

İMAR PLANLARINDA HİYERARŞİ

Büşra AKDEMİR*

ORCID: 0000-0002-6426-6428

Özet

İdareler, giderek karmaşıklaşan şehir yapılaşmalarında düzenli ve sağlıklı kentleşmeyi sağlayabilmek adına bazı düzenleyici işlemler yapmak durumundadır. İşte bu noktada idareler, sağlıklı kentleşmeyi sağlamak adına hem diğer idareleri hem de ilgilileri bağlayıcı planlar yapmaktadır. Bu planlara imar planları adı verilmektedir.

İmar hukukunda önemli yere sahip olan imar planları, kentleşmenin geleceğine dair sosyal, ekonomik, fiziki ve hukuki sorunların göz önüne alınarak çözümüne yönelik olarak ülke ve bölgelerin kalkınması adına sosyo-ekonomik amaçlar içermekle birlikte özel amaçlar da taşıyabilmektedir.

İdarede ast-üst ilişkisinin tanımlanması amacıyla oluşan hiyerarşik ilişki, imar planlarının kendi içinde de mevcut olup bu hiyerarşi imar planlarını birbirine göre kademelemektedir. Bu hiyerarşik ilişki aynı zamanda “planların kademeli birlikteliği” ilkesi olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda alt ölçekli plan, üst ölçekli plana uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Şayet üst ölçekli planın varlığı halinde alt ölçekli plan ona uygun düzenlenmez ise mevzuata aykırılık teşkil edecek ve uyumsuzluk konusu haline gelecektir.

İmar planlarının, ülkede ve bölgelerde koordinasyonun sağlanması adına belirli bir hiyerarşide yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde uyumsuz imar planlarının, mahkemeler tarafından iptali söz konusu olacaktır.

Anahtar Kelimeler:

İmar planı, plan hiyerarşisi, kademeleme, planların kademeli birlikteliği, ast-üst ilişkisi.

GİRİŞ

Bu çalışmada imar hukukunda hiyerarşi kavramına zemin hazırlamak adına imar planı kavramı ve hiyerarşi kavramı tanımlanacak, Türk İmar Mevzuatı'nda gündeme gelmiş plan türleri

-
- Avukat, Konya Barosu.

kategorize edilecek ve bu türler tanıtılacaktır. Sonrasında çalışmanın esas konusu olan imar planlarında hiyerarşi ile planların birbiriyle olan ilişkilerinden bahsedilecek ve gerek sosyo-ekonomik plan türlerinin birbiriyle olan ilişkisi gerek mekansal planların kendi içindeki ilişkisi gerekse her iki kategorideki planların hiyerarşik ilişkisi irdelenecektir.

Teorik açıklamalar yapıldıktan sonra çalışmanın son kısmında imar planlarının hiyerarşik ilişkisinin, uygulamada nasıl tezahür ettiği ve planların kademeli birlikteliği ilkesinin ne denli önemli olduğu ve bu hususun mahkemeler nezdinde ne şekilde değerlendirildiğini görebilmek adına ilgili Danıştay kararları incelenecektir.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE ve İMAR PLANI TÜRLERİ

A. İmar Planı Kavramı

Planlama kavramı, hedeflenen amaca ulaşabilmek adına bir takım hazırlıkların yapılması, seçimlerin oluşması ve neticesinde bir karara ulaşma sürecine; imar planı kavramı ise imar uygulamasının yapılacağı yere ilişkin ayrıntılı bilgileri içeren plan ya da detaylı haritalara denilmektedir.

Mevzuat çerçevesinde 14/06/2014 tarih, 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği ile ilga edilen Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 3/11. maddesinde "Belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini artırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan

belgedir." şeklinde imar planının tanımı yapılmıştır¹. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin tanımlar kısmında ise ayrıca genel bir "imar planı" tanımı yapılmamış, imar planı türlerinin tanımlarına yer verilmiştir.

İmar planları; amaçları, kullanım alanları, üst-alt ölçek ilişkilerine göre çeşitli türlere ayrılmaktadır. İmar planlarının türlerinden çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı şekilde bahsedilecektir.

B. Plan Hiyerarşisi Kavramı

Plan hiyerarşisi kavramını anlamak için öncelikle hiyerarşi kavramını incelemek gerekmektedir. Hiyerarşi, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde "aşama sırası" olarak tanımlanan², esasen hukuk literatüründe bir astlık-üstlük ilişkisini ifade eden kavramdır. İdare hukukunda hiyerarşi kavramı ise idarenin bütünlüğü ilkesine hizmet eden, tüzel kişiler içerisinde farklı kademelerde yer alan görevlileri birbirine astlık-üstlük çerçevesinde birbirine bağlayan bir araçtır³.

İmar hukukunda plan hiyerarşisi, idare hukuku manasında hiyerarşi kavramından farklı olarak imar planları arasındaki yani alt ölçekli planlar ile üst ölçekli planlar arasındaki kademelemeyi ifade etmektedir. İmar planlarında hiyerarşi kurulmasının temel amacı, ülke çapında imar planlamasındaki bütünlüğün sağlanabilmesidir. Bu bütünlüğün sağlanmasındaki etken, tabandaki alt ölçekli imar planlarının bu planları yönlendiren üst ölçekli planlara uygunluk arz edecek biçimde yapılanmasıdır⁴.

¹ **Çolak**, Nusret İlker, İmar Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010, s. 108.

² <https://sozluk.gov.tr>, (e.t: 23.05.2021).

³ **Orta**, Elif, "İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 98.

⁴ **Güran**, Sait, "İşbirliği Mi Karşıtlık Mı", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y. 12, S. 1-3, 2011, s. 273.

Danıştay da imar planları arasında hiyerarşik bir ilişki olması nedeniyle alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygun olması gerektiğini belirtmektedir⁵.

Plan hiyerarşisine göre üst ölçekli planlardaki kararlar, alt ölçekli planlar ile ayrıntıya kavuşmakta ve alt ölçekli planlar uygulamaya yönelik kılavuz niteliği görmektedir. Bu nedenle üst ölçekli plandan alt ölçekli plana geçildikçe planlar somut özellik kazanmakta ve her bir plan bir alt kademede ki plana göre daha soyut özellik taşımaktadır⁶.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesi mekânsal planlama kademelerinden bahsetmekte ve planların kapsadıkları alan ile amaçları açısından bir belirleme yapmaktadır. Söz konusu hüküm gereği mekânsal planlar "çevre düzeni planları" ve "imar planları" olarak kademelenmekte ve bu planların mekânsal strateji planına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Mekansal strateji planının da bölge ve ülke(kalkınma) planlarına uygun olması gerektiği vurgulanmaktadır. İmar planları ise "nazım imar planı" ile "uygulama imar planı" olarak hazırlanmakta ve bu planların kademelenmedeki üst planlara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte metropoliten imar planının bu kademelenmede yer almamasına karşın İmar Kanunu'nun 9. maddesinde bahsi geçmektedir.

C. Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri

1. Sosyo-Ekonomik Planlar

a) Ülke (Kalkınma) Planları

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde tanımlar arasında ülke planı kavramına yer verilmemiştir. Ancak Kanun'un 6. maddesinde ülke planından bahsedilmiştir. İmar Kanunu'nda bir tanımı olmamasına

⁵ Danıştay 1. Dairesi'nin T. 05.07.2007, E. 2006/765, K. 2007/79 sayılı kararı, www.sinerjimevzuat.com.tr, (e.t: 24.05.2021).

⁶ **Kalabalık**, Halil, İmar Hukuku, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, C.1, İstanbul, 2012, s. 227.

karşın ülke planı, ilga edilen Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 13. maddesinin atfıyla İller Bankası Genel Müdürlüğünce hazırlanan sözleşme ve teknik şartları düzenleyen şartnamenin 1. maddesinin 2. fıkrasında "...ülke bütününde, sosyal ve ekonomik plan kararlarının mekana yansımını, mekandaki oluşumların kalkınma planına aktarılmasını, ülke ölçeğindeki yatırımların dengeli dağılımını, kentleşme ve nüfus dağılımını sağlayan, bölge, çevre düzeni nazım imar planı ve uygulama imar planları gibi daha alt kademe planları yönlendiren üst düzeyde planlardır." şeklinde tanımlanmaktadır⁷. Bu nedenle ülke planının, bölge planı, çevre düzeni planı ve imar planlarının üstünde yer aldığı anlaşılmaktadır⁸.

Yine, Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde yer alan "Mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınır." düzenlemesinden ülke(kalkınma) planının, mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planlarının üzerinde yer aldığı anlaşılmaktadır.

Doktrinde ülke planının kalkınma planı olduğunu savunan görüşler⁹ olduğu gibi kalkınma planı ile ülke planının iki farklı tür olarak plan hiyerarşisinde yeri olduğunu savunan görüş¹⁰ de mevcuttur. Ancak doktrindeki büyük çoğunluğa göre ülke planları, kalkınma planı olarak nitelendirildiğinden çalışmada ülke planından kalkınma planı olarak bahsedilecektir.

⁷ **Yılmazabdurrahmanoğlu**, Elif, "İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planlama Sistemindeki Yetki Karmaşaları, Başakşehir İlçesi Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul, 2012, s. 5.

⁸ <http://www.hurremguner.av.tr/pdf/5.pdf>, (e.t: 05.11.2020).

⁹ **Sancakdar**, Oğuz, Belediyenin İmar Planını Yapması – Değiştirmesi ve İptal Davası, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 64.

