

Arsa Düzenlemeleri İçin Önemli Bir Araç: İmar Programı

Erdal KÖKTÜRK¹

Özet

Türkiye’de, imar planı uygulamaları, harita mühendislik hizmetleri içinde önemli bir role sahiptir. İmar programları da, imar planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak için kullanılmaktadır. Dolayısıyla, imar programları ile arsa düzenlemeleri arasında önemli bir ilişki vardır.

Türkiye’de, belediyelere, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planları uygulamak için, 5 yıllık imar programlarını hazırlama görevi verilmiştir. Bu görev, harita mühendislik hizmetlerinin belediye faaliyetleri içinde daha etkili olması gerektiğinin bir işaretidir. Ancak, uygulamada beklenen ve istenilen ölçüde etkili olunamadığı görülmektedir.

Makalede, imar programı konusu, harita mühendislik hizmetleri açısından incelenmektedir. Ayrıca, imar programının, daha işlevsel olması için alınması gereken önlemlere ve bu doğrultuda önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Sözcükler

İmar programı, Belediyeler, İmar Planı, Arsa Düzenlemesi, Harita Mühendislik Hizmetleri

Abstract

An Important Tool For Land Subdivisions: A Town Development Programme

In Turkey, urban planning applications have an important role in surveying engineering services. Town development programmes are also used to facilitate the application of urban planning. Accordingly, there is a special relation between town development programmes and land subdivisions.

In Turkey, the municipalities are given the task of preparing the town development programme for the period of five years, and have 3 months to apply the urban planning, after the plans are in effect. This task is a clear sign for the requirement of surveying engineering services to be more active in the works of municipalities. However, it is seen that the efficiency achieved in practice is far below the expected level.

In this article, the topic of town development programme is examined from the perspective of Surveying Engineering Services. Furthermore, the precautions that should be taken for the town development programme to be more efficient, and the suggestions in this regard are also included.

Keywords

Town Development Programme, Municipalities, Urban Planning, Land Subdivision, Surveying Engineering Services.

1. Giriş

Türkiye’de kentleşme politikası, uygulanabilir, kaynak yaratıcı, esnek, sürdürülebilir, stratejik ve eyleme dayanan bir planlama ve uygulama anlayışına sahip değildir.

Kentsel alanlarda, imar planı – imar programı – arsa düzenlemeleri arasındaki ilişkiler de olması gerektiği biçimde kurulamamıştır. Bunun bir sonucu olarak, kentsel alanların yalnızca genişletilmesini kolaylaştıran ve yatırımların bu amaçla yönlendirilmesini sağlayan yaklaşımlar benimsenmiş ve kentsel topraklar, “kadastral ve imarlı alanlar” şeklinde iki bölgeye indirgenerek, kentleşme politikası yalnızca birinciden ikinciye geçiş olarak algılanmıştır (İDMP 2003: 853).

Bu süreç içinde, imar planlarında, konut ve ticaret gibi fonksiyonlar verilen parsellerde, “ayırma-birleştirme (ifraz-tevhid)” olarak bilinen uygulamalar yoğunlaşmıştır (3194 Sayılı İmar Kanunu, Madde: 15, 16). Dolayısıyla, imar planlarında, üzerinde bir veya birden çok yapı yapma olanağı bulunan parsellerde, arsa düzenlemeleri yerine parsel bazındaki uygulamalar giderek artmıştır. Bunun karşısında, imar planlarında kamu hizmetlerine rastlayan parsellerin, süresi içinde ilgili kuruluşlar tarafından kamulaştırılmamaları nedeniyle bu parsel sahipleri mağdur edilmişlerdir. Bunun bir sonucu olarak, planlama bütünlüğü bozulmuş, imar planları bir bütün olarak uygulanma olanağını yitirmiş ve giderek imar planlarındaki değişiklik istemleri sistemin belirleyici unsuru haline gelmiştir.

Kentsel planlama ve uygulama anlayışındaki yetersizlikler, eksiklikler ve yanlışlıklar yüzünden, imarlı parseller ile haksız rant elde edilirken, süreç, imar planlarında kamu hizmetlerine rastlayan parsellerin aleyhine işlemiş ve bu durum, toplum içinde ve kişiler arasında huzursuzluklara ve adaletsizliklere yol açmıştır. Ayrıca, kentlerdeki yapıların imar planlarına uygunluğunu denetleyecek mekanizmaların kurulamaması yüzünden kaçak yapılaşma artmış, tarihi doku tahrip olmuş, doğal ve kültürel varlıklar da önemli derecede hasara uğramışlardır.

Çağdaş kentleşmeye aykırı oluşan yerleşme sistemini iyileştirecek “kentsel dönüşüm” modellendirilemediği gibi, kentlerde, fiziksel ve sosyal çevre kalitesi düşmüş ve buralarda yaşayanların yaşam düzeyi azalmıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmelerin önemli bir nedeni, kent planlarının uygulanmasını sağlayacak araçların etkili bir şe-

¹Dr. Müh., Beykoz Belediyesi, erdalkokturk@yahoo.com

kilde imar mevzuatında tanımlanmaması ve modellendirilmemesidir. Cumhuriyet dönemi boyunca, imar, belediye ve yapıya ilişkin çıkarılan tüm yasalarda, imar planlarının uygulanmasında tek araç olarak “kamulaştırma” öngörülmüştür. Buna karşın, planlamanın tek uygulama aracının “arsa düzenlemeleri” olması gerektiği ve arsa düzenlemelerine de ivedilikle işlerlik kazandırılması gerektiği sürekli olarak göz ardı edilmiştir.

Bu yazıda, planlı ve programlı çalışmaların her zaman sarsaklandığı ülkemizde, imar planlarının uygulanmasını sağlayacak imar programının yerel yönetimler tarafından neden hazırlanmadığı ve imar programı içinde arsa düzenlemelerine niçin yer verilmediği konuları, neden – sonuç ilişkileri çerçevesinde incelenmekte ve ayrıca, geleceğe ilişkin önerilere yer verilmektedir.

2. İmar Programının Tarihsel Evrimi ve Arsa Düzenlemeleri ile İlişkisi

“İmar programı”, kent planlarını uygulayıcı makamların imar planlarını uygularken yararlandıkları en önemli yetkilerden biri olarak görülmektedir (KELEŞ 1996: 130). Cumhuriyet döneminde çıkarılan imar, belediye ve yapı ile ilgili tüm yasalarda da, imar programına ilişkin ayrıntılı kurallara yer verilmiştir:

1. 03.04.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Yasası (Madde: 15/30, 16, 70, 71, 117/12),
2. 10.06.1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası (Madde: 5),
3. 09.07.1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Yasası (Madde: 30),
4. 6785 sayılı İmar Yasası'nın imar programına ilişkin 30. maddesini değiştiren 11.07.1972 tarihli ve 1605 sayılı Yasa,
5. 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Yasası (Madde: 10, 13, 33).

İmar programı, tüzük ve genelgelerle de çeşitli düzenlemelere konu olmuştur:

1. Bakanlar Kurulu'nun 18.06.1957 tarihli ve 4/9153 sayılı karamamesi ile kabul edilen “İmar Nizamnamesi” (Resmi Gazete, Tarih: 17.7.1957, Sayı: 9657), (Madde: 23, 24, 25, 26),
2. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB) Teknik Araştırma ve Uygulama (TAU) Genel Müdürlüğü'nün 12.06.1990 tarihli ve 1650 sayılı Genelgesi (BİB 1999: 119).

