

İMAR PLANLAMASINDA YETKİ¹

Yunus Emre DAŞTAN²

ÖZET : İmar planı vasıtasıyla belirli bir bölge mekansal olarak planlanmakta, aynı zamanda bölgedeki yapılaşmaya ilişkin temel ilke ve kurallar belirlenmektedir. Bu kapsamda, nüfusu belirli bir sayıya ulaşan her yerleşim biriminde imar planlarının yapılması zorunlu tutulmuştur. İmar planı yapılarak, kamu kaynaklarının kamu yararına en uygun şekilde kullanılması sağlanır. İmar planlaması şehirlerde, kamu düzenini sağlamak, kamusal ihtiyaçları düzenli bir şekilde karşılamak amaçlarına hizmet eder. İmar planlamasında yetki çeşitli kanunlarda düzenlenmiş ve aynı bölgede farklı kurumlara yetkiler verilmesi, imar planlarında yetki problemine sebebiyet vermektedir. Makalede bu yetki çatışmasına da değinerek, imar planları, imar planlamasında genel yetki, imar planlamasında özel yetki ve yetkili idareler konuları üzerinde durulacaktır.

ANAHTAR KELİMELER : İmar Hukuku, imar planlaması, yetki, yetki çatışması, İmar Kanunu.

I. İMAR PLANI

İmar planı; belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir³. İmar Kanunu m.8/1-b belirtildiği gibi imar planları; nazım imar planı ve uygulama imar planından meydana gelir.

¹ Bu makale, Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı İmar Hukuku dersi için hazırlanmış, birtakım değişiklikler yapılarak yayıma hazır hale getirilmiştir.

² Avukat, İzmir Barosu, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, yunusemre@izmir.av.tr.

³ İlgezdi, Ali Rıza ve diğerleri, İmar Planları ve Davaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s.23.

Nazım imar planı, varsa bölge planlarının mekana ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır. Nazım imar planları, şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planlardır.

Uygulama imar planı, tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen 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, 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 ölçeğe onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planlardır.

Uygulama imar planları genellikle 1/1000 ölçeklidir. Ancak kentin bazı bölgeleri için daha ayrıntılı planlara ihtiyaç varsa, 1/500 ölçekli de hazırlanabilir⁴. Nazım imar planı da 1/5.000 ölçeklidir. Ancak nazım imar planı kriterlerini taşıma koşuluyla 1/2.000 ölçekli nazım imar planı da yapılabileceği yargı kararları ile kabul edilmiştir. Ayrıca 5216 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerine 1/25.000 ölçeğine kadar nazım imar planı yapma yetkisi tanınmıştır⁵.

Nazım imar planları, genel nitelikte planlardır. Bu planlarda, çeşitli arazi kullanım kararları ile yerleşme alanlarını belirleyen sınırlar şematik olarak gösterildiğinden ölçü alınamaz, yer tespiti ve uygulama yapılamaz. Uygulamanın (inşaat ruhsatı verilmesi gibi) yapılabilmesi için 1/1.000 ölçekli uygulama imar

⁴ Yıldız, Ferruh, İmar Bilgisi, 3. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999, s.83'ten aktaran; Kalabalık, Halil, İmar Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s.120.

⁵ Genç, Mustafa, İmar Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s.39.

planının ve bu plana uygun olarak parselasyon işlemlerinin tamamlanması gerekir. Sadece nazım imar planına dayanılarak inşaat ruhsatı verilemeyeceği gibi, uygulama imar planı yapılmamış alanlarda sadece nazım imar planına dayanılarak parselasyon, terk, ihdas gibi işlemler yapılamaz⁶.

II. İMAR PLANLAMASINDA GENEL YETKİ

İdare Hukuku'nda yetki, idareye Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade eder ve idari işlemlerin en temel ögesini oluşturur. Bir kamu düzeni sorunu olan yetki, yasa koyucu tarafından hangi makam veya mercie verilmiş ise, ancak o makam veya merci tarafından kullanılabilir. Aktarılan nitelikleri gereği, idare hukukunda yetkisizlik kuralı, yetkili olmak istisnadır. Bu itibarla, yetki hükümlerinin sınır ve çerçevesinin yasayla açıkça çizilmesi gerekir ve genişletici yoruma tabi tutulamaz⁷.

Yerel planlama ile ilgili işlemleri yapmaya, kararları almaya yetkili makam ya da merciler, imar ve yerel yönetim mevzuatında ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediye sınırları içinde Büyükşehir Belediyesi (nazım imar planı) ve Büyükşehir İlçe Belediyelerinde (uygulama imar planı), belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresince, köy sınırları içerisinde köy ve mülki amir tarafından yapılmaktadır. Yani imar planlamasında genel yetki belediyelerdedir⁸.

A. BELEDİYELERİN İMAR PLANI YAPMA YETKİSİ

İmar Kanunu ve Belediye Kanunu ile belediyelere imar plan yapma konusunda yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerden en önemlileri şöyle sıralanabilir:

- Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır⁹. Özel planlama yetkisi bulunan alanlar hariç

⁶ Şimşek, Suat ve İlhami Hazar, İmar Davaları Rehberi, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020, s.64.

⁷ Danıştay, 8. D., E.2016/12610, K.2020/5839, Sinerji Mevzuat, (26.04.2021).

⁸ Sancakdar, Oğuz, İmar Hukuku, Sorubankası Yayınları, İzmir, 2020, s.107.; Kalabalık, s.143.

⁹ İmar Kanunu m.8.

olmak üzere belediye sınırları içerisinde nazım ve uygulama imar planları belediyeler tarafından yapılmaktadır.