¹⁰ **Orta**, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, 1. Baskı, İstanbul, 2006, s. 39 ; **Erkün**, Safa, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri, Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul, 1999, s.22.

Türkiye 1930'lu yıllarda iktisadi planlamalar geliştirmiş, 1938 yılında dört yıllık plan hazırlanmış ancak bu plan İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır. Türkiye açısından planlama girişimleri 1930'lu yıllarda başlamış ise de kalkınma planları, 1961 Anayasası'nda yer almasıyla ülkemizde ilk olarak 1963 yılında uygulanmaya başlanmıştır¹¹. Kalkınma planları, ileriye dönük planlar olup kalkınma planları ile yatırımlar, harcamalar, ülkenin talep durumu ve tasarruf eğilimleri gibi durumlar göz önüne alınarak ülkenin hedeflenen büyümeye ulaşabilmesi amaçlanır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi adına bu hedefleri mekana yansıtacak olan bölge planlarının önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür.

10/07/2018 yayım tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 217/1-m hükmü uyarınca kalkınma planlarının, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından Cumhurbaşkanı'nın belirlediği temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile müştereken hazırlanacağı öngörülmüştür.

b) Bölge Planı

Kalkınma planları ile alınan kararların gerçekleştirilmesi adına uygulamaya ışık tutacak olan planlar bölge planlarıdır. Bölge planları yürürlükteki İmar Kanunu'nun tanımlar kısmında açıkça tanımlanmamakla beraber bölge planlarının İmar Kanunu'nun 8. maddesinin (a) bendinde "sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak" planlar olduğu öngörülmüştür. Çevre düzeni planlarının gündeme geldiği sıralarda daha üst ölçekli bir plan olmaması nedeniyle bu eksikliği kapatmak adına bölge planlarının gündeme geldiği ve günümüzde

¹¹ **Örnek**, İbrahim/**Baylan**, Mustafa, "Kalkınma Planları Sürecinde Sosyal Güvenlikte Gelişmeler", Gaziantep Üniversitesi İslahiye İdari İktisadi Bilimler Fakültesi Uluslararası E-Dergi, S.1, C.1, 2014, sa. 26-56.

uygulamada stratejiden yoksun olduğu, mekânsal strateji planlarının gündeme gelmesi ile de etkinliğinin kalktığı belirtilmektedir¹².

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi gereğince bölge planlarının Devlet Planlama Teşkilatı'nca yapılacağı belirlenmiştir. Ancak Devlet Planlama Teşkilatı'nın 641 sayılı KHK ile kaldırılması ve 10/07/2018 yayım tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 394/1-b hükmü gereğince bölge planlarını hazırlama görevinin Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'ne verildiği görülmektedir.

Ülkemizde ilk bölge planı uygulaması Doğu Marmara Bölgesi Planı'dır. Bu proje gibi merkezi hükümet düzeyindeki birimler tarafından hazırlanan projeler, açık yasal düzenleme bulunmaması nedeniyle -Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) hariç- uygulamaya geçirilememektedir¹³. Mevzuatımızdaki bu eksikliğe rağmen son yıllarda 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Doğu Karadeniz Bölgesi'nde, Doğu Anadolu Bölgesi'nde ve Konya Ovası'nda kalkınma için önemli bölge projeleri hazırlanmıştır.

¹² **Kalabalık**, Halil, İmar Hukuku Dersleri, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 72 ; **Köroğlu**, Tunga, "KHK'ler Sonrasında Bölge Planlamanın Geleceği Karmaşa mı, İşbirliği mi?", https://www.researchgate.net/publication/271845355_KHK'ler_Sonrasinda_Bolge_Planlamanin_Gelecegi_Karmasa_mi_Isbirligi_mi, (e.t: 30.05.2021).

¹³ **Ersoy**, Melih, "İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu", Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, s. 217. https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf, (e.t: 11.11.2020).

2. Mekansal Planlar

a) Üst Düzey Mekansal Planlar

1) Mekansal Strateji Planı

29/11/2018 tarihli, 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte İmar Kanunu'na giren mekansal strateji planı, ODTÜ tarafından geliştirilen taslak¹⁴ ile gündeme gelmiştir.

Mekansal Strateji Planı, 2018 tarihli 7153 sayılı Kanun değişikliği ile birlikte İmar Kanunu'na eklenmiştir. İmar Kanunu'nun 5. maddesinde "Mekansal Strateji Planı; ekonomik, sosyal politikalar ve çevre politikaları ile stratejilerini mekânla ilişkilendirerek fiziki gelişmeyi ve sektörel kararları yönlendiren, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde hazırlanan, raporu ile bütün olan plandır." şeklinde tanımlanmıştır.

İmar Kanunu'nun kademelemeye ilişkin 6. maddesi ise "Mekansal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır. Mekânsal strateji planlarında; kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınır." şeklinde düzenlenmiştir. Kanun hükmüne göre mekansal strateji planlarının, kalkınma ve bölge planlarına uygun olarak hazırlanması gereken üst düzey mekansal planlardan olduğu anlaşılmalı birlikte planlar hiyerarşisindeki yeri ve plan türleri arasındaki yeri hakkında tam bir belirleme yoktur.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğine göre mekânsal strateji planı: "Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini

¹⁴ **Ersoy**, Melih, "Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağı'nın Düşündürdükleri", ODTÜ, Ankara, 2002, s. 2, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Kentlesme-ve-Imarla-Ilgili-Uc-Yasa-Taslaginin-Dusundurduklari.pdf>, (e.t: 06.12.2020).

mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı” ifade etmektedir. Bu ifadeden çıkarımla mekânsal strateji planlarını, “bölgesel düzeyde mekânsal gelişme planları” olarak nitelendiren görüş mevcuttur¹⁵.

2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesi'nin 97/d hükmü gereğince mekansal strateji planları, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve denetlenmektedir. Mekansal strateji planları, ülke mekânsal strateji planları ve bölge mekânsal strateji planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Ülke mekansal strateji planı, ülke bütünü ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgeleri kapsayacak biçimde ülke düzeyinde hazırlanmakta, bölge mekansal strateji planları; metropoliten bölgeler, gelişme odakları, yeni kentler, gelişme koridorları, üretim, arz ve tüketim akımları ve ilişkileri, kentsel ve bölgesel ağlar, yerleşmelerin yoğunluğu, ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşikler gibi bazı etkenler dikkate alınarak Bakanlık tarafından belirlenen havza ya da bölgeleri kapsayacak şekilde bölge düzeyinde hazırlanmaktadır. Kentsel ölçekte en genel ve en soyut bilgileri içeren¹⁶, Türkiye genelinde ve bölgelerinde 1/250.000 - 1/500.000 veya daha büyük ölçekli haritalar üzerinde yapılmaktadır.

¹⁵ Kalabalık, 2019, s. 83.

¹⁶ Ersoy/Keskinok, s. 1.

2) Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı 3194 sayılı İmar Kanunu'nda ülke ve bölge planlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanma kararlarını belirleyen planlar olarak tanımlanmıştır¹⁷. 2018 tarihli 7153 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile İmar Kanunu'nun 5. maddesinde "Çevre düzeni planı; varsa mekansal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlerle ilişkin alt ölçek planlarını yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plandır." şeklinde çevre düzeni planının tanımına yer verilmiştir. Bunun yanında Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde "Çevre düzeni planı: Varsa mekansal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma -kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı" ifade ettiği belirtilmiştir.

Çevre düzeni planı, bölge planlarıyla bağlantılı olarak çoğunlukla büyükşehirler ve çevresiyle birlikte değerlendirilmesi gereken planlama kararlarıdır. Düzenlemeden de anlaşılacağı üzere çevre düzeni planı, fiziksel düzenleme yönü ağırlıklı olan ve arazi kullanım kararlarının dağılımına yönelik, kalkınma planları, bölge

¹⁷ **Tekel**, Ayşe, "İmar Mevzuatının Tanımladığı Plan Kademeleri, Yetkili Kurumlar, Yetki Uyuşmazlıkları ve Nedenleri Üzerine", Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, s. 101. <http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/11628.pdf>, (e.t: 06.12.2020).

planları ve mekânsal strateji planları esas alınarak yapılan ve 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekler arasında hazırlanan planlardır¹⁸.

Çevre düzeni planları hazırlanırken dikkate alınacak hususlar ise Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Plan İlke ve Esasları" başlıklı 19. maddesinde belirtilmiştir. Bu hususta çevre düzeni planlarının esaslarına uyulması, tanımına uygun düzenlenmesi, nasıl hazırlanacağı ve parsel bazında açılan davalarda nasıl bir değerlendirme yapılacağı konusunda Danıştay'ın güncel ve açıklayıcı bir kararı mevcuttur¹⁹.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9/b maddesi ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan illerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yapar, yaptırır ve onaylar.

3) Metropolitan İmar Planı

Metropolitan, ülkenin diğer şehirlerine göre hem sosyal ve ekonomik yönden üstün olan hem de ülkenin başka ülkelerle olan ilişkisinde önemli role sahip olan büyük şehirlere verilen isim olarak tanımlanabilir. Metropolitan alan ise merkezinde cezbedici bir kentin bulunduğu, merkez kent çevresindeki irili ufaklı kentlerin varlığını sürdürmesine merkez kentin kaynak sağladığı ve bu kentlerin her biri için ayrı bir yönetim şeklinin benimsendiği alan olarak tanımlanmaktadır²⁰. Bir başka tanımla: ortak çıkarları, ekonomisi ve yaşamı merkez kente bağlı olan ve sınırlarını doğa koşulları ve iş-gidiş-gelişlerinin oluşturduğu kentleşme alanlarına metropolitan alan

¹⁸ **Uzun**, Mustafa, "İmar Planlarının Değiştirilmesi Ve Yargısal Denetimi", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016, s. 17.

