

İdari yargıda yol fazlalıklarının belediye lehine kullanımı gerekçesiyle iptal edilmiş imar uygulamalarında çözüm önerisi

Murat Selim Çepni*¹ 

¹Kocaeli Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Kocaeli, Türkiye

Anahtar Kelimeler

Arazi ve Arsa Düzenlemesi
İdari Yargıda AAD İptali
İmar Uygulamasının Geri Dönüşümü
Bedel ile Denkleştirme

Araştırma Makalesi

Geliş:28.10.2022
Revize: 19.01.2023
Kabul:27.01.2023
Yayınlanma:15.02.2023



Öz

İmar planı uygulamalarında, kapanan yol fazlalıklarının belediye adına arazi ve arsa düzenlemesine (AAD) alınması, idari yargı tarafından hukuka uygun görülmemiştir. Yerleşik Danıştay görüşüne rağmen ihdas edilen yol fazlalıkları arsa düzenlemelerine alınmış ve çözümleyici hisse olarak maliklere satılmıştır. En yaygın AAD iptali gerekçesi de bu şekilde oluşmuştur. Yol fazlalıklarından belediyesi adına tescil edilen hisselerin satışı, imar uygulamasının başarısına katkı sağlasa da iptal kararı sonrası geri dönüşüm işlemleri zorlaşmakta, pek çok durumda imkânsız hale gelmektedir. Geri dönüşüm işlemlerinin çıkmaza girmesi çok sayıda imar uygulamasını ilgilendiren önemli bir sorundur ve imar sürecinin akim kalması hem paydaşların hem de kamunun zararına. İmar Kanununa 2020 yılında eklenen bir fıkra ise geri dönüşüm işlemlerinde fiili ve hukuki imkânsızlık durumunda anlaşma ya da bedel ile denkleştirme şeklinde bir usul tanımlamaktadır. Yasa metnindeki tanımın kapanan yol fazlalıklarından elde edilen hisselerin satışını da kapsadığı ve böylelikle önemli bir sorunun aşılacağı düşünülmektedir. Bu çalışmada sunulan öneri, yol fazlalıklarının geri dönüşmemesi dolayısıyla malikler aleyhine oluşan farkın bedel ile telafisidir. Yöntem, geri dönüşüm sonrası yeniden yapılmış ve idari yargılama süreci tekrar başlamış bir imar uygulamasında kullanılmış, hem birinci hem de ikinci idari yargıda hukuka uygun bulunmuştur.

A Suggestion for a solution in Land Readjustment canceled due to the use of road surpluses in favor of the municipality in administrative jurisdiction

Keywords

Land Readjustment (LR)
Cancelled Land Readjustment (LR)
Recycling of LR
Compensation in LR

Research Article

Received:28.10.2022
Revised:19.01.2023
Accepted:27.01.2023
Published:15.02.2023

Abstract

Although there was no obstacle in the legislation in acquiring municipality shares from the closed roads as per the zoning plan, it has been counted as a reason for cancellation for Land Readjustment (LR). Despite the established opinion of State Council, the fact that the administration has insisted the use road surpluses is by far the first in reason for cancellation of LR. Although the sale of the municipality's shares to the other shareholders contributes to the success of the zoning implementation, it makes recovery processes difficult after the cancellation decision, and in many cases it corresponds to impossibility. The deadlock of recycling processes is a remarkable problem for zoning implementation and failure of the zoning process is to the detriment of both the shareholders and the public. A paragraph added to the Zoning Law in 2020 defines a procedure in recycling of LR in the form of compensation with the price in case of de facto and legal impossibility. It is thought that the definition in the text of the law also includes the sale of shares obtained from the road surpluses and thus an important problem can be overcome. It is claimed that the definition in the text of the law also covers the sale of shares obtained from the road surpluses. The proposed procedure was used in recovered LR, it was judged to be lawful by the primary administrative court.

1. Giriş

İmar uygulamaları; 3194 sayılı İmar Kanunu ve imar planlarına dayalı olarak, kentlerin gereksinimi olan arsaların üretimini amaçlayan idari işlemlerdir. Planlı, sağlıklı ve çevre şartlarına uygun bir yapılaşma hedefleyen İmar Kanunu (1985) (Yıldız, 2016), kentsel alanın geleceğe dönük uzun vadeli ihtiyaçlarını gözeterek planlama ilke ve esaslarına uygun hazırlanan imar planları (Köktürk & Köktürk, 2021) ve uygulama imar planlarını hayata geçiren imar uygulamaları kentleşmenin temel tüzeleridir. İmar planlarının genel uygulama yöntemi olan arazi ve arsa düzenlemelerinin (AAD) yansırı kamulaştırma ve isteğe bağlı tekil uygulamalar ile de mülkiyet dokusu imar planına uyumlu hale getirilmektedir. (Yakar ve ark., 2022, Çepni ve Doğuyıldız, 2022). Ülkemizde AAD, alan denkliliği esasına dayansa da hem kentsel hem de kırsal düzenlemelerde yeni yöntemler ve değer esaslı uygulama arayışları halen tartışılmaya devam etmektedir. (Güngör ve İnam, 2019; Yalpir ve Ekiz, 2017; Çınar & Ünel, 2022).