Yukarıda belirtilen düzenlemelerle, uygulama imar planlarının, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile göstermesi öngörülmüş ve imar planlarının;

- Planlı ve programlı çalışmalar içerisinde,
- Etaplar halinde uygulanması gerektiği belirtilmiştir (3194 Sayılı İmar Yasası, Madde: 5). Özellikle, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 10. maddesinde, “Belediyeler, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek

üzere, 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar” kuralına yer verilmiştir. İmar Yasası'nın 18. Madde, Uygulama Yönetmeliği'nin 5. maddesi de, “Belediyelerin ve valiliklerin, 5 yıllık imar programlarına öncelik tanımak, kentin gelişme ve gereksinmelerine göre yeterli miktarda arsayı konut yapımına hazır bulunduracak şekilde, uygulama imar planlarında düzenleme alanlarını saptamak, bu alanlarda imar planlarını uygulamak zorunda olduklarını” belirtmektedir.

Bu kesin kurallara göre, imar planlarının, belirli süreler içerisinde gerçekleştirilecek “planlı ve programlı” çalışmalarla yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Oysa bu kurallar, ülkemiz belediyelerince pek az işletilmekte veya hiç işletilmemektedir (KELEŞ 1996: 132). Bunun bir sonucu olarak, 15 veya 20 yıllık dönemler içerisinde uygulanmak üzere hazırlanan imar planları;

1. sürekli değişikliklerle yaz-boz haline gelen,
2. bir bütün olarak veya etaplar halinde uygulanma yeteneğini yitiren,
3. düzenleme ortaklık payının %40'ı aştığı durumlarda hiç uygulanamayan,
4. duvarları süsleyen,
5. giderek kenti bir bütün olarak kavrayamayan bir belge haline gelmektedirler.

İmar planlarının, uygulamada etkisiz kılınması, herkesi, kentlerin büyümesinin ve dönüşümünün ne ölçüde plan disiplini ile gerçekleştiği sorgulamasına yöneltmektedir. Çünkü, imar planlamasından amaç, düzenli bir kentsel gelişimi ve toplum yararına uygun bir toprak kullanımını sağlamaktır. Çoğu kez, imar planının yapılmasıyla bu amaçlara ulaşıldığı ve her işin bitmiş olduğu düşüncesi de yaygındır. Oysa, imar planlarını uygulamaya olanak sağlayan koşulların gerçekleştirilmesi, kent planlamasının ana sorununu oluşturmaktadır. Bu açıdan denebilir ki, imar planlarının uygulanması, bu sürecin en güç aşamasıdır (YAVUZ vd. 1978: 344).

Dolayısıyla, imar planları ile benimsenen arazi kullanım kararlarının (konut, ticaret, yol, park gibi işlevlerin) sınırlarının arazide (zeminde) işaretlenmesi ve böylelikle imar planının arazi ile ilişkisinin kurulması ve planın yaşama geçirilmesi başarılmalıdır (GÜRLER 1983: 139). Bu faaliyetlerin, bir imar planının yürürlüğe girmesinin hemen ardından yapılması zorunlu kılınırsa, kentsel gelişmeye yön verilebilir ve kentsel toprak (arsa) politikası kontrol altında yürütülebilir. Ters durumda, imar planının araziye (zemine) uygulanması sağlanmadan, buna bağlı gerçekleştirilen diğer (ruhsat, teknik altyapı tesisleri, yol yapımı ve diğer pek çok denetim faaliyetleri gibi) işler başarılamaz.

Türk hukuk sisteminde, imar planı, gerek imar programının ve gerekse arsa düzenlemesinin yasal dayanağı olarak kabul edilmektedir (Danıştay 6. Dairesi, 21.03.1988, E.1987/1369, K.1988/416 sayılı karar). Buna karşın, İmar Yasası incelendiğinde (3194 Sayılı Yasa, Madde: 10, 13, 33), imar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin edinilmesinde, yöntem olarak yalnızca “kamulaştırma” öngörülmektedir. Ayrıca, imar programına alınacağı kadar mevcut kullanma

şeklinin süreceği hükme bağlanmış olmakla, bu yerlerde kişilerin mülkiyet hakkı imar planlarıyla sınırlandırılmış bulunmaktadır. Belediyeler ve diğer kurum ve kuruluşların, mali kaynak yetersizliğini gerekçe göstererek, imar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerleri kamulaştırmaktan kaçınmaları da uygulamada ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Oysa, imar programının, arsa düzenlemelerini de içermesi durumunda; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. Maddesinde 03.12.2003 tarihli ve 5006 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle (Resmi Gazete, Tarih: 17.12.2003) sayıları dokuza çıkartılan **"düzenleme ortaklık payları"** ile, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan, 1) Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları, 2) yol, 3) meydan, 4) park, 5) otopark, 6) çocuk bahçesi, 7) yeşil alan, 8) ibadet yeri ve 9) karakol gibi genel hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili tesislerin buldukları yerlerin bedelsiz edinilmesi olanaklıdır. Buna karşın, arsa düzenlemelerine imar programı içinde yer verilerek, bu yerlerin yalnızca kamulaştırma yoluyla edinilmesinin öngörülmesi imar planlarını uygulanamaz hale getirmektedir. Kaldı ki, imar planı uygulama yöntemlerinden biri olarak görülen kamulaştırmanın, imar programının gerçekleştirilmesinde tek başına başarılı olamadığı da bilinmektedir (KÖKTÜRK 1997a: 67).

Ayrıca, imar programı ile arsa düzenlemeleri arasındaki ilişkiler olması gerektiği bir şekilde kurulmadığı gibi (KÖKTÜRK 1997b), arsa düzenlemelerinin; **"...toprağın gereğinden fazla ufalanmasına yol açarak planlı çalışmaları engelleyen bir araç..."** (KELEŞ 1996: 138), **"...problem yaratan... bir planlama yöntemi..."** (ÇEÇENER 2000: 75), kadastro parsellerinin, imar planı ile getirilen düzene uygun kullanılışı yolundaki **"en ciddi müdahale"** (BİB 1995: 25), **"...bir tür kamulaştırma..."** (GÜRLER 1983: 267), (Anayasa Mahkemesi'nin 22.11.1963 Tarihli ve E.1963/65, K.1963/278 Sayılı Kararı), **"...kamulaştırma gibi...idarenin mal edinmesi yollarından biri..."** (KALABALIK 2003: 203), **"...kamulaştırma dışında (mülkiyet hakkını) kendine özgü bir sınırlama olmayıp, bizatihi hakkın özünü ortadan kaldıran anayasaya aykırı bir düzenleme..."** (SANCAKDAR 1996: 217) şeklinde değerlendirilmesi de yaşanan olumsuzlukları artırmıştır. Böylesi yanlış değerlendirmelerin, kentsel alanlarda arsa sunumunu ve konut üretimini de olumsuz etkilediği söylenebilir.

İmar uygulamalarındaki hedefin plan öngörülerinin tümüyle gerçekleştirilmesi olduğu ve imar programı yoluyla imar planlarının daha kolay uygulanabileceği belirtilmekle beraber, belirtilen süreler içinde öngörüler gerçekleşmediği gibi, imar planları - imar programı - arsa düzenlemesi arasındaki düzenerler de istenilen biçimde kurulamamıştır (YAVUZ vd. 1978: 347), (ARTUKMAÇ 1979), (GÜRLER 1983: 113), (ABAMA 1995: 353), (ÜNAL 1996: 39), (KELEŞ 1996: 131, 132).

