerinde, diğer düzenleyici işlemler hakkında 5. Daire’nin vardığı sonucun ak-

¹⁵³ Uler, Yıldırım, *“İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları”*, AÜHF Yayınları No:281., Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.16.vd

¹⁵⁴ Nakleden Tekinsoy, a.g.m., s.53-54

sine, yerleşik olarak imar planının iptali sonrasında eski imar planının kendiliğinden yürürlüğe girmeyeceği sonucunu benimsemektedir.¹⁵⁵

Bu kabule bağlı olarak Daire'nin bazı davalarda verdiği bazı kararlardan bahsetmek gerekecektir. Danıştay, imar planının iptali sonrasında eski planının kendiliğinden yürürlüğe girmeyeceğini, bu nedenle ilgili idarenin yeniden imar planı ve bu yeni plana dayalı uygulamalar yapması, ruhsat vermesi gerekeceğini belirtmiştir.¹⁵⁶ Benzer biçimde imar planının iptali sonrasında yeni plan yapmadan eski plan kapsamında birel işlemler tesis etmeye başlayan idarelerin bu işlemlerine ilişkin olarak açılan davalarda da, idarelerin iptal kararı sonrası plansız hale gelen bu alanlarda imar planı yapmadan birel işlemler tesis etmesinin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁵⁷

II. İMAR PLANININ İPTALİ VEYA YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASI HALİNDE BUNA DAYALI ÇIKARILMIŞ ALT ÖLÇEKLİ İMAR PLANLARININ HUKUKİ DURUMU

Üst ölçekli bir planın mahkemece iptal edilmesi halinde, duruma göre alt ölçekli planlarda bir değişiklik yapılması veya bunun tamamen yürürlükten kaldırılması, idarece belirlenmesi geren bir husustur. İlgili idare alt ölçekli planı iptal ederek bu planda yargı kararlarının gereklerine ve plan yapımının ilkelerine uygun olarak revize edebilir.¹⁵⁸ Bu noktada Danıştay 1. Dairesinin 2007 tarihli kararına değinmek gerekecektir. Danıştay 1. Dairesi'ne göre, 3194 sayılı İmar kanunu hükümleri uyarınca imar planları arasında hiyerarşik bir ilişki olması nedeniyle alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması gerekmektedir. Bu ilke dikkate alındığında üst ölçekli bir planın mahkemece iptal edilmesi halinde iptal gerekçesinin icaplarına göre alt ölçekli planlarda da bir değişiklik yapılmasının veya tamamiyle yürürlükten kaldırılmasının, plan yapılmasına ilişkin ilkelere uygun olarak idare tarafından belirlenmesi gereken bir husustur. Gerekli görülüyorsa idarenin alt ölçekli planları iptal ederek bu planlarda yargı kararlarının gereklerine ve

¹⁵⁵ D6.D. E:1989/1639, K:1991/404, T:13/03/1991

¹⁵⁶ D.6.D.E:1998/1639,K:1991/404,T.13.03.1991

¹⁵⁷ D.6.D.E:1999/539,K:2000/1247,T:02.03.2000.

¹⁵⁸ Kalabalık, a.g.e., s.90.

plan yapımı ilkelerine uygun revizyon yapabilecektir. Daire, 3194 sayılı Kanun'un 8/b maddesi ile, nazım imar planı ve uygulama imar planının mevcut ise çevre düzeni planına uygun olacağı belirtildiğinden, 1/25000 ve 1/1000 ölçekli planların yapılabileceği, çevre düzeni planının iptal edilmesi durumunda ise, üst ölçekli imar planı bulunmasa dahi idarelerin nazım imar planı ve uygulama imar planı yapma yetkisi bulunduğundan, iptal kararındaki gerekçelerin de değerlendirilmesi ve plan yapımına ilişkin ilkelere uyulması suretiyle 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planların yapılabileceğini belirtmektedir. Dairenin kararında yer alan önemli son bir tespit ise, idare mahkemelerinin imar planları hakkında parsel bazında verdiği iptal veya yürütmenin durdurulması kararlarının, imar planının tümünün yürürlüğünü durdurmayacağı veya planın tamamının iptali sonucunu doğurmayacağı, mahkeme kararının gerekçesi doğrultusunda kamu yararı ve planlama ilkeleri açısından idarece yapılacak değerlendirme sonucunda, planın iptal edilen bölümlerinde revizyon yapılabileceği yönündedir.