Arazi ve arsa düzenlemeleri, düzenleme sınırının geçirilmesi, düzenleme ortaklık payının (DOP) hesabı, yoldan ihdas alanların kullanımı, parsellerin tasarımı ve tahsisi gibi konular başta olmak üzere sıklıkla itirazlar ile karşılaşmakta (Şimşek, 2021) ve itiraz süreci mahkemeye taşınarak imar uygulamasının iptaline kadar gitmektedir. Bu makale de kapanan yol fazlalıklarının idareler lehine kullanılması nedeniyle yaşanan iptal kararı sonrası üzerinde durmaktadır.

İmar planlarında imar adaları içerisinde kalarak yol niteliğini kaybeden kısımların arsa düzenlemelerinde belediyeler adına imar uygulamasına girmesi Danıştay içtihatları ve emsal kararlarında net ve kesin bir tutumla işlem kusuru ve idari işlemin iptal gerekçesi sayılmıştır (Koçak, 2013; Köktürk, 2013; Çelik ve ark., 2000). Buna karşılık imar uygulamalarını düzenleyen İmar Kanunu 18.maddesinde ve onun 1985 tarihli Yönetmeliğinde imar planı gereği kapanan yolların kamusal alanlara terkin edilmesi gerektiği yönünde bir hüküm veya atıf 2019 yılındaki değişikliklere kadar yer almamıştır (Çepni ve Doğuyıldız, 2022; Çay ve Kandemir, 2022).

İmar Kanunu 18.maddesi ve Yönetmeliği hatta ihdasen tescilin dayanağı olan Tapu Kanunu 21.maddesi ile Danıştay kararları arasındaki farklılık çokça tartışılmış, çok sayıda çalışmaya konu edilmiş (Yıldız, 2015; Özdemir, 2014; Köktürk ve Köktürk, 2007) ve nihai olarak İmar Kanunu 18.maddesi ve Yönetmeliği 2019 yılı değişiklikleri ile Danıştay içtihadıyla paralel hale getirilmiştir (Çepni ve Akıncı, 2020, HKMO Rapor, 2021).

Ancak Danıştay'ın konu ile ilgili ilk kararlarını verdiği 1994 yılından bugüne değin imar uygulaması iptallerinin en yaygın gerekçesi kapanan yol fazlalıklarının imar uygulamalarında kullanılma biçimi olmuştur (Haciosmanoğlu ve Demir, 2020; Şimşek ve Uzun 2018; Pamuk ve Demir, 2017).

İdari yargı kararlarında kapanan yol fazlalıklarının bu kadar fazla yer tutmasının en önemli nedeni ise yargı aşamasına kadar ihdas işleminin kusurlu görülmemesi daha doğru söyleyişle ihdas sürecinde yasaya ve yönetmeliğe bir aykırılık bulunmamasıdır (Köktürk, 2013). İmar uygulamalarındaki yoldan ihdaslara ilişkin

yargı görüşü ile tüze arasındaki örtüşmeme haline bağlı olarak ta çok fazla sayıda imar uygulaması idari yargıda iptal edilmiş, sonrasındaki geri dönüşüm süreçleri ciddi zorluk oluşturmıştır.

2019 yılı değişikliklerine kadar Danıştay görüşü aksi yönde olsa da, idareler (belediyeler) farklı motivasyonlar ile kapanan yol fazlalıklarının imar uygulamalarına girmesi konusunda ısrarcı olmuşlar ve idari yargıdaki iptal riskine karşın yasanın verdiği bu opsiyonu kullanmaktan geri durmamışlardır.

İdari yargıya taşınan her imar uygulaması ise davacıların itiraz konuları arasında olmasa dahi, kapanan yol fazlalıkları yönünden incelenmiş, yol fazlalıklarının DOP hesabından düşülmemesi AAD iptal gerekçelerinin ilk sırasında yer almıştır (Pamuk, 2016).

AAD'nin idari yargıda kapanan yol fazlalıkları dolayısıyla iptali sonrası süreç gerçekten de açmazlarla doludur. İptal gerekçelerinin yerine getirilerek yeniden imar uygulaması yapılması aşamasında en zorlayıcı durum ise yol fazlalıklarının belediyeler tarafından satılmış olması halidir ve bu durumda geri dönüşüm işlemleri nerede ise yapılamaz duruma düşmektedir.