Dolayısıyla, kentsel gelişmenin en temel araçlarından biri **imar planlaması**, diğeri ise harita mühendislik hizmetleri arasında sayılan **arsa düzenlemeleri** olduğu gerçeği, ülkemiz hukuk sisteminde ve öğretilerde gerektiği ve istenildiği biçimde yer bulamamıştır. **"imar programı"** ile ilgili kurallar, bunun en belirgin örnekleri arasında sayılabilir.

3. İmar Programı Konusunda Merkezi Yönetimin Etkisi

Türkiye'de, kentleşme ve yerleşme düzeninin sağlanmasında zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararlarla, ülke genelinde tekdüze kurallar koyan imar yasalarının kendi içindeki eksiklikleri ve uygulamada yaşanan başarısızlıklar kadar, imar programı konusunun, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından uygulanabilir biçimde ele alınmaması da sorunların artmasında etkili olmuştur.

Giderek artan konut talebi için gerekli arsa üretiminin sağlanamaması; imar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan alanların edinilmesinde yaşanan sorunlar; belediye bütçelerine imar programı için ödenek konulmaması; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından belediyelere öz kaynakları dışında, 5 yıllık imar programlarına dayalı olarak, katkı niteliğinde yapılan yardımların yetersizliği, olumsuzlukları artıran etkenler arasındadır. Belediyelerin imar planı uygulamalarına yardım amacıyla, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesinde yer alan ödeneklerin belediyelere tahsisi, harcama, mahsup ve denetimi, Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği'ndeki esaslara göre yapıldığı dikkate alındığında; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı da, imar programı ile ilgili olarak genel bütçe vergi gelirleri ve akaryakıt tüketim vergisi fonundan belediyelere sağlanan ödemelerin denetiminde başarılı olmadığını kabul etmektedir (21.07.1992 tarihli ve 13348 sayılı **"Yaz Teftişi"** konulu Genelge), (BİB 1999: 156-161).

Ayrıca, belediyelerin 5 yıllık imar programlarının yapımında dikkat etmeleri gereken konular da, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından öngörülmektedir (TAU 12.06.1990 tarihli ve 1650 sayılı Genelge), (BİB 1999: 119). Buna göre:

1. İmar programları, belediye meclislerince kabul edilerek yürürlüğe gireceğinden, onaylanmak üzere ayrıca Bakanlığa gönderilmemesi,
2. Beş yıllık imar programının, yalnızca onaylı imar planı olan belediyelerce düzenlenmesi,
3. Programın gün, ay ve yıl olarak tam beş yılı kapsamaması,
4. Beş yıllık imar programının başlangıç tarihinin belediye meclisinin aldığı karar tarihi veya meclis kararında belirtilen daha sonraki bir tarih olabileceği,
5. Belediye meclisi kararında, yıllara göre ödenek konulması ile yapılacak işlerin önceliklerinin, yıllara bölünerek belirtilmesi,
6. Bir önceki programda olup ta gerçekleştirilmeyen işlerin, yeni yapılan programın ilk yılı dilimine alınması,
7. Beş yıllık imar programlarının süreleri, bitimine kadar geçerli olacağından program bitmeden yeni bir programın yapılmaması, ancak önem ve öncelik taşıyan bir iş olduğunda ek programın yapılması,
8. Program sürerken, imar planlarında değişiklik olması durumunda yeniden bir program yapılmasına gerek olmayıp, bu durumda ek program yapılması, gerekmektedir. Belediyelerin beş yıllık imar programı aşağıdaki belgeleri kapsamaktadır:

1. Belediye meclisi kararı,
2. Gerekçe raporu,
3. 1/1000 ölçekli uygulama ve parselasyon haritaları,
4. 5 yıllık imar programı çizelgesi,
5. Kamulaştırma bedelleri çizelgesi,
6. Yapı ve tesis bedelleri çizelgesi.

Yukarıda kısaca değinilen, belediyelerin beş yıllık imar programlarında yer alan ana konular şu şekilde özetlenebilir:

1. Kamulaştırmalar,
2. Düzenlemeler,
3. Sosyal ve teknik altyapı uygulamaları.

Belediyelere öz kaynakları dışında, beş yıllık imar programlarına dayalı olarak katkı niteliğinde yapılan yardımlar ise üç kaynaktan sağlanmaktadır:

1. Bütçeden sağlanan ödenekler,
2. Genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan ödenekler,
3. Akaryakıt tüketim fonundan sağlanan ödenekler.

Yardıma konu hizmetler, belediyelerin onaylı 5 yıllık imar programında bulunması koşuluyla kamulaştırma, düzenleme-sosyal ve teknik altyapı uygulamaları için şunlardır:

1. Kamulaştırma; yol, yeşil alan, meydan, park, fuar ve mesire yerleri, çocuk bahçesi, otopark, açık pazar yerleri, tarihi ve turistik eserlerin ve anıt çevrelerinin açılması.

2. Düzenleme - Sosyal ve Teknik Altyapı Uygulamaları; yol, tretuvar, bordür, meydan, fuar ve mesire yerleri, park, çocuk bahçesi, açık pazar yeri, yeşil alan, tarihi ve turistik eserlerin çevreleri, anıt kaidesi ve çevresi, imar planında olup da yol bağlantısı niteliği taşıyan köprüler, menfezler, çevre duvarları.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın yönlendirmesinde ve yukarıda belirtilen kapsamda ele alınan **"imar programı"**nın istekleri, beklentileri ve gereksinimleri karşılamadığı görülmüştür. Başarısız sonuçların bir örneği, imar planlarında kamu hizmetlerine rastlayan yerlerle ilgili uygulamalardır. Bu konunun ayrıntılı biçimde ele alınmasında yarar vardır.

4. İmar Planlarında Kamu Hizmetlerine Rastlayan Yerler, Kamulaştırma ve Kısıtlılık Durumu

4.1. Hukuksal Durum

İmar programları, planda, kamu hizmetlerine ayrılan ve yapıya izin verilmeyen yerlerde, yapı yasağının uygulanması açısından önemli bir öğedir. 3194 sayılı yasanın 10. maddesinde, **"Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri, ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur"** hükmü yer almakta ve ayrıca, aynı maddenin ikinci fıkrasında, **"imar programlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaş-**

tırılncaya veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder" denilmektedir.

3194 sayılı İmar Yasası'nın 13. maddesinin birinci fıkrasında ise; **"Resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılan alanlarda inşaata ve mevcut bina varsa esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmez. Ancak, imar programına alınmaya kadar mevcut kullanma şekli devam eder"** denilmektedir.

İmar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerler, kamunun mülkiyetindeki arsalarla rastlayabileceği gibi, özel mülkiyete konu arsalarla da düşebilir. Ancak burada temel sorun, taşınmaz iyesinin imar programına alınmamış ya da alınıp da kamulaştırılmamış taşınmazı üzerindeki mülkiyet hakkından doğan yararlanma, kullanma gibi yetkilerini, Devletin ne kadar süreyle kısıtlayabileceği; bir başka anlatımla, özel mülkiyet hakkının verdiği yetkilerin kamu yararı gereğiyle süresiz olarak kısıtlanıp kısıtlanamayacağıdır. Bu sorunun yanıtı, yasanın 13. maddesinin üçüncü fıkrasında verilmiştir. Buna göre, parsel iyesi, imar planının onaylanmasından başlayarak beş yıl sonra başvurduğunda;

1. imar planlarında değişiklikler meydana gelmesi,
2. çevrenin özelliklerinden dolayı okul, cami ve otopark alanı ve benzeri genel hizmetlere ayrılan alanlardan, ilgili kamu kuruluşunca yapımından vazgeçildiğine ilişkin uygun görüş alınması,
3. tüm belirli çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesinin belediyece yeniden irdelenmesi,

koşullarının birlikte gerçekleşmesi ve ardından yeni bir imar planı yapılması durumunda inşaat hakkını elde edebilecektir.