-Son nüfus sayımında nüfus 10.000'i aşmayan yerleşmelerde, imar planı yapılmasının gerekli olup olmadığına belediye meclisi karar verir¹⁰.

-Büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planlarına uygun olarak uygulama imar planlarını hazırlamak yetkisi ilçe belediyelerindedir¹¹.

-Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek yetkisi belediyelerdedir¹².

-İmar planları uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek yetkisi belediyelerdedir¹³.

-Halihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin halihazır haritaları belediyeler veya valiliklerce yapılır veya yaptırılır¹⁴.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerinde olup, uygulama imar planı yapma yetkisi ise plan yapılan yer belediyesindedir. Yine Büyükşehir Belediyelerinin, uygulama imar planında değişiklik yapması da kural olarak mümkün değildir, yetkisiz idare tarafından yapılmış sayılır.

“5216 sayılı Yasa'nın yukarıda anılan hükmü uyarınca büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde uygulama imar planı ve değişikliklerini yapma yetkisinin kural olarak ilçe ve ilk kademe belediyelerine verildiği, bu belediyelerin yapacakları planları onaylanmak üzere büyükşehir belediye başkanlığına sunacakları, büyükşehir belediyesince de söz konusu planların aynen veya değiştirilerek onaylanacağı açıktır. Buna karşın, söz konusu madde hükmü incelendiğinde, ilgililerce verilen plan değişikliği tekliflerinin ilçe belediyesince reddedilmesi halinde, ortada ilçe belediyesince yapılmış bir plan bulunmadığından büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediyesince reddedilen teklifin kabul edilerek "tadilen" plan değişikliği

¹⁰ İmar Kanunu m.7/2.

¹¹ Büyükşehir Belediye Kanunu m.7/1-b.

¹² Belediye Kanunu m.18/1-c.

¹³ Belediye Kanunu m.18/1-u.

¹⁴ İmar Kanunu m.7/1-a.

yapılamayacağı, aksi halde ilçe belediyelerine verilmiş olan yetkinin büyükşehir belediyelerince doğrudan kullanılması şeklinde bir durumun ortaya çıkacağı sonucuna varılmıştır”¹⁵.

Belediyeler; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organdan meydana gelmektedir. İmar planlarının görüşülüp karara bağlanması belediye meclisine aittir. İmar planları başkaca bir işleme gerek olmaksızın belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girer. Belediye idaresinde belediye meclisi dışındaki organ ve makamların imar planı ve değişikliklerini karara bağlama yetkileri yoktur, kanunda yetki devri öngörülmemiştir. Belediye meclisi dışında görüşülüp karara bağlanan imar planı/değişiklikleri yetki yönünden sakat olur¹⁶.

Büyükşehir olmayan belediyelerde, belediye meclisi hem nazım hem uygulama imar planı yapmaya yetkilidir. Bu bakımdan herhangi bir ayırım söz konusu değildir¹⁷.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyelerinde ilçe belediyelerinin mücavir alanları bulunmamaktadır, yalnızca büyükşehir belediyelerinin mücavir alanları bulunmaktadır. Bu mücavir alanda hangi ilçe belediyesinin yetkili olduğuna büyükşehir belediye meclisi karar verir. Büyükşehir belediye meclisi hangi ilçe belediyesini yetkilendirirse uygulama imar planları ve imar uygulamaları o idare tarafından yapılır¹⁸.

B. İL ÖZEL İDARELERİNİN PLAN YAPMA YETKİSİ

İl Özel İdaresi, il halkının müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir¹⁹. İl Özel İdarelerinin plan yapma yetkisi İmar Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir.

¹⁵ Danıştay, 6. D., E.2014/861, K.2018/10496, (Danıştay Dergisi, 2019, Sayı:150, s.137.)

¹⁶ Kara,Seyfettin, Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayıncılık, İstanbul, 2016, s.52.

¹⁷ Sancakdar, s.110.

¹⁸ Şimşek ve Hazar, s.85.

¹⁹ İl Özel İdaresi Kanunu, m.3.

İmar Kanunu m.8; “Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır.” düzenlemesi ve İl Özel İdaresi Kanunu m.10/1-c de; “Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak.” yetkisinin il özel idaresine verilmesi hükümleri birbiri ile çelişmektedir. Şöyle ki, İmar Kanunu’nda valiliğe verilen imar planı yapma yetkisi İl Özel İdaresi Kanunu m.10/1-c ise (belediye sınırları il sınırları olan büyükşehir belediyeleri hariç) belediye sınırları dışında kalan yerlerde yapılacak planların il özel idaresince veya ilgisince yapılacağı ve il genel meclisince uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Bu durumda İK ve İÖİK arasında, belediye ve mücavir alan dışındaki imar planlarının hazırlanması, kararlaştırılması ve onaylanmasında bir çatışma ortaya çıkmaktadır. İÖİK m.70, bu kanunla İmar Kanunu arasında il özel idaresinin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle ilgili olarak aykırılık bulunduğu takdirde, İÖİK’nin uygulanacağını belirtmiştir. Bu nedenle İK m.8’deki “valilik” kavramını “il özel idaresi” olarak anlamak gerekir²⁰.

“Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak imar faaliyetleri, İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmeden önce il idare kurulunun görev ve yetkileri arasında yer almakta iken, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra il özel idaresinin görev ve yetkileri arasında yer aldığı, köy yerleşik alanının tespiti yönünde alınacak kararların da yine imar faaliyeti kapsamında il özel idarelerinin görevinde olduğunun kabulü gerektiği açıktır”²¹.