¹⁹ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 21.04.2020, E. 2019/12317, K. 2020/1447 sayılı kararı, www.sinerjimevzuat.com.tr, (e.t: 06.12.2020).

²⁰ **Kalabalık**, 2012, s. 155.

adı verilmektedir²¹. Türkiye’de metropoliten alanların yönetimi ile ilgili 2012 yılında 6360 sayılı Kanun’dan önce yeni çalışmalar yapılarak model önerileri ortaya koyulmuştur²². 6360 sayılı Kanun ile birlikte Türkiye’deki büyükşehir belediyelerin sayısı artmış ve belediye sistemi köklü bir değişiklik ile karşılaşmıştır²³.

Metropoliten imar planları, metropollerin ortaya çıkması neticesinde şehir planlamasının merkezden çevreye doğru hızla yayılması sonucunda oluşan karmaşıklığı gidermek adına büyümenin olumsuz etkilerini azaltabilmek amacıyla hazırlanan planlara denilmektedir. Daha ayrıntılı bir tanımla: metropoliten alan, sınırı belirlenmiş olan bölgenin gelecekteki nüfus yoğunluğu, çeşitli fonksiyondaki yerleşme alanlarını ve gelişme yön ve büyüklük ilkelerini, ana ulaşım sistemlerini, sosyo-ekonomik problemlerin çözümü gibi hususları gösteren diğer imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan, bu raporla beraber bir bütün olan ve uygulama hükümlerini ihtiva eden plandır.

Metropoliten imar planlamasına yönelik ilk düzenleme, mülga 6785 sayılı İmar Kanunu'nda bulunmaktadır. 1605 sayılı Kanun ile 6785 sayılı İmar Kanunu'na ilave edilmiştir. Yürürlükteki İmar Kanunu'nun da 9. maddesinde "İmar Planlarında Bakanlığın Yetkisi" başlığı altında metropoliten imar planı ibaresine yer verilmiştir. Ancak yine söz konusu maddede metropoliten imar planının tanımı yapılmamıştır. Bu durum metropoliten plan türünün kademelemedeki yeri ve yetki konusunda belirsizliğe yol açmıştır. Esasen İmar Kanunu'nun 9. maddesinde ismen yer verilen metropoliten imar planının hem kapsam hem de ölçek bakımından bölge planları ile çevre düzeni planları arasında yer alması gerektiği

²¹ Yıldız, Ferruh, İmar Bilgisi, 12. Baskı, Nobel Yayıncılık, Konya, 2020, s. 115.

²² Arıkboğa, Erbay, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 2, 2012, sa. 1-25.

²³

https://www.researchgate.net/publication/336131402_Metropoliten_Kent_Yonetimine_Gecis_Turkiye_ve_Italya_Ornekleri, (e.t: 30.05.2021).

düşünülmektedir²⁴. Doktrindeki çoğunluğa göre; metropoliten imar planının, kalkınma ve bölge planları doğrultusunda ve nazım ile uygulama imar planlarını yönlendirecek biçimde üst ölçekli bir plan türü olduğu kabul edilmektedir²⁵.

İmar Kanunu'nun 9. maddesinin ilk fıkrası "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir." şeklindedir. Anılan madde hükmü gereğince metropoliten imar planının, çevre düzeni imar planı yerine kullanıldığını savunan görüşler doktrinde mevcuttur²⁶. Bir başka görüş ise, metropoliten imar planının hem İmar Kanunu kapsamında ayrıca ele alınmaması hem de birden çok belediyeyi ilgilendiren geniş bir alanda uygulama alanı bulması nedeni ile bu planların nazım imar planları ve uygulama imar planlarını ifade ettiği savunulmaktadır²⁷.

²⁴ **Ersöy**, s. 218.

²⁵ **Orta**, s.47 ; **Kalabalık**, 2019, s. 74.

²⁶ **Ünal**, Yücel, *Türk Şehir Planlama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s.38 ; **Yıldız**, s.124.

²⁷ **Yayla**, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1975, s. 366.

b) Ana Plan Türü Olan Mekansal Planlar**1) Nazım İmar Planı**

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesi "İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı'ndan meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır..." şeklinde düzenlenmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda nazım imar planı "varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır." şeklinde tanımlanmıştır. 2018 tarihinde 7153 sayılı Kanun ile birlikte nazım imar planının tanımı, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde "Nazım İmar Planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır." şeklinde değiştirilmiştir²⁸. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere nazım imar planı; yerleşmenin konut, çalışma, ticaret, turizm, sanayi bölgeleri, yeşil alanlar ve yerleşim dışı alanlar ile kentsel sosyal ve teknik altyapı alanlarını belirleyen, uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas alınan ve raporuyla bütünlük arz

²⁸ **Bilgin**, Hüseyin, "7153 ve 7181 Sayılı Kanunlarla İmar Kanununda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, C. 6, 2020, s. 341.

eden planlardır²⁹. Nazım imar planları şehirlerin belli aralıklardaki gelişmeleri göz önüne alınarak hazırlanmakta ve bütüncü rapor ise nazım imar planının getirdiği ilkeleri açıklamak üzere yazılmaktadır³⁰.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde nazım imar planı: "Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan" olarak tanımlanmıştır. Yine 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin b bendinde nazım imar planının çevre düzeni planına uygun olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulama görev ve yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir³¹. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Geçici 1. maddesi ile "Büyükşehir belediyeleri, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç iki yıl içinde büyükşehirin 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarını yapar veya yaptırır." hükmü getirilmiştir. İmar planlarında en sık başvuru nazım planlarının büyükşehir belediyeleri tarafından 1/25.000 ölçekte de yapılabileceği belirtilmiştir.

Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 17. maddesinde: "Yürürlükteki 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları, 5

²⁹ **Özlüer Özkaya**, Iğın, "Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu", AÜHFD, S. 2, C. 64, 2015, s. 447.

³⁰ **Uzun**, s. 23.

³¹

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, (e.t.:25.12.2020).

yıl içinde üst ölçekli çevre düzeni planı veya nazım imar planına dönüştürülür. Bu süre içinde, bu planlarda revizyon yapılamaz, yapılacak plan değişikliklerinin usul ve esasları yönetmelikle belirlenir." hükmü getirilmiştir. Söz konusu hüküm ile birlikte artık il düzeyinde 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planlarının yapılamayacağı, mevcut çevre düzeni planlarının da 1/50.000 ve 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planı ya da 1/25.000 ölçekli nazım imar planına dönüştürüleceği öngörülmüştür. Bu düzenleme ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan çevre düzeni planı ile ilgili ve bahsi geçen geçici 17. madde ile çatışan hükümlerinin kaldırıldığı anlaşılmaktadır³².

Nazım imar planları, kesin sınır ve şekil belirtmeyen, ölçü bulundurmeyen ve direkt uygulama için kullanılmayan ancak uygulama imar planlarına esas oluşturmak için hazırlanan planlardır³³. Nazım imar planları için uygulamada 1/5.000 ölçek altındaki uygulamalar kaldırılmıştır. Nazım imar planlarında en çok uygulanan ölçek ise 1/5.000 ölçek olanlardır.

İhtiyaç halinde nazım imar planlarında uygulama imar planlarının uygulama etapları belirlenebilir ancak nazım imar planında uygulama imar planında belirlenen detay kararların alınmaması kural olup uygulamaya yönelik kararlar uygulama imar planlarında alınabilmektedir³⁴.

2) Uygulama İmar Planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinin 2. fıkrasında uygulama imar planı "Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre

³² Kalabalık, 2019, s.90.

³³ Üstündağ, Önder/Şengün, Mustafa Taner, "Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri ve Fiziki Planlama – Coğrafya ilişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 2, C. 21, Elazığ, 2011, s. 10.

³⁴ Uzun, s. 23.

çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır." şeklinde tanımlanmıştır.

Bu düzenlemeye göre uygulama imar planları, nazım imar planları ile getirilen kararları detaylandırarak nazım imar planlarının uygulanabilir hale gelmesinde rol oynamaktadır. Bu nedenle de Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 21. maddesinin 2. fıkrasında; nazım ve uygulama imar planlarının gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabileceği, nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planının onaylanamayacağı ancak onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planlarının eş zamanlı olarak onaylanabileceği düzenlenmiştir³⁵.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'ne göre uygulama imar planı; "Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı" ifade etmektedir.

Uygulama imar planlarında yapı adaları içinde imar parselleri düzenlenir ve bu planlar imar planlarının ayrılmaz parçasıdır. Nazım planlar üzerinde gösterilen teknik ve sosyal alt yapı alanlarının konum ile büyüklükleri toplam standartların altına düşülmemek şartı ile uygulama planlarında değiştirilebilir.