Yürürlükten kalkan 6785 sayılı İmar Yasası'nın 1605 sayılı yasa ile değişik 33. maddesinde de, imar planında kamu hizmetlerine (sosyal ve teknik altyapı tesislerine) ayrılan yerlerden programa alınanların dört yıllık dönem içinde, programa alınmayanların da iyesinin başvurma gününü izleyen beş yıl içinde yönetimce kamulaştırılması gerektiği, belirtilen süre içinde kamulaştırılmazlarsa, belediyelerin bu gibi yerlerde yapıya izin vermek zorunda oldukları öngörülmekteydi. Görülüyor ki, 6785 sayılı yasa, 3194 sayılı yasaya göre daha kesin hükümlere ve belirgin kurallara sahipti.

3194 sayılı İmar Yasası'nın 13. maddesinin üçüncü fıkrası, birinci fıkradaki imar planı içinde **"imar programına alınmış"** taşınmazları kapsadığı gibi; 10. maddede adı geçen, **"programa alınıp da beş yıl içinde kamulaştırılmamış olan"** taşınmazları da kapsamaktadır. Ancak bu kuralın uygulanmasında süre, ölçüt ve takdir konusundaki belirsizlikler, şu soruları da beraberinde getirmiştir:

- İmar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerlerde, mülkiyet hakkının yasal sınırlamasında ölçüt ne olacaktır?
- Ortaya çıkış nedeni haklı olsa bile, gerçekleşme şansı belirsiz bir kamu hizmeti için, kamu yararı etkeni, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında geçerliliğini süresiz koruyacak mıdır?
- Yasanın bu fıkrasıyla, taşınmaz iyesinin inşaat yapmasının, planın onayından başlayarak beş yıllık süre geçtikten sonra

yeniden ilgili kuruluşun görüş ve isteğine bağlı tutulması, yönetimin istediği kadar sınırsız ve sonu belirsiz bir süre ile kısıtlanması ve bu alanlardan vazgeçildiği belirtildiğinde yeniden planlamaya alınmasına kadar bekletilmesi, bu sürenin birkaç beş yıllık dönemlerle yeniden ertelenmeyeceğinin güvencesinin olmaması, mülkiyet hakkının kullanılmasını eylemsel olarak ortadan kaldırmakta mıdır ya da güçleşmesine yol açmakta mıdır ve dolayısıyla hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmakta mıdır?

4.2. İmar Programına İlişkin Kurallara Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın Yaklaşımı

Anayasa Mahkemesi'ne göre (21.06.1989 Tarihli ve E.1988/34, K.1989/26 Sayılı Karar), **“kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin ne zaman kamulaştırılması gerektiği, ya da yapımından ne zaman vazgeçileceğinin belirlenmesi, hukuk devleti ile doğrudan ilgili bir konu değildir.”** Bunun nedeni, 1982 Anayasası'nın 65. maddesinde yer alan, **“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda, Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”** şeklindeki kuraldır. Danıştay da (6. Dairenin 17.05.1995 Tarihli ve E.1994/4947, K.1995/1985 Sayılı Kararı), **“imar planı uygulamaları, belediyelerin mali olanakları gözetilerek yasa gereği belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirileceğinden, bu konuda herhangi bir zorlamada bulunulmayacağı”** görüşündedir.

Bu durumda, imar planlarında kamu hizmetlerine rastlayan yerlerin, planın onaylanmasının hemen ardından kamulaştırılması beklenemeyeceğine göre, bunun **“kabul edilebilir”** bir sınırının da olması gerekmektedir. ABAMA (1995: 357) da, uygulamada belediyelerin bu maddeyi yanlış yorumladıkları, imar planları ile getirilen kısıtlamaları sınırsız bir yetki gibi algıladıkları görüşündedir. Anayasa Mahkemesi de, **“belediyelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç üç ay içinde bu planı uygulamak üzere beş yıllık imar programlarını hazırlayacakları belirtilmekle birlikte, yasada bu planların tümünün hangi süre içinde programa alınarak uygulanacağına ilişkin bir kurala yer verilmediği”** görüşündedir (29.12.1999 Tarihli ve E.1999/33, K.1999/51 Sayılı Karar). Danıştay'a göre (6. Dairenin 16.03.1988 Tarihli ve E.1987/903, K.1988/389 Sayılı Kararı), **“İmar Yasasında, imar planlarının yürürlüğe girmesinden hemen sonra, parsellasyon planlarının yapılması gerektiğini öngören ve bu konuda bir süre getiren kural bulunmamaktadır. Bunun bir sonucu olarak, idare, yargı kararı yoluyla parsellasyon planı yapmaya zorlanamaz.”** Kaldı ki, parsel sahibi, imar planlarının onanmasından başlayarak beş yıl sonra, taşınmazının kamulaştırılmasından vazgeçildiğinin belirtilmesine ilişkin istemine, ilgili kurumlarca olumsuz görüş verilmesine dayanarak dava da açamaz.

4.3. İmar Planlarının İmar Programı Yoluyla Uygulanmamasının Sonuçları

4.3.1. İmar Planlarında Değişiklik İstemlerinin Artması

Belediyelerce, uygulama imar planının gerektirdiği imar hareketlerine, programdaki sıraya göre girileceğinden, buralarda taşınmaz (arsa) iyesinin yapı yapmasına izin verilmemesi amaca daha uygun görünmektedir. Oysa, bu yerlerin on, yirmi ve hatta kırk yıl gibi sürelerle kamulaştırılmaması bir yana, yıllarca yapı yasağı kapsamında bulunmalarının kamu yararına dayandırılması da inandırıcılığını yitirmektedir. Danıştay da, özel mülkiyete konu taşınmazlar üzerinde şu ya da bu isim altında çeşitli kereler yapılan imar planı değişikliklerini yanlış bularak, idarelerin bu tür davranışlarını, **“...plan ana kararlarını bozduğu...planlamada aranan süreklilik ilkesinin zedelendiği...”** şeklinde değerlendirmekte ve öngörülen süre içinde kamulaştırma yapılmamış ve anılan planların uygulanmasına geçilmemiş olmasını, **“...arazi kullanım türünde tutarlılık bulunmadığı...”** gerekçesiyle eleştirerek, bu gibi durumlarda, parsel iyesinin imar planında değişiklik yapılması yolundaki istemini reddetmek yerine **“...belediyenin çevredeki yapılaşmayı ve yerleşme düzenini de dikkate alarak yeni bir plan çalışması yapması gerektiğinin doğal olduğu...”** kararını taşımaktadır (Danıştay 6. Dairenin 05.10.1993 Tarihli ve E.1992/4804, K.1993/3954 Sayılı Kararı), (6. Dairenin 20.10.1993 Tarihli ve E.1992/3665, K.1993/4391 Sayılı Kararı).