Bu makalenin konusu, 'kapanan yol fazlalıklarının idareler lehine kullanılması' gerekçesiyle iptal edilmiş imar uygulamalarının yeniden yapılabilmesine ilişkin bir çözüm önerisini tartışmaya açmaktır. Bu nedenle daha önce birçok çalışmada yeterince tartışılmış yoldan ihdaslar konusu ve yargısal bakış açısı özetlenerek, güncel tartışma konusu üzerinde durulmuştur.

2. Materyal ve Yöntem

2.1. Yol Fazlalıkları Sorununa Genel Bakış

İmar planında imar adası içerisinde kalan yol fazlalıklarının belediye adına tescil edilmesi işlemine yoldan ihdas denilmektedir (Koçak, 2013). İhdas işlemi İmar Kanunu gereği yürüyen bir işlem olmakla birlikte, tescilin belediyeler adına yapılmasının yasal dayanağı 2644 sayılı Tapu Kanunu 21.maddesidir (Tapu Kanunu, 1934, 21). İmar planının uygulanabilmesi için imar adaları içerisinde kalan tescil harici bu kısımların ihdas edilmeleri kaçınılmazdır ve dolayısıyla kapanan yol fazlalıklarının ilçe belediyesi adına tescil edilerek kamu özel taşınmazı haline gelmesinde olağan dışı herhangi bir durum yoktur.

Kamu özel taşınmazı haline gelen ihdas parsellerinin diğer taşınmazlar gibi arsa düzenlemesi kapsamına alınmasında 1985 tarihli İmar Kanununun 18.maddesi ve aynı tarihli uygulama Yönetmeliğinde bir sakınca görülmemiştir. Bununla birlikte belediye adına tescil edilmiş yol fazlalıklarının imar uygulamasına girerek belediyesi adına tahsise dönüşmesi Danıştay kararlarında uygun görülmemiş ve 1994 yılından beri tüm emsal kararlar belediyelerin bu yolla taşınmaz edinimini iptal gerekçesi saymıştır. Anayasa Mahkemesinin 12.01.2012 tarih K.2012/3 kararında tam aksi yönde hüküm kurmasına rağmen konu ile ilgili Danıştay görüşü değişmemiştir (Özdemir, 2014, Yıldız, 2015).

Danıştay içtihadı; kapanan yolların imar uygulamasında düzenleme ortaklık payını malikler lehine düşürecek şekilde kamuya terk etmeleri gerektiği şeklinde kısaca özetlenebilir (Koçak, 2013). Hukuka

aykırı bulunan, yol fazlalıklarının belediyeler adına tescili değil, kamusal alanlara bağışlanmamasıdır. Danıştay kararları, imar planında yeni başka kamusal alanlar söz konusu iken belediyelerin yol fazlalıklarını bu alanları karşılamak üzere terkin etmesini ve belediye faydasına değil maliklerin külfetini azaltıcı yönde kullanmasını istemektedir (Yıldız, 2015).

2019 yılındaki yasa değişikliğine kadar belediyeler idari yargıya taşınması halinde iptal edilecek olmasına karşın, yoldan ihdas edilen taşınmazları imar uygulamalarında terk etmeyerek tahsise dönüştürmekten pek çok zaman vazgeçmemişlerdir (Çepni ve Doğuyıldız, 2022). Yaptıkları işin tüzeyle aykırı olmadığına inanmaları ve Danıştay görüşünü isabetli bulmamaları (Köktürk ve Köktürk, 2007; Yıldız, 2015), bunun yanında arsa düzenlemesinde çözümleyici hisseye sahip olmalarının getirdiği yarar ve de hisselerin satışından elde edilecek gelir belediyelerin ısrarındaki başlıca nedenlerdir.

Uygulayıcı idareler kapanan yol fazlalıklarından tescil edilen hisseleri çözümleyici hisse olarak görmüş ve özel kişilerin paydaşlığının uygun olmadığı yerlerde tamamlayıcı nitelikte kamu hissesi olarak kullanmıştır. Üzerinde kat irtifakı/kat mülkiyeti veya yapı bulunan taşınmazlarda şuyulandırma sonrası müşterek mülkiyeti önlemek adına bu hisseler çok daha yararlı olmuş ve arsa düzenlemesine ciddi katkı vermiştir (Köktürk, 2013).

Dahası tamamlayıcı belediye hisselerinin diğer malike satışı önemli bir gelir kaynağı yaratmış bu da belediyelerin yol fazlalıklarını benimsemesinde belirleyici olmuştur. Dolayısıyla bazı belediyeler yasal açıdan engeli bulunmayan, imar uygulamalarını kolaylaştıran ve başarısını yükselten, bunların yanı sıra da yeni bir bütçe kaynağı oluşturan işlem den vazgeçmemişlerdir. Ancak, belediyelerin kapanan yol fazlalıklarını tamamlayıcı-çözümleyici hisse olarak kullanma konusundaki Danıştay görüşüne uymayan istekli tutumları idari yargıda net bir şekilde iptal ile karşılık bulmuştur (Özdemir, 2014; Atasoy ve ark., 2002; Koçak, 2012).

