

HAZİNE TAŞINMAZLARINDA İMAR UYGULAMALARI KAYNAKLI SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

*Problems Related To The Land Re-Adjustments For Immovable Properties
Owned By Treasury And Recommended Solutions*

Prof. Dr. İbrahim BAZ*
Suat ŞİMŞEK**

Özet: Bu çalışmada, Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından idare edilen Hazine taşınmazları açısından imar uygulama (parselasyon, ifraz, tevhit vb.) süreçlerinde yaşanan sıkıntılar tespit edilmeye ve bu konuda öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Yapılan çalışmalar neticesinde, imar planlama ve uygulama konusunda Hazine taşınmazları açısından önemli sorunlar yaşandığı tespit edilmiştir. Bu sorunların bir kısmı, planlama ve plan uygulama konusunda yetkili olan kamu idarelerinin yanlış ve hatalı tutumlarından; bir kısmı ise bu konuda herhangi bir mevzuat olmamasından veya mevzuatın yeterince açık olmamasından kaynaklanmaktadır.

Çalışmada, bu sorunlar, İmar Kanunu'nun 18. maddesinde 7181 ve 7226 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler ve sonrasında yayımlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik çerçevesinde değerlendirilmiş ve gerekli görülen bazı konular hakkında önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Milli Emlak, Hazine taşınmazı, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer, imar uygulamaları.

Summary: This study seeks to identify the current problems relevant to the land re-adjustments (parcellation, subdivision, amalgamation etc.) for the real estates owned by the Treasury and managed by the Directorate General of National Property and to provide suggestions accordingly.

The studies carried out has revealed that there are significant problems with zone planning and implementation of immovable properties owned by Treasury. Some of these problems stem from erroneous attitudes of public administrations which are authorized in planning and implementation; and others arise from the absence of a relevant legislation or lack of clarity in the available.

This study evaluates the abovegiven problems within the framework of Article 18 of the Zoning Law, amendments made with the Laws 7181 and 7226, and the Regulation on Land Re-Adjustments published afterwards, and puts forward some suggestions upon the issues as deemed necessary.

Keywords: National property, immovable properties of Treasury, land under the rule and possession of the state, land re-adjustments

* İstanbul Ticaret Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi Öğretim Üyesi,
Orcid No: 0000-0002-3741-6814

** ÇŞB Milli Emlak Genel Müdürlüğü Daire Başkanı, İstanbul Ticaret Üniversitesi,
Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme, Kentsel Dönüşüm ve Planlama
Anabilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi, Orcid No: 0000-0003-1329-0468
Makale Geliş Tarihi: 19/05/2020, Makale Kabul Tarihi : 18/06/2020

GİRİŞ

Tapu sicilinde Hazine tüzel kişiliği adına tescilli olan taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlara Hazine taşınmazı denilmektedir. Bu taşınmazlar Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir.

Gerek Hazine adına tescilli taşınmazlar gerekse Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki mülkler, zaman zaman imar planları kapsamına alınmakta ve parselasyon veya ifraz/tevhit gibi imar uygulamalarına konu edilebilmektedir. Bu taşınmazların imar planı kapsamına alınması veya imar uygulamasına tabi tutulması esnasında, bazı konularda mevzuatın yeterince açık olmaması ve/veya uygulayıcı idarelerin mevzuata uygun olmayan şekilde işlem tesis etmeleri, Hazine tüzel kişiliğini temsil eden Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile uygulayıcı idareleri (genellikle belediyeleri) karşı karşıya getirebilmektedir. Bu durum kamu idareleri arasında gereksiz hukuki ihtilaflara, davaların açılmasına ve uygulamaya dair süreçlerin uzamasına neden olmaktadır.

Bununla birlikte, Hazine taşınmazlarının imar planı kapsamına alınması ve imar uygulamalarına tabi tutulmasının ele alınması konusunda ki sorunların araştırılmasına yönelik çalışmalar maalesef oldukça yetersizdir. Bugüne kadar, hazine mallarını konu edinen imar hukuku ve imar uygulamalarına dair yayınlara, kitap yazım çalışmaları da dahil, çok az yer verildiği ve bu konuya münhasır bir çalışmanın gerçekleştirilmediği görülmektedir. Bu konulara geniş bir şekilde yer veren ilk çalışma, Koçak ve Beyaz (2004) tarafından hazırlanan 3194 sayılı Kanunun 18'inci Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları isimli kitaptır. Bu kitapta, Hazine taşınmazlarının imar uygulamasına tabi tutulması konusuna ayrı bir bölümde yer verilmiştir. 2010 yılında birinci yazar tarafından yayımlanan İmar Hukuku¹ isimli kitapta Hazine taşınmazlarının (örneğin mera/yaylak ve kışlakların, mezarlıkların, kamu hizmeti için kullanılan taşınmazların ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan alanların) imar planı kapsamına alınması ve imar uygulamasına tabi tutulması konusunda bilgiler verilmiştir. Hazine taşınmazlarının veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin imar uygulamasına tabi tutulması konusuna münhasır olarak hazırlanmış tek tez çalışması, Kurtuluş Baykal Turan (2013) tarafından hazırlanmış "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki Tescil Harici Alanların Hukuki Durumları ve Bu Alanların İmar Uygulamalarındaki Yeri" isimli yüksek lisans tez çalışmasıdır².

¹ Şimşek, Suat, *İmar Hukuku*, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara, 2010

² Turan, K. Baykal, Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Tescil Harici Alanların Hukuki Durumları ve Bu Alanların İmar Uygulamalarındaki Yeri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetim Ana Bilim Dalı, Ankara, 2013

Bu yayn kapsamında, Hazine taşınmazlarının yer aldığı imar uygulamalarında ortaya çıkan ihtilaf konuları belirlemek ve değerlendirmek üzere Milli Emlak Genel Müdürlüğü personeli ile anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Sorunlar da bu çerçevede irdelenerek ele alınmıştır.

Bu yayında, ilk bölümde ilk olarak Hazine taşınmazı ve imar uygulamaları kavramları üzerinde durulmakta ve sonrasında da Milli Emlak Genel Müdürlüğü personeli ile yapılan anket bulgularına yer verilmektedir. Son bölümde de, ankette ortaya çıkan sorun konuları ele alınmakta ve sonrasında bunlar mevzuat hükümleri (özellikle İmar Kanunu'nun 18. maddesinde 7181 ve 7226 sayılı Kanunlarla yapılan değişiklikler ve sonrasında yayımlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik), çerçevesinde değerlendirilerek ve önerilerde bulunmaktadır.

I- KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A- Hazine Taşınmazı

Türk idare hukukunda Devlet, birbirinden bağımsız tüzel kişilikler şeklinde örgütlenmiştir. Geniş anlamda devlet, birden fazla tüzel kişilikten oluşmaktadır. İlk olarak 1050 sayılı Kanun'da yapılan bu şekilde bir tasnif, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da yer almıştır. 5018 sayılı Kanun, Devleti oluşturan kamu tüzel kişilerini “merkezi yönetim”, “sosyal güvenlik kurumları” ve “mahalli idareler” olmak üzere 3 kısma ayırmıştır. Merkezi yönetim ise “genel bütçeye dahil idareler”, “özel bütçeli idareler” ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” olmak üzere 3 kısma ayrılır. Bunlardan konumuzu ilgilendiren genel bütçeye dahil idarelerdir. 5018 sayılı Kanun, genel bütçeye dahil idarelerin ayrı ayrı tüzel kişiliği olması yerine, tek bir tüzel kişiliği olmasını uygun görmüştür. Genel bütçeye dahil idarelerin oluşturduğu bu tüzel kişiliğe, “dar anlamda devlet” veya “Hazine tüzel kişiliği” denir. İdare hukukunda, dar anlamda devlet kelimesi ile kastedilen de budur.

5018 sayılı Kanun'un 45. maddesinin 1. fıkrasına göre genel bütçeli kuruluşların taşınmazları tapu sicilinde Maliye Hazinesi adına tescil edilmektedir. Ayrıca tapu siciline tescil edilmemekle birlikte, niteliği gereği Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler de Hazine'yi temsilen Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Tapu sicilinde Maliye Hazinesi adına kayıtlı taşınmazlar ile niteliği gereği Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlara Hazine taşınmazı denilmektedir.

B- İmar Planları ve Uygulamaları

1- İmar Planları

İmar planları, bir bölgenin ya da bir taşınmazın yapılaşma amacını, kullanım şeklini ve yapılaşma koşullarını belirleyen düzenleyici idari işlemlerdir. Yürürlükteki mevzuatımız mekânsal planları çevre düzeni planları ve imar planları olmak üzere iki kısma ayırmıştır.³ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesine göre imar planları, nazım imar planı ve uygulama imar planlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla, "imar planı" kavramıyla kastedilen husus, nazım imar planı ve uygulama imar planıdır.⁴ Aslında nazım ve uygulama imar planları da farklı türde planlar olmayıp, "imar planının konusuna göre alabileceği iki şekildir".⁵

İmar planlarının hukuki niteliğinin ne olduğu konusunda (her ne kadar imar planlarını düzenleyici idari işlem olarak kabul eden görüş ağır basmış olsa da) görüş birliği bulunmamaktadır. Danıştay ise (muhtemelen) idari yargılama usulü bakımından ortaya çıkacak pratik sonuçlar (düzenleyici işleme karşı dava açma süresi, uygulama işlemi ile birlikte imar planına dava açılabilmesi, menfaat ihlali kavramı, düzenleyici işlemlerin ilanı gibi) nedeniyle, muhtelif kararlarında imar planlarının düzenleyici işlem niteliğinde olduğunu ifade etmektedir.⁶

İmar planları bir bölgenin genel veya parsel bazında kullanma biçimlerini ve yapılaşma koşullarını düzenleyen belgelerdir.