Var olan planların değiştirilmesi amacıyla yapılan başvuruların belediyelerce incelenmesi sırasında, ilgili kurum görüşleri, belediyelerce göz önünde tutulacak **“bir görüş niteliğinde”**, bir başka deyişle **“gör niteliğinde”** bir ön işlem olduğundan, dava konusu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem niteliğinde değildir (Danıştay 6. Dairenin 18.01.1995 Tarihli ve E.1994/3836, K.1995/298 Sayılı Kararı). Dolayısıyla, imar planlarının yapılması ya da değiştirilmesinde ilgili bakanlık veya kurumlardan alınan bilgi, rapor, görüş ve düşünceler, inceleme sürecinin bir parçasını oluşturan **hazırlık işlemleridir**. İcrai niteliği bulunmayan bu görüşler, kendiliğinden hukuki bir sonuç doğurmayacağı için kesin **“uygulanmaya hazır”** ve yürütülmesi zorunlu **“bütün unsurları ile tamamlanmış ve yeni bir hukuksal durum yaratma gücüne ve yeterliliğine sahip”** bir işlem olarak kabul edilmemektedirler (SANCAKDAR, 1996: 183).

Bununla birlikte, imar planında değişiklik yapılması ile ilgili olarak, **idarece istenilen tüm koşulları** yerine getiren parsel iyesinin isteminin, belediye başkanınca ya da yetkili kıldığı makamca bir yazı ile doğrudan reddedildiğine de sıkça rastlanmaktadır. Oysa, imar planlarının yapımı, onayı ve değiştirilmesi istemleri hakkında karar verme yetkisi, belediyelerde yalnızca belediye meclislerine ait bulunmaktadır.

Dolayısıyla, belediye başkanı ya da yetkili kıldığı makamın, plan değişikliklerine ilişkin istemleri, belediye meclisine göndermek yerine, ilgisine gönderilen bir yazı ile reddetmeleri

İmar ve Belediye Yasalarına aykırıdır (3194 Sayılı Yasa, Madde: 8; Yeni 5216 eski 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası, Madde: 14; 1580 Sayılı Yasa, Madde: 70). Belediyelerdeki bu tür yetki kullanımı, karar organlarını görev yapamaz duruma getirdiği gibi, işlerin kurumsallaşmasını da olumsuz etkilemekte, başta belediye başkanı ve yetkili kıldığı makam gelmek üzere, kişilerin keyfi ve sorumsuz davranışlarını özendirilmektedir. Sonu belirsiz gelişmelere yol açan idari yetki kullanımı yerine, imar planı değişikliği istemlerinin belediye meclisine gönderilerek, alınacak karara göre yargısal denetimin devreye konulması, "**Hukuk Devleti**" ilkesine daha uygun düşmektedir.

İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 21. maddesine göre, imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine ilişkin plan değişiklikleri zorunlu olmadıkça yapılamaz. Zorunlu durumlarda değişiklik yapılabilmesi için; 1) sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı bakanlık veya kuruluşun görüşünün alınması, 2) bölge içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması gerekmektedir (Danıştay 6. Dairenin 17.03.1998 Tarihli ve E.1997/1300, K.1998/769 Sayılı Kararı).

İmar programının yapılmaması ya da ilgili idarece parselin kamulaştırılmaması durumunda, plan değişikliklerine ilişkin istemlerin yeniden yönetmelikteki kurallara göre değerlendirilmesi, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 8. maddesinde yer alan, "**...onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yurtdaki usullere tabidir...**" kuralının bir sonucudur. Nazım plan ana kararlarını bozucu fonksiyonel değişikliklerin plan değişikliği yoluyla yapılamayacağını belirten yönetmelik kuralı (Madde: 24), söz konusu değişikliklerin ancak imar planının yeniden yapılması ile olanaklı olduğuna ilişkin yargı kararı da (Danıştay 6. Dairenin, 27.12.1990 Tarihli ve E.1990/1030, K.1990/3042 Sayılı Kararı), "**yetkide ve usulde paralellik ilkesi**" gereği, imar planı ne şekilde yapılmışsa değişikliğin de o şekilde yapılmasını öngörmektedirler. Ters durumda, usulde paralellik ilkesine uyulmaması, imar planının şekil unsuru açısından sakatlanması sonucunu doğurmakta ve iptalini gerektirmektedir (SANCAKDAR 1996: 145), (KALABALIK 2003: 101).

Plan değişikliği konusundaki bu kesin kurallara karşın, gerek 3194 sayılı İmar Yasası'nda (Madde: 10, 13, 33) ve gerekse İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte (Madde: 3, 9), imar planlarının uygulanmasını sağlayan imar programlarının içeriği konusunda bir hüküm bulunmamaktadır. Belirtilen eksiklik, plan uygulamalarının yeterince önemsenmediğini göstermektedir. Öte yandan, planların uygulanmasının yapımından daha önemli olduğu söylenebilir. Çünkü, planlar uygulandığı zaman ancak ondan bekleneni sağlayabilirler. İmar mevzuatında, bu boşluk, plan uygulamasını yapmayanlar ve savsaklatanlar hakkında yaptırımlar getirilerek doldurulabilir.

Kaldı ki, mevcut durum, kamu hizmetlerine ayrılan parselelerde yıllarca uygulama yapılmaması halinde, parsel iyelerinin plan değişiklikleri istemlerinin bir çevrim içine sokulmasına

ve sonu belirsiz biçimde ertelenmesine de yol açmaktadır. Danıştay da (6. Dairenin 17.03.1998 Tarihli ve E.1997/1300, K.1998/769 Sayılı Kararı), bu kapsamdaki parsel iyelerinin istemlerinin yönetmelik kurallarına tabi tutularak çözülmesi görüşündedir.

Oysa, İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 21., 22., 23. ve 24. maddeleri incelendiğinde, parsel iyelerinin yeniden idarenin görüş ve isteklerine bağımlı hale getirildiği görülmektedir. İdari yargının da, soruna kalıcı çözüm getiremediği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, idari yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin yalnızca hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olmasıdır. Çünkü, idari mahkemeler, "**yerindelik**" denetimi yapamazlar (Anayasa, Madde: 125, Fıkra: 4, 2577 sayılı İ.Y.U.Y., Madde: 2/2).

4.3.2. İmar Planlarının Değiştirilmesi Koşulları

Bilindiği üzere, kentin gerçek verileri ve gereksinimleri ile uyumlu biçimde olması düşünülen yerleşme biçiminin tasarlanması amacıyla yapılan imar planları, bir ölçüde olasılıklara ve varsayımlara dayanmaktadır. Verilerin doğru belirlenmesi ve gelişme yönü ve hacmindeki tahmin yanlışlıkları nedeniyle hedeften sapmalar olabileceği gibi, elde olmayarak yapılan yanlışlıklar yüzünden de imar planlarının değiştirilmesi gerekebilir (SANCAKDAR 1996: 146), (KALABALIK 2003: 98). Dolayısıyla, belirli ölçütlere göre hazırlanan imar planları, zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı şekilde ve imar mevzuatında (yasada ve yönetmelikte) gösterilen esas ve usule ilişkin koşulların varlığı ve değiştirilme ilkelerine uyularak ve gereksinimlerle uyumlu bir şekilde her zaman değiştirilebilir ve düzeltilebilirler. Bununla birlikte, idarenin her idari işlem gibi, her zaman yeni bir imar planı yaparak, mevcut imar planlarını ortadan kaldırması ya da geri alması da kabul edilemez (KALABALIK 2003: 99).