Mücavir alan, belediye sınırları dışında olup, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alandır. Bu alanların oluşturulmasının amacı, belediyenin yakın çevresindeki imar faaliyetlerini denetlemesini sağlamaktır. İmar Kanunu m.45’te belirtildiği üzere, mücavir alan sınırlarının tespiti, belirlenmesi ve bir alanın mücavir alan olmaktan çıkarılması yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’ndadır.

²⁰ Kalabalık, s.149.

²¹ Danıştay, 6. D., E.2012/3976, K.2012/6605, Sinerji Mevzuat, (11.05.2021).

III. İMAR PLANLAMASINDA ÖZEL YETKİ

İmar Kanunu'nun 4.maddesine göre "2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır." bu hükümler İmar Kanunu'na göre öncelikli olarak uygulanır. İmar planlamasında özel yetki denilince akla ilk olarak Büyükşehir Belediyesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gelse de imar planlaması yapılması yetkisi, kanunlar ve önceleri KHK ile ve daha sonra hükümet sisteminin değişmesi ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıklar ve idareye çeşitli şekillerde imar planı yapma yetkisi verilmiştir.

A. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile

Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca büyükşehir belediyelerinin bulunduğu ilin il mülki sınırı büyükşehir belediyesi sınırı olmuştur. Büyükşehir belediyesi olan illerde, il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyelerine, İmar Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile imar alanında yetkiler tanınmıştır.

1. İmar Kanunu m.8 göre, mücavir alanlarda imar planı yapma yetkisi belediyelere, belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Kanunda valilik olarak belirtilmesine rağmen bu yetki valilik bünyesinde bir kuruluş olan il özel idarelerine tanınmıştır. 2012 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış olduğundan, bu illerde imar planları münhasıran büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacaktır²². Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerinde olup, uygulama imar planı yapma yetkisi ise plan yapılan yer ilçe belediyesindedir. Uygulama imar

²² İlgezdi ve diğerleri, s.331.

planlarının ilçe belediyeleri tarafından değil de büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması halinde, plan yetkisiz idare tarafından yapıldığından geçerli değildir.

2. Uygulama imar planının ilçe belediyelerince yapılması kural olmakla birlikte bu kuralın da istisnası bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, 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; 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; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmış, nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe belediyeleri uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmaz ise uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapma yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Bu şekilde bir düzenleme getirilerek, uygulama imar planlarının yapılmasının belirli bir süreye tabi tutulması, imar planlamasından beklenen yararın gerçekleşmesi için gereklidir²³.

“Uyuşmazlıkta, büyükşehir belediyesinin kendi taşınmazı olduğu gerekçesiyle uygulama imar planı değişikliği yapma yetkisini kendisinde görerek değişiklikler yapmıştır. Uygulama imar planlarını yapmaya ilçe belediyeleri yetkili olup 5216 sayılı Kanunda belirtilen yetkinin istisna kapsamında olduğundan, taşınmazın mülkiyetinin büyükşehir belediyesine ait olmasının anılan madde kapsamında değerlendirilerek büyükşehir belediyesince 1/1000 ölçekli imar planı yapılmasını mümkün kılmayacağı açıktır. Bu durumda, yetkili idare tarafından tesis edilmeyen dava konusu

²³ Orta, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, <http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/40956.pdf>, (09.05.2021), s.26.

işlemin iptali gerektiğinden, İdare Mahkemesi kararında sonucu itibariyle isabetsizlik bulunmamaktadır”²⁴.

3. Burada şu noktayı da vurgulamak gerekmektedir. Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden sonra bir yıl içinde uygulama imar planı yapma konusunda tek yetkili büyükşehir belediyesi değildir. Bir yıllık süre geçtikten sonra dahi ilgili ilçe belediyelerince her zaman uygulama imar planı yapılabilir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planı yapma yetkisi istisnaidir. Uygulama imar planı yapma konusunda asıl yetkili, ilgili ilçe belediyeleridir. Ayrıca büyükşehir belediyelerine verilen bu yetki ilk defa yapılacak olan uygulama imar planları ile sınırlıdır. Yürürlükte olan uygulama imar planında değişiklik yapma yetkisi büyükşehir belediyelerine değil, ilçe belediyelerine aittir. Ancak büyükşehir belediyesi tarafından nazım imar planında değişiklik yapıldıktan sonra bir yıllık süre içerisinde ilçe belediyelerince bu nazım imar planına uygun uygulama imar planı yapılmazsa bu durumda da uygulama imar planı değişikliği büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir²⁵. Danıştay kararları da bu yöndedir:

“Büyükşehir belediyesince hazırlanan nazım imar planı yürürlüğe girdikten sonra kanunda anılan süre beklenilmeden uygulama imar planı değişikliğinin hazırlandığı, uygulama imar planı yapma yetkisinin aslen ilçe veya ilk kademe belediyelerine ait olduğu, bu konuda istisnai olarak verilen sürede ilçe veya ilk kademe belediyesince hazırlanmaması halinde büyükşehir belediyesince uygulama imar planı yapılabileceği, bu itibarla dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı...”²⁶.

“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

²⁴ Danıştay, 6. D., E.2015/7570, K.2018/2365, (Danıştay Dergisi, Yıl:2018, Sayı:149, s.162).

²⁵ İlgezdi ve diğerleri, s.335.

²⁶ Danıştay, 6. D., E.2008/7908, K.2008/9630.

yapmakla sınırlı olup, Büyükşehir belediye meclisinin kendiliğinden 1/1000 ölçekli planı yeniden yapma yetkisi bulunmamaktadır”²⁷.