2- İmar Uygulamaları

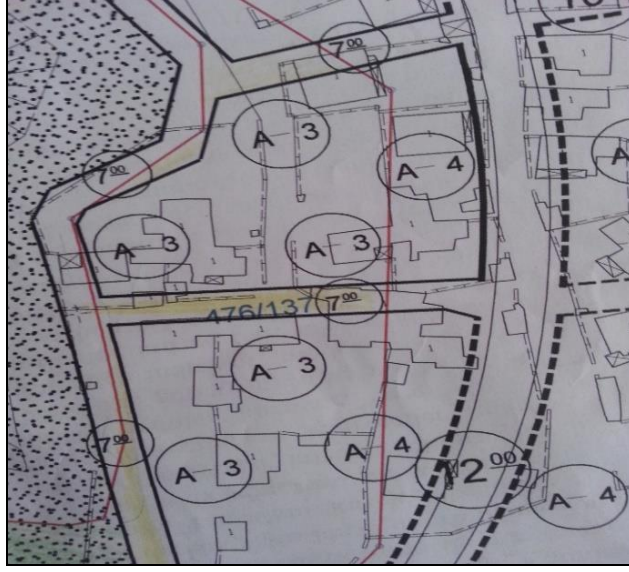
Bir alanda uygulama imar planının yapılmış olması, o alanın hemen inşaata elverişli hale geldiği ve parsel maliklerinin parsellerinde inşaat yapabileceği anlamına gelmez. Aşağıdaki imar paftasından da görüleceği üzere, imar planı yapıldıktan sonra, imar uygulamaları yapılıncaya kadar bölgedeki (şekilde kırmızı çizgilerle gösterilen) eski kadastral durum devam eder.

³ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesine göre mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından "çevre düzeni planları" ve "imar planları" kademelerinden oluşur.

⁴ Sancakdar, Oğuz, *Belediye İmar Planı Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 201

⁵ Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul, Doçentlik Tezi*, İstanbul, 1974, s. 58

⁶ Canbazoglu, Kenan ve Ayaydın, Dilhun, *İmar Planlarının Yargısal Denetimi-1*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 93, 2011, s. 248



Şekil 1. Kadastral Durumun Devam Ettiği Uygulama İmar Planı Örneği

Bir parselde inşaat yapılabilmesi için bazı uygulamaların yapılarak kadastral durum ile imar planının üst üste çakıştırılması ve kadastral parselin imar parseli (arsa) haline getirilmesi gerekmektedir⁷. Bir başka deyişle, kadastral parsellerde inşaat yapılabilmesi için İmar Kanununda öngörülen imar uygulama yöntemlerinden biriyle uygulama yapılarak kadastral parselin imara ve yapılaşmaya uygun arsa haline getirilmesi gerekir⁸. Mevcut durumu ile yapı yapmaya elverişli olmayan binalı ve binasız arazi ve arsaların, planın öngördüğü şekilde yapı yapılabilir duruma ya da planın saptadığı diğer kullanma biçimlerine elverişli duruma getirilmesi için uygulanan araçların tamamına imar planlarının uygulanması (kısaca imar uygulaması) denilmektedir.⁹

İdare hukukumuzda, imar uygulaması kavramı, dar ve geniş manada kullanılabilir. Geniş manada imar uygulaması, imar planının yapılmasından, parselasyon, ifraz/tevhit ve kamulaştırmaya, sonrasında inşaat ruhsatı ve yapı kullanma (iskan) iznine değin uzanan geniş bir süreci kapsar¹⁰. Dar manada ise imar planlarının yapımından parselasyon, ifraz/tevhit ve kamulaştırma yoluyla yapılaşmaya elverişli

⁷ Artukmaç, Sadık, *Türk İmar Hukuku*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1969, s. 269

⁸ Özdemir, Selman, "İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar", *Türk İdare Dergisi*, S. 479, 2013, s. 178

⁹ Gürler, Mehmet, "İmar Planı Uygulama Yöntemleri", *Mülkiyet Dergisi*, S. 16, 1995, s. 251

¹⁰ Özdemir, Selman, "Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar", *Türk İdare Dergisi*, S. 477, 2013, s. 245

parsel üretim sürecini ifade eder¹¹ ki çalışmamızda da bu manada kullanılacaktır.

Ülkemizde imar planlarının uygulanması için kullanılan en önemli iki uygulama aracı söz konusudur. Bunlar; arazi ve arsa düzenlemesi şeklindeki (İmar Kanunu 18. madde uygulamaları) ve ayırma/birleştirme (ifraz/tevhit) şeklindeki (İmar Kanununun 15. ve 16. maddesi) işlemlerdir.¹² Şimdi sırasıyla bu işlemleri açıklayalım.

İmar Kanunu'nun 18. ve 19. maddeleri uygulanarak gerçekleştirilen imar uygulaması işlemlerinde, planda sınırlarının belirlendiği alanda (düzenleme sahası), düzenlemeye giren kadastro parselleri birlikte uygulamaya alınır. Bu parsellerin her birinden, toplam parsellerin büyüklükleriyle doğru orantılı olarak düzenleme ortaklık payı (DOP) adı altında kamuya ayrılması gereken alanlar için eksiltme yapılarak imar adalarında tahsis edilecek parsellerin yeni büyüklük değerleri belirlenir. DOP kavramı, Köktürk ve Köktürk¹³ tarafından "kadastro haritaları ve tapu kütüğü bilgilerinin, uygulama imar planında öngörülen arazi kullanım kararlarına uyarlanarak İmar Kanununa ve yönetmeliklere göre imar parsellerinin oluşturulması, sınırlarının gerek arazide ve gerekse haritada belirlenmesi ve tapu kütüğüne kaydedilmeleri için yapılan ayırma, birleştirme ve yeniden dağıtma işlemleri" olarak tanımlanmıştır.

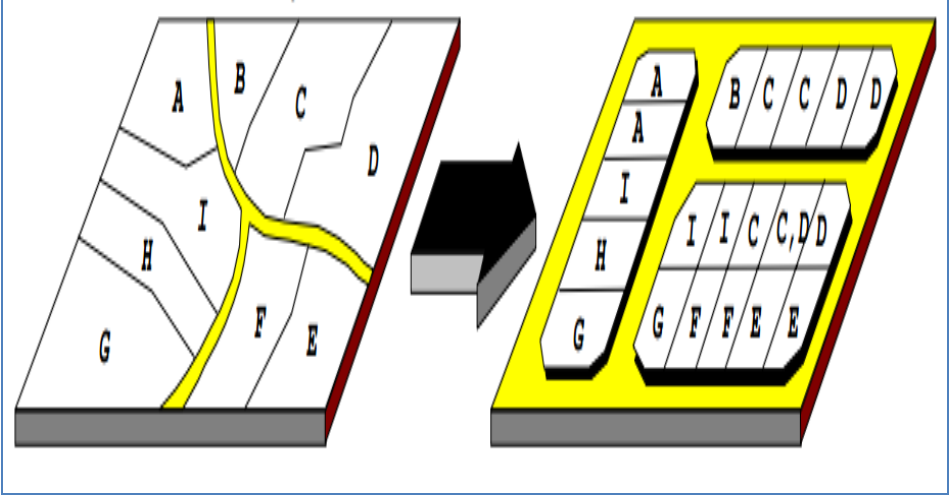
Arazi ve arsa düzenlemesi işlemleri, düzenleme alanına giren kadastral parsellerden, kurallar dâhilinde belirli kesintiler yaptıktan sonra bakiye kalan kısmın yine belirli kurallar dâhilinde ve imar planına göre oluşturulan parselasyon planına uygun olarak dağıtılmasını ve bu şekilde yapılaşmaya elverişli parseller üretilmesini sağlar. Arazi ve arsa düzenlemesi öncesi karmaşık ve düzensiz kadastral durum, parselasyon işlemi ile imar planına uygun ve düzenli hale ve imar durumuna dönüşmektedir. Arazi ve arsa düzenlemesinde, düzenleme öncesi ve düzenleme sonrası durum aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:¹⁴

¹¹ Ersoy, Melih, "İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi" İçinde: Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Der. Ersoy, Melih ve Keskinok, H. Çağatay, Ankara, 2000, s. 7; Köktürk, Erdal, "Arsa Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", Mülkiyet Dergisi, S. 52, 2004, ss. 26-36, s. 26

¹² Bunlara kamulaştırma işlemlerini de eklemek mümkündür; pek çok yazar (örneğin Yakar, 2000) kamulaştırmayı da imar planlarının bir uygulama aracı olarak görmektedir. Ancak şuna dikkat etmek gerekir: Parselasyon ve ifraz/tevhit işlemlerinin esas amacı imar planlarını uygulayarak inşaata elverişli parsel üretmektir. Buna karşılık kamulaştırma işleminin esas amacı inşaata elverişli parsel üretmek değil, imar planı ile öngörülen kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için gereken arsaların temin edilmesidir. Bundan dolayı, kamulaştırma işlemini, imar uygulaması olarak değerlendirmemek de mümkündür.

¹³ Köktürk Erol ve Erdal Köktürk, "Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 70, 2007, s. 263

¹⁴ Yomralıoğlu, Tahsin ve Uzun, Bayram, "Land Readjustment Implementations in Turkey", Çevrimiçi: https://www.researchgate.net/publication/242211397_Land_readjustment_implementations_in_Turkey, Erişim Tarihi: 14.05.2020.



Şekil 2. Arazi ve Arsa Düzenlemesi Öncesi ve Sonrası Durum

Arazi ve arsa düzenlemesi yapmaya yetkili idareler (belediyeler, il özel idareleri ve diğer kamu idareleri), imar uygulaması yaparken belirli kısıtlayıcı kurallara uymak zorundadır. Kanun koyucu, İmar Kanunu'nun 18. maddesine koyduğu kısıtlayıcı kurallar ile yetkili idarenin belirli şekilde uygulama yapmasını zorunlu kılacak, arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin olarak, yürürlüğe konulan yönetmelikle, parselasyonun yapılış şeklini ve parsellerin dağıtımını belirli kurallara bağlamıştır.

İmar planlarının uygulanması açısından diğer önemli bir araç, İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerinde düzenlenen ayırma/birleştirme (ifraz/tevhit) ve terk işlemleridir. Ayırma işlemi, imar planı içinde veya dışında bulunan bir parselin, belirli kurallar dâhilinde ve mevzuatta yer alan kısıtlamalara uyulması kaydıyla, birden fazla parsel bölünmesi işlemidir. Birleştirme işlemi ise birbirlerine bitişik olan iki veya daha fazla sayıda parselin birleştirilerek tek bir parsel oluşturulmasıdır. Terk işlemlerinde ise, bir kadastral parselden yol, yeşil alan vb. kamuya ayrılması gereken alanların ana parselden çıkarılarak parselin imara uygun hale, yani arsaya dönüştürülmesi sağlanmış olur.