Danıştay kararları üzerinden arsa düzenlemelerinin iptal nedenlerini araştıran bir yüksek lisans tezi kapsamında, 233 dosyanın 158 tanesinde imar uygulamasının iptaline karar verildiği, bunlardan 46 tanesinin sadece 'kapanan yolların DOP'tan düşülmemesi' gerekçesine dayandırıldığı tespit edilmiştir (Pamuk, 2016). Hatta diğer bazı iptal kararlarının da konu ile ilgili olduğu düşünüldüğünde her üç iptal kararından en az bir tanesinin kapanan yollardan ihdas edilen fazlalıkların belediyeler adına imar uygulamasına girmesi nedeniyle olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Aynı alandaki erişilebilen tüm benzer çalışmalarda yaklaşık aynı oranlara erişilmiş (Şimşek ve Uzun, 2018; Haciosmanoğlu ve Demir, 2020), imar uygulaması iptallerinin başlıca gerekçesinin kapanan yol fazlalıklarının kamu özel taşınmazına dönüşmesi olduğu verilerle de ortaya konulmuştur.

2.2. Güncel Durum

İmar Kanunu 18.maddesi 10.07.2019 tarihli 7181 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmış ardından da

22.02.2020 Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik yayımlanarak uygulama yönetmeliği yenilenmiştir. Değişiklikler arasında ilk göze çarpanlardan bir tanesi de kapanan yol fazlalıklarının belediyeler adına tahsise dönüşmesinin net bir şekilde kısıtlanmış olmasıdır (İmar Kanunu, 1985, Değişiklik, 2019, 18/3). Kısıtlılık hali Yönetmelik içerisinde detaylandırılarak açıklanmıştır (AAD Yönetmelik, 2020, 14/4-5).

Böylece Yasa ve Yönetmelik, Danıştay görüşüne ve tespitine uygun şekilde düzenlenmiş, imar uygulamaları için adeta kapan haline gelen ikilik hali ortadan kaldırılmıştır.

Bununla birlikte imar uygulamalarında idari yargının 'kapanan yol fazlalıklarının aykırı kullanımı' gerekçeli iptal kararları olduğu yerde durmaktadır. Daha açık ifadesiyle, bu yündeki birçok iptal kararının gereği yerine getirilerek geri dönüşüm işlemi ve yeniden imar uygulaması halen yapılamamıştır.

İmar Kanunu'nda yapılan diğer bir değişiklik te bedele dönüştürme ile ilgilidir (İmar Kanunu, 1985, Değişiklik, 2019, 18/10). Bedele dönüştürme, belirlenmiş bir dizi koşulun ve gerekliliğin varlığı halinde DOP kesintisinin bedel olarak karşılanması şeklinde kısaca tanımlanabilir (Çepni, 2022, Sarı, 2008).

Bedel ile denkleştirme mantığına dayalı bir yaklaşım İmar Kanunu 18.maddesine 20.02.2020 tarihli 7221 sayılı Yasa ile eklenen fıkrada (7221 Sayılı Kanun, 2020, 7) yer almaktadır. Bu fıkra hükmüne göre; kesinleşmiş mahkeme kararlarıyla iptal edilen imar uygulamalarında fiili veya hukuki imkânsızlıklar nedeniyle geri dönüşüm işlemlerinin yapılamadığı hallerde taşınmazların rayiç bedeli üzerinden değerinin ödenebilmesi mümkün görülmüştür. Böylece, önemli bir değişiklik olarak, yasaya eklenen fıkra bedel ile denkleştirmeye imkân tanımaktadır.

2.3. Yol Fazlalıklarının Belediye Adına Düzenlemeye Girmesi Nedeniyle İptal Edilen İmar Uygulamalarında Geri Dönüşüm İşlemleri

İmar uygulamalarının yargı kararı ile iptali sonrasında, uygulama öncesindeki 'kök' parsellerin yeniden ihya edilmesi geri dönüşüm olarak isimlendirilir (Koçak, 2015). İptal edilen imar uygulamasında tescil edilmiş imar parselleri geri dönüşüm tamamlanmaya kadar yolsuz tescil durumunda kalır (Köktürk ve Köktürk, 2007, Türk Medeni Kanunu, 2001, 1025).

Geri dönüşüm işlemleri çoğunlukla iptal kararından hemen sonra değil yeni imar uygulamasından hemen önce yapılmaktadır. Aradan geçen sürede yolsuz tescil durumuna düşmüş parseller üzerinde yapılan tasarruflar ise geri dönüşüm işlemlerini zorlaştırmaktadır (Pamuk ve Demir, 2017).