4. Büyükşehir belediyelerine, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde; kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak konusunda büyükşehir belediyelerine yetki verilmiştir. 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak da büyükşehir belediyelerinin yetkisindedir²⁸.

5. Büyükşehir Belediyesi Kanunu m.27/4, “İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.” düzenlemesini yapmıştır. Talep halinde büyükşehir belediye meclisi karar alırsa, bedeli ilçe belediyelerince karşılanmak üzere planlama ve parselasyon yetkilerinin bir kısmı devredilebilir.

B. ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI

Kural olarak, şehir ve şehirsal alanlarla ilişkili olduğundan imar planları yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. Ancak kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile yerel yönetimlere verilen bu yetki kısmen daraltılmış, merkezi idareye plan yapma yetkisi tanınmıştır.

İmar mevzuatı uyarınca, belediye sınırları içindeki nazım ve uygulama imar planlarını yapma ve onaylamada genel yetki belediyelerdedir. Ancak İmar Kanunu, özel kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na özel yetkiler tanınmıştır. Bu yetkilerden en önemlileri şöyle sayılabilir:

1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gerekli gördüğü 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

²⁷ Danıştay, 6. D., E.2006/3478, K.2006/4232, [aktaran Canbazoglu, Kerem ve Dilhun Ayaydin, İmar Planlarının Yargısal Denetimi-II, TBB Dergisi, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-94-711>, (10.04.2021), s.309.]

²⁸ Şimşek ve Hazar, s.84.

uygulanması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının 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, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir²⁹.

Bu maddede belirtilen “kamu yapıları” kavramının tanımı İmar Kanunu'nda yapılmamıştır. “Kamu yapıları” kavramına en yakın görebileceğimiz kavram, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği'ndeki “resmi bina” tanımıdır. Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği m.4'e göre “resmi bina”; genel, katma ve özel bütçeli idarelerle il Özel İdaresi ve Belediye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara kanunla veya kanunun verdiği yetki ile kurulmuş kamu tüzel kişilerine ait bina ve tesislerdir. “Kamu yapıları” kavramının İmar Kanunu'nda veya başkaca bir kanunda veya yönetmelikte düzenlenmemiş olması sebebiyle, “kamu yapıları” ve “resmi bina” kavramlarının aynı anlama gelen ifadeler olduğu kanaati doktrinde ve içtihatlarda yerleşmiş durumdadır.

“3194 sayılı İmar Kanunu'nda "kamu yapısı" veya "resmi bina" tanımı yapılmamış, 5. maddenin son fıkrasında, bu Kanunda geçen deyimlerin Bakanlıkça hazırlanacak yönetmelikte tarif edileceği belirtilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanarak 02.11.1985 günlü, 18916 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinin 4. maddesinin 5. bendinde ve 3030 sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinin 16. maddesinin 20. bendinde Resmi Bina: "Genel, katma ve özel bütçeli idarelerle, il özel idaresi ve belediyeye veya bu kurumlarca sermayesinin yarısından fazlası karşılanan kurumlara, kanunla veya kanunun verdiği yetki ile kurulmuş kamu tüzel kişilerine ait bina ve tesislerdir." şeklinde tanımlanmıştır”³⁰.

²⁹ İmar Kanunu, m.9/1.

³⁰ Danıştay, 6. D., E.2001/6820, K.2003/803, Sinerji Mevzuat, (3.05.2021).

Danıştay kararlarında da görüleceği üzere İmar Kanunu’ndaki “kamu yapısı” kavramından, “resmi bina” anlamamız gerekmektedir. Buna göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, resmi binalara imar planlamasında yer ayrılması amacıyla, imar planı ve değişikliklerini yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Danıştay da nelerin resmi bina olarak nelerin umumi bina olarak kabul edildiğini kararlarında belirtmiştir.

“Kamu hizmeti için kullanılan resmi binalarla ibadet yerleri, özel eğitim, özel sağlık tesisleri, sinema, tiyatro, opera, müze, kütüphane, konferans salonu gibi eğlence yerleri, otel, özel yurt, işhanı, büro, pasaj, çarşı gibi ticari yapılar, spor tesisleri, genel otopark ve buna benzer umuma ait binalar olarak belirlenmiştir. Cami binaları kamunun ortak kullanımına ayrılmış olmakla birlikte resmi bina değil, umumi bina tanımı içerisinde yer aldığından, dava konusu imar planının 3194 sayılı Yasanın 9. maddesi uyarınca Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanmasında yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır”³¹.

2. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, umumi hayata etkili afetler dolayısıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerini yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye veya onaylamaya yetkilidir. Hangi olayların umumi hayata etkili afet olabileceğinin takdiri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na aittir. Örneğin Danıştay bir kararında³² Bulgaristan’dan göçe zorlanan soydaşların durumunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na umumi hayata müessir afet olarak değerlendirildiğini ifade etmekte ve insanların yaşadıkları yerlerden göçe zorlanmaları olağanüstü bir durum oluşturduğundan böyle bir değerlendirme sonucu anılan 9.maddeye dayanılarak yapılan planda mevzuata aykırılık bulunmadığını ifade etmiştir³³.

3. 3194 sayılı Kanun’un 8. maddesine 12.07.2013 tarih ve 6495 sayılı Kanun ile eklenen fıkra sonucunda, imar planlaması konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilen yetkiler imar planları/değişikliği yapma yetkisinin de ötesine geçilmiştir. Zira Bakanlık yapı malzemelerini denetleme, aykırılıklar hakkında işlem tesis etme, yapı tatil tutanağı düzenleme, mühürleme, yıkım ve idari yaptırım kararı

³¹ Danıştay, 6. D., E.2001/6820, K.2003/803, Sinerji Mevzuat, (3.05.2021).