İmar planı değişikliklerinin, imar planı uygulamasında ortaya çıkacak sorunları çözücü nitelikte olması kaydıyla, arazi kullanıcılarının biçiminde, büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda ya da planın bütünlüğü içinde planlanan yörenin çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması sonucu yapılması gerektiği, yargı ve öğretilerde de benimsenmiş bulunmaktadır. İmar planlarının yapılması ve değişikliklerinin yargısal denetiminde, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararının varlığı temel koşul olmakla beraber, özelliği nedeniyle imar planının bütünlüğü ve genel yapısı da gözetilmektedir. Ayrıca onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerin amaç yönünden yargısal denetimi, bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılmak-ta, idarenin işlem tesisine dayanak gösterdiği konuların gerekçelere bağlanması istenmektedir (Danıştay 6. Dairenin 19.10.1999 Tarihli ve E.1998/4628, K.1999/4900 Sayılı; 23.12.1999 Tarihli ve E.1998/5655, K.1999/6830 Sayılı; 14.12.1999 Tarihli ve E.1998/7240, K.1999/6551 Sayılı Kararları).

Kat artırımı yoluyla ya da yeşil alan, park, çocuk bahçesi,

eğitim ve sağlık tesisleri gibi kullanım alanlarını konut, ticaret veya sanayi gibi kullanımlara dönüştürülerek yapılan ve yoğunluk artışına yol açan plan değişiklikleri, nazım imar planı ana kararlarını etkileyici nitelikte değerlendirilmekte ve bu gibi durumlarda yapılacak işlemlerin, uygulama imar planı yanı sıra, nazım imar planının da yeniden ele alınarak değiştirilmesini zorunlu kılan “revizyon imar planı” kapsamında olması gerektiği belirtilmektedir (TEKİNBAŞ 1995), (SANCAKDAR 1996: 144), (KALABALIK 2003: 100). İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte de, uygulama imar planında, bir kadastro parseli üzerindeki sosyal ve teknik alt yapı fonksiyonunun kaldırılması, küçültülmesi ya da yerinin değiştirilmesi de içinde olmak üzere yapılacak plan değişikliklerinde, nazım imar planı ana kararlarını da içeren kapsamlı irdelemelerin yapılması öngörülmektedir (Madde: 21, 22, 23, 24). Anılan yönetmelikte, imar planlarının yapılması ve değiştirilmesi ayrıntılı düzenlemelere konu edilirken, imar planlarının uygulanmasını sağlayacak imar programına eşdeğer biçimde değinilmemesi dikkat çekicidir.

Görülüyor ki, uygulama imar planında kamu hizmetlerine ayrılan kadastro parsellerinin;

1. Beş yıllık imar programına alınmaması,
2. Tesisini gerçekleştirecek ilgili yatırımcı kuruluş tarafından kamulaştırılmaması,

durumlarında bu yerlerle ilgili plan değişikliği istemlerinin karşılanması sanıldığı kadar kolay değildir. Bununla birlikte, bir uygulama imar planında tamamı ya da büyük bir kısmı konut, ticaret veya sanayi gibi yerlere rastlayan kadastro parsellerinin iyeleri, parsel bazında yapılan ayırma-birleştirme işlemleri ile kolayca imar haklarına kavuşmaktadırlar. Bu durum, imar planlarının, bazı taşınmaz iyelerinin varlıklı hale gelmelerine aracılık ettiği şeklindeki düşüncelerin toplum içinde ve kişiler arasında yerleşmesine neden olmaktadır.

Kamu düzeninin sağlanması amacıyla yürürlüğe konulan imar planlarının, elde edilen imar hakları açısından, taşınmaz iyeleri arasında eşitsizliklere ve haksızlıklara yol açtığı görülmektedir. Taşınmazları konut, ticaret, sanayi gibi fonksiyonlara rastlayanları varlıklı duruma getirirken, sosyal ve teknik altyapı tesislerine rastlayanların mülkiyet haklarını idarenin süresiz ve sonu belirsiz takdirine bırakan yasa ve yönetmelik kuralları ve uygulama biçimleri, tapu kütüğünde kayıtlı kadastro parselleri arasında eşitsizliklere yol açmakta ve giderek plana herkesin uyması gereken bir belge niteliği verilmesini olumsuz etkilemektedir.

Dolayısıyla, imar planlarının etaplar halinde uygulanması (arsa düzenlemesi) yerine, tek bir kadastro parselinde yapılan uygulamalar (kamulaştırma ya da ayırma-birleştirme) yüzünden planlama-uygulama bütünlüğü bozulmakta, sosyal ve teknik altyapı alanlarının edinilmesi güçleşmekte ve kentsel hizmetlerin maliyetleri artmaktadır (KÖKTÜRK 1997b: 15).

Kaldı ki, kadastro parsellerinden kamu hizmetlerine (yol, yeşil alan, park gibi) ayrılan kısımların bedelsiz terk edilmesiyle, parselin geri kalan kısmında ve inşaat yapımına elverişli yerler dışında, imara uygun olmayan artık kısımlar da oluşmakta ve dolayısıyla imara uygun, düzenli parsel oluş-

turma hedefi istenildiği biçimde gerçekleşmemektedir. İmar mevzuatında sınır düzeltmelerinin yapılmasını kolaylaştırıcı düzenlemelerin olmayışı da, şekil açısından bozuk, zorlamalı yapı koşullarına yol açmaktadır.

Kaldı ki, sosyal ve teknik altyapı tesislerinin kadastro parsellerine farklı biçimlerde isabet etmesi yüzünden, her bir parselden “düzenleme ortaklık payı” ya da “bedelsiz terk” adıyla farklı miktarlarda kesintiler yapılmakta, az kayıplı kadastro parsellerindeki imar uygulamaları önceliği olarak imar planları bir bütün olarak araziye (zemine) uygulanma olanağını yitirmektedir. İmar uygulamaları konut, ticaret veya sanayi gibi yerlere rastlayan parseller üzerinde yoğunlaşırken, kamu hizmetlerine ayrılan yerlerde imar uygulamalarının ne zaman yapılacağı belirsizliğini sürdürmektedir. Ayrıca, tamamı ya da büyük bir kısmı kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin, ilgili kurumlarca akçalı kaynak yetersizliği yüzünden yıllarca kamulaştırılmamaları da bu yerlerin uzun süreler boş bekletilmelerine neden olmaktadır. Bu durum, sosyal ve teknik altyapı tesislerine rastlayan parsellerde fonksiyon değişikliği (ve dolayısıyla imar planı değişikliği) istemlerini artırmaktadır.

4.3.3. Özel Durumlar

İmar programlarının, imar etkinlikleri açısından bir diğer yasal etkisi de, daha önce 6785/1605 sayılı yasanın 11. maddesiyle düzenlenmiş olan ve halen 3194 sayılı yasanın 33. maddesinde yer alan, geçici yapıya izin verilmesiyle ilişkilidir. İmar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerlerde kalan ve beş yıllık imar programına alınmayan taşınmazların, üzerinde yönetmeliğe göre uygun yapı yapılması olanaklı olanlarına, iyесinin isteği üzerine on yıllık geçici yapı izni verilebilecektir. 3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliğinin 21. maddesi uyarınca, yükseklikleri doğal zeminden 6.50 metreyi , brüt inşaat alanı 250 m²'yi geçmemek kaydıyla, olabildiğince sökülerek başka bir yere taşınabilecek malzemenin ve buna uygun bir sistemde inşa edilmek koşuluyla izin verilen geçici yapının, “gerek parselin tümüne göre oranlılığı ve ileride belediyece her an yıktırılabilme kuşkusuna, gerekse taşınmazın emsallerine göre konjektürel değerlendirmeden uzak kalması nedeniyle tatmin edici bulunmadığı” şeklinde eleştirilmiştir (AMD 1991: 296). Geçici yapıya izin verilmesinin yapı yasağı kuralını çok büyük ölçüde yumuşattığı, belediyelerin olup bittilerle karşılaşmamak için titizlik ve özen göstermeleri gerektiğine de işaret edilmiştir (YAVUZ vd. 1978: 410).