II- ARAŞTIRMA BULGULARI

A- Araştırma Yöntemi

Hazine taşınmazları açısından imar uygulamalarında yaşanan sorunları tespit edebilmek amacıyla bir anket çalışması hazırlanmıştır. Bu anket çalışması öncesinde Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra teşkilatında görevli Milli Emlak Müdürü, Müdür Yardımcısı, Şehir

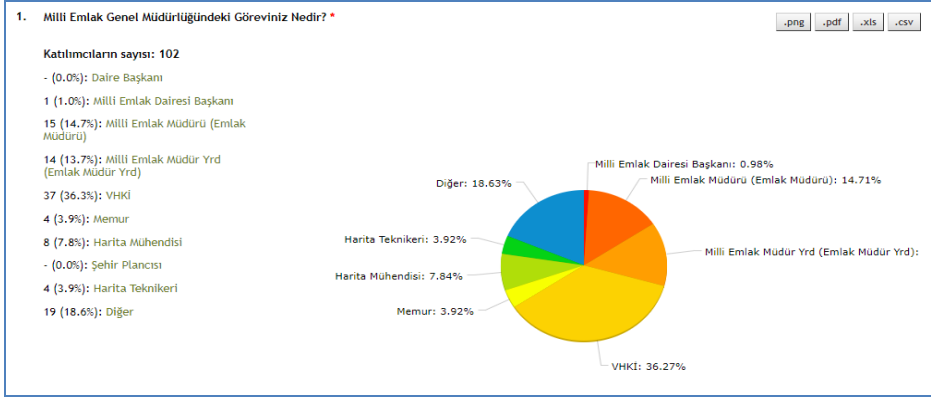
Plancısı ve Harita Mühendisleriyle ön görüşmeler yapılarak anket çalışmasının nasıl olması gerektiği konusunda fikir alışverişinde bulunulmuştur. Sonrasında bir internet sitesi üzerinden online anket hazırlanarak yukarıda bahsedilen kişilerin katılımı talep edilmiştir.¹⁵

B- Araştırma Bulguları

Toplam 346 kişinin katıldığı ankette sadece tüm soruları cevaplayan katılımcıların verdikleri cevaplar dikkate alınmıştır.

1- Katılımcı Profili

Katılımcılara ilk olarak Milli Emlak Genel Müdürlüğü teşkilatı içerisindeki görevlerine ilişkin soru yöneltilmiştir. Verilen cevaplara göre, katılımcıların Milli Emlak Genel Müdürlüğü teşkilatı içerisindeki görevleri aşağıdaki gibidir.

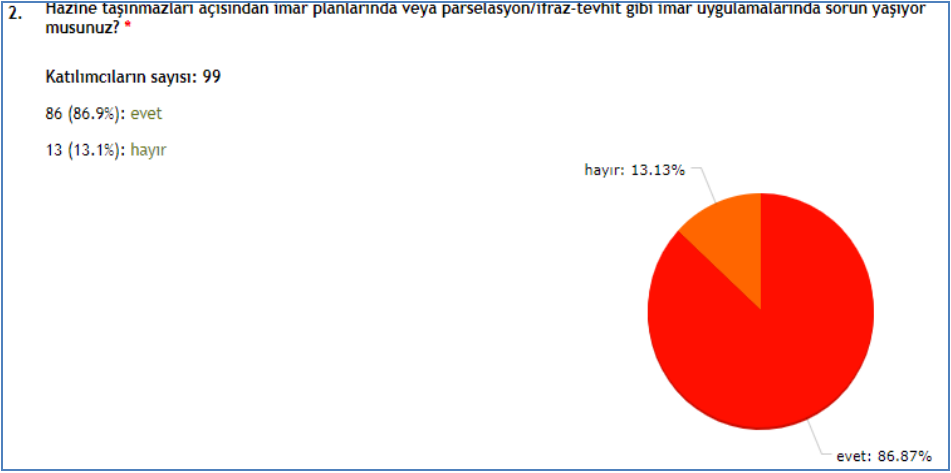


Şekil 3. Anket Sorularını Cevaplayan Katılımcıların Unvanları

2- Bulgular

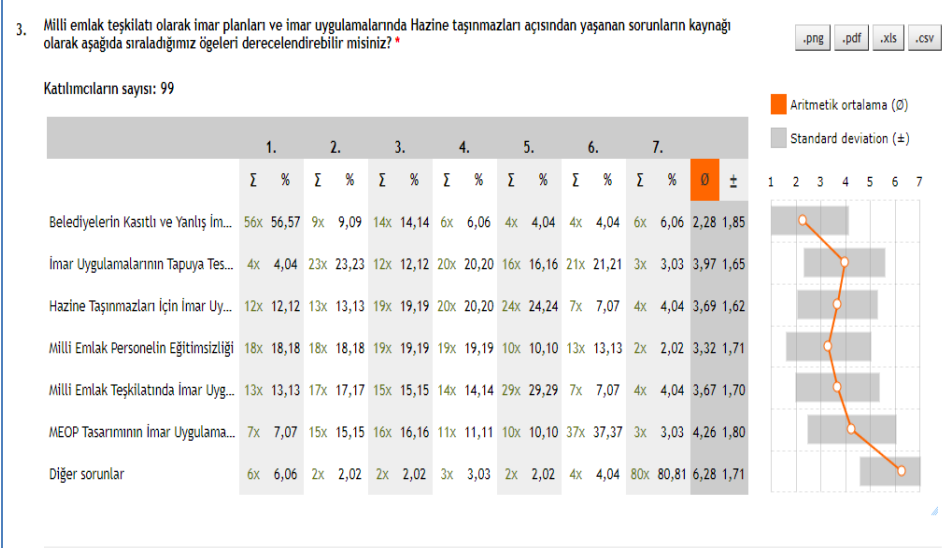
Tez çalışması kapsamında katılımcılara “Hazine taşınmazları açısından imar planlarında veya parselasyon/ifraz-tevhit gibi imar uygulamalarında sorun yaşayıp yaşamadıkları” sorulmuştur. Aşağıdaki grafikten de görüleceği üzere, katılımcıların % 86,87’si bu işlemler sırasında sorun yaşadığını bildirmiştir.

¹⁵ Anket sonuçlarına şu linkten ulaşabilirsiniz:
<https://www.onlineanketler.com/s/0b6a466>



Şekil 4. Milli Emlak Teşkilatının İmar Sorunu Yaşayıp Yaşamadığı

Sonrasında yaşanan sorunların kaynağını belirleme amacıyla kullanıcıya 5 adet kapalı ve bir adet açık uçlu alternatifler verilerek yaşanan sorunlarda, verilen alternatiflerin etki derecesi ölçülmeye çalışılmıştır. Buna göre, Milli Emlak teşkilatının Hazine taşınmazları açısından imar planlarında ve imar uygulamalarında yaşanan sorunların kaynağı olarak önem derecesine göre aşağıdaki hususlar belirtilmiştir.



Şekil 5. Hazine Taşınmazları Açısından İmar Sorunlarının Kaynağı

Bu aşamadan sonra katılımcılardan, Milli Emlak Genel Müdürlüğü taşra teşkilatında görevli personel ile daha önceden yapılan görüşmelerde tespit edilen sorunları, karşılaşıma sıklığına göre

sıralamaları istenmiştir. Ankete göre Milli Emlak personelinin Hazine taşınmazları açısından imar uygulamalarında karşılaştıkları sorunlara ilişkin değerlendirmeleri, karşılaşılan sıralarına göre aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1. Katılımcıların İmar Uygulamaları Konusundaki Sorunlara İlişkin Sıralamaları

Sorun Konusu	Sıralama
Hazine parsellerinde müstakil parsel verilmemesi, Hazine parsellerinin şahıslarla hisselendirilmesi	1
DOP'tan karşılanması gereken alanların Hazine'den karşılanması	2
Tescil harici alanların Hazine adına tescil edilmemesi	3
İmar Kanunu'nun 11. maddesine göre terk edilen yerlerin plan değişikliği yapılması durumunda Hazine'ye iade edilmemesi	4
Tescil harici alanların DOP hesabında kullanılması veya belediye adına ihdas edilmesi	5
İmar Kanunu'nun 11. maddesine göre terk edilen yerlerin terk amacı dışında kullanılması	6
Hazine parselinin bulunduğu yerden tahsis yapılmaması, değer olarak daha düşük alanlardan tahsis yapılması	7
DOP'tan karşılanıp da Hazine adına tescil edilmesi gereken parsellerin, Hazine adına tescil edilmemesi	8
İmar Kanunu'nun 11. Maddesi Kapsamında Hazine Tarafından Terk Edilen Yolların Hazine Adına İhdas Edilmemesi	9
İmar uygulaması sonucunda, üzerinde şahıslara ait yapılan olan parsellerin Hazine'ye tahsis edilmesi	10
KOP'tan karşılanması gereken alanların, Hazine'den karşılanması	11
Üzerinde yapı bulunan hizmet mallarında başka yerden parsel verilmesi veya bu parsellere şahıs hissesi dahil edilmesi	12
Parselasyonun iptaline ilişkin yargı kararının net olmaması (parsel bazında iptal mi, uygulamanın tamamının iptali mi?)	13
Yolların DOP hesabında değerlendirilmemesi	14
Özel mevzuatı (örneğin 2634/8. madde) gereğince Hazine adına ihdas edilmesi gereken yolların Hazine adına ihdas edilmemesi	15
Parselasyonda düzenleme alanının Hazine parsellerini dışarıda bırakacak şekilde belirlenmesi	16
Hazinenin bilgisi olmadan terk yapılması	17
Hizmet malları, ibadet yerleri gibi parselasyon nedeniyle değer artışı olmayan parsellerden DOP kesintisi yapılması	18
Parselasyonun iptaline ilişkin yargı kararının uygulanmaması	19
Meralar ve sit alanlarında izin alınmaksızın parselasyon	20

yapılması	
Daha önceden kamu hizmeti amacıyla tahsisli olan parsellerin, imar uygulamasında nasıl bir uygulamaya tabi tutulacağına belirlenmemiş olması	21
Meraların Hazine adına tescil edilmemesi	22
Orman, kıyı gibi özel mülkiyete konu olmayacak alanlarda parselasyon yapılması	23
2/B alanlarında zemin değişikliği yapılarak parselin başka alana kaydırılması	24
Sulak alanlar, askeri yasak bölgeler gibi parselasyon yapılmayacak alanlarda parsel oluşturulması	25

III- TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME

Anket çalışmasında, Milli Emlak Genel Müdürlüğü personeli olan katılımcıların büyük bir kısmı (% 86,87'si), imar planları ve imar uygulamalarında Hazine taşınmazları yönünden sıkıntılar yaşadıklarını bildirmişlerdir. Katılımcılara göre sorunların en önemli kaynağı, belediyelerin kasıtlı ve yanlış imar uygulamalarıdır.