³² Danıştay, 6. D., E.1992/1347, K.1993/1630, (aktaran Kalabalık, s.151).

³³ Kalabalık, s.151.

verme gibi imar hukuku alanında çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Dolayısıyla Kanunda gerçekleşen bu değişiklik sonucunda Bakanlık yalnızca düzenleyici işlem olan imar planı/değişikliği değil, aynı zamanda uygulama işlemleri yapma konusunda da açıkça yetkilendirilmiştir³⁴.

4. Kanunların dışında 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yetkiler tanınmıştır. Bu KHK'nın yerini hükümet sisteminin değişmesi ile 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi almıştır. CBK'nın 97 ve 102.maddelerinde ÇŞB'ye pek çok yetki verilmiştir. 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ÇŞB'ye verilen bazı yetkiler şunlardır;

-Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini artırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak³⁵,

-Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya 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 içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesini sağlamak³⁶,

- Depreme karşı dayanıksız yapılar ile imar mevzuatına, plan, proje ve eklerine aykırı yapıların ve bunların bulunduğu alanların dönüşüm projelerini ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak³⁷.

³⁴ Kara, s.62.

³⁵ 1 Sayılı CBK m.97/1-ğ.

³⁶ 1 Sayılı CBK m.97/1-h.

³⁷ 1 Sayılı CBK m.97/1-i.

5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığına hem İmar Kanunu hem de 644 sayılı KHK ile mekansal strateji planı (bölge planı) hariç olmak üzere, her ölçekte plan yapma ve değiştirme yetkisi verilmiştir. Bakanlık, çevre düzeni planı, nazım ve uygulama imar planları ile söz konusu planlarda değişiklik yapmak gibi imar konusunda çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Bu bağlamda, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilen bu yetkiler sebebiyle, alt ve üst ölçekli planlar da dahil olmak üzere Bakanlık, her tür ve ölçekteki imar planı ve/veya değişikliklerini yapabilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilen bu istisnai yetkilere bakıldığında sanki Bakanlığın, imar planı yapma yetkisine sahip olan idarelerin (mahalli ve merkezi idareler) hiyerarşik üstü olduğu izlenimi verilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığına imar konusunda verilen yetkilerin kapsam ve şartları merkezi idareye her istediği imar planına müdahale imkanı vermektedir. Ayrıca Bakanlığa verilen bu yetkiler sonucunda imar planı/değişikliği yapma konusunda genel yetkili olan mahalli idarelerin yetkilerinin sınırlandırılması söz konusu olmakta ve bu durum yerinden yönetim ilkesine aykırılık teşkil etmektedir³⁸.

C. KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu m.7; “Bakanlık; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re’sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. Aynı kanunun 8.maddesinde; “Bölgenin tamamı veya alt bölgeleri için imar planları Bakanlıkça yapılır/yaptırılır ve onaylanır.” hükmüne yer verilmiştir.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezlerinde, bölgenin genel kullanım biçimlerini, gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşit yerleşme alanlarının gelişme ve bütünlükleri ile ilkelerini ulaşım sistemlerini ve sorunlarının çözümü gibi hususları gösterecek ve uygulama imar planlarına esas olacak nitelikteki her ölçekte planları yapma ve yaptıрма yetkisi, bu bölgelerin taşıdığı önem sebebiyle, bu alanlarda kanun ile belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesini sağlayacak olan Kültür ve Turizm Bakanlığı'na verilmiştir³⁹.

³⁸ Kara, s.62.

³⁹ İlgezdi ve diğerleri, s.342.

Bunların yanı sıra, Kamu Taşınmazlarının Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik kapsamında kendisine kamu arazisi tahsis edilen yatırımcılara da imar planı hazırlanması konusunda Kültür ve Turizm Bakanlığı'na izin verilebilir⁴⁰.

D. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI-MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI

İmar Kanunu m.4/2; “Türk Silahlı Kuvvetlerine, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Jandarma Genel Komutanlığına ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait hareket, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için bu Kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığına da adı geçen diğer bakanlıklarla birlikte ilgili hükümde belirlenen yapılar hakkında İmar Kanunu hükümlerinin uygulanmaması veya farklı bir şekilde uygulanması kararlaştırılabilir. Bu bakanlıkların birlikte yapacağı bir düzenleme ile Kanunda belirlenen yapılar için sözgelimi ilgili bakanlıklardan veya başka bir makamdan görüş alınması zorunluluğu mevcuttur. Aksi durum bir hukuka aykırılık sebebidir⁴¹.

“Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Milli Savunma Bakanlığınca çıkarılan 16.12.1985, 16.03.1998 tarihli genelgelere göre Milli Savunma Bakanlığı tarafından tahsisli ve tahsisiz olarak kullanılan veya hizmette kullanılmak üzere muhafaza edilen yerlerde ve çevresinde yapılan plan değişikliklerinde Milli Savunma Bakanlığının görüşünün alınması gerekirken anılan Bakanlıktan bu yönde herhangi bir görüş alınmadığı anlaşıldığından Mahkemece dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmesi gerekirken aksi yönde verilen kararda hukuki isabet bulunmadığı...”⁴².

E. SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI

İmar Kanunu m.8/d; “Mekansal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında; organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi,

⁴⁰ Kalabalık, s.156.

⁴¹ Muratoğlu, Tahir, İmar Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021, s.78-80.