Satış suretiyle mülkiyet hakkının el değiştirmesi, parsel üzerindeki yapı ruhsatı veya kurulu kat mülkiyetleri, irtifak ve ipotek gibi kısmi aynı haklar ile fiili durumdan memnun paydaşların sosyolojik tepkileri geri dönüşüm işlemlerindeki başlıca zorluklar arasındadır (Çalışkan, 2014).

'Yol fazlalıklarından belediyeler adına hisse edinilmesi' gerekçeli iptal kararlarındaki en büyük güçlük ise, yol fazlalıklarından edinilmiş bazı hisselerin

tescilin hemen akabinde, satışının yapılmış olmasıdır. Bu tür durumlarda, ihdas edilen hisse önce bir imar parselinde tamamlayıcı hisse olarak değerlendirilmekte, imar uygulamasının tescilinin ardından da diğer paydaşa satışı yapılmaktadır. Böylelikle yoldan ihdas edilen kısım özel mülkiyete konu hale gelmekte, imar uygulamasının iptali halinde de tekrar belediye mülkiyetine geri dönüşü yapılamamaktadır.

İdari yargıdaki iptal gerekçesinin yol fazlalıklarının terkin edilmemesi olması halinde, yargı kararının yerine getirilmesi için geri dönüşüm işlemlerinde bu hisselerin terkinini gerekir. Ancak satışı yapılmış hisse belediye mülkiyetine dönemediğinden terkinini de söz konusu olamamaktadır.

Böyle bir durumda aynı miktarda hisselerin özel mülkiyetten tekrar kamu mülkiyetine geçişi görünür tek seçenektir. Makalenin üzerinde durduğu çıkmaz tam da bu konudur. Satışı yapılmış yol fazlalıklarının mülkiyetlerinin artık belediyede olmayışı dolayısıyla imar uygulaması öncesi eski durumun tekrarlanması mümkün değildir. Yargı kararı gereğince bu hisselerin yol fazlalığı olarak geri tescili ve sonrasında da DOP oranını düşürmek üzere terkinini gerekmekte ise de idarelerin satışını yaptığı hisseleri geri alabilmeleri için zorlayıcı bir hukuk yolu yoktur. Bir yanda idari hukukun gereği olarak yeniden imar uygulaması yapmak ve düzenleme sahasındaki imar işleyişini olağan haline çevirme gerekliliği diğer yanda ise satışı yapılmış hisselerin geri alınma yolunun olmayışı idareler için gerçek bir sorundur.

Uzman kurum olan Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görüşü; 'geri dönüşüm işlemleri öncesinde belediyelerin satış yaptığı kadar hisseyi satın alması gerektiği' şeklindedir. Bu yaklaşıma göre yargı kararının yerine getirilmesi, belediyelerin aynı düzenleme sahası içerisinde satın alacağı hisseyi terkin etmesi ile mümkündür.

Ancak bu görüş olağan işleyişte karşılığı olan bir yaklaşım değildir. İmar parseli niteliği kazanmış taşınmazlarda satın alma işlemine rıza gösterecek malik bulmak kolay değildir. Ne maliklerin belediyeye hisse satışı yapmak için anlamlı bir nedenleri ne de belediyelerin satın alma konusunda yaptırım güçleri yoktur. Satılan hisselerin geri alınması kamulaştırma tanımı içerisinde yer almadığından böylesi bir durumda kamulaştırma da hukuki bir seçenek teşkil etmez.

Dolayısıyla geri dönüşün sağlanamadığı, uzman kurum önermelerinin çözüm sunmadığı, bağlayıcı nitelikte yasal düzenlemenin veya yargı kararının bulunmadığı bir durum özelinin varlığı açıktır.

2.4. Çözüm Önerisi

İmar Kanunu 18.maddesine [7221 sayılı Yasa \(2020\)](#) ile eklenen fıkra geri dönüşüm işlemlerinin mümkün olamadığı durumlar için yeni bir yaklaşımı tanımlamaktadır:

(Ek fıkra:14/2/2020-7221/7 md.) Bu madde kapsamında yapılmış olan imar uygulamalarının kesinleşmiş mahkeme kararlarıyla iptal edilmesi nedeniyle; davaya konu parselin imar planı kararları ile umumi ve kamu hizmetlerine ayrılan alanlara denk

gelmesi veya iptal edilen uygulama ile tahsis ve tescil edilmiş parsellerde hak sahiplerince yapı yapılmış olması ve benzeri hukuki veya fiili imkânsızlıklar nedeniyle geri dönüşüm işlemleri yapılarak uygulama öncesi kök parsellere dönülemeyeceğinin parselasyon planlarını onaylamaya yetkili idarelerin onay merciince tespiti halinde, öncelikle davaya konu parselin hak sahiplerinin muvafakati alınmak kaydıyla uygulama sahası içerisinde idarece uygun bir yer tahsis edilir veya anlaşma olmaması halinde davacı hak sahibinin kök parseldeki yeri dikkate alınarak uygulamadaki düzenleme ortaklık payı kesintisi düşüldükten sonraki taşınmazın rayiç bedeli üzerinden değeri ödenir.