Daha önceden de vurguladığımız üzere imar uygulamalarından kastımız, İmar Kanunu'nun 15 ve 16. maddelerine göre yapılan ifraz/tevhit işlemleri ile aynı Kanun'un 18. ve 19. maddelerine göre yapılan arazi ve arsa düzenlemesi işlemleridir. Bu işlemlerde (özellikle de arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinde) parsellerin yeniden dağıtımı aşamasında, parsellerin objektif kriterlere göre değerlendirilememesi, imar uygulamalarının dava konusu edilmesine neden olmaktadır.¹⁶

Bu yayında, Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak ifraz/tevhit ve arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinde yaşanan sorunların bir kısmı ele alınmıştır. Ele alınan kısımda yapılan tespitler, Kanun ve kanunda yapılan değişiklikler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Kanunlarda yapılan değişikliklere rağmen sorunların çözümünde yetersiz kaldığı düşünülen hususlar belirlenmiştir. Burada, hala çözüm gerektiren hususlara değinilerek bunların çözüme kavuşturulması amacıyla öneriler getirilmiştir.

A- Hazinesinin Bilgisi Olmadan İmar Kanunu'nun 15. ve 16. Maddelerine Göre Re'sen Terk Yapılması

Uygulamada karşılaşılan en önemli sorun, Hazine taşınmazlarında, Milli Emlak teşkilatının bilgisi olmadan, İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerine göre re'sen terk yapılmasıdır. Oysaki İmar Kanunu'nun bu

¹⁶ Çoruhlu, Y. Emre / Demir, Osman, "Vakıf Taşınmazlarda Arsa ve Arazi Düzenlemesi Sürecinin İncelenmesi", Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 71, S. 2013/3, s. 63

konuda özel hüküm niteliğinde olan 11. maddesine¹⁷ göre, Hazine taşınmazları ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izni ile terk edilebilmektedir. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün 1993/5 sayılı Genelgesi de bu yöndedir.

Daha da vahimi, Hazine taşınmazları üzerinde belediyelerin re'sen ifraz/tevhit yapma yetkilerinin bulunmamasıdır. Her ne kadar, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 16. maddesinde "re'sen veya müracaat üzerine tevhit veya ifraz" ifadesi geçmekte ise de Danıştay, belediyelerin 16. maddeye göre re'sen ifraz/tevhit yapamayacağı görüşündedir.¹⁸ Danıştay kararlarına göre, ayırma yapılabilmesi için malik tarafından bu yönde yapılan bir başvuru şarttır, belediyelerin resen (talep olmadığı halde) kendiliğinden ayırma ve birleştirme yapma yetkileri bulunmamaktadır.¹⁹ Üstelik İmar Kanununun 11. maddesi, Hazine taşınmazlarında terk yapılması belirli kurallara bağlamıştır. Madde hükmüne göre imar planlarında yol, meydan, park gibi fonksiyonlara denk gelen Hazine taşınmazları, ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kararıyla belediyeye terk edilebilir. Dolayısıyla, belediyelerce, İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddeleri kapsamında re'sen ifraz yapılması ve bu ifraz esnasında Hazine taşınmazının bir kısmının terk yapılması, İmar Kanunu'nun 11. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Hazine taşınmazlarında yapılacak ifraz/tevhit işlemlerinde aynı zamanda terk işlemi de gerekmesi durumunda yukarıda sözü edilen

¹⁷ Kamuya ait gayrimenkuller

Madde 11- İmar planlarında; meydan, yol, su yolu, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller ile askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ile ülke güvenliği ile doğrudan doğruya ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait hareket ve savunma amaçlı yerler hariç Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Maliye ve Gümrük Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak, bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın halihazır kıymeti için takdir edilecek bedel ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur.

Bu suretle mal edilen arazi ve arsalar belediye veya özel idare tarafından satılamaz ve başka bir maksat için kullanılamaz. Bu hususta tapu kütüğünün beyanlar hanesine gerekli şerh konur.

Bu yerlerin kullanılış şekli, yeni bir imar planıyla değiştirilip özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde, bu yerler devir alınan idareye belediye veya özel idarece aynı usulle iade edilir. Buna aykırı davranışı sabit olan ilgililer şahsen sorumludur. Bu terkinler hiçbir şekilde resim, harç ve vergiye tabi değildir.

¹⁸ Örneğin, Danıştay 6. Dairesinin 14.01.2003 tarihli ve E:2001/6965, K:2003/196 sayılı kararında; "4 ayrı parselli ifraz ve tevhit amacını taşıyan işlem parselasyon işlemi niteliğini taşımadığından, parsel maliklerinin muvafakatinin alınması gerekir." ifadesine yer verilmiştir.

¹⁹ Bir istisna olarak Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendinde "Mevcut haliyle yapılaşmaya elverişli olmayan parsellere ilişkin olarak, ilgili idarenin tebliğ tarihinden itibaren 3 ay içerisinde parsellerin maliklerinin kendi aralarında anlaşamadığı takdirde resen tevhit ve ifraz yoluyla işlem yapmaya ilgili idare yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

sorunu gidermek için ilgili yasa ve yönetmelik maddelerinde “İmar Kanunu’nun 11. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin alınması gerekir” şeklinde bir ilave düzenleme yapılması yeterli olacaktır.

B- İmar Kanunu’nun 11. Maddesine Göre Terk Edilen Yerlerin Terk Amacı Dışında Kullanılması ve Bu Yerlerin Plan Değişikliği Yapılması Durumunda Hazine’ye İade Edilmemesi

İmar Kanununun 11. maddesine göre; imar planlarında; meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Bu yerler terk edildikten sonra tapu kütüğünde parselin malik hanesi kapatılmaktadır. Yani bu taşınmazlar, terk amacıyla kullanılmak üzere kamunun ortak kullanımına terk edilmektedir. Terk yapıldıktan sonra bu taşınmazlar, terk yapılan idarenin (örneğin belediyelerin) tasarrufuna geçmektedir.

Bu şekilde terk edilen taşınmazlarla ilgili en önemli sorun, bu yerlerin imar planı değiştirilerek özel mülkiyete konu olabilecek bir fonksiyona (örneğin konut alanı, ticaret alanı gibi) ayrılması durudur. Bu durumda yaşanan sorun bu yerlerin eski maliki olan Maliye Hazinesi’ne iade edilmemesidir. Her ne kadar 3194 sayılı Kanun’un 11. maddesinde *“Bu yerlerin kullanılış şekli, yeni bir imar planıyla değiştirilip özel mülkiyete konu olabilecek hale getirildiği takdirde, bu yerler devir alınan idareye belediye veya özel idarece aynı usulle iade edilir. Buna aykırı davranışı sabit olan ilgililer şahsen sorumludur.”* hükmü yer almakta ise de uygulamada, Hazine tarafından terk edildikten sonra plan değişikliği ile özel mülkiyete konu olabilecek alan haline gelen parsellerin Hazine’ye iadesinde ciddi sorunlar yaşandığı anlaşılmaktadır. Belediyeler bu taşınmazları, yoldan ihdas gibi göstererek kendi adlarına tescil ettirebilmektedirler.

Hazine (Milli Emlak) tarafından belediyelere terk edilen taşınmazlarla ilgili önemli bir sorun konusu ise bu alanların amaç dışı kullanımıdır. Yol, meydan, park gibi amaçlarla terk edilen bu parseller, belediyelerce ticari amaçlarla kullanılabilen veya kiraya verilebilmektedir. Oysaki kanun koyucu, 11. maddede yer alan bu hükümle, umumi hizmet alanlarının elde edilmesinde, belediye ve valiliklerin kamulaştırma külfetini azaltmayı, bu şekilde de imar planlarının uygulamasını kolaylaştırmayı amaçlamıştır; kanun koyucunun amacı, belediyelere kaynak sağlamak değildir.²⁰ İmar

²⁰ Yakar, Aytuğ, “İmar Uygulamalarında Tescil Harici Alanların Durumu”, Mülkiyet Dergisi, S. 40, 2001, s. 13

Kanunu'nun 11. maddesinde, terk edilen bu alanların amaç dışı kullanılmayacağı ifade edilmiş ise de söz konusu alanın amaç dışı kullanılması durumunda nasıl bir işlem tesis edilmesi gerektiği konusunda madde metninde herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Amaç dışı kullanımın, kanun metninde bir yaptırımı olmadığı gibi amaç dışı kullanılan taşınmazların geri alınabileceğine dair bir ifade de bulunmamaktadır. Bu durum ise amaç dışı kullanılan taşınmazların Hazine tarafından geri alınması açısından belediyeler ile Milli Emlak teşkilatını karşı karşıya getirmektedir.

Her ne kadar Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesinin 4. fıkrasında *"İmar planı bulunan ve arazi ve arsa düzenlemesi yapılacak alanlarda; kadastro yollarının imar adasına denk gelen kısımları, alan kazanmak amacıyla, parselasyon planı yapılmadan önce 22/12/1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanununun 21 inci maddesi uyarınca ihdas edilemez ya da parselasyon planı ile belediye/köy tüzel kişiliği/Hazine adına ihdas edilerek parselasyon planına alınamaz. Düzenleme sahası içerisindeki kapanan imar ve kadastro yolları varsa, bunlar parselasyon planı yapımı sırasında toplam düzenleme ortaklık payından düşülerek düzenleme ortaklık payı oranı hesaplanır."* şeklinde bir hüküm yer almakta ise de bu hüküm "kadastro yollarının imar adasına denk gelen kısımlarının" (yani özel mülkiyete konu olabilecek kısımların) ihdas edilemeyeceğini öngörmektedir; oysaki İmar Kanunu'nun 11. maddesi, Hazine tarafından terk edilen yerlerin özel mülkiyete konu olabilecek duruma gelmesi halinde tekrar Hazine'ye iadesini düzenlemektedir.