Uygulama imar planı, plan hiyerarşisinde en alt kademeyi oluşturmakla birlikte uygulama açısından belirleyici göreve sahiptir. Nazım imar planlarının uygulanabilir hale gelmesini sağlayan bu planlar, nazım imar planının büyütülmüş hali olarak düşünülmemelidir. Uygulama imar planları, nazım imar planlarında

³⁵ **Özlüer Özkaya**, s. 448,
<https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=19788&mevzuatTur=KurumVeKurulusYonetmeliği&mevzuatTertip=5>, (e.t.: 02.01.2021).

alınan koruma, kullanma, kısıtlama, yasaklama ve yönlendirmeye ilişkin kararların detaylandırılarak uygulamasının biçimlendirilmesini sağlar³⁶. Başka bir ifadeyle uygulama imar planları adeta "*şehrin alfabetesi*³⁷" niteliği taşımaktadır.

Uygulama imar planlarında da nazım imar planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konulmasındaki kurallar geçerlidir. Tamamının hazırlanması bir aşamada gerçekleşebileceği gibi parça parça aşamalar halinde de hazırlanabilmektedir. Ancak bu durumda sınırların varsa nazım imar planında gösterilmiş olması şarttır.

Uygulama imar planları çoğunlukla 1/1.000 ölçeklidir ve imar uygulama planları onaylanmış 1/1000'lik hali hazır haritalar üzerine çizilmektedir³⁸.

c) Özel Amaçlı Plan Türleri

1) İslah İmar Planı

İslah imar planı, 3290 sayılı Kanun İle Bazı Maddeleri Değiştirilen Ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'in 4. maddesinin 24. fıkrasında şu şekilde tanımlanmıştır: "İslah imar planı: Düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla, halihazır haritalar üzerine yapılan ve yapılanma şartlarını da belirleyen imar planıdır". Tanımdan da anlaşılacağı üzere ıslah imar planları bir alanın uygun şartlara göre yeniden planlanarak kullanım şeklinin düzenlenmesi için yapılan planlardır. İslah imar planları, nazım imar planlarının uygulamasının gerçekleştirilemediği veya nazım imar planının uygulanma kabiliyetinin olmadığı durumlarda ve 1/1.000

³⁶ Orta, s. 32.

³⁷ Uzun, s. 24.

³⁸ Koçak, Hüseyin/Beyaz, Metin, İmar Uygulamaları, Ankara, 2006, s. 20.

veya 1/5.000 ölçekler arasında hazırlanan planlardır. İslah imar planlarını hazırlamada görev ve yetki belediyeler ve valiliklerdedir³⁹.

Yukarıda bahsi geçen 2981 sayılı Kanun'un uygulanmasına yönelik çıkarılan 3290 Sayılı Kanun ile Bazı Maddeleri Değiştirilen ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'in dördüncü kısmında; ıslah imar planı yapılacak yerler, alan belirlenmesi, plan sınırı, planların hazırlanma şartları ve planların onaylanması hakkında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

2) Turizm Amaçlı İmar Planı

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu gereği turizm hareketleri ve faaliyetleri açısından önem taşıyan ve geliştirilmesi öngörülen yerler "turizm merkezi" olarak adlandırılmaktadır⁴⁰.

Turizm potansiyeli yüksek olan, gelişime açık, tarihi ve kültürel yönleri yoğun olan bölgelerin Kültür ve Turizm Bakanlığı önerisi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilanı üzerine bu bölgelerin korunmasını amaçlayarak oluşturulan 1/1.000 veya 1/5.000 ölçekli planlara turizm amaçlı imar planları denilmektedir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun "Planlar" başlıklı 7. maddesinde; Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir⁴¹.

3) Kıyılardaki İmar Planlaması

Anayasa'nın 43. maddesinde en başta kıyıların kullanımından bahsetmekte ve kıyıların kullanımında öncelikle kamu yararının

³⁹ Üstündağ/Şengün, s. 13.

⁴⁰ Yıldız, s.136.

⁴¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2634.pdf>,
03.01.2021).

(e.t.:

gözetilmesi gerektiğine işaret edilmektedir. Böylelikle bu alanlara kamusal bir nitelik kazandırılmaktadır⁴². Öte yandan bu alanlar Anayasal düzeyde korunmakla birlikte özel tahsis kararı olmaksızın imar barışı kapsamı dışında kalmakta olup kesin yapılaşmanın yasak ilan edildiği yerlerdendir⁴³. Bu kamusal alanlara kaçak yapılar inşa edilmesi halinde ilgili mevzuatta öngörülen süreler beklenilmeksizin yıkılabilecektir⁴⁴.

Kıyılarda imar planlamasında uyulması gereken esasları gösteren son mevzuat 04.04.1990 tarihli 3621 sayılı Kıyı Kanunu'dur. Bunun yanında Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik de mevcuttur. Kıyı imar planları 3194 İmar Kanunu'nun ilgili maddeleri gereğince imar planının yapılmasında yetkili hangi makam ise o makam tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

Bilindiği üzere kıyılar turizm amaçlı kullanılabilir. Kıyıların turizm amaçlı olarak kullanılmasına onay verecek yetkili makamın Kültür ve Turizm Bakanlığı olduğu, Turizm Teşvik Kanunu'nun 7. maddesindeki "Bakanlık; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, re'sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir." şeklindeki düzenlemeden anlaşılmaktadır.

3621 sayılı Kıyı Kanunu kapsamında kalan deniz, göl ve akarsularda doldurma ve kurutma suretiyle kazanılan arazilerde uygulanacak imar planları, 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun 7. maddesi ve Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinde ve Turizm Merkezlerinde Planlamaya ve Uygulamaya İlişkin Yönetmelik'in 18. maddesine göre Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nca belirlenen genelge ve usullere uyularak Turizm Teşvik Kanunu'nun 7.maddesi uyarınca Turizm Bakanlığı'nca onaylanarak yürürlüğe girmektedir.

⁴² **Uzun**, s.36.

⁴³ **Özlüer Özkaya**, Iğın, "İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, C. 9, 2018, s. 326.

⁴⁴ **Bilgin**, s. 350.

İmar Kanunu'na göre özel bir kanun niteliği taşıyan Kıyı Kanunu, bu alanlarda öncelikle uygulanacak olup İmar Kanunu'nun ancak Kıyı Kanunu'na aykırı olmayan hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

4) Diğer Planlar

Yukarıda bahsedilen imar planları haricinde bütünleşik kıyı alanı planı, uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı, eylem planı, köy yerleşme planı, tarım alanlarında planlama, sanayi alanlarında planlama, su toplama havzalarında planlama gibi birçok planlama türü mevcuttur. Söz konusu planlar da imar planlarının tamamında olduğu gibi özel bir amaca hizmet etmektedir. Bu nedenle bu plan türleri özel amaçlı plan türleri olarak kategorize edilmektedir. Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde bütünleşik kıyı alanı planı, eylem planı, uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı gibi planlardan bahsedilmekte ancak tüm bu planların mekânsal kademelenmedeki yerinden söz edilmemektedir. Bu nedenle söz konusu planların tanım ve kapsamından kısaca bahsedilecektir.

Kıyıların yönetimi ve planlaması çok yönlü bir süreci kapsamakta; kıyı, etki alanı ile birlikte bütün sektörel faaliyet ve planları, sosyal ve ekonomik konuları da içerecek biçimde ele alınmaktadır. Bütünleşik kıyı alanı planlaması, kıyı etki alanı ile birlikte bir bütün halinde değerlendirilerek doğal kaynak yönetimi, çevre yönetimi, mekânsal boyut ve altyapı da dikkate alınarak 1/25.000 veya 1/50.000 ölçekte hazırlanan planları ifade etmektedir⁴⁵.

Koruma bölgelerinin sahip olduğu kaynakların korunması, geliştirilmesi ve uzun vadede devamlılığının sağlanması adına yapılan teknik, sosyal ve ekonomik yönlü planlara uzun devreli gelişme planları denilmektedir. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'nun

⁴⁵ **Atik**, Ahmet Saffet, "Bütünleşik Kıyı Alanı Yönetimi Ve Türkiye'deki Bazı Uygulamaların Değerlendirilmesi", 7. Kıyı Mühendisliği Sempozyumu, sa. 481-493, http://ankara.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/16826_45_56.pdf, (e.t: 02.06.2021).

4.maddesi gereği “Gelişme planı uyarınca iskan ve yapılaşmaya konu olacak yerler için, imar mevzuatına göre imar uygulama planları, milli park gelişme planı hüküm ve kararlarına uygun olarak hazırlanır veya hazırlattırılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yürürlüğe konulur”. Ülkemizde doğanın korunması ve milli parkların devamlılığının sağlanması adına çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin Soğuksu Milli Parkı, uzun devreli gelişme planının uygulandığı alanlardan biridir⁴⁶.

Ulaşım ana planı, kısa ve uzun dönemde şehirlerin trafik ve ulaşım sorununa çözüm getirmek, toplu taşıma sistemlerinin ihtiyaca uygun yeniden yapılandırılmasını sağlamak amacıyla kent nazım imar planı baz alınarak hazırlanan politik ve stratejik bir planlama türüdür. Özellikle metropoliten alanlarda ulaşımın iyileştirilebilmesi adına ulaşım planları hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

Eylem planı kısaca, uygulama, dönüşüm, altyapı gibi birbiriyle bağlantılı iş ve eylemlerin kurum, kuruluş ve diğer paydaşların, bütçe, zaman, insan kaynağı ve kurumsal kapasitelerinin belirlenmesi gibi planların eyleme dökülmesini sağlayan kurum ve kuruluşlar ile işbirliği halinde idareler tarafından hazırlanan planlar olarak tanımlanmaktadır.