Bu konuyu vurgulayan Danıştay 6. Dairesi, 2007 yılında verdiği bir kararında "1/1000 ölçekli imar planı ve buna bağlı uygulama işlemlerinin, idarece ya da yargı kararıyla iptal edilmeksizin üst ölçekli planlar olan 1/25000 ve 1/5000 ölçekli planların iptal edilmiş olmasıyla kendiliğinden hukuki geçerliliğini yitirdiği dolayısıyla yürürlükten kalktığından söz edilemeyeceğini" vurgulanmıştır.¹⁵⁹

III. İMAR PLANININ İPTALİ SONRASINDA İPTAL EDİLEN PLANA DAYALI BİREL İŞLEMLERİN GEÇERLİLİĞİ SORUNU VE KAZANILMIŞ HAK MESELESİ

Uler' in yukarıda alıntılanan görüşleri doğrultusunda, imar planının iptalinin bu plana dayalı tesis edilen birel işlemlerin hukuki varlığı üzerinde etkide bulunacakları ortadadır ancak bu durumun mutlak olarak nitelenmesi ve bu birel işlemlerin doğurmuş olduğu tüm hukuki sonuçlara da şamil kılınması beklenememelidir.¹⁶⁰ Bu yönüyle

¹⁵⁹ D.6.D.E:2005/3669,K:2007/5774, T:24/10/2007

¹⁶⁰ Tekinsoy, a.g.m., s.55 Yazar'a göre, aksinin kabulü halinde idari işlemin hukuka aykırılığına bağlanan iki yaptırım olan yokluk ve iptal arasında hukuken bir fark kalmamış olacaktır.

konu, iptaline karar verilen işlemlere dayalı olarak gerçekleştirilen işlemlerin geçerliliği konusu ile bağlantısı nedeniyle kazanılmış hak meselesine gelmektedir.¹⁶¹

Esas itibarıyla kazanılmış hak ilkesi, özel hukuka ilişkin olarak adli yargı uygulamasında 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 genel bir ilkedir.¹⁶² Ancak, konunun kamu hukukuna ilişkin yönü oldukça sorundur. Hukukta ve kamu hukukunda irade beyanları (idare hukukunda da idari işlemler) kural olarak oluşturuldukları tarihten sonraki hukuki durumları etkilerler. İdari işlemlerin geriye yürütmezliği ilkesi gereği ister birel ister düzenleyici idari işlemlerden olsun, idari işlemler kuruldukları tarihten daha önceki zaman kesimine yönelik hiçbir hüküm ve sonuç doğurmazlar. Geriye yürütmezlik bir temel hukuk ilkesidir ve temelinde hukuksal güvenlik ilkesi ve hukuk devleti ilkeleri yer alır.¹⁶³

İşte bu noktada idare hukuku yönünden korunması gereken başka menfaatler de ortaya çıkabilmektedir ve bunlara yargı kararlarında dahi kazanılmış haklar denilmektedir. Oysa Zabunoğlu'nun da belirttiği gibi İdare hukukunda "İstikrar Kazanmış Hukuksal Durumlara Saygı İlkesi" geçerlidir.¹⁶⁴

İdare hukukunun bir dalı yahut idare hukuku ile de ilişkili karma bir hukuk dalı olarak nitelendirilsin, imar hukuku da kamu (idare) hukukunun bu önemli tartışmasından şüphesiz etkilenecektir. Ancak

¹⁶¹ Tolon'a göre kazanılmış hak "Objektif bir hukuk kuralının kişi hakkında uygulanması veya kendiliğinden uygulanacak hale gelmesi, böylece objektif ve genel hukuki durumun kişisel bir işlemle özel hukuki duruma dönüşmesi, hukuka aykırı işlemlerde ise bir süre yararlanılması sonucunda Anayasa ve yasalarca korunmaya değer hale gelmiş, elde edilebilir durumdaki hak sahibinin bir eylemi ve iradesi ile ileri sürülmüş olan üçüncü kişilerden bir şey isteyebilmek ve onu bir şey yapmaya zorunlu kılabilmek gibi aktif bir hak sahipliği bahşeden bir kişisel hak ve karşılanmadıkça ve boşluğu giderilmedikçe tek taraflı tasarrufla geri alınmayan hukuki olanak, güç veya yetki" olarak tanımlanabilir. Bkz. Tolon, Kemal Doğu., "İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler (III), Danıştay Başkanlığı, Ankara, 1986, s.170.