Yasa maddesinin istisnai haller için öngördüğü denkleştirme işlemine, alan olarak verilemeyen tahsis bedel olarak ödenebilmektedir.

Esasında yasa maddesinin kapanan yol fazlalıklarının dönüşümü ile ilgili açık bir hüküm yoktur ve uzman kurum görüşünün de o yönde bir yorumu desteklemediği söylenmelidir. Ayrıca yasa maddesini detaylandıran AAD Yönetmeliği 37/5 maddesi de (Ek: [RG-21/10/2020-31281](#)) böyle bir atıfta bulunmamıştır. Bununla birlikte yasa metnindeki "benzeri hukuki veya fiili imkânsızlıklar" ifadesinin 'kapanan yol fazlalıklarından edinilen hisselerin satılmış olması' halini de kapsadığını ileri sürmek zorlama bir yorum değildir. Zira satışı yapılan ve özel mülkiyete geçen bu hisselerin geri dönüşümü hem fiili hem de hukuki imkânsızlık tanımına tam olarak uymaktadır.

Makalenin ileri sürdüğü önerme bedel ile denkleştirme seçeneğinin, idari yargıda 'kapanan yol fazlalıklarından belediye adına hisse edinilmesi' gerekçesiyle iptal edilmiş imar uygulamalarında da kullanılabilirdir. Belediyelerin yol fazlalıklarından edindiği hisseleri özel kişilere devretmesi nedeniyle yargı kararının yerine getirilebilir olmadığı hallerde, malikler aleyhine kalan tahsis farkının bedel ile mahsuplaşmaya taşınması tartışılmaya değer bir çözüm arayışıdır.

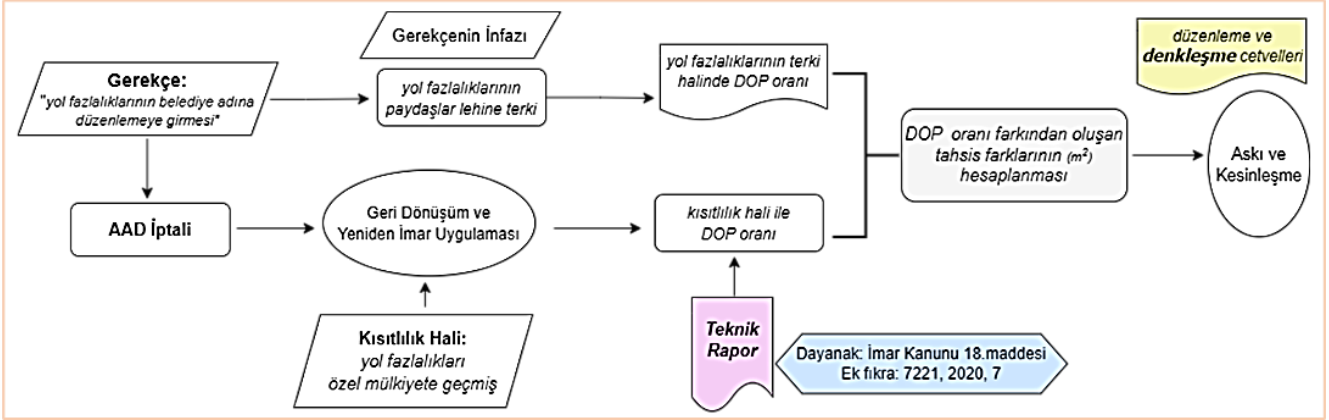
Arazi ve arsa düzenlemelerinde, kapanan yol fazlalıklarının toplam alan içerisindeki payı oldukça küçüktür ve haliyle düzenleme ortaklık payı üzerine etkisi yüksek değildir. Parseller ve kapanan yol fazlalıkları arasındaki yapısal geometri düşünüldüğünde zaten etkinin parselasyon planı geometrisini değiştirmesi de beklenmez. Bedele dönüşecek miktarın düşük olacağı ve işlemin özünü etkilemekten uzak olduğu da önemli bir not olarak düşünülmelidir. Bu yönüyle rutin dışı etkisi çok az bir yöntemin önerildiği buna mukabil çözümsüz kalmış işlemlere katkısının çok olumlu olacağı açıktır.