Köy yerleşme planlarında köylerdeki yerleşmenin düzenlenmesi amacıyla uygun olarak bu planlar hazırlanmaktadır. Yine toprağın korunması, fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, tarım arazilerin geliştirilmesi gibi hedeflerle tarım alanları planları oluşturulmaktadır. Ancak diğer planlar başlığı altında değindiğimiz yukarıda adı geçen plan türlerinden bu çalışmada ayrıntılı olarak bahsedilmeyecektir.

⁴⁶ **Tunçer**, Mehmet/ **Özdal Oktay**, Simge, “Milli Parklarda Uzun Devreli Gelişme Planı Hazırlanması Yöntem ve Teknikleri”, GRID - Architecture Planning and Design Journal, S. 2, C. 1, 2018, sa. 59-81.

II. FARKLI İMAR PLANLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ ve PLAN HİYERARŞİSİ

A. Nazım İmar Planı - Uygulama İmar Planı

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6. maddesi gereğince "Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademede ki plana uygun olarak hazırlanır".

Nazım imar planları tek başına uygulanma kabiliyetine sahip değildir. Nazım imar planının uygulama imar planına aktarılması neticesinde nazım imar planı uygulanabilir hale gelmektedir. Uygulama imar planında nazım imar planı kararlarının detaylarına yer verilerek bu planın nasıl uygulanacağına yön verilmektedir. Bu nedenle uygulama imar planı kendisine yön veren nazım imar planına aykırı olamaz. Teorik olarak bu durumda ilk önce nazım imar planı oluşturulması sonrasında buna uygun olarak detayları gösteren uygulama imar planı hazırlanmalıdır.

Uygulama imar planları, nazım imar planlarının küçültülmüş hali değildir. Ancak uygulamada bazı belediyeler önce uygulama imar planını hazırlayıp bu alanı beş kat küçülterek nazım imar planı hazırlamaktadır. Bu uygulama tamamen hukuka, mevzuata ve planlama tekniğine aykırıdır⁴⁷. Nitekim Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 7/1-e hükmünde "Planlar, diğer kademede ki planların büyütülmesi veya küçültülmesi yolu ile elde edilemez." şeklindeki düzenleme ile bu uygulama yasaklanmıştır.

Danıştay'ın da bu yönde "1/1000 ölçekli uygulama imar planınının, 1/5000 ölçekli nazım imar planı olmadan sadece özel niteliği olan 1/25000 ölçekli plan tarafından yönlendirilmesi imar mevzuatında öngörülen kademeli birliktelik ilkesine uygun düşmediğinden 1/25.000 ölçekli nazım imar planı uyarınca hazırlanacak daha somut belirlemelere yer veren 1/5000 ölçekli nazım imar planı sonrasında buna uygun olarak uygulama imar

⁴⁷ Kalabalık, 2012, s. 214.

planı hazırlanması suretiyle uygulamaya geçilmesi gerektiğine" ilişkin bir kararı bulunmaktadır⁴⁸.

B. Ana Plan Türü Olan Mekansal Planlar - Üst Düzey Mekansal Planlar

Nazım imar planı ve uygulama imar planı, ana plan türü olan mekansal planlar arasında yer almaktadır. Ana plan türü olan mekansal planların gerek sosyo-ekonomik gerekse üst düzey mekansal planlara uyumlu olması şarttır. Bu planlar -varsa- üst ölçekli plan kararlarına aykırı olarak düzenlenemez. Üst ölçekli planlardan alt ölçekli planlara inildikçe üst ölçekli planların uygulanması konusunda somutlaştırma yapılı ve üst ölçekli planın nerede ve nasıl uygulanacağı belirgin hale gelir. Örneğin bölge planları, kalkınma planlarına; mekânsal strateji planları, bölge ve kalkınma planlarına; çevre düzeni planları, mekânsal strateji, bölge ve kalkınma planlarına; nazım imar planları, çevre düzeni ve mekânsal strateji planlarına; uygulama imar planları ise nazım imar planlarına uygun olarak hazırlanmalıdır.

Üst düzey planların, alt düzeydeki planlara çeşitli düzeylerden geçerek ayrıntılanması hem planlar arasında bir eşgüdüm sağlanması hem de alt düzey planların üst düzey planlara uygunluk denetiminin yapılması açısından hedefine ulaşmaktadır⁴⁹. Bununla sağlıklı bir şehir planı yaratmanın temeli oluşturulmaktadır.

Alt düzey planların, üst düzey planlara uyumunun sağlanması planlar arasında bir hiyerarşi oluşturmakta ancak mevzuatımızda planların her birinin tanımlarının ve hiyerarşisinin net olarak belirlenmemesi dolayısıyla uygulamada boşluklar doğabilmektedir.

Üst ölçekli planlar, alt ölçekli planlara yön vermede kullanılmakta ancak bölgesel detaya inildikçe çıkan karmaşıklık

⁴⁸ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 09.12.2013, E. 2012/915, K. 2013/8099 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 05.01.2021).

⁴⁹ Ünal, s. 26-27'den aktaran Orta, s. 118.

nedeniyle uygulamada alt ölçekli planlara yön vermek zorlaşmaktadır. 2000 yılından sonra ortaya çıkan özel amaçlı plan türlerinde üst ölçekli planların alt ölçekli plan kararlarındaki uygulanabilirliği ilkesi ihlal edilmekte ve bu da uygulamada sorunlara sebep olmaktadır⁵⁰.

Üst ölçekli planlar adeta alt ölçekli planlara belli ilke ve esaslar çerçevesinde yol gösterici mahiyette olduğundan bir üst ölçekli planın iptali halinde bunun uygulanmasını sağlayan alt ölçekli planlar da kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır. Hukuka aykırılığı nedeniyle üst ölçekli bir planın iptal edilmesi halinde o planın uygulanmasını sağlayan alt ölçekli planın da ortadan kalkacağı kuşkusuzdur.

C. Plan Hiyerarşisi

1. İmar Hukukunda Plan Hiyerarşinin Önemi

Üst ölçekli planlarla alınan kararların uygulanmasının alt ölçekli planlarla sağlanması, alt ölçekli planların üst ölçekli planlara uygunluğunu gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla planlar arasında bir "hiyerarşik ilişki" söz konusudur. Bu hiyerarşik ilişkiye "*planların kademeli birlikteliği*" ismi de verilmektedir. Farklı düzeylerdeki imar planlarının birbirine uyumu kademeli birliktelik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu ilke, her alt ölçek planlama kademesinin bir üst ölçekli planlama kademesinden daha fazla ayrıntı içermesini, kendisine özgün ölçeğin daha fazla bilgi içermesini ancak bir üst ölçekli plandaki ana kararı da korumasını ifade etmektedir⁵¹. Bu bağlamda imar planları kademesine göre bir piramit şeklinde düşünülmektedir⁵².

⁵⁰ **Yılmazabdurrahmanoğlu**, s. 11.

⁵¹ **Ersoy**, Melih/**Keskinok**, Hüseyin Çağatay, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Ankara, 2000, s. 37.

⁵² **Uzun**, s. 33.

İmar planları arasındaki hiyerarşiyi anlamak adına idare hukukundaki hiyerarşi kavramından söz edilmesi gerekmektedir. Türk idari teşkilatı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmakta olup idare hukukunda hiyerarşi, Anayasa'nın 123. maddesi⁵³ gereği; merkezi idarelerin kendi içinde astlık-üstlük ilişkisini ifade etmektedir. Merkezi idare, yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimini ise idari vesayet ile sağlamaktadır⁵⁴.

İmar planlarındaki kademeleme ilkesi gereğince en üst düzeydeki planın alt düzeye kadar inebilmesi ve böylelikle aktarım neticesinde planların denetiminin yapılması sağlanır.

İmar Kanunu'nun 6. maddesi 29.11.2018 değişikliğinden önce planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak kademelendirilmiştir⁵⁵. Ancak 2018 yılında yapılan değişiklikle birlikte İmar Kanunumuza "Mekansal Planlar" ve "Mekansal Strateji Planları" kavramları getirilmiştir.

Anılan düzenlemeye göre; mekansal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekansal Strateji Planlarına uygun olarak "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşmakta; imar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak karşımıza çıkmaktadır. Her plan bir üst kademede planına uygun olarak hazırlanmaktadır. Mekansal strateji planlarında; kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınmaktadır.

İmar hukukunda planların kademelenmesi, imar planları arasında ast-üst ilişkisi oluşturmakta ve hangi planın hangisine

⁵³ Anayasa'nın 123. maddesi: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." şeklindedir.

⁵⁴ **Gündüz**, Fatma Ebru, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 33, C. 20, 2016, sa. 63-89.

⁵⁵ **Uzun**, s. 33.

uyacağını belirlemektedir. Böylelikle üst ölçekli imar planının uygulamaya geçirileceği imar planının belirliliği de ortaya çıkmaktadır. Ancak imar hukukunda hiyerarşi önemli olmasına rağmen çalışmada bahsedilen birçok plan türü kademeleme arasında yer almamakta ve bu uygulamada hiyerarşi açısından sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlara çalışmanın son bölümünde değinilecektir.