¹⁶² Oğurlu, Yücel, "İdare Hukuku'nda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu", Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003, s.71.

¹⁶³ Zabunoğlu(İdare Hukuku), s.168.

¹⁶⁴ A.g.e, s.169.

imar hukuku bu tartışmada istisnai bir durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır ve gerek doktrinde ve gerekse Danıştay imar hukuku alanında kazanılmış hakkın varlığı kabul etmektedir. Bu noktada, imar hukukunda kazanılmış hak ilkesi geçerlidir tezini savunabilmek için, kavramın doktrinde ve uygulamada ne şekilde tanımlanıp anlaşıldığının belirlenmesi oldukça önemli olduğu açıktır.

Genel düzenleyici işlem olarak kabul edilen imar planlarında yapılan değişikliğe dayanılarak birel işlemlerin yapılması durumunda önceki düzenlemeye dayanılarak hak kazanılmış olabilir. Bu durumda imar planlarının hak kazandırıcı icrai idari işlemlere dayanak oluşturması kazanılmış haklara saygıyı gerektirir.¹⁶⁵ Danıştay da, imar planının iptalinin, plana dayalı birel işlemlerin de kendiliğinden hükümsüz kalmayacağını belirlemiştir.¹⁶⁶

Danıştay kazanılmış hak kavramına inşaat ruhsatlarından doğan uyumsuzluklarda değinmektedir.¹⁶⁷ Zira Danıştay uygulamasında imar planlarının iptal edilmesi halinde buna dayalı verilen inşaat ruhsatlarının da iptal edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu noktada, ruhsatların iptal edilmesi gereği, bu ruhsatlara dayalı olarak inşa edilen binaların da yıkılmasını gerektireceğinden bu inşaatları yapan kişilerce kazanılmış hak iddialarının gündeme getirilmesi beklenebilir. Bu iddialar nedeniyle oluşturduğu ölçüte göre Danıştay imar hukuku alanında kazanılmış hakların varlığının tespit ederken sırasıyla; yapı ruhsatı, yapı kullanma izni gibi işlemlerin ve inşaatla başlanmış olması, tamamlanmış olup olmadığı, tamamlanmamışsa hangi seviyede bulunduğu hususlarının ve bunların tarihlerinin dikkate alarak, her olayın özelliğine göre kazanılmış hakkın doğup doğmadığına hükmetmektedir. Bir başka deyimle Danıştay, her olayın somut özelliğini nazara alarak farklı hareket etmekte farklı sonuçlara ulaşmaktadır.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Oğurlu, a.g.e., s.164.

¹⁶⁶ D.6.D.E:2002/4645,K:2004/685,T:11.02.2004

¹⁶⁷ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 29. maddesine göre: "Yapıya başlama tarihi ruhsat müddetinden itibaren iki yıldır. Bu müddet zarfında yapıya başlanmadığı veya yapıya başlanıp da her ne sebeple olursa olsun, başlama müddetiyle beş yıl içinde bitirilmediği takdirde verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda verilen ruhsat hükümsüz sayılır. Bu durumda yeniden ruhsat alınması mecburidir. Başlanmış inşaatlarda müktesep haklar saklıdır." Bu hükümde imar hukukunda yapıya başlanmış olma şartı ile kazanılmış hakkın varlığı kabul edilmiştir.

¹⁶⁸ Danıştay, yapının tamamlanmış olması durumunda yıkımına hukuken olanak bulunmadığı görüşündedir. Bkz. D.6.D.E:2002/4645,K:2004/685,T:11.02.224

Örneğin, Danıştay 6. Dairesi'nin 2004 tarihli kararında "Yapılan İmar planı değişikliğine göre verilen inşaat ruhsatına dayanılarak inşaatın yapımına başlanıldığı, ancak imar planı değişikliğinin mahkemece iptali üzerine davalı idarece iptal kararının gereğinin yerine getirilmesi için herhangi bir işlem tesis edilmediği, yeni planın yapılmasından yaklaşık 2 yıl sonra inşaat ruhsatının iptal edildiği ve yapının mühürlenerek yıkımına ilişkin işlemin tesis edildiği anlaşıldığından, inşaat ruhsatının iptaline kadar geçen sürede yapımına devam edilen inşaatın, bu tarihe kadar tamamlanan kısmının korunması gerektiği" kabul edilmiştir.¹⁶⁹