⁴² Danıştay, 6. D., E.2003/8098, K.2005/5702, (Danıştay Dergisi, Yıl:36, Sayı:112, s.189.).

sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgesine ilişkin kararların alınması ve bu kararlarda değişiklik yapılması Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının uygun görüşüne tabidir. Alt kademe planların, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmesi zorunludur. Aksi halde, üst kademe planları onaylayan kurum ve kuruluşlar alt kademe planları en geç altı ay içinde uygun hale getirir ve resen onaylar. Bu süre içinde ruhsat işlemleri, yürürlükte olan uygulama imar planına göre gerçekleştirilir.” hükmü yer almaktadır. Bu maddede Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na verilen yetkinin yanı sıra; alt kademe planların bir yıl içerisinde üst kademe planlara uygun hale getirilmemesi durumunda, üst kademe planları onaylayan kurumlar tarafından uygun hale getirileceğinden ÇŞB’ye de yetki verilmiştir. Örneğin, çevre düzeni planlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapıldığı bir büyükşehirde, nazım imar planı bir yıl içerisinde çevre düzeni planına uygun hale getirilmezse, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından uygun hale getirilmesini yetkisini vermiştir.

F. TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI

İmar planı yapma ve değiştirme konusunda Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Başkanlığı’na da yetki verilmiştir. Toplu konut uygulama alanı olarak tespit edilen yerlerde imar planı yapma/yaptırma yetkisi, (İmar Kanunu’nun 9.maddesi saklı kalmak kaydıyla) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na aittir. Toplu Konut Kanunu’nun 4.maddesine göre TOKİ Başkanlığı, mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Kanunda açıkça “her tür ve ölçekte plan” ifadesi kullanıldığı için kanaatimizce plan yapma yetkisi sadece uygulama imar planlarını değil, aynı zamanda çevre düzeni planı gibi üst ölçekli planları da kapsamaktadır⁴³.

İmar planı ve değişikliği yapma konusunda asıl ve genel olarak yetkili idareler İmar Kanunu hükümleri uyarınca mahalli idareler, özellikle belediyeler olmasına rağmen TOKİ’ye Toplu Konut Kanunu ile tanınan, sadece imar planı ve değişikliği yapma yetkisi değil; aynı zamanda bireysel nitelikteki kamulaştırma ve

⁴³ Şimşek ve Hazar, s. 96-97.

ruhsat işlemleri gibi imar uygulama işlemleri yapma yetkisinin verilmiş olması, belediyelere tanınan imar yetkisinin Toplu Konut Kanunu ile bu şekilde budanması ve imar işlemleri konusunda bu derece geniş yetki verilmesi Anayasa m.127’de öngörülen yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırılık teşkil eder⁴⁴.

G. ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI

Özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilere ilişkin yapılan imar planı ve değişikliği de imar planlamasında genel yetkinin istisnasını oluşturur. İmar Kanunu m.9/2; “Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş alınarak Çevre İmar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler.” hükmüne yer vermiştir.

Özelleştirme Yüksek Kurulunun bu yetkisi sadece belediye ve mücavir alanlar

içerisinde bulunan özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilere ilişkindir. Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilere ilişkin imar planlarını yapmak ve değiştirmek konusunda genel yetki geçerli olup, bu alanlarda Özelleştirme Yüksek Kurulunun imar planı ve değişikliği yapma yetkisi bulunmamaktadır⁴⁵.

H. KIYILARDA YETKİ

Kural olarak kıyılara yapı yapılamaz. Ancak bu ilkenin bazı istisnaları bulunmaktadır. Kıyılarda plan yapma konusundaki bu istisnalar Kıyı Kanunu m.6 ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik m.13 düzenlenmiştir. Buna göre sadece maddelerde belirtilen istisnalar kapsamında ise kıyılarda yapı yapılabilir.

⁴⁴ Yıldırım, Turan ve diğerleri, İdare Hukuku, 5. Baskı, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2013’den aktaran İlgezdi ve diğerleri, s.347.

⁴⁵ İlgezdi ve diğerleri, s.344.

Kıyılarda 1/1000 ölçekli imar planı yapıp onaylanmadan uygulama ve yapılanmaya geçilemez.

Kıyılarda yapılan bu yapılarda yetkiler, Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına girip girmemesine göre farklılık gösterir. Şöyle ki; 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'na göre belirlenen turizm bölge, alan ve merkezlerindeki turizme dönük kullanımlar ile aynı alanlarda yer alan sahil şeritlerindeki günübirlik turizm alanlarının veya sahil şeridi dışındaki konaklama tesislerinin tamamlayıcısı veya devamı niteliğinde olan ve yönetmeliğin 13.maddesinin (a) bendinde sayılan yapı ve tesislere ait uygulama imar planları, Turizm Teşvik Kanunu m.7 uyarınca Turizm Bakanlığınca onaylanarak yürürlüğe girer⁴⁶.

Turizm bölge, alan ve merkezleri dışındaki alanlarda yer alan uygulama imar planları ise İmar Kanunu hükümleri çerçevesinde belediye, valilik veya bakanlıkça onaylanacaktır⁴⁷.

İ. KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARINDA YETKİ

Kentsel dönüşüm, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun m.73⁴⁸ e göre belediye; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bu kararlar ancak belediye meclisi kararıyla alınır.

⁴⁶ Sancakdar, s.130.

⁴⁷ Tekinbaş, Selma, İmar Mevzuatı ve İmar Kanunu, Belediye Fen Elemanları Yetiştirme ve Geliştirme Kursu (Ders notu), Ankara, 1990'dan aktaran Sancakdar, s.130.

⁴⁸ Madde 73-Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şarttır.