2. Plan Türleri Arasındaki Hiyerarşi

a) Ülke (Kalkınma) Planı - Bölge Planı

Sosyo-ekonomik yönü ağır basan kalkınma ve bölge planları sektörel nitelikleri ile yerleşmelerde büyümeyi ve gelişmeyi sağlayacak yatırımların dağılımlarını belirleyen planlardır. Bölge planları, kalkınma planlarına göre yerel ölçekte sosyal, fiziksel, ekonomik parametrelere bağlı olarak niteliksel analizlerin yer aldığı plan uygulamalarıdır⁵⁶. Bölge planları, temel bilgilerini kalkınma planlarından almakta ve o bölgedeki yerleşme gelişimi, alt yapı dağılımı gibi bölgesel planları belirlemektedir. Zeminini kalkınma planından alan bölge planları kalkınma planına uygun hazırlanmak zorundadır.

Türkiye'de kalkınma ve bölge planları sosyal ve ekonomik kalkınma amaçlı oluşturulmaktadır. Özellikle kalkınma planları ülkenin beş yıllık dönem için gelişim odaklı ilke ve tedbirlerini benimseyerek yapılmaktadır. Kalkınma planına uygun olarak yapılan bölge planlarının da aynı sosyo-ekonomik hedefe işaret ettiğini söylemek mümkündür.

b) Çevre Düzeni Planı - Mekansal Strateji Planı - Bölge ve Ülke Planı

Çevre düzeni planı, İmar Kanunu'nun 5. maddesinde tanımlanmıştır. Madde düzenlemesine göre; çevre düzeni planı - varsa- mekansal strateji planına uygun olarak alt ölçek planlarını

⁵⁶ Üstündağ/Şengün, s. 5.

yönlendiren, arazi ilke ve kıstaslarını belirleyen bölge, havza veya il bütününde hazırlanan plan türüdür. Çevre düzeni planının üzerindeki plan türleri; mekansal strateji planı, bölge planı ve ülke kalkınma planlarıdır. Çalışmamızda üst düzey mekansal planlar kategorisinde değerlendirilen mekansal strateji planlarının hiyerarşik olarak çevre düzeni planının üstünde yer aldığı kanun lafzından da anlaşılmaktadır. Bu nedenle çevre düzeni planı varsa mekansal strateji planlarına uygun olarak hazırlanmak zorundadır. Yine çevre düzeni planı hiyerarşik olarak üstte yer alan sosyo-ekonomik planlara yani kalkınma ve temel verilerini kalkınma planından alan bölge planlarına da uygun olarak hazırlanmalıdır.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Mekansal Planlama Kademeleri ve İlişkileri" başlıklı 6. maddesinin 5. bendinde: "Mekansal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınır." hükmünden çevre düzeni planlarının kalkınma planlarına ve bölge planlarına uygun olması gerektiği açıkça vurgulanmıştır.

c) Nazım İmar Planı - Üst Ölçekli Planlar

Nazım imar planları; kalkınma planları, bölge planları, mekansal strateji planları ve çevre düzeni planlarına uygun olarak yapılmalıdır. Nitekim İmar Kanunu'nun 8. maddesinin b bendi: "İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır..." şeklinde düzenlenmiş, nazım imar planının mevcutsa bölge planı ve çevre düzeni planına uygun olması gerektiği vurgulanmıştır.

Sosyo-ekonomik planlar ile belirlenen hedefler ve politikalar ortaya konulduktan sonra bunlar üst düzey mekansal planlar aracılığıyla uygulamaya geçirilecektir. Bu durum kalkınma planından bölge planına, bölge planından üst düzey fiziki planlara kadar indirgenen zincirleme planların bütünlüğünü sağlamaktadır. Ancak

kanunda "varsa" veya "mevcutsa" ibarelerinden bir planın illa ki üst imar planına sahip olması zorunluluğunun olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak plan hiyerarşisine göre eğer üst ölçekli plan mevcutsa alt kademede bulunan plan türü o plana uymak zorundadır. Şayet üst ölçekli imar planlarına aykırı olarak bir nazım imar planı hazırlırsa bu mevzuata aykırılık teşkil edecektir. Bu hususta Danıştay bir kararında uyumsuzluk konusu taşınmazın 1/50.000 ölçekli bölge planında ağaçlandırılacak alan olarak ayrıldığı ancak 1/5.000 ölçekli nazım imar planında bu alanın kısmen açık otopark, spor tesisi, eğlence parkı, özel botanik bahçe gibi fonksiyonlarda düzenlenebileceği öngörülmüştür. Bu nedenle Danıştay 1/5.000 ölçekli nazım imar planını, 1/50.000 ölçekli bölge planına "amacına yönelik olarak" aykırı bularak yerel mahkemenin kabul kararını bozmuştur⁵⁷.

Önceden de belirtildiği üzere çevre düzeni planları bölge planlarının, nazım imar planları çevre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları değildir. Bu planlar arasında bir hiyerarşi mevcut olup planların sadece ölçek farkı değil soyuttan somuta inen plan kararları arasında farklı özellikler ve ayrıntılar da mevcuttur⁵⁸.

ç) Uygulama İmar Planı - Üst Ölçekli Planlar

Uygulama imar planı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde: "Tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır." şeklinde tanımlanarak nazım imar planı esaslarına göre düzenleneceği açıkça ifade edilmiştir. Uygulama imar planı da nazım imar planı gibi ilgili belediye tarafından yapılır ya da yaptırılır.

⁵⁷ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 26.09.2007, E. 2006/4510, K. 2007/5180 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 07.01.2021).

⁵⁸ Ersoy, s. 225.

Uygulama imar planı sırasıyla; nazım imar planına, çevre düzeni planına, mekansal strateji planlarına ve sosyo-ekonomik planlar olan kalkınma ve bölge planlarına uyumlu olmak durumundadır. Daha önce de bahsettiğimiz üzere uygulama imar planının amacı, nazım imar planlarıyla alınan genel kararların sahada uygulama kabiliyeti kazandırılmasıdır.

İmar planlarının, hiyerarşi zincirine uyumlu şekilde yapılması gerekliliği, planların değiştirilmesi hususunda da gözetilmesi gerekeceğinden alt kademe bulunan uygulama imar planında değişikliğe gidilmesi halinde bu değişikliğin hem nazım imar planında hem de varsa daha üst ölçekli planlarda –örneğin bölge ve kalkınma planları- yapılması gerekmektedir. Yani uygulama imar planı ile bölge planı arasında nazım imar planının olması onların arasındaki uyum bağlantısını koparmamaktadır⁵⁹. Nazım imar planı bu noktada diğer üst ölçekli planlarla uyumu sağlamada adeta bir köprü görevi görmektedir. Ayrıca plan türlerinde değişikliğe gidilmesi hiyerarşik düzende bütün planları etkileyeceğinden bu değişikliğin bilimsel gerekçelere dayanması, keyfiyetten uzak olması zorunludur.

d) Özel Amaçlı Planlar Açısından

Uzmanlaşmayı gerektiren bir takım alanlarda özel amaçla kullanılan plan türleri sonucu oluşan ve İmar Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 4. maddesi kapsamına giren özel nitelikteki kanun veya kararnamelerle yasal dayanak bulan özel amaçlı plan türleri kendi içinde İmar Kanunu kapsamında açıkça bir hiyerarşiye tabi tutulmamıştır. Fakat doktrinde özel amaçlı imar planlarının mahiyetleri gereği diğer imar planlarından önce gelmesi sebebiyle ana plan türleriyle çatışması halinde özel nitelikteki bu planların uygulanacağı düşünülmektedir⁶⁰. Belirlenen bölgelerde özel amaçlı

⁵⁹ **Erkün**, s. 28.

⁶⁰ **Yayla**, s. 134.

olarak yapılması, ana plan türü olan mekânsal planlara göre öncelikli olacakları düşüncesini doğurmaktadır.

Örneğin bir kıyı şeridinin korunması amacıyla kıyı imar planlaması yapılacak ise özel kanun niteliğinde olan Kıyı Kanunu hükümleri esas alınarak yapılacak ve bu durumda planlama yapıncaya kadarki sürede kendisinden üst ölçekli olan planın uygulanmasını durduracaktır. Bu geçiş dönemlerinde ise mevcut imar planlarının uygulamasına ara verilmekte bu bölgeyi koruma ve kullanma şartları çerçevesinde imar uygulamalarına gidilmektedir⁶¹. Bu durumda aklımıza ilgili kanun uyarınca yapılan özel amaçlı bir planın, ana plan türlerinden olan nazım ve uygulama planını bile etkileyebileceği, dolayısıyla bu plan türünün diğer plan türlerinin önünde olduğu fikri gelmektedir.

III. DANIŞTAY KARARLARI IŞIĞINDA PLANLAR HİYERARŞİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Nazım İmar Planı - Uygulama İmar Planı

Yukarıda yapılan teorik açıklamalardan sonra çalışmanın bu bölümde Danıştay'ın plan hiyerarşisi konusunda verdiği bazı kararları incelemekte fayda vardır. Uygulamada, uygulama imar planlarının nazım imar planlarına uyumsuzluğu nedeniyle birçok dava mahkeme önüne gelmektedir. Uygulamada plan hiyerarşisi açısından en çok karşılaşılan sorun uygulama imar planının, nazım imar planına uyumsuz olması ya da nazım imar planının değiştirilmesi sonucu uygulama imar planının nazım imar planına uygunsuz hale gelmesidir.