İmar programının bir başka yasal etkisi 3194 sayılı yasanın cephe hattına ilişkin 12. maddesinde görülmekle birlikte bu kurallar seyrek uygulanmaktadırlar.

4.4. İmar Programı Konusunda Anayasa Mahkemesi'ne İptal Başvuruları

Yukarıda yapılan değerlendirmelerden de görüldüğü üzere, içinden çıkılmaz sorunlar yaratan uygulamaların dayanağı

olan yasa kuralının anayasaya aykırı olduğu savıyla iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. İmar Yasası'nın 13. maddesinin üçüncü fıkrasının, kişilerin mülkiyet hakları üzerinde süresi belli olmayan bir sınırlamaya neden olduğu iddiasıyla iptali için yapılan başvuru;

- ileride bir fayda getirmeyecek yatırımları önlediği,
- bu gibi yerlerin '**kamu yararı**' kararı alınması üzerine kamulaştırılmasının olası olduğu,
- kişilerin yasaya aykırı ve keyfi davranışlardan, yargı yoluna başvurmak yoluyla korunabilecekleri,

gerekçeleriyle beşe karşı altı oyla reddedilmiştir (Anayasa Mahkemesi'nin 21.6.1989 Tarihli ve E.1988/34, K.1989/26 Sayılı Kararı), (Resmi Gazete; 05.12.1989-20363).

Bu karardan 10 yıl sonra, 3194 sayılı İmar Yasası'nın 13. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarının iptali için yeniden Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, bu başvuru üzerine;

- mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın, malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için kullanılamaz hale getirerek bir hukuk devletinde kişinin hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasında bulunması gereken dengenin bozulmasına yol açarak hukuk güvenliğini yok ettiği,
 - mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirdiği,
 - sınırlamayı aşan, hakkın özüne dokunan bir nitelik taşıdığı,
- gerekçeleriyle, bu kez görüş değiştirmiş ve İmar Yasası'nın belirtilen kurallarını iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi'nin 29.12.1999 Tarihli ve E.1999/33, K.1999/51 Sayılı Kararı), (Resmi Gazete; 29.12.2000-24094).

İmar Yasası'nın iptal edilen kuralları nedeniyle meydana gelecek hukuksal boşluğun, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görülmesi nedeniyle, kararın 29.06.2000 tarihli Resmi Gazete de yayımlanmasından altı ay sonra yürürlüğe girmesi öngörüldüğü halde, belirtilen sürede yasama ve yürütme organınca herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı ardından, imar programı gereği kamulaştırılacak sosyal ve teknik altyapı alanlarının neler olduğu belirsizliğini sürdürürken, kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin edinilmesinde ne tür bir yol izleneceğine ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmaması da önemli boşluklar yaratmıştır.

İmar Yasası'nın 10. maddesi ile, belediyelere beş yıllık imar programı yapma zorunluluğu getirilmesine karşın, özel mülkiyet konusu taşınmaz, bu programa alınmamış ise kamulaştırılamaz. Bu durumda yeniden 13. maddedeki kuralın işletilmesi gereklidir. Programa alınmış olan taşınmazlar da kamulaştırılmayabilir. Yasanın 13. maddesinin ikinci fıkrası, "**Birinci fıkrada yazılı yerlerin kamulaştırma yapılmadan önce plan değişikliği ile kamulaştırmayı gerektirmeyen bir amaca ayrılması halinde**" demekle, 10. maddenin imar programına alınmış taşınmazların beş yıl içinde kamulaştırılacakları ilkesine ayrık bir uygulama getirmiştir.

Ancak, İmar Yasası'nın 13. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle yukarıda belirtilen, "**birinci fıkrada belirtilen yerler**" deyimini

yanı sıra, 33. madde de yer alan, "**13. madde de belirtilen hizmetlere ayrılmış olan ve haklarında bu madde hükmünün tatbiki istenen parseller**" deyiminden ne tür yerlerin kastedildiği de dayanaksız kalmıştır.

Bilindiği üzere, İmar Yasası'nın iptal edilen 13. maddesinin birinci fıkrasında; 1) resmi yapılar, 2) (resmi) tesisler, 3) okul, 4) cami, 5) yol, 6) meydan, 7) otopark, 8) yeşil saha, 9) çocuk bahçesi, 10) pazar yeri, 11) hal, 12) mezbaha gibi on iki farklı yer sayıldıktan sonra, "**...ve benzeri umumi hizmetlere ayrılan alanlarda...**" deyimine de yer verilmişti. Anayasa Mahkemesi de, iptale ilişkin vermiş olduğu 29.12.1999 tarihli ve E.1999/33, K.1999/51 sayılı kararında, "**...maddede belirtilen umumi hizmetlere ayrılan alanlarda...**" deyimini yanı sıra, "**...madde de belirtilen hizmetlere ayrılan alanların...**" deyimini de kullanarak, sözü edilen on iki adet yerin genel ifadelerle sayısının daha fazla artırılmayacağını kabul etmiştir. Anayasa Mahkemesi, sözü edilen maddeyi amacına göre değil lafzına (sözüne) göre yorumlamış ve madde de belirtilen taşınmaz türlerinin sınırlı olduğuna ve genişletilemeyeceğine karar vermiştir.

5. Genel Değerlendirme ve Sonuç

İmar Yasası'nın gerek 10. maddesi ve gerekse 13. ve 33. maddeleri birlikte incelendiğinde, imar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin edinilmesinde, yöntem olarak, yalnızca "**kamulaştırma**" öngörülmektedir. Ayrıca, imar programına alınmaya kadar mevcut kullanma şeklinin süreceği hükme bağlanmış olmakla, bu yerlerde kişilerin mülkiyet hakları imar planlarıyla sınırlandırılmış bulunmaktadır. Belediyelerin ve diğer kurumların, akçalı kaynak yetersizliklerini gerekçe göstererek imar planlarında kamu hizmetlerine ayrılan yerleri kamulaştırmaktan kaçınmaları, uygulamada ciddi sorunlar yaratmaktadır. İmar programı içinde, arsa düzenlemelerine yer verilerek bu olumsuzluklar giderilebilir.

Belediyelerin, imar planlarının kesinleşmesinden başlayarak üç ay içinde, bu planları uygulamak üzere imar programı hazırlamalarını düzenleyen yasa maddesi (3194, Madde: 10), uygulama bulamamaktadır. Bu nedenle, imar programına ilişkin kuralların yeniden ele alınması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin 3194 sayılı İmar Yasası'nın 13. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarını iptal eden kararında (29.12.1999 Tarihli ve E.1999/33, K.1999/51 Sayılı Karar), "**imar planlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlanmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmadığı**" belirtilmekle beraber, iptal başvurusunda bulunan mahkemenin, "**adeta mülkiyet hakkı imar programına endekslenmiştir**" şeklindeki iddiası, "**...imar programına ilişkin kuralın neden olduğu belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirmesi, sınırlamayı aşan hakkın özüne dokunan bir nitelik taşımaktadır...**" denilerek haklı bulunmuştur. Bu durumda, merkezi ve yerel yönetimlerin imar

programı konusunu kapsamlı biçimde ele alarak yeniden gözden geçirmeleri gerekmektedir.