Yine 73.maddeye göre büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

Belediye Kanunu'nun m.73/son fıkrasında “Bu Kanunun konusu ile ilgili hususlarda Başbakanlık Toplu Konut İdaresine 2985 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen yetkiler saklıdır.” hükmü yer almaktadır. Yönlendirildiğimiz Toplu Konut Kanunu'nu ek m.16'ya baktığımızda da “Kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile verilmiş yetkiler çerçevesinde Başkanlığa devri talep edilen taşınmazların kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde kalması halinde, Başkanlığın devir talebi önceliklidir. Bu yerlerde Başkanlık mülkiyetinde bulunan taşınmazlar ile devri talep edilen taşınmazlara ilişkin olarak Başkanlık, kanunlardan ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinden kaynaklanan tüm yetkilerini münhasıran kullanır.” hükmü yer almaktadır. Bu iki düzenlemeyi birlikte incelediğimizde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından değerlendirilmek istenen taşınmazların, aynı zamanda 5393 sayılı Kanun'un 73.maddesi kapsamında ilan edilmiş kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olması durumunda bu alanda TOKİ Başkanlığı yetkilidir⁴⁹.

J. GAP BÖLGESİNDE YETKİ

388 sayılı KHK ile Güneydoğu Anadolu bölgesinin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak yetkisi ve görevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatına verilmiştir.

388 sayılı KHK m.2/1-f fıkrası, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak görevini de Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatına vermiştir.

⁴⁹ Şimşek ve Hazar, s.91.

“GAP idaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkilerin bu idareye devredilmiş sayılacağı, dava konusu taşınmazların nazım imar planı değişikliğinin Güneydoğu Anadolu Projesi ile doğrudan ilgili olduğu ve bu tür plan değişikliklerini yapmaya yaptırmaya ve onaylamaya GAP idaresinin yetkili olduğu anlaşılmaktadır”⁵⁰.

K. BOĞAZİÇİNDE YETKİ

İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözeterek korumayı ve geliştirmeyi ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için 22.11.1983 tarihinde 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 4. maddesinin 1. fıkrasında; "2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır." hükmüne yer verilmiştir. Bu yasa maddesiyle, özel kanunlarla belirlenen alanlarda özel kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilerek, bu alanlarda yapılacak planlamaların da özel kanunlarda belirtilen hükümler doğrultusunda tatbik edileceği açıkça gösterilmiştir.

Boğaziçi Kanunu m.10; “Gerekli görüldüğü takdirde Boğaziçi Alanı için yapılan planların revize edilmesi gerigörünüm ve etkilenme bölgelerinde 3030 sayılı Kanuna göre, "sahil şeridi" ve "öngörünüm" bölgelerinde İstanbul Büyükşehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu onayı ile yürürlüğe girer.” hükmü yer almaktadır.

“Boğaziçi alanında kalan alanlarda yapılacak plan ve plan tadilatlarında 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği açık olup,

⁵⁰ Danıştay, 6. D., E.1994/3181, K.1995/533, <https://www.hukukmedeniyeti.org/karar/758464/gap-bolge-kalkinma-idaresi-gap-bolge-kalkinma-idar/?v=list&aranan=ruhsat>, (10.05.2021).

uyuşmazlık konusu taşınmazın da yer aldığı Gerigörünüm/Etkilenme Bölgesinde plan yapma yetkisinin nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na, uygulama imar planı açısından ise ilgili ilçe belediye başkanlıklarına ait olmasına karşın, davalı Bakanlıkça yapılan dava konusu planların idari işlemde yetki unsuru yönünden açıkça hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır”⁵¹.

L. AFET RİSKİ ALTINDAKİ ALANLARDA YETKİ⁵²

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair düzenlemeleri içermektedir.

Gerek kanun ve gerekse yönetmelik, özel mülkiyette bulunan ve riskli olduğu gerekçesiyle üzerindeki yapı yıkılan taşınmazların, malikleri tarafından değerlendirilmesini esas almıştır. Bu kapsamda malikler tarafından hazırlanan imar planları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı riskli yapılara, rezerv yapı alanlarına ve riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her türlü harita, plan, proje, arazi ve arsa düzenleme işlemleri ile toplulaştırma yapmaya yetkilidir. Uygun görülen plan teklifleri, Bakanlık tarafından aynen veya değiştirilerek onaylanır.

Maliklerin dönüşümü yapmadığı durumlarda da yetkili idare Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır. Kanun'un etkin bir şekilde uygulanması bakımından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gerek planlama gerekse plan uygulaması konusunda yetkilidir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun m.6/12; “Bakanlık, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; TOKİ Başkanlığı ve Yönetmeliğin “idare” tanımı altında

⁵¹ Danıştay, 6. D., E.2014/1757, K.2014/8975, (Danıştay Dergisi, Yıl:2015, Sayı:138, s.283).

⁵² Şimşek ve Hazar, s.101-103.

saydığı mahalli idareleri, afet riskli alanlarda dönüşüm yapmak üzere yetkilendirme imkanına sahiptir.

M. SİT ALANLARINDA YETKİ

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

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu m.17'ye göre bir alanın koruma bölge kurulunca sit olarak ilanı, bu alanda her ölçekteki plan uygulamasını durdurur. Sit alanı olarak ilan edilen yerlerde öncelikle koruma bölge kurulu tarafından geçiş dönemi kullanım şartları belirlenir. Daha sonra imar planı yapmaya yetkili idareler tarafından koruma amaçlı imar planı hazırlanır. Koruma amaçlı imar planı; belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimarî, demografik, kültürel, sosyoekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; nazım ve uygulama imar planlarının gerektirdiği ölçekteki planlardır. Koruma amaçlı imar planı, üç yıl içinde hazırlanıp sonuçlandırılmak üzere koruma bölge kuruluna verilmesi gerekmektedir. Koruma amaçlı imar planının yürürlüğe girmesiyle geçiş dönemi koruma esasları kendiliğinden ortadan kalkar.