Yönetmeliğin 17. maddesinin 6. fıkrasında da *"Kamuya ait mülkiyetlerde; düzenleme ortaklık payı, terk veya bağış yolu ile umumi ve kamu hizmet alanlarına bırakılan alanların, imar planı değişikliği ile umumi ve kamu hizmet alanları dışında başka bir kullanıma konu edilmesi halinde, bu alanlar kesinti, terk ya da bağış yapılan taşınmazın sahibi kamu kurumu adına tescil edilir."* hükmü yer almakta ise de bu hükmün dahi konuya çözüm getirmekten uzak olduğu değerlendirilmektedir. Zira, Hazine tarafından terk edilen bu yerlerin, plan değişikliğiyle özel mülkiyete konu olabilecek hale gelmesi durumunda eski malike (Hazine'ye) iade edilmesi gerektiği, Kanun'un 11. maddesinde zaten gayet sarih bir şekilde yer almaktadır. Yani sorun bir mevzuat sorunu değil, bir uygulama sorunudur. Dolayısıyla Yönetmelikte bu yönde bir hükme yer verilmiş olması sorunun çözümüne önemli bir katkı sağlamayacaktır.

Bu iki sorunu (terk edilen yerlerin amaç dışı kullanım ve plan değişikliği durumunda eski malike iade edilmemesi) çözmek için uygulanabilecek en uygun yöntem, bu alanların ifrazdan sonra Hazine adına tescil edilmesi ve bu tescilden sonra Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından ilgili belediyeye veya il özel idaresine tahsis edilmesidir. Yani, bu taşınmazların tapudan terkin edilmesi uygulamasından vazgeçilerek tahsis uygulamasına dönülmelidir. Bu şekilde hem plan değişikliği durumunda parselle ilişkin ortaya çıkabilecek mülkiyet sorunlarının önüne geçilmiş olacaktır (çünkü parsel Hazine mülkiyetinden hiç çıkmayacaktır), hem de parselin tahsis amacı dışında kullanılması

durumunda Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından tahsisin kaldırılarak parselin geri alınması söz konusu olabilecektir. Bahsettiğimiz bu düzenlemeyi yapmak için İmar Kanunu'nun 11. maddesinde geçen “bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir” ifadesi, “tahsis edilir” şeklinde değiştirilmelidir.

C- Düzenleme Ortaklık Payından Karşılanması Gereken Alanların Hazine'den Karşılanması

Normal şartlar altında İmar Kanunu'nun 18. maddesine göre, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi yerlerin DOP'tan oluşturulması gerekir. Uygulamada bazı belediyelerin DOP'tan oluşturulması gereken karakol, ibadet yeri gibi alanları “DOP'un yetmemesini” gerekçe göstererek Hazine parsellerinden karşıladıkları görülmektedir. Bu durum da Hazine taşınmazları açısından ciddi bir sorun teşkil etmektedir.

Burada bahsedilen sorun, uygulama alanındaki taşınmaz maliklerinden yasal oranda DOP alınmasına rağmen, kesinti miktarının DOP ihtiyacını karşılamaması durumunda Hazine parsellerinin tahsis edilmesi değildir. Burada bahsedilen mesele, diğer parsel maliklerinden yasal oranda DOP kesilmeksizin veya hiç DOP kesilmeden, Hazine parsellerinin DOP'tan karşılanması gereken alanlara tahsis edilmesi durumudur.

Oysa bu gibi alanların DOP'tan oluşturulması İmar Kanunu'nun 18. maddesinin amir hükmüdür. DOP ile oluşturulması gereken park alanı, yeşil alan, meydan gibi alanlarda parsel oluşturularak düzenlemeye giren Hazine parsellerinden bu parsel tahsis yapılamaz. Bu yerlerin Hazine parsellerinden karşılanması doğru değildir. Bazı belediyeler uygulamada bu yapılan işlemleri İmar Kanunu'nun 11. maddesine dayandırmakta iseler de 18. madde uygulaması yapılan bir alanda DOP oranı, yasal orandan (% 45) düşük ise (yani taşınmaz maliklerinden kesilebilecek DOP miktarı umumi ve kamu hizmet alanlarını karşılamaya yetiyor ise İmar Kanunu'nun 11. maddesinin uygulanması, 11. maddenin amacına da aykırıdır.²¹ İmar Kanunu'nun 11. maddesi, DOP ihtiyacının yeterli olmadığı durumlarda belediyeleri kamulaştırma külfetinden kurtarmak amacıyla konulmuştur. Oysaki yasal oranda DOP kesilmeden, Hazine taşınmazlarının DOP'tan oluşturulması gereken alanlara tahsis edilmesi Hazine'nin zararına ve parsellasyon alanındaki diğer parsel maliklerinin lehine bir uygulama olmaktadır. Kanun koyucunun 11. madde ile diğer parsel maliklerinin lehine bir uygulama amaçlamadığı aşıkârdır²².

²¹ Yakar, s.14

²² Yakar, s.14

Bununla birlikte, 18. maddede 7181 sayılı Kanunla yapılan değişikliktir²³ sonra, DOP kesintisinin yeterli olmaması durumunda, tescil harici alanların ve Hazine taşınmazlarının DOP için tahsisi esas benimsenmiştir. Bu değişikliğe paralel olarak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinin 1. fıkrasına göre *“Düzenleme sahasındaki umumi ve kamu hizmet alanları düzenleme ortaklık payından karşılanır. Ancak, düzenleme sahasında düzenleme ortaklık payına konu alanların yüzde kırk beşten (%45) fazla olması durumunda, 14 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen öncelik sırasına göre düzenleme ortaklık payı alındıktan sonra eksik kalan alan; düzenleme sahasındaki tescil harici alanlardan, belediye mülkiyetindeki alanlardan veya muvafakat alınmak kaydıyla; kamuya ait taşınmazlardan ya da hazine mülkiyetindeki taşınmazlardan bedelsiz karşılanır.”*

İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan değişikliğin temel amacı, düzenleme alanında bulunan parsel maliklerinden yasal oranda (% 45) DOP kesildikten sonra bile DOP ihtiyacı olması (yani parsel maliklerinden kesilen DOP'un yeterli olmaması) durumunda, tescil harici alanların ve Hazine mülkiyetinde bulunan parsellerin, umumi ve kamu hizmet alanları için tahsis edilmesidir. 18. maddenin 5. fıkrasında geçen *“Düzenleme ortaklık payı için maliklerden alınabilecek tutarın, üçüncü fıkrada sözü geçen umumi hizmetler için, yeniden ayrılması gereken yerlerin alanları toplamından az olması durumunda tescil harici alanlar düzenleme ortaklık payı hesabında değerlendirilir.”* ifadesi de bu izlenimi doğrulamaktadır.

Dolayısıyla Kanun'da yer alan kurala göre, Hazine parsellerinin veya tescil harici alanların DOP için tahsis edilebilmesi için öncelikle yasal oranda DOP kesilmesi gerekir. Bu şekilde bir kesinti yapılmadığı sürece, Hazine parsellerinin veya tescil harici alanların DOP için tahsis edilebilmesi mümkün değildir. DOP'un, Hazine ve belediye taşınmazları da dahil olmak üzere tüm parsel maliklerinden maksimum oranında (Kanunen % 45) alınmış olması, buna rağmen umumi hizmetler için yeniden ayrılması gereken yerlerin alanlarının karşılanamamış olması gerekir. % 45 DOP kesilebilecekken, (örneğin) % 30 oranında alınması ve geriye kalan alanların tescil harici alanlardan karşılanması mümkün değildir.

Ancak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelikte, bu kural sarıh bir şekilde yer almamıştır. Yönetmeliğe göre, Hazine parsellerinin ve tescil harici alanların DOP için tahsis edilmesi açısından

²³ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin 5. fıkrasının, 7181 sayılı Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 9. maddesiyle değişik son hali şu şekildedir: *“Düzenleme ortaklık paylarının toplamı, üçüncü fıkrada sözü geçen umumi hizmetler için, yeniden ayrılması gereken yerlerin alanları toplamından az olduğu takdirde, eksik kalan miktar, tescil harici alanlardan veya muvafakat alınmak kaydıyla; kamuya ait taşınmazlardan ya da Hazine mülkiyetindeki alanlardan karşılanır. Bu yöntemlerle karşılanamaması hâlinde belediye veya valilikçe kamulaştırma yoluyla tamamlanır.”*

tek şart “düzenleme sahasında düzenleme ortaklık payına konu alanların yüzde kırk beşten (%45) fazla olması” olarak durmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Kanun düzeyinde yapılan düzenlemenin amacının, Yönetmeliğe tam olarak yansıtıldığını söylemek oldukça zordur. Bu durumda da arazi ve arsa düzenlemesine tabi tutulan taşınmazlardan yasal oranda DOP kesilmeksizin Hazine taşınmazlarının DOP’tan karşılanması gereken alanlara tahsis edilmesi sorunları gündeme gelebilecektir.

Bu riski ortadan kaldırmak ve belediyeler ile Milli Emlak teşkilatı arasındaki sorunları en aza indirmek amacıyla, Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin, Hazine taşınmazlarının ve tescil harici alanların DOP için tahsis edilmesini düzenleyen 15. maddesinin 1. fıkrasına küçük bir ekleme yapılmalıdır. Önerimiz 15. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesinin “Ancak, düzenleme sahasında düzenleme ortaklık payına konu alanların yüzde kırk beşten (% 45) fazla olması ve düzenleme alanındaki taşınmazlardan yasal oranda düzenleme ortaklık payı kesilmesine rağmen düzenleme ortaklık payına konu alanların temin edilememesi durumunda” şeklinde değiştirilmesidir. Bu şekilde, Hazine taşınmazlarının ve tescil harici alanların, ancak “düzenleme alanındaki taşınmazlardan yasal oranda DOP kesilmesine rağmen düzenleme ortaklık payına konu alanların temin edilememesi durumunda” DOP için tahsis edilmesi ve böylelikle de belediyeler ile Milli Emlak teşkilatı arasındaki sorunların en aza indirgenmesi söz konusu olabilecektir.