Önerilen işlem akışı [Şekil 1](#)'de akış diyagramı olarak izlenmektedir. İş akışı kısaca özetlenecek olursa;

- İptal edilen imar uygulamasından sonra satışı yapılmış yol fazlalığının geri dönüşü mümkün olamayacağından, öncelikle fiili ve hukuki imkânsızlığı açıklayan bir teknik rapor hazırlanmalı ve encümen kararında da bu duruma değinilmelidir,
- Diğer taşınmazların geri dönüşüm cetveli ve yeni imar uygulamasının düzenleme cetvellerinin yanı sıra her bir parsel için DOP farkı tahakkuku alan bazında hazırlandıktan sonra ilgili diğer evraklar ile birlikte onaylanarak askıya çıkarılmalıdır,

- İdarenin kıymet takdir komisyonu veya SPK lisanslı değerlendirme uzmanlarının bedel takdiri üzerinden her bir malik için alacak miktarları belirlenmeli ve bu bedeller üzerinden mahsuplaşma gerçekleştirilmelidir.

Bu suretle, açmaza giren ve uygulanabilme kabiliyeti olmayan arsa düzenlemeleri için ne maliklerin ne de kamunun zararına olmayan, basit bir çözüm yasal hale gelmektedir.



Şekil 1. Akış Diyagramı

3. Bulgular

Örneklendirme ve tartışma için gerçek bir imar uygulamasına ve onun idari yargılama sürecine yer verilmiştir. İmar uygulaması ve birinci basamak idari yargı kararları üzerinden, önerilen yöntemin uygulanabilirliği ve yargının olası bakış açısı hakkında çıkarsamalar hedeflenmiştir.

Bu makalede örnek olarak verilen imar uygulaması 2018 tarihinde tescil edilmiş, 2020 tarihli idare mahkemesi kararlarıyla da iptal edilmiştir. İptal gerekçesi 'kapanan yol fazlalıklarından belediyesi adına hisse edinilmesidir'. Şekil 2'de iptal edilen 2018 tarihli parselasyon planı, Şekil 3'te ise iptal işleminin objesi olan yol fazlalıkları görülebilmektedir.



Şekil 2. Parselasyon Planı

Soldaki haritada mor hat düzenleme sınırını, mavi hat imar adalarını, renkli dolgular ise kamusal alanları temsil etmektedir. Sağdaki haritada gri hatlar kadastro parsellerini, turuncu dolgu ise kapanan yol fazlalıklarından ihdas edilen kısımları göstermektedir.



Şekil 3. Yoldan ihdaslar

İmar uygulamasında kadastral parsellerin toplam yüzölçümü 740 dekar, ihdas edilen yol fazlalıkları 6400 m² ve tahsise konu imar adaları 480 dekadır. 2018 tarihli imar uygulamasında DOP oranı %35,1 olarak hesaplanmış ve tahsisler bu oran üzerinden yapılmıştır. İhdas edilen yol fazlalıklarından da DOP kesilmiş ve belediye adına tescil edilmiştir. Bu hisseler çeşitli imar parsellerinde tamamlayıcı hisse olarak değerlendirilmiştir.

İmar uygulamasının iptaline kadar geçen sürede yol fazlalıklarından belediye adına tescil edilen hisselerin 870 m²'si iki imar parselindeki paydaşlara satılmış, idare mahkemesinde açılan davadaki ilk bilirkişi raporunun ardından idare diğer hisselerin satışını durdurmuştur.

Yargılama sonunda '6400 m² yol fazlasının terkin edilmemesi nedeniyle' imar uygulamasının iptaline karar verilmiştir. Dava dosyasına göre imar uygulamasında başkaca bir işlem kusuru bulunmadığı, davacının tahsis

konusundaki itirazlarının karşılık bulmadığı, tek iptal gerekçesinin yol fazlalıklarının aykırı kullanımı olduğu ve genele yönelik iptal hükmü verildiği de bilgi olarak eklenmelidir.

Yasa ve Yönetmeliğindeki değişikliklerden sonra davalı idare 2021 tarihli yeni imar uygulamasını tesis etmiş, öncesindeki geri dönüşümde, satışı yapılan 870 m²'lik kısım hariç diğer tüm parsellerde iptal kararı öncesi kök parsellere dönüş sağlanabilmiştir.

Satılan 870 m² hissenin geri alınabilmesi için ise satış yapılan malikler rıza göstermemiş, bu miktarda hisseyi satacak başka bir malik de tespit edilemediğinden yargı kararı bu yolla infaz edilememiştir.

Bunun üzerine davalı idare İmar Kanunu'na 7221 sayılı Kanun ile eklenen fıkrayı kullanmış, DOP oranı farkından paydaşlar lehine gelecek miktarı hesaplayarak bir ipotek cetveli hazırlamış ve onaylayarak askıya çıkarmıştır (Şekil 4).