Sonuç olarak belirtmelidir ki, iptal edilen imar planına dayalı olarak inşaat ruhsatı düzenlenmiş olması ilgilisi için tek başına kazanılmış hak oluşturmayacak ancak bu ruhsata dayalı olarak inşaat da yapılmış olması halinde yukarıda belirtilen kriterler de nazara alınarak ve fiili durum gözetilecek, bir başka deyişle, korunacaktır.¹⁷⁰

SONUÇ

İmar Kanunu'nda düzenlenen imar planlarının yargısal denetimi meselesi, kapsamı itibariyle devletin planlama faaliyeti, idarenin imar planlaması faaliyeti, bu faaliyeti yerine getirmenin araçlarından biri olan imar planları konusunda ayrıntılı açıklamalar yapmayı gerektirmektedir. Konuya giriş mahiyetindeki bu açıklamaların ardından İmar Kanunu'nda düzenlenen imar planlarının yargısal denetimiyle ilgili olarak incelememizdeki temel yaklaşım ise iptal davasına konu edilmeleri halinde imar planlarının İYUK hükümleri gereği tabii tutulacakları inceleme çerçevesinde ortaya çıkabilecek hukuki sorunlara elden geldiğince cevap aramak yahut hiç olmazsa sorunun kendisi ortaya koyabilmek olmuştur.

Bu yaklaşım çerçevesinde bir idari işlem olarak imar planının, iptali için açılacak davada tabii tutulacağı süreç dairesinde incelenmesine çalışılmış, her bir başlık altında Danıştay'ın konuya ilişkin hükümleri ne şekilde yorumladığını ortaya koyabilmek adına içtihatlarla yer verilmiştir.

¹⁶⁹ D.6.D.E:2003/6430,K:2004/948,T:20/2/2004 günlü kararı, Bkz. Ergen., a.g.e., s. 563-564.

¹⁷⁰ D.6.D.E:2005/3489,K:2005/4902,T:19.10.2005

İYUK' daki sistematik benimsenerek bir idari işlem olarak imar planlarının haklarında açılacak iptal davalarında ön koşullar yönünden incelenmesinde konunun özellikle "idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gereken işlem" ve "süre" ye ilişkin sorunlu alanlarına değinilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda, İYUK ve İmar Kanunu'nun özellikle dava açma süresi ve imar planlarına askı süresi içerisinde itirazla ilişkin hükümleri arasındaki uyumsuzluk idari yargıda konuyla ilgili olarak verilen kararlara da yansımış olduğu belirtilmelidir. Danıştay'ın pratik nedenlere dayalı olarak yerleşmiş bulunan uygulamasında imar planları düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir. Ancak düzenleyici bir işlem olan imar planlarının ilandan önceki aşamada henüz kesinleşmemiş oldukları gerekçesiyle dava edilemeyeceklerine ilişkin oturmuş Danıştay içtihadı eleştiriye açık görünmektedir. Zira maddenin lafzına göre, ilan, imar planı işleminin tesisi sürecinin bir aşaması olmayıp, işlemin tesisinin ardından ilgililerin işlemde haberdar edilmesine ilişkin olduğundan, Danıştay kararlarında yer alan, imar planlarının ilan süresinden sonra kesinleşeceği ve ilanlarından sonra dava edilebileceği aksi halde kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı için ön incelemede davanın reddedileceğine ilişkin görüş kanaatimizce kabul edilemez. Öte yandan, imar planı onaylanmakla kesinleşmiş, yürürlüğe girmiş ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğundan, fiilen henüz yürütülmemiş olması da ehliyetli kimselerce dava edilmesini engellememelidir.