Ç- Hazine Parselinin Bulunduğu Yerden Tahsis Yapılmaması, Değer Olarak Daha Düşük Alanlardan Tahsis Yapılması

Uygulamada karşılaşılan en yaygın sorunlardan bir tanesi, parsellasyon açısından mümkün olduğu halde, Hazine parsellerinin bulunduğu alandan imar parseli tahsis edilmeyip, değer olarak daha düşük alanlardan tahsis yapılmasıdır. Her ne kadar hukuki, fiili ve teknik zorunluluk hallerinde aynı yerden parsel verilmesi mümkün olmamakta ise de Hazine parsellerinde genellikle hukuki, fiili ve teknik herhangi bir zorunluluk bulunmamasına rağmen aynı yerden parsel verilmediği görülmektedir.

Oysaki 3194 sayılı Kanun’un 18. maddesine 7181 sayılı Kanunla eklenen fıkraya göre, düzenleme sonucu taşınmaz maliklerine verilecek parseller; öncelikle düzenlemeye alınan taşınmazın bulunduğu yerden, mümkün olmuyor ise en yakınındaki eşdeğer alandan verilir. Benzer bir hüküm Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde yer almıştır. Buna göre “Düzenlemeye giren parsellerin tahsisi, uygulama sonucunda mümkün olduğunca düzenleme öncesi parselin bulunduğu yerden yapılır. Düzenlemeye alınan parsellerin imar planında umumi ve kamu hizmet alanlarına denk gelmesi halinde ise, diğer parsellerin bulunduğu yerden tahsisinin yapılmasından sonra, teknik zorunluluklar da dikkate alınarak en yakın ve tahsise uygun olabilecek imar parsellerine tahsisi sağlanır.”

Hem Kanun’un 18. maddesinde 7181 sayılı Kanunla yapılan düzenleme, hem de Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında

Yönetmelikte yer verilen hükümler, aynı yerden parsel verilmesi kuralını, izaha gerek kalmayacak bir açıklıkta ortaya koymuşlardır. Bu düzenlemeler sonrasında da sorunun devam etmesi durumunda, sorunun çözümü için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanacak bir genelge katkı sağlayacaktır.

D- Hazine Parsellerinde Müstakil Parsel Verilmemesi, Hazine Parsellerinin Şahıslarla Hisselendirilmesi

3194 sayılı Kanun'un 18. maddesi belediyelere, imar uygulamasına tabi tuttukları parselleri; "müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre" dağıtma yetkisi vermektedir. Bununla birlikte belediyelerin müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre dağıtma yetkisi sınırsız bir yetki değildir.

Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde *"Taşınmaz sahibine tahsis edilen miktarın asgari imar parsel alanından küçük olması veya diğer teknik ve hukuki nedenlerle müstakil imar parseli verilememesi halinde, bu miktar mümkün mertebe tek bir imar parseline hisselenir."* ifadesi yer almaktadır. Yönetmelik, dolaylı yoldan dahi olsa, müstakil imar parseli tahsisi esasını benimsemiştir. Bu nedenle düzenleme yapılırken mümkün olduğu kadar hisseli taşınmaz oluşturmamaya ve kadastro parselinin bulunduğu yerden imar parseli vermeye dikkat edilmesi gerekmektedir.²⁴

Elbette ki imar uygulamasına alınan her parsel için müstakil bir imar parseli vermek mümkün olmayabilir. Zaten İmar Kanunu'nun 18. maddesinin 1. fıkrasında geçen "müstakil veya hisseli" ibaresi de müstakil parsel verilmesinin her durumda mümkün olmayabileceği dikkate alınarak konulmuştur. Fakat belediyelerin parselleri müstakil veya hisseli dağıtma yetkisi de keyfi bir şekilde kullanılmamalıdır.²⁵ İmar planı notlarına göre bir imar parseli oluşturabilecek boyutlarda olan kadastro parselleri için müstakil imar parseli verilmesi zorunludur.²⁶ Fakat Hazine taşınmazlarının da dahil edildiği uygulamalarda bu zorunluluğa uyulmadığı görülmektedir.

Ancak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik bu konudaki sorunları çözümlenmek bir yana daha da büyütebilecek hükümler ihtiva etmektedir. Yönetmeliğin 16. maddesine göre *"düzenlemeye tabi tutulan parsellerden, umumi ve kamu hizmet alanlarına denk gelen yerler hariç olmak üzere parselasyon planı yapımı sırasında; üzerindeki yapılar dolayısıyla düzenleme ortaklık payının tamamının ya da bir kısmının alınmadığı ve mevzuata uygun bir imar parselinin oluşturulabildiği hallerde"*

²⁴ Uzun, Bayram, Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Parseli Üretme Yöntemleri ve Sonuçlarının İrdelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon, 1992, s. 35

²⁵ Koçak Hüseyin/ Beyaz, Metin, "Arazi ve Arsa Düzenleme Esasları", Mülkiyet Dergisi, S. 48, 2003, s. 4

²⁶ Koçak / Beyaz, 6

Hazine parselleri şahıs parselleriyle hisselenirilebilir. Yönetmeliğe göre düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılamaması nedeniyle belediye/valilik mülkiyetindeki alanlar veya Hazine taşınmazlarından tahsis yapılmak suretiyle hisselenirilen parsellerdeki kamu hisseleri yapı sahibine rayiç bedel üzerinden doğrudan satılır.”

Her ne kadar bu hüküm, sadece “üzerindeki yapılar dolayısıyla DOP’un tamamının ya da bir kısmının alınmadığı” durumlarla ilgili ise de uygulamada belediyelerin bu kuralı tüm Hazine parsellerine teşmil eder şekilde uygulamaları söz konusu olabilir. Ayrıca Yönetmelikte, üzerinde yapı bulunmayan parsellere müstakil parsel tahsisi yapılması konusunda açık bir hüküm yer almadığı da dikkate alındığında, Hazine taşınmazlarını da ihtiva eder şekilde, üzerinde yapı bulunmayan parsellere müstakil parsel tahsisi yapılması konusunda açık bir düzenleme yapılmasının faydalı olacağı değerlendirilmiştir.

E- Hizmet Malları, İbadet Yerleri Gibi Parselasyon Nedeniyle Değer Artışı Olmayan Parsellerden DOP Kesintisi Yapılması

Uygulamada karşılaşılan en önemli sorunlardan bir tanesi, uygulama öncesi resmi ya da umumi hizmetler için kullanılan, uygulama sonrasında aynı amaca tahsis edilen ve dolayısıyla parselasyon nedeniyle herhangi bir değer artışı olmayan Hazine taşınmazlarından da DOP kesintisi yapılmasıdır. Oysaki DOP, düzenleme dolayısıyla taşınmazdaki değer artışının karşılığı olarak alınır. 3194 sayılı Kanunun 18. maddesinde DOP’un taşınmazda imar uygulaması sonucu oluşan değer artışının karşılığı olarak alındığı açıkça belirtilmiştir. Bu husus dikkate alındığında, imar uygulaması nedeni ile herhangi bir değer artışı yaşamayan parsellerden DOP alınmaması gerektiği sonucuna varılmaktadır. Özellikle uygulama öncesinde umumi veya resmi hizmet alanlarına tahsis edilmiş parseller açısından geçerli olan bu durum, bu taşınmazların uygulama sonrasında aynı amaç için kullanılmaları halinde bunlardan DOP alınmamasını gerektirir.²⁷ Danıştay arazi ve arsa düzenlemesi öncesinde resmi hizmet alanı olarak kullanılan ve düzenleme sonrasında da aynı amaca özgülenerek devamı sağlanan taşınmazlarda değer artışı olmayacağını, bu nedenle bu taşınmazlardan DOP alınmayacağı görüşündedir²⁸.

Eski Yönetmelikte bu yönde bir hüküm bulunmamasına rağmen Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelikte bu konu açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 16. maddesinin 4. fıkrasına göre “*Kamulaştırma yoluyla elde edilen taşınmazlar ile kamu hizmetlerine tahsis edilip imar planında da aynı kullanım amacına ayrılan kamuya ait*

²⁷ Şimşek, Suat, "Kamu Malları Teorisi Açısından Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemleri: Yargıtay ve Danıştay Kararları Işığında Bir Değerlendirme", Adalet Dergisi, S. 46, 2013, s. 48

²⁸ Şimşek, Suat / Hazar, İlhami, *Açıklamalı – İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, 2. Baskı, s. 453

taşınmazlardan düzenleme ortaklık payı alınmaz.” Bu düzenlemeye göre, parselasyon öncesinde kamu hizmetlerine tahsis edilip imar planında da aynı kullanım amacına ayrılan kamuya ait taşınmazlardan DOP alınmayacaktır.

F- Yolların DOP Hesabında Değerlendirilmemesi

Arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinde en ihtilaflı konulardan bir tanesi, düzenleme alanında kapanan yolların nasıl değerlendirileceği ve kimin adına tescil edileceğidir. Bu alanların arazi ve arsa düzenlemesi işlemlerinde ihdasen tescil edilip edilmeyeceği, edilecekse tescilin kimin adına yapılacağı konusu idarelerle vatandaşları sürekli karşı karşıya getirmektedir. Öyle ki, Meşhur tarafından yapılan bir çalışmada²⁹, kapanan yolların tescili meselesi, Konya İlinde 1989-2002 yılları arasında yapılan arazi ve arsa düzenlemelerinin idari yargı tarafından iptal edilmesinde kullanılan en önemli gerekçedir. Düzenleme alanındaki yollarla ilgili olarak en yaygın uygulama, bu alanların belediye adına ihdas edilmesi idi. Bu uygulamanın dayanağı olarak da 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesi, en yaygın olarak ileri sürülen delil niteliğinde idi.³⁰

Bu konunun arazi ve arsa düzenlemeleri konusunda önemli sorunlara neden olması, hatta bu maddenin Anayasa'ya aykırılığı hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulması, Anayasa Mahkemesinin bu maddenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve belediyelerin imar uygulamasında kapanan yolları ihdas edebileceklerine karar vermesi, bu karardan sonra dahi Danıştay'ın ısrarlı bir şekilde kapanan yolların ihdas edilemeyeceğine karar vermesi üzerine, 2020 yılında 7181 sayılı Kanunla, 18. maddede yapılan değişiklik sonucu uygulama alanında kapanan yolların imar uygulamalarında ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği, gayet açık bir şekilde hüküm altına alınmıştır. Yapılan değişiklikle “Kapanan imar ve kadastro yollarının öncelikle düzenleme ortaklık payına ayrılan toplam alandan düşülmesi esastır.” hükmü getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerin, kapanan yolların ihdası konusundaki uygulama sıkıntılarının büyük ölçüde çözümlendiği kanaatindeyiz.