İmar programı ile getirilen kısıtlamanın, iyenin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için kullanılamaz hale getirdiği, bir hukuk devletinde kişinin hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasında bulunması gereken dengeyi bozduğu ve hukuk güvenliğini yok ettiği değerlendirilmesi dikkat çekicidir. Merkezi ve yerel yönetimlerin, bu uyarıyı göz önünde bulundurarak uygulamalara yön vermeleri gerekmektedir.

Belediyelerin büyük bir çoğunluğu, imar programına ilişkin kuralların pek az işletilmesi veya hiç işletilmemesinin nedenlerini, mali sorunlara, kadro yetersizliğine, merkezi yönetimin (hükümetin) ilgisizliğine ve imar planlarının henüz yapılmamış olmalarına bağlamaktadırlar (YAVUZ vd. 1978: 356). Mevcut durumda, belediyeler, hızla değişen toplumun ve özellikle kentlerde yaşayanların gereksinmelerini yanıtlayamaz duruma gelmişlerdir. Belediyelerin, 5 yıllık imar programları da dahil, yürüttükleri imar etkinliklerinin, yurttaş katılımı ve sivil toplum örgütlerinin etkin denetimine ve kontrolüne bağlı tutulması da var olan olumsuzlukları artırmaktadır.

Sonuç olarak, İmar yasalarında, belediyeler için hazırlanması ve uygulanması zorunlu kılınan imar programları konusundaki evrimsel gelişmelerden ve uygulamalardan çıkarılabilecek sonuçlar şunlardır:

1. Arsa düzenlemeleri, planlamanın tek uygulama aracı olarak kabul edilmelidir. Yürürlükteki mevzuatın, belediye ve mücavir alan sınırları dışında, valiliklere de imar programı hazırlama görevi vermesi gerekmektedir.

2. Belediyelerin ve valiliklerin, imar programlarını ve plan öngörülerini yaşama geçirmedeki başarısızlıklarını ortadan kaldırmak için en uygun yol, imar programının imar planları ile birlikte onaylanması ve yürürlüğe girmesidir.

3. İmar programının uygulanması her şeyden önce, akçalı olanaklara bağlıdır. Belediyeler, bütçe ve akçalı kaynak konusunda merkezi yönetime bağımlıdırlar. Kaldı ki, Anayasa'da, yerel yönetimlere görevleriyle ilgili gelir kaynakları sağlanır denilmekle beraber (1982 Anayasası, Madde: 127), belediyelerin gelirleri konusundaki sorunlar da devam etmektedir. Devlet gelirlerinden paylar, devletin belediyelere yardımı, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasası, 1319 sayılı Emlak Vergisi Yasası başta olmak üzere, belediye gelirlerine ilişkin kurallar, belediyelerin imar programı görevi dikkate alınarak yeniden düzenlenmelidir.

4. Arsa düzenlemeleri, uygulama imar planlarında belirlenen etaplar halinde ve planlar ile birlikte yürürlüğe giren imar programına göre uygulanmalıdır.

5. İmar planı bulunan alanlarda, arsa düzenlemeleri yapılarak uygulama sonuçları tapu kütüğüne tescil edilmeden, kadastral parsellere göre veya imar yoluna cephesi bulunmayan parsellere göre yapı ruhsatı düzenlenmemelidir.

6. 1/1000 ölçekli uygulama imar planları, onbeş veya yirmi yıllık dönemler içerisinde uygulanmak üzere hazırlanmaktadır. Bu durumda, bir imar planı, eylemsel olmasa da kuramsal olarak üç veya dört imar programı döneminde gerçekleştirilebileceği olmaktadır. Oysa, kentin teknik altyapı tesis-

lerinin ve diğer kentsel hizmetlerin başarılması için, gerek uygulama imar planı ve gerekse arsa düzenlemelerinin bir an önce yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla, plandaki tüm fonksiyonların arazide sınırları belirlenmeden, kentsel arsa üretimi sağlanmadan ve kamu hizmetlerine ayrılan yerlerin mülkiyeti ilgili kuruluşlara geçmeden kentsel hizmetlerin karşılanması büyük sakıncalar yaratmaktadır. Bunun için, arsa düzenlemelerinin tamamının, ilk imar programı dönemi içinde tamamlanması zorunludur.

7. 3194 sayılı İmar Yasası'nın 10. maddesinde, imar programını hazırlamayan belediyeler için herhangi bir cezai ve mali yaptırımın öngörülmemesi de kentlerimizdeki çarpık, düzensiz ve sağlıksız yapılaşmayı körüklemiştir ve körüklemeye de devam etmektedir. Başta İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü olmak üzere, belediyeler üzerinde denetimi bulunan kurumların, imar planı, imar programı ve arsa düzenlemeleri konularında yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirip getirmediğini denetlemeleri ve kusuru görülenler hakkında cezai ve mali yaptırımların kararlılıkla uygulanmasını sağlamaları zorunludur. Bu denetimlerin, imar programı hazırlama konusunda, idareleri ve görevlileri yönlendirici, yol gösterici ve bilgilendirici işlevlere de sahip olmasına özen gösterilmelidir.

Kaynaklar:

- ABAMA (ABACIOĞLU) M.: **Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 1995.
- AMD.: **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi Sayı :25 (AMD)**, Ankara Üniversitesi Basımevi, s. 276-300, Ankara, 1991.
- ARTUKMAÇ S.: **Türk İmar Hukuku** (Beşinci Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara, 1979.
- BİB.: **Belediyeler İmar - Altyapı ve Konut Rehberi**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB), Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No: 80, Ankara, 1995.
- BİB.: **Genelgeler (01.01.1989 - 31.12.1998)**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB), Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Yayın No: 99, Ankara, 1999.
- ÇEÇENER H. B.: **İmar Hukuku ve Kentleşme Sürecindeki Olumsuzluklar**, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükşehir Şubesi Yayını, İstanbul, 2000.
- GÜRLER M.: **İmar Planları ve Uygulama Tekniği**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1983.
- İDMP.: **İstanbul Deprem Master Planı**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul, 2003.
- KELEŞ R.: **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 3. Baskı, ISBN 975-533-053-4, Ankara, 1996.
- KÖKTÜRK Erdal.: **Belediyelerin 5 Yıllık İmar Programları (İzleneleri)**, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 81, (1997a), 52-69, Ankara.
- KÖKTÜRK Erdal.: **İmar Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Kavramlaşma**, 6. Harita Kurultayı, 03 - 07 Mart 1997, (11-34), Ankara, 1997b.
- SANCAKDAR O.: **Belediyenin İmar Planı Yapması Değiştirmesi ve İptal Davası**, Yetkin Yayınları, ISBN 975- 464-072-6, Ankara, 1996.
- TEKİNBAŞ B.: **Mücavir Alanlar ve Fiziksel Planlama**, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, 69, Ankara, 1995.
- ÜNAL E.: **İmar Planlama Uygulama**, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, 85, Ankara, 1996.
- YAVUZ F., KELEŞ R. ve GERAY C.: **Şehircilik (Sorunlar-Uygulama-Politika)**, AÜ SBF, Yayın 415, Ankara, 1978.