Bu kabule dayanak teşkil eden idari işlem teorisine ilişkin açıklamalarımız ışığında, imar planlarının ilan edilmelerinden önceki süre içerisinde de dava edilebilmelerine bir engel bulunmadığı düşünmekteyiz. Ayrıca imar planlarının dava konusu edilmeleri meselesinde de imar planının doğrudan iptal davasına konu edilmesi, imar planının yapılacak itirazın ardından iptal davasına konu edilmesi, yürürlükteki bir imar planının uygulama işlemi delaletiyle iptal davasına konu edilmesi ve imar planının ilgili yasalarda belirlenen süreler içerisinde dava edilmemesine rağmen uygulama işlemleri yahut imar plan değişikliği talebinin reddi işleminin gerekçesi olması nedeniyle dava edilmesi biçiminde oluşabilecek ihtimaller ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

Ön koşulları yönünden, esasının incelenmesine geçilmesine herhangi bir aykırılık bulunmayan imar planları hakkında yapılacak incelemede ön plana çıkan konu bir idari işlem olan imar planlarındaki

yetki ögesi, sebep ögesidir. İmar Kanunu'nda yer alan imar planlarının iptali istemli davalarda davaya konu imar planını yapmaya yetkili idarenin belirlenmesi meselesi özellikle çevre düzeni planı bakımından yakın geçmişte pek çok tartışmaya neden olmuştur.

İmar planlarının sebep ve bununla bağlantılı maksat ögesi yönünden denetimi ise idarenin yargısal denetimi meselesinin temel bir sorunsalı olan idari yargı yetkisinin kapsamı meselesi ile yakından ilişkilidir. Bir başka deyimle, idarenin yargısal denetiminde, sadece hukukilik denetimine hasredilmesi gereken idari yargı denetimin yerindelik denetimini de içerebileceği örneklerle imar planlarının yargısal denetimi meselesinde rastlanmaktadır. İdari yargının yetkisine dair bu sorun, imar planlarının sebep ve konu unsuru yönünden denetlenmesinin olabildiğince objektif kriterlere bağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

İdari işlemin sebep unsuru idareyi bu irade açıklamasında bulunmaya sevk eden hukuki ve fiili durumlar olduğu için, idari işlem şeklinde ortaya çıkan irade açıklamasının öncesinde gerçekleştirilmesi gereken araştırma ve inceleme aşaması işlem iptal davasına konu edildiği takdirde sebep unsuru yönünden denetiminde nazara alınacağı için, idari işlemin tesisinden evvel gerçekleştirilmesi zorunlu süreçler olarak nitelendirilebilir. İmar planlarının yargısal denetiminde şehircilik ilkeleri ve planlama esasları kavramları ile ifade edilen ve yargı yerlerince denetlenen unsur ise esasında imar planlarının maksat ögesidir. Bize göre, imar planlaması faaliyetinde yukarıda işaret edilen hazırlık işlemlerinin tesisi ve alternatiflerin ortaya konması için gerçekleştirilen çabaların her biri hukukilik denetiminde nazara alınacak ölçütlerdir. İdare, imar planlaması faaliyetinde öyle bir araştırma yapmalıdır ki, sonuç itibarıyla kamu yararını gerçekleştirebileceği, seçilebilir tek alternatifi her yönü ile ortaya koyabilmiş olmalıdır. Bu nedenle söz konusu alternatifi ortaya koymak yönünden yapmamış olduğu her inceleme işlemi sebep yönünden olduğu gibi maksat yönünden de sakatlar. Bu yönüyle mahkemelerce yapılan denetim ise imar planlamasına konu alanın planlama ilkeleri açısından tüm unsurlar ve ölçütler göz önüne alınarak planlanmış olup olmadığının denetlenmesidir ve bu denetim idarenin imar planlamasına konu alanın özel koşullarına ilişkin belli durumları göz önüne alıp almadığının belirlenmesi biçiminde tezahür etmektedir ve bu nedenle de kanımızca bir yerindelik denetimi olarak nitelendirilemeyecektir.

İmar planlarının iptal davasına konu edilmeleri ve bu davada ön inceleme ve esas incelemesinde çok teknik pek çok yönüyle idari yargı denetimine tabii kılınması meselesi yanında çalışmamızın bir diğer yönünü de yargısal denetim neticesinde verilecek kararların yaratacağı başkaca hukuki sorunlar oluşturmuştur. İmar planları, mahiyetleri gereği kendilerine dayalı daha pek çok idari işlemin tesisine sebep teşkil eden işlemlerden olduklarından ve kendilerine dayalı olarak tesis edilen işlemler neticesinde ilgililerine verilen yetkilerin kullanımının salt hukuk âleminde kalmayan ve fiziki dünyaya da yansımaları bulunduğundan, hukuka aykırı olmaları halinde bunlar hakkında verilen yürütmenin durdurulması ve/veya iptal kararlarının uygulanması meselesi belki de tekrar yargı mercileri önüne taşınan uyumsuzlukların doğmasına sebep olmaktadır. Bir imar planı hakkında verilecek iptal kararının, planlar hiyerarşisi ve iptal edilen plana dayalı olarak tesis edilmiş işlemler yönünden bazı hukuki sonuçları olacaktır.