G- İmar Kanunu'nun 11. Maddesi Kapsamında Hazine Tarafından Terk Edilen Yolların Hazine Adına İhdas Edilmemesi

İmar uygulaması esnasında kapanan yolların, imar uygulamasında ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği yukarıda izah etmiştik. Genel olarak kapanan imar ve kadastro yollarının imar uygulaması esnasında

²⁹ Meşhur, Çağlar, "İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamaları: Konya Kenti Örneği", Planlama Dergisi, S. 4, 2002, s. 59

³⁰ Özdemir, 2013, s. 249

DOP hesabında değerlendirilmesi gerekmektedir. Burada bir başka soruna değinmek istiyoruz.

İmar Kanunu'nun 11. maddesine veya 3030 sayılı (mülga) Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 7. maddesine göre; imar planlarında; meydan, yol, park, yeşil saha, otopark, toplu taşıma istasyonu ve terminal gibi umumi hizmetlere ayrılmış yerlere rastlayan Hazine ve özel idareye ait arazi ve arsalar belediye veya valiliğin teklifi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye; belediye ve mücavir alan hudutları dışında özel idareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Bu şekilde terk edilen alanların, sonradan parselasyona tabi tutulması konusunda bu alanlarla ilgili olarak nasıl işlem tesis edileceği konusunda yakın zamana kadar herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı. Ancak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 14. maddesine göre, imar planı bulunan ve arazi ve arsa düzenlemesi yapılacak alanlarda; kadastro yollarının imar adasına denk gelen kısımları, alan kazanmak amacıyla, parselasyon planı yapılmadan önce 2644 sayılı Tapu Kanununun 21. maddesi uyarınca ihdas edilemez ya da parselasyon planı ile belediye/köy tüzel kişiliği/Hazine adına ihdas edilerek parselasyon planına alınmaz.

Ancak bu hükmün, Hazine tarafından terk edilen parsellere özgü bir hüküm değil, genel olarak kapanan yollara ilişkin bir hüküm olduğu görülmektedir. Zira buradaki asıl amaç belediyeler adına yoldan ihdas ile parsel kazanılmasını engellemektir. Dolayısıyla mevcut durumda da Yönetmelikte, Hazine tarafından, İmar Kanunu'nun 11. maddesine göre terk edilen parsellerin durumuyla ilgili bir düzenleme yer almadığını söylemek mümkündür.

Oysaki bu konuda özel bir düzenlemenin mevcut olmayışı Hazine aleyhine bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu konudaki sıkıntıları, Hazine parselinden yapılan terk miktarına göre aşağıdaki şekilde açıklayabiliriz:

a) Hazine parselinden yapılan terk miktarı, sonradan yapılan parselasyon işleminde çıkan DOP oranından az ise fazla bir sıkıntı söz konusu değildir. Terk miktarının DOP miktarına tamamlayan kadar ilave DOP alınabilir.

b) Hazine tarafından yapılan terk miktarı DOP oranından fazla ise daha önce yapılan terk nedeniyle, ilave DOP alınmamaktadır; ancak DOP miktarı ile terk miktarı arasındaki fark tekrar Hazine'ye iade edilmediği için Hazine'nin bu kadar kaybı söz konusudur.

c) Keza, Hazine parselinin tamamı, 11. maddeye göre terk edilmiş ise parselin DOP dışında kalan kısımları Hazine adına ihdas edilmediği için yine Hazine'nin bu kadar kaybı olmaktadır.

Hâlbuki kanun koyucu, 11. maddede yer alan bu hükümle, henüz parselasyon yapılmamış alanlarda umumi hizmet alanlarının elde edilmesinde, belediye ve valiliklerin kamulaştırma külfetini azaltmayı,

bu şekilde de imar planlarının uygulamasını kolaylaştırmayı amaçlamıştır.³¹ Bu alanların parselasyon yapıldıktan sonra da DOP'tan fazla olan kısımlarının Hazine'ye iade edilmemesi, Hazine'nin zararına ve parselasyon alanındaki diğer parsel maliklerinin lehine bir uygulama olmaktadır. Kanun koyucunun 11. madde ile diğer parsel maliklerinin lehine bir uygulama amaçlamadığı aşikârdır.³²

Bu nedenle, Hazine tarafından terk edilen parsellerin bulunduğu alanların düzenlemeye tabi tutulması durumunda, terk edilen bu kısımların nasıl bir işleme tabi tutulması gerektiği konusunda Yönetmeliğe açık bir hüküm konulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

H- Tescil Harici Alanların DOP Hesabında Kullanılması veya Belediye Adına İhdas Edilmesi

Bir diğer sorun, düzenleme alanındaki tescil harici alanların, Hazine adına ihdas edilmemesidir. Medeni Kanun'un 715. maddesi anlamında tescil harici arazi, üzerinde düzenli bir tarımsal faaliyet yapılmayan, bir tarımsal yararlanma sağlanamayan arazidir. Bu yerler, kural olarak özel mülkiyete konu olabilecek durumda olmakla beraber henüz hiç kimsenin mülkiyetinde olmayan sahipsiz yerlerdir. Tarıma elverişli olmayan tescil harici alanların, arazi ve arsa düzenlemesine tabi tutulması konusunda yaşanan en önemli sıkıntı, bu alanların kimin adına tescil edileceğidir. Bu konuda uygulama birliği bulunmamaktadır. Bazı belediyeler, tescil harici alanları imar uygulamalarında kendi adlarına tescil ettirmektedirler.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan bu alanların, kuru mülkiyeti Hazine'ye aittir. Bu taşınmazların uygulama esnasında Kadastro Kanununun 18. maddesi gereğince Hazine adına tescil edilmesi³³ ve Hazine taşınmazı olarak uygulamaya tabi tutulması gerekir. Kadastro Kanununun 18. maddesine göre ekonomik yarar sağlaması muhtemel devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Hazine adına tescil edilmesi gerekir. İmar uygulamalarında da (imar planında yol, park, yeşil alan gibi alanlara rastlayanlarda dâhil ve DOP hesabında değerlendirilen kısmı hariç olmak üzere) tüm tescil harici alanların Hazine adına tescil edilmesi gerektiği açıktır.

Zaten Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliği 34. maddesine göre düzenlemeye giren tescil harici arazilerin tescili, parselasyon planı ile birlikte aynı anda yapılabilir. İmar planı onayı sürecinde ilgili kurumlardan uygun görüş alınması halinde, kurumlardan tekrar görüş alınmaksızın, parselasyon planıyla birlikte bu arazilerin tescili de Hazine adına gerçekleştirilir. Parselasyon planı ile

³¹ Yakar, s.14

³² Yakar, s.14

³³ Yakar, s. 15

birlikte tescil harici alanların Hazine adına tescil edilmesi durumunda, parselasyon planının onaylanarak askı işlemlerine başlandığına dair Milli Emlak Genel Müdürlüğüne bilgi verilir.

I- Parselasyonun İptaline İlişkin Yargı Kararının Net Olmaması (Parsel Bazında İptal Mi, Uygulamanın Tamamının İptali Mi?)

Arazi ve arsa düzenlemesinin kısmen mi, tamamen mi iptal edildiği sorunu aslında sadece Hazine taşınmazları ile ilgili bir konu değildir, parselasyona dahil edilen tüm parselleri ilgilendirir. Bununla birlikte (genellikle) parselasyon alanındaki taşınmazların büyük bir kısmının Hazine taşınmazları olması, bu konunun Hazine'yi yakından ilgilendirmesi sonucunu doğurmaktadır.

Arsa düzenlemelerinin temelini belediye ve il encümeni kararları oluşturmaktadır.³⁴ Uygulamada parselasyon işlemleri belediyeler (imar müdürlükleri) tarafından hazırlandıktan sonra belediye encümeninin onayıyla yürürlüğe girmektedir. Parsel malikleri ise kendi parselleri ile ilgili olarak, parselasyonun onayına dair encümen kararının iptali istemi ile dava açmaktadırlar. Açılan dava neticesinde idari yargı, encümen kararının iptaline veya iptal isteminin reddine karar vermektedir.

Sorun, encümen kararı hakkında idari yargı verilen iptal kararının sadece iptal davası açılan parsel yönünden mi, yoksa uygulama alanındaki tüm parseller yönünden mi sonuç doğuracağı konusunda bir açıklık (daha doğrusu bir mevzuat hükmünün) bulunmamasıdır. Bu konu içtihat ile çözülmeye çalışılmaktadır. Danıştay 6. Dairesinin 20.03.1997 tarihli ve E:1996/1577, K:1997/1528 sayılı kararında parselasyon işleminin "dava açılan parsel sınırlı olmak üzere" iptal edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Buna karşılık bazı iptal kararları tüm parselleri ilgilendirir.³⁵ Arazi ve arsa düzenlemesindeki hukuki sakatlık, uygulamanın tamamını etkiler nitelikte ise, idari yargı kararı, dava açılın ya da açılmasın tüm parsel maliklerini etkiler; bu durumda encümen kararının tüm parseller yönünden iptal edilmesi gerekir.³⁶ Örneğin DOP oranı yanlış belirlenmiş ise tüm parseller bundan etkileneyeceği için parselasyona ilişkin encümen kararının tüm parseller yönünden iptal edilmesi gerekir. Ancak şunu da vurgulamadan geçmeyelim, bir parsel hakkında verilen iptal kararının dahi tüm parselleri etkilemediğini söylemek olanaksızdır.³⁷

³⁴ Köktürk / Köktürk, s. 265

³⁵ Koçak, Hüseyin / Beyaz, Metin, "Parselasyon İşleminin İptali ve Geri Dönüşüm Cetveli, Mülkiyet Dergisi", S. 55, 2005, s. 3.