“...belirtilen mevzuat hükümleri ve ilke kararları, koruma amaçlı nazım imar planı ve uygulama imar planı tanımlan göz ününde bulundurulduğunda, davaya konu nazım imar planının, doğal ve çevresel değerlerin, etkileşim geçiş sahası da dikkate alınarak sürdürülebilirliğini, mutlak korunmasını ve gelecek nesillere intikalini sağlamak amacıyla koruma esaslarını ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yemleme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esaslarını, yoğunluklarını ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek

şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile planlama kararlarını içeren bir plan niteliğinde bulunmadığı, alanın doğal sit niteliği gözardı edilerek, parçacıl ve noktasal kullanım kararları getirdiği, dolayısıyla bütünleşik bir niteliğinin bulunmadığı görülmektedir”⁵³.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

3194 sayılı İmar Kanunu, imar hukukunda genel hükümleri düzenleyen esas kanundur. İmar planı yapılmasında genel yetki de yine İmar Kanunu’nda düzenlenmiştir. Kanun’un istisnalar başlığını taşıyan 4’üncü maddesinin ilk fıkrasındaki, “...diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır.” hükmünden hareketle, İmar Kanunu hükümleri, ancak bu özel kanunlara aykırı olmaması şartıyla uygulama alanı bulabilecektir.

Yürürlükteki 3194 sayılı İmar Kanunu dışında; Turizmi Teşvik Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, İstanbul Boğaziçi Kanunu ve Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlarda da imar hukukuna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanunlar ile İmar Kanunu hükümlerine istisnalar getirilmiştir. İmar planlarında yetki meselesi de bu özel kanunlardaki hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir.

Bu durum, ilk bakışta bir sorun oluşturuyormuş gibi gözükse de birbirleriyle ilişki içinde düşünülmesi gereken alanların parça parça planlanması, bütüncül planlama anlayışından uzak bir sistem ortaya çıkarmıştır. Planlanan şehrin bir kısmı 1 Sayılı CBK doğrultusunda, bir kısmı Kıyı Kanunu doğrultusunda, bir kısmı Turizmi Teşvik Kanunu doğrultusunda, bir kısmı İmar Affı Kanunu ve benzeri kanunlar doğrultusunda planlanıp, şehrin geriye kalan kısmı da 3194 sayılı İmar Kanunu’na tabi olur ise, planlama bütünlüğünden bahsedebilmek güçleşecektir.

Bunun yanında aynı alanın imar planının yapılması yetkisinin farklı kanunlarda farklı kurumlara verilmesi yetki konusunda çok başlılık yaratacağından, planın yapılması da güçleştirilmiş olacaktır. İdarenin çeşitli kuruluşlarının

⁵³ Danıştay, 6. D., E.2016/13641, K.2017/11818,

https://www.banktrack.org/download/court_ruling_on_plaintiff_yilmaz_ertekce/190805_yilmaz_ertekce_verdict.pdf, (6.05.2021).

kaynaklarını ve zamanlarını aynı alanda imar planı yapmaya harcamasına sebebiyet verir; üstelik daha sonra yargı yoluna gidilirse hem taraf olan idareler hem de mahkemeler kaynak ve zaman kaybına uğrayacaktır. Bu da kamu kaynaklarının kamu yararına en uygun şekilde kullanılamamasına sebebiyet verir.

Genel hükümlerin bir kanunda düzenlenip, özel hükümlerin başka kanunlarda düzenlenmesi tabiki imar hukukuna özgü değildir. Ancak imar hukukundaki farklılık; istisnanın neredeyse kurallardan daha fazla konuda düzenleme yapıyor olmasıdır. Hatta biraz mübalağa ile “istisnalar kural olmuştur” dahi denilebilir. Bu sebeplerle, imar hukukunda plan yapma yetkisinin İmar Kanunu’nda bir başlık altında toplanarak ve daha açıklayıcı kanun maddeleri eklenerek, meselenin daha düzenli bir şekilde incelenmesinin sağlanabileceği ve imar hukukunda yetki çatışmasının azalacağı kanaatindeyim.

KAYNAKÇA

Canbazoğlu, Kerem ve Dilhun Ayaydın. İmar Planlarının Yargısal Denetimi-II, TBB Dergisi, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-94-711>, (10.04.2021).

Genç, Mustafa. İmar Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015.

İlgezdi, Ali Rıza, Eren Sönmez, Cem Güçlü. İmar Planları ve Davaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.

Kalabalık, Halil. İmar Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.

Kara, Seyfettin. Danıştay Kararları Işığında İmar Planı Değişikliği, Yetkin Yayıncılık, İstanbul, 2016.

Muratoğlu, Tahir. İmar Hukuku, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2021.

Orta, Elif. İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, <http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/TEZ/40956.pdf>, (09.05.2021).

Sancakdar, Oğuz. İmar Hukuku, Sorubankası Yayınları, İzmir, 2020.

Şimşek, Suat ve İlhami Hazar. İmar Davaları Rehberi, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.

Tekinbaş, Selma. İmar Mevzuatı ve İmar Kanunu, Belediye Fen Elemanları Yetiştirme ve Geliştirme Kursu (Ders notu), Ankara, 1990.

Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Okay Tekinsoy. İdare Hukuku, 5. Baskı, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2013.

Yıldız, Ferruh. İmar Bilgisi, 3. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, İstanbul, 1999.