İmar planının iptali halinde varsa kendinden önceki imar planının kendiliğinden yürürlüğe girmeyeceği Danıştay 6.Dairesi'nin yerleşik uygulamasıdır. Yine üst ölçekli imar planının iptal edilmiş olması, buna uygun olması gereken alt ölçekli planın da kendiliğinden dayanaksız kalması anlamına gelmeyecek ve fakat değişen bu durum nazara alınarak gerekli düzenlemeleri yapmak borcunu ilgili yerel yönetim yahut bakanlığa yükleyecektir.

İmar planının iptalinin yürürlükte olduğu dönemlerde kendisine dayalı olarak tesis edilmiş işlemler yönünden de bazı sonuçları bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili kısaca belirtilmelidir ki, iptal edilen imar planına dayalı olarak inşaat ruhsatı düzenlenmiş olması ilgilisi için tek başına kazanılmış hak oluşturmayacak ancak bu ruhsata dayalı olarak inşaat da yapılmış olması halinde yukarıda belirtilen kriterler de nazara alınarak ve fiili durum gözetilecek, bir başka deyişle korunacaktır.

KAYNAKLAR

- Artukmaç, Sadık, *Türk İmar Hukuku* 4. Baskı, Ankara, 1976,
- Azrak, Ali Ülku, "İptal Davalarının Objektif Niteliği", *Hukuk Kurultayı*, Ankara, 12/16 Ocak 2000
- Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982
- Ergen, Cafer, *İmar Davaları Rehberi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2009
- Erkut, Celal, "İdari Yargıya Başvuru Haklarının Sınırı ve İdari Davaların Kapsamı", *DanıştayYılı İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları,
- Erkut, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990
- Erkut, Celal, "İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı", *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, Birinci Kitap İdari Yargı, Danıştay Matbaası, Ankara 1991, Danıştay Yayın No:53
- Gölcüklü, Feyyaz - Gözübüyük Şeref, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Uygulanması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Örnek Kararları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7 Baskı, Bursa, Eylül 2008
- Gözler, Kemal, "İdare Hukuku", Ekin Kitabevi, Bursa, 2003
- Gözler, Kemal, *Hukuka Giriş*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1998
- Gözübüyük, Şeref, *İdari Yargı*, Turhan Kitabevi, 2005
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Günday, Metin, "Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargıda Uygulanma Alanı", *Danıştay 2001 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları

- İkinciogulları, Firuzan, *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler-I*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No:21, Güneş Matbaası, Ankara, 1976
- Kalabalık, Halil, *İmar Hukuku Dersleri*, Ankara, 2009,
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme politikası*, 9. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006
- Kunter, Nurullah, *Bir Muhakeme Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku* Beta, Yenilenmiş ve Geliştirilmiş Dokuzuncu Bası, Kasım 2006
- Oğurlu, Yücel, *İdare Hukuku'nda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003
- Onar, Sıddık, Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Üçüncü Bası, 1966
- Orta, Elif, *İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006
- Özay, İl Han, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, 2004
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayıncılık, Ankara
- Özyörük, Mukbil, *İdare Hukuku Dersleri, 1972-1973*, çoğaltma
- Sancakdar, Oğuz, *Belediyelerin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996
- Sarıca, Ragıp, *İdari Kaza* 1942
- Sezginler, Murat, *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000
- Şanlı, Denizler, "Planlama Yetkisinin Analizi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl.67, Sayı.3, 2009
- Tan, Turgut, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1976
- Tekinsoy, Ayhan, "İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:66, Sayı:2, Bahar 2008

Tolon, Kemal Doğu, *İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler (III)*, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 1986

Ünal, Yücel, *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.

Yaşar, Hasan Nuri, *İmar Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008

Yayla, Yıldızhan, "*Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*", İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No:2098, Fakülter Matbaası, İstanbul, 1975

Gözler Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2007

Zabunoğlu, Yahya, *İdare Hukuku Ders Notları I*, Konak Baskı - Çoğaltma, Ankara, 2004