³⁶ Köktürk, E., "Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi (18. Maddenin İdari Yargıda İptali ve Ortaya Çıkan Sorunlar)", *Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi Semineri*, HKMO Yayınları, İstanbul, 2007s. 234

³⁷ Köktürk, Erdal, "Arsa Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", Mülkiyet Dergisi, S. 53. 2004, ss. 30-38

Ancak buradaki sorun, bu konuyu düzenleyen bir mevzuatın olmamasıdır. Yani parselasyona karşı açılan davalarda encümen kararının ne şekilde iptal edileceği konusunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bir iptal kararının hangi parselleri etkilediği hususu ise tamamen yargı kararını uygulamakla görevli idarenin inisiyatifine kalmaktadır.

2020 yılında çıkarılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin 37. maddesi parselasyon işlemlerinin yargı kararıyla iptal edilmesi durumunda yapılması gereken işlemleri açıklamıştır. Ancak yapılan bu düzenleme de asıl sorunu çözmekten uzaktır. Çünkü buradaki asıl sorunun, parselasyon işlemine parsel bazında açılan davalarda dahi, parselasyon işlemine onaylanan encümen kararına dava açılması, mahkemelerin de encümen kararının iptaline veya iptal talebinin reddine karar vermesidir. Mahkeme, tek bir parsel için açılan davalarda dahi encümen kararının iptaline karar vermektedir. Bu iptal kararının, sadece dava açılan parseller yönünden mi yoksa tüm parseller yönünden mi sonuç doğuracağı konusu hala çözümlenmiş değildir.

Bu nedenle, İmar Kanunu'nun 18. maddesine, parselasyona ilişkin encümen kararının iptaline ne şekilde karar verileceği, hangi durumda kısmen, hangi durumda tamamen iptal kararı verileceği konusunda bir hükmün konulmasının faydalı olacağı değerlendirilmiştir.

SONUÇ

Tapu sicilinde Hazine adına tescilli taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri kapsayan Hazine taşınmazlarının imar planı kapsamına alınması ve sonrasında imar uygulamasına tabi tutulması esnasında ortaya çıkan sorunlar, Hazine taşınmazlarını yönetmekle görevli Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile belediyeleri karşı karşıya getirmektedir. Bu konuda yapmış olduğumuz anket çalışmasında katılımcıların büyük bir kısmı (% 86,87'si), imar planları ve imar uygulamalarında Hazine taşınmazları yönünden sıkıntılar yaşadıklarını bildirmişlerdir.

Bu sıkıntıların bir kısmı mevzuatın yeterince açık olarak düzenlenmemesinden, bir kısmı ise uygulayıcı idarelerin imar uygulaması yaparken mevzuat hükümlerine yeterince riayet etmemesinden kaynaklanmaktadır.

Bu konuda karşılaşılan en önemli sorun olan Hazine taşınmazlarında, Milli Emlak teşkilatının bilgisi olmadan, İmar Kanunu'nun 15. ve 16. maddelerine göre re'sen terk yapılması konusunu çözüme kavuşturmak amacıyla, bu konuyla ilgili mevzuata, Hazine taşınmazlarında yapılacak ifraz/tevhit işlemlerinin aynı zamanda terk işlemi de ihtiva etmesi durumunda, İmar Kanunu'nun 11. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin alınması gerektiğine dair bir hüküm konulması faydalı olacaktır.

İmar Kanunu'nun 11. maddesine göre terk edilen yerlerin amaç dışı kullanım ve plan değişikliği durumunda eski malike iade

edilmemesi de önemli bir sorun olarak belirtilmiştir. Bu sorunu çözmek için uygulanabilecek en uygun yöntem, bu alanların ifrazdan sonra Hazine adına tescil edilmesi ve bu tescilden sonra Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından ilgili belediyeye veya il özel idaresine tahsis edilmesidir. Yani, bu taşınmazların tapudan terkin edilmesi uygulamasından vazgeçilerek tahsis uygulamasına dönülmelidir.

Bir diğer sorun olarak, tüm taşınmaz maliklerinden yasal oranda DOP kesilmeden, Hazine taşınmazlarının DOP'tan karşılanması gereken alanlara tahsisi konusunda, İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan değişiklikler ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi Hakkında Yönetmelikle getirilen yenilikler, önemli adımlardır. Bununla birlikte Hazine taşınmazlarının ve tescil harici alanların, ancak "düzenleme alanındaki taşınmazlardan yasal oranda DOP kesilmesine rağmen düzenleme ortaklık payına konu alanların temin edilememesi durumunda" DOP için tahsis edilmesi ve böylelikle de belediyeler ile Milli Emlak teşkilatı arasındaki sorunların en aza indirgenmesi temin etmek ve konuyu açıklığa kavuşturmak amacıyla Yönetmeliğin 15. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesinin "*Ancak, düzenleme sahasında düzenleme ortaklık payına konu alanların yüzde kırk beşten (%45) fazla olması ve düzenleme alanındaki taşınmazlardan yasal oranda düzenleme ortaklık payı kesilmesine rağmen düzenleme ortaklık payına konu alanların temin edilememesi durumunda*" şeklinde değiştirilmesi faydalı olacaktır.

İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan değişiklikler ve Arazi ve Arsa Düzenlemesi Hakkında Yönetmelikle, imar planı gereğince kapanan yolların akıbeti konusu kesin bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bununla birlikte Hazine tarafından terk edilen parsellerin bulunduğu alanların düzenlemeye tabi tutulması durumunda, terk edilen kısmın DOP oranından fazla olması veya parselin tamamının terk edilmiş olması durumunda, bu kısımların nasıl bir işleme tabi tutulması gerektiği konusunda Yönetmeliğe açık bir hüküm konulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Hazine taşınmazının bulunduğu yerden parsel verilmemesi, kamu hizmetine tahsisli parsellerden DOP kesilmesi ve Hazine taşınmazına karşılık müstakil imar parseli verilmemesi de Hazine taşınmazlarıyla ilgili olarak karşılaşılan önemli sorunlardandır. Bu konuda son dönemde yapılan mevzuat çalışmaları önemli ilerleme kaydetmiştir. Bununla birlikte konunun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yayımlanacak bir genelge ile bir kez daha vurgulanması faydalı olacaktır.

Düzenleme alanındaki tescil harici alanların durumu, İmar Kanunu'nun 18. maddesinde yapılan değişiklikler ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelikle açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenlemeler, belediyeler ile Hazine arasındaki ihtilafların azalmasına katkı sağlayacaktır.

Parselasyona ilişkin encümen kararının idari yargı tarafından kısmen mi tamamen mi iptal edileceği konusu, sadece Hazine parsellerini ilgilendiren bir konu değildir. Bununla birlikte yargı

kararlarının ne şekilde uygulanacağı konusundaki belirsizlik Hazine taşınmazlarını da etkilemektedir. Her ne kadar Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik ile parselasyon işlemlerinin yargı kararıyla iptal edilmesi durumunda yapılması gereken işlemler açıklanmış ise de bu düzenleme konuyu çözmekten uzaktır. Kanun düzeyinde yapılacak bir düzenleme ile parselasyona ilişkin encümen kararının idari yargı tarafından kısmen mi tamamen mi iptal edileceği hususunun açıklığa kavuşturulması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Artukmaç, Sadık, *Türk İmar Hukuku*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1969
- Canbazoğlu, Kenan ve Ayaydın, Dilhun, "İmar Planlarının Yargısal Denetimi-1", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 93, 2011, ss. 239-284
- Meşhur, Çağlar, "İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamaları: Konya Kenti Örneği", *Planlama Dergisi*, S. 4, 2002
- Çoruhlu, Y. Emre / Demir, "Osman, Vakıf Taşınmazlarda Arsa ve Arazi Düzenlemesi Sürecinin İncelenmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 71, S. 2013/3, ss.57-83
- Ersoy, Melih, "İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi" İçinde: *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, Der. Ersoy, Melih / Keskinok, H. Çağatay, Ankara, 2000.
- Gürler, Mehmet, "İmar Planı Uygulama Yöntemleri", *Mülkiyet Dergisi*, S. 16, 1995
- Koçak, Hüseyin / Beyaz, Metin, "Arazi ve Arsa Düzenleme Esasları", *Mülkiyet Dergisi*, S. 48, 2003, ss. 2-10
- Koçak, Hüseyin / Beyaz, Metin, "Parselasyon İşleminin İptali ve Geri Dönüşüm Cetveli", *Mülkiyet Dergisi*, S. 55, 2005, ss. 2-4
- Köktürk, Erdal, "Arsa Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", *Mülkiyet Dergisi*, S. 53. 2004, ss. 30-38
- Köktürk, Erdal, "Arsa Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi", *Mülkiyet Dergisi*, S. 52, 2004, ss. 26-36.
- Köktürk Erol / Erdal Köktürk, "Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S. 70, 2007, ss. 260-283
- Turan, K. Baykal, *Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Tescil Harici Alanların Hukuki Durumları ve Bu Alanların İmar Uygulamalarındaki Yeri*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetim Ana Bilim Dalı, Ankara, 2013
- Özdemir, Selman, "Tapu Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar", *Türk İdare Dergisi*, S. 477, 2013, ss. 239-268
- Özdemir, Selman, "İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar", *Türk İdare Dergisi*, S. 479, 2013, ss. 171-211
- Sancakdar, Oğuz, *Belediyenin İmar Planı Yapması, Değiştirmesi ve İptal Davası*, Yetkin Yayıncılık, Ankara, 1996.
- Şimşek, Suat, *İmar Hukuku*, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara, 2010
- Şimşek, Suat, "Kamu Malları Teorisi Açısından Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemleri: Yargıtay ve Danıştay Kararları Işığında Bir Değerlendirme", *Adalet Dergisi*, S. 46, 2013

Şimşek, Suat ve Hazar, İlhami, *Açıklamalı – İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, 2. Baskı.

Uzun, Bayram, *Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Parseli Üretim Yöntemleri ve Sonuçlarının İrdelenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon, 1992.

Yakar, Aytuğ, "İmar Uygulamalarında Tescil Harici Alanların Durumu", *Mülkiyet Dergisi*, S. 40, 2001, ss. 11-17

Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul*, Doçentlik Tezi, İstanbul, 1974

Yomralıoğlu, Tahsin / Uzun, Bayram, "Land Readjustment Implementations in Turkey", Çevrimiçi: https://www.researchgate.net/publication/242211397_Land_readjustment_implementations_in_Turkey, Erişim Tarihi: 14.05.2020.