Danıştay bir kararında; Konya İli, Meram İlçesi'ndeki bir taşınmazın bulunduğu alanda yapılan 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğine ilişkin Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararı ile bu karara ilişkin hazırlanan 1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğine ilişkin Meram Belediye Meclisi'nin kararı ve İlçe Belediye Meclisi'nin kararını onayan Büyükşehir Belediye Meclisi

⁶¹ Orta, s. 134.

kararının iptali istemiyle açılan davada alanın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanında kaldığı, mahkemece istenen bilirkişi raporunda 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin bütüncül bir planlamadan uzak olduğu, şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olmadığına ilişkin tespitlere yer verildiği, nitekim sonuç bölümünde açıkça 1/5.000 ölçekli nazım imar planının 1/25.000 ölçekli plana aykırı olduğu ifade edildiği gözetilerek mahkemenin ilk olarak nazım imar planının inceleyerek söz konusu plan hakkında varacağı sonuca göre nazım imar planına uygun olarak hazırlanması zorunlu olan uygulama imar planı ile ilgili bir karar vermesi gerektiği vurgulanmıştır⁶².

Danıştay bir başka kararında; İstanbul İli, Pendik İlçesi'nde bulunan taşınmazda yapılan Şeyhli Bölgesi Uygulama İmar Planı'nın iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesince imar planının iptaline karar verilmiş, Danıştay ise bu kararı usul ve esasa uygun bulmuştur. Ancak karşı oy kullanan Danıştay üyeleri işin daha da esasına girerek uyumsuzluğa konu taşınmazın dava konusu 1/1.000 ölçekli uygulama imar planında konut alanı ve 15 metrelik imar yolunda kaldığı, üst ölçekli plan olan nazım imar planında 15 metrelik imar yollarının gösterilmesine karşın uyumsuzluk konusu taşınmazın bulunduğu alanda 15 metrelik imar yolunun gösterilmediği, nazım imar planında düzenlenmeyen 15 metrelik yol fonksiyonunun uygulama imar planında düzenlenmesinin plan hiyerarşisi bakımından planların kademeli birlikteliği ilkesine aykırılık oluşturup oluşturmadığının incelenmesi gerektiği gerekçesiyle yerel mahkemenin eksik inceleme yaptığı kanaatine varmıştır⁶³.

Çalışmada uygulama imar planının, nazım imar planını ayrıntılamasına, nazım imar planına uygulama kabiliyeti katan planın uygulama imar planı olduğuna, dolayısıyla nazım imar planında alınan genel ve soyut kararların uygulama imar planında

⁶² Danıştay 6. Dairesi'nin T. 19.11.2014, E. 2012/3617, K. 2014/7478 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 07.01.2021).

⁶³ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 19.12.2019, E. 2015/9446, K. 2019/14797 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 07.01.2021).

detaylandırılarak somutlaştırılması gerektiğine değinilmişti. Nitekim Danıştay bu husustaki bir kararında; dava konusu uyuşmazlık alanında yapılan 1/1.000 ölçekli uygulama imar planında nazım imar planının ayrıntısı olarak yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve esaslarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile göstermesi gerekmekte olduğundan şehircilik ilkeleri ve planlama esasları çerçevesinde alanın kullanım kararının somut olarak 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının gereğine uygun olarak belirlenmemesi sebebiyle 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olmaması nedeniyle hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir⁶⁴.

Danıştay'ın nazım imar planı ile uygulama imar planının birbirine uygunluğunu sağlamak amacıyla Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından sonradan alınan kararlar uygulama imar planının hukuka uygun hale getirildiğinin belirtilmesi karşısında uygulama imar planının iptali istemiyle açılan davada, idare mahkemesinin iptale ilişkin kararını onadığı da görülmektedir. Bu kararda; dava konusu yerin 1/25.000 ölçekli nazım imar planında kısmen seyrek yoğunlukta kentsel yerleşme alanı, 1/5.000 ölçekli nazım imar planında kısmen orman alanı olarak belirlendiği, 1/1.000 ölçekli uygulama imar planında ise taşınmazın tamamının üst ölçekli planlarda gösterilmesi gereken nitelik ve büyüklükte yeşil alan olarak planlandığı tespit edilmiş ve dava konusu 1/1.000 ölçekli uygulama imar planının dayanağı olan 1/5.000 ölçekli nazım imar planında Belediye tarafından alınan kararlar değişiklik yapılarak uyumsuzluğun giderildiği belirtilmiş ise de uyumsuzluğun hala devam ettiği, imar planı değişikliği yapılan 1/5.000 ölçekli nazım imar planının dayanağı olan 1/25.000 ölçekli nazım imar planına aykırı olduğu gözetildiğinde, dava konusu edilen 1/1.000 ölçekli

⁶⁴ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 11.10.2016, E. 2016/1888, K. 2016/2642 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t:07.01.2021).

uygulama imar planının, planların kademeli birlikteliği ilkesine aykırılığının devam ettiği sonucuna varılmıştır⁶⁵.

B. Çevre Düzeni Planı - Üst Ölçekli Planlar

Çalışmanın ikinci bölümünde çevre düzeni planlarından ayrıntılı olarak bahsedilmiştir. Çevre düzeni planı, arazi kullanımı ile ilgili ana kararları içerir. Bir başka deyişle, çevre düzeni planında nerede ve ne büyüklükte sanayi, turizm, tarım bölgeleri, orman alanı kentsel veya kırsal yerleşmeler, su toplama havzası ve su kaynakları gibi konular belirlenir⁶⁶. Bu durumda çevre düzeni planında örneğin ağaçlandırma alanı olarak ayrılan bir alanın nazım imar planında başka şekilde gösterilmesi planlar hiyerarşisine uygun düşmemektedir.

Nitekim Danıştay ilgili bir kararında; dava konusu Kocaeli İli Gebze İlçesi'nde bulunan taşınmazı kapsayan alanda yapılan 1/5.000 ölçekli nazım imar planının dava konusu alana isabet eden kısmının iptali istemi ile açılan davada, dava konusu alanın 1/25.000 ölçekli nazım imar planında ağaçlandırılacak alana ayrıldığı, 1/50.000 ölçekli çevre düzeni planında ise bu bölgenin diğer tarım alanları kapsamında olduğu anlaşılacakla planların kademeli birlikteliği ilkesinin ihlal edildiği gerekçesiyle 1/50.000 ölçekli çevre düzeni planındaki kullanım kararına aykırı olan 1/25.000 ölçekli nazım imar planı kararları ile dava konusu 1/5.000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin imar mevzuatına, planlama ilkelerine uygunluğunun gerekirse bilirkişi incelemesi yaptırılarak sonra tekrar değerlendirilmesi için kararın bozularak yerel mahkemeye gönderilmesine karar vermiştir⁶⁷.

⁶⁵ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 01.10.2020, E. 2016/3458, K. 2020/8496 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 07.01.2021).

⁶⁶ **Yılmaz**, Halit, "Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler ve Sorunlar", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 72, 2007, s. 80.

⁶⁷ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 10.03.2011, E. 2010/8989, K. 2011/521 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t:07.01.2021).

Yine bir alanda çevre düzeni planının hem üst ölçekli planlara uygunluğu hem de çevre düzeni planından alt ölçekli planların çevre düzeni planına uygunluğu uyumsuzluğun çözümü açısından önem arz etmektedir.

Danıştay bu husustaki bir kararında; uyumsuzluk konusu olan ve Ulaştırma Bakanlığı tarafından hazırlanan Güney Demiryolu Projesi'nin dava konusu taşınmaza isabet eden kısmının iptali istemiyle açılan davada idare mahkemesi, aldırılan bilirkişi raporuna göre dava konusu taşınmazın üzerinden geçmekte olan demiryolu hattının hem yerel hem de ulusal ölçekte hizmet vermek amacıyla planlandığı, söz konusu projenin güzergahının, uzun süren analizler ve incelemelerle belirlendiği, güzergahın belirlenmesinde coğrafi ve doğal eşiklerin birlikte değerlendirilerek rasyonel bir çözüm üretildiği bu yönleriyle kamu yararının olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Kararın temyizi neticesinde Danıştay, kanun hükümleri uyarınca alt ölçekli imar planlarının üst ölçekli planlara uygun olarak düzenlenmesinin zorunlu olduğu, oysa idare mahkemesince üst ölçekli planlarının olup olmadığı var ise üst ölçekli plana uygun olup olmadıkları yönünden bir inceleme ve değerlendirme yapılmadığı, ayrıca söz konusu alana ilişkin 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planının da bulunduğu ve bu planın da üst ölçekli planlara uygun olup olmadığının değerlendirilmediği gerekçeleriyle kararın bozulmasına karar vermiştir⁶⁸.

Danıştay bazı kararlarında ise planlar arası hiyerarşinin ihlal edilmediği sonucuna vararak iptali istenen planların hukuka uygun olduğu gerekçesiyle yerel mahkemece iptali yönündeki kararın bozulmasına karar vermiştir. Örneğin bir kararında; Diyarbakır İli'nde bulunan bir taşınmazın bir kısmı imar planında yeşil alan bir kısmı ise yol olarak gösterilmiştir. İmar planı değişikliği ile birlikte yeşil alan olarak ayrılan kısım 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planında ve 1/5.000 ölçekli nazım imar planında yeşil alanda kalmakta olduğundan dava konusu plan değişikliğinin üst ölçekli planlara

⁶⁸ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 06.06.2011, E. 2010/6, K. 2011/2041 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 07.01.2021).

uygun olması karşısında plan değişikliğinde hukuka aykırılık görmemiştir⁶⁹.