İle	Kadastro Parseli			Malik Adı/Soyadı	Baba Adı	İmar Parseli		Fazladan Kesilen Oran:0.00114875	
	Eski Ada/Par	Alan	Hisse Miktarı			Ada/Par	Alan(m ²)	Tahsis Alanı(m ²)	Fazladan Kesilen Miktar(m ²)
k	0/336	11360.00	11360.00			313/19	9101.46	7333.56	13.05
k	0/387	16080.00	2738.56			313/19	9101.46	1767.9	3.15
k	0/386	6190.00	1265.31			313/20	16919.96	816.83	1.45
k	0/1785	16103.13	3345.87			313/20	16919.96	3345.87	3.84
k	0/1785	16103.13	1306.76			313/20	16919.96	1306.76	1.50
k	0/1785	16103.13	496.78			313/20	16919.96	496.78	0.57
k	0/1785	16103.13	194.03			313/20	16919.96	194.03	0.22
k	0/1785	16103.13	2716.29			313/20	16919.96	2716.29	3.12
k	0/1785	16103.13	1060.86			313/20	16919.96	1060.86	1.22
k	0/1785	16103.13	434.12			313/20	16919.96	434.12	0.50
k	0/1785	16103.13	169.54			313/20	16919.96	169.54	0.19
k	0/1785	16103.13	1915.29			313/20	16919.96	1915.29	2.20
k	0/1785	16103.13	748.04			313/20	16919.96	748.04	0.86
k	0/1785	16103.13	2671.99			313/20	16919.96	2671.99	3.07
k	0/1785	16103.13	1043.56			313/20	16919.96	1043.56	1.20
k	0/339	4650.00	1550.00			313/21	3001.85	1000.62	1.78

Şekil 4. Askı cetvelinden bir sayfa

Buna göre kapanan tüm yol fazlalıklarının terkinde halinde DOP oranı %34,95 olmaktadır. Geri dönüşü ve terkinde yapılamayan yol fazlalığından dolayı ise DOP oranı %35,06'ya karşılık gelmektedir. Yani geri dönüşü yapılamayan miktarın DOP oranına etkisi on binde 11 olarak hesaplanmıştır.

Daha açık ifade etmek gerekirse terkinde sağlanamayan 870 m² dolayısıyla 1000 m² hissesi olan bir malik için tahsis miktarındaki azalma sadece 1,1 m²'dir. Hatta tüm kapanan yol fazlalıkları satılmış ve geri alınmaları mümkün olmamış dahi olsa DOP oranı farkı binde 5-6 civarını aşmayacaktır.

Önerilen çözümün kullanıldığı 2021 tarihli ikinci imar uygulamasına karşı da idari yargılama davası açılmış, dosyada öncelikle 2018 tarihli iptal kararı açısından inceleme yapılmıştır.

Buna göre; 2018 tarihli iptal kararının yerine getirilmesi, yani kapanan yol fazlalıklarının paydaşlar lehine kullanılması hususunda 2021 tarihli yeni idari işlem yeterli görülmüştür.

Daha açık söyleyişle, davalı idarenin tahsis farkını bedele dönüştürmesi ve alan olarak tedarik edilemeyen tahsis farkının bedel olarak tazmini önce birinci basamak idari yargıda hukuka aykırı bulunmamış daha sonra da ikinci basamak idari yargı itirazı esastan ret etmiştir (İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdari Dava Dairesi 31.10.2022 tarih E.2022/1246, K.2022/1410 sayılı kararı).

4. Sonuçlar

Kapanan yol fazlalıklarının belediyeler adına hisse ediniminde kullanılması, idari yargıdaki imar uygulaması iptallerinin en sık rastlanılan gerekçesidir. Buna rağmen, belediyeler yol fazlalıkları dolayısıyla edindikleri hisseleri

çözümleyici-tamamlayıcı hisse olarak kullanmada ısrarcı davranmışlar, bu yolla arazi ve arsa düzenlemelerindeki paydaş memnuniyetini arttırma ve maddi kaynak sağlama amacı gütmüşlerdir.

Böylece çok sayıda imar uygulaması yerleşik Danıştay içtihadı doğrultusunda iptal edilmiş, tüm bu iptal edilen imar uygulamaları için geri dönüşüm ve yeniden imar uygulaması yapılması zorunluluğu da ortaya çıkmıştır.

İmar Kanunu 18.maddesinde 2019 yılında yapılan değişiklikler ile kapanan yol fazlalıklarından belediyeler adına hisse edinilmesinin önüne geçilmiş olsa da iptal edilmiş çok sayıda imar uygulaması için geri dönüşüm ve yeniden imar uygulaması yapılması zorunluluğu halen ortadadır ve bu nedenle de konu bir anlamda güncelliğini sürdürmektedir.

Yol fazlalıklarından gelen belediye hisselerinin tamamlayıcısı olduğu paydaşa satılması ise geri dönüşüm işlemini fiili ve hukuki imkânsızlık kategorisine düşürmektedir. Uzman kurum yetkililerinin idarenin hisse satın alması şeklinde şifahi yanıtları olsa