C. Özel Amaçlı Planlar - Üst Ölçekli Planlar

Özel amaçlı planlar; ıslah imar planı, bütünleşik kıyı alanları planı, ulaşım ana planı, uzun devreli gelişme planı, köy yerleşme planı, turizm amaçlı imar planları, milli park geliştirme planları, kıyılarda imar planlaması, tarım alanlarında planlama, sanayi alanlarında planlama, su toplama havzalarında planlama gibi birçok türü olan ve özel kanunlarda gösterilen esaslara tabi plan türleridir.

Çalışmada bahsedildiği üzere özel amaçlı plan türleri de hiyerarşik düzene uygun olarak üst ölçekli plan türleri olan nazım imar planı, uygulama imar planı, çevre düzeni planı, mekânsal strateji planı ve bölge ve kalkınma planlarına uygun olarak hazırlanmalıdır. Bu planlar üst ölçekli planlara uygun olarak uygulandığı alanın yaşanabilir, sürdürülebilir biçimde korunması için alana özgü stratejileri üretmekte ve amaçları doğrultusunda özel kanunların verdiği yetkili makamlar tarafından hazırlanmaktadır. Özel amaçlı plan türlerine ilişkin uygulamadaki kararlara bakıldığında bu planların amacına uygun düzenlenip düzenlenmediği, yetkili makamlarca hazırlanıp hazırlanmadığı, üst ölçekli planlarla uygunluk sağlayıp sağlamadığı hususları Danıştay kararlarında değerlendirilmektedir.

Bir Danıştay kararında; koruma amaçlı imar planlarının arkeolojik, tarihi, kültürel ve doğal değerlerin korunması ve kamu yararı amacına uygun olarak yapılması gerekmekte olduğu, koruma amaçlı imar planlarının varsa etkileşim geçiş sahaları da göz önünde bulundurularak ve sit alanının bütününe kapsayacak şekilde içinde bulunduğu yerleşme ile ilişkileri kurularak hazırlanmasının esas olduğu bu nedenle dosyadaki imar planı örneklerinin incelenmesinden taşınmazların 1/100.000 çevre düzeni planında

⁶⁹ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 20.11.2017, E. 2016/8271, K. 2017/9527 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t: 10.01.2021).

ağaçlandırılacak alan kullanımı ile doğal sit alanı olarak belirlenen büyük alanın içerisinde yer almalarına karşın, sadece rüzgar enerji santrali tesisi alanlarına yönelik olarak bir şerit halinde çevresinden yerleşim alanlarından ve bu alanlara ilişkin imar planlarından kopuk bir halde imar planı kararlarının üretildiği görüldüğünden plan yapım yöntem ve tekniklerine, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uyarlık bulunmayan söz konusu kararın hukuka aykırı olduğu kanaatine varmıştır⁷⁰.

IV. DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

İmar hukukunda planların kademeli birlikteliği ilkesi gereği alt ölçekli planlar, üst ölçekli planlarla alınan kararları detaylandırmakta ve bu kararların uygulamaya yansıtılmasını sağlayarak onları somutlaştırmaktadır. Bu nedenle her alt ölçekli plan, üst ölçekli plana göre daha somut nitelik taşımaktadır.

Sosyo-ekonomik planlar; ülke (kalkınma) planı ve bölge planlarıdır. Diğer planlar, üst ölçekli olan bu planlara uygun olarak hazırlanmaktadır. Mekansal planlar ise üst düzey mekansal planlar, ana plan türü olan planlar ve özel amaçlı planlar olarak ayrılmaktadır. Üst düzey mekansal planlar; mekansal strateji planları, çevre düzeni planları olarak ayrılır. Metropoliten imar planı da gerek ölçeği gerekse nazım ile uygulama imar planlarını yönlendirecek biçimde hazırlanması nedeniyle bu çalışmada üst düzey mekânsal planlara dahil edilmiştir. Ana plan türleri dediğimiz imar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak karşımıza çıkmaktadır. Uygulamada en sık rastlanan plan türü nazım imar planı ve bunun sahaya uygulanmasını sağlayan uygulama imar planlarıdır. Özel amaçlı planlar ise özellikle koruma, turizm, yerleşme, ulaşım, geliştirme gibi özel amaçlar ile düzenlenmesi neticesinde özel kanunlarda öngörülen esaslar çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bu planlamanın yapıldığı yer genellikle ilgili mevzuat hükümleriyle belirlenmektedir.

⁷⁰ Danıştay 6. Dairesi'nin T. 16.02.2017, E. 2016/11234, K. 2017/1051 sayılı kararı, <https://www.sinerjimevzuat.com.tr>, (e.t:10.01.2021).

Mekansal strateji planları ODTÜ önerisiyle gündeme gelmiş ve yakın tarihte Türk hukuk mevzuatındaki yerini almıştır. İmar Kanunu'nda bazı plan türlerinin tanımına yer verilmemekle birlikte tüm planları ihtiva eden kapsamlı bir hiyerarşik tanımlama da yapılmamıştır. Dolayısıyla aslında planların hiyerarşisi noktasında hem mevzuatta hem de buna istinaden uygulamada bir takım sorunlar yaşanabilmektedir. Doktrinde bu sorunlara ilişkin birçok yazarın farklı çözüm önerisi bulunmaktadır. Bununla birlikte İmar Kanunu sürekli yenilenmekte ve gelişmektedir. İmar planlarındaki hiyerarşi sorunu da kanunda açık ve kapsamlı düzenlemelere yer verilerek ortadan kaldırılabılır.

İmar planlarının, ülkede ve bölgelerde koordinasyonun sağlanması açısından belirli bir hiyerarşide yapılması gerekmektedir. Hiyerarşik düzene uyulmaksızın yapılan planlar uyumsuzluğa konu olmakta ve Mahkemeler tarafından iptal edilmektedir.

Son bölümde incelenen Danıştay kararlarından da anlaşılacağı üzere uyumsuzlukların çözümünde plan kademelerinin takip edilmiş olması, genel kararın uygulamasını sağlayan alt ölçekli planın üst ölçekli plana uyumunun sağlanması ve planların değiştirilmesi halinde de üst ölçekli planlara uygun şekilde hareket edilmesinin önemi vurgulanmıştır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Arıkboğa, Erbay, "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, S. 2, 2012, sa. 1-25.

Bilgin, Hüseyin, "7153 ve 7181 Sayılı Kanunlarla İmar Kanununda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme", Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, C. 6, 2020, sa. 339-385.

Çolak, Nusret İlker , İmar Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2010.

Erkün, Safa, Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri, Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, İstanbul, 1999.

Ersoy, Melih, "Kentleşme ve İmarla İlgili Üç Yasa Taslağı'nın Düşündürdükleri", ODTÜ, Ankara, 2002.

Ersoy, Melih, "İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu", Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, sa. 215-231.

Ersoy, Melih/**Keskinok**, Hüseyin Çağatay, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Ankara, 2000.

Gündüz, Fatma Ebru, "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 33, C. 20, 2016, sa. 63-89.

Güran, Sait, "İşbirliği Mi Karşıtlık Mı", İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi, Y. 12, S. 1-3, 2011, sa. 267-275.

Kalabalık, Halil, İmar Hukuku, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, C.1, İstanbul, 2012.

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

Koçak, Hüseyin/**Beyaz**, Metin, İmar Uygulamaları, Ankara, 2006.

Orta, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması, , 1. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006.

Orta, Elif, "İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planların Çatışması", Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.

Örnek, İbrahim/Baylan, Mustafa, "Kalkınma Planları Sürecinde Sosyal Güvenlikte Gelişmeler", Gaziantep Üniversitesi İslahiye İdari İktisadi Bilimler Fakültesi Uluslararası E-Dergi, S.1, C. 1, 2014, sa. 26-56.

Özlüer Özkaya, Ilgın, "Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu", AÜHFD, S. 2, C. 64, 2015.

Özlüer Özkaya, Ilgın, "İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 2, C. 9, 2018.

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

Tekel, Ayşe, "İmar Mevzuatının Tanımladığı Plan Kademeleri, Yetkili Kurumlar, Yetki Uyuşmazlıkları ve Nedenleri Üzerine", Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, sa. 97-109.

Tunçer, Mehmet/ Özdal Oktay, Simge, "Milli Parklarda Uzun Devreli Gelişme Planı Hazırlanması Yöntem ve Teknikleri", GRID - Architecture Planning and Design Journal, S. 2, C. 1, 2018, sa. 59-81.

Uzun, Mustafa, "İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Yargısal Denetimi", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016.

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

Üstündağ, Önder/Şengün, Mustafa Taner, "Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri ve Fiziki Planlama - Coğrafya ilişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S. 2, C. 21, Elazığ, 2011.

Yayla, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1975.

Yıldız, Ferruh, İmar Bilgisi, 12. Baskı, Nobel Yayıncılık, Konya, 2020.

Yılmazabdurrahmanoğlu, Elif, "İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi Ve Planlama Sistemindeki Yetki Karmaşaları, Başakşehir İlçesi Örneği", Yüksel Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul, 2012.

Yılmaz, Halit, "Çevre Düzeni Planına İlişkin Güncel Düzenlemeler Ve Sorunlar", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S. 72, 2007.

İnternet Kaynakları

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr>

<http://www.hurremguner.av.tr>

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

<http://www.imo.org.tr>

<http://www.melihersoy.com>

<https://www.tepav.org.tr>

<https://www.ankaraka.org.tr>

<https://sozluk.gov.tr>

<https://www.researchgate.net>

<http://ankara.imo.org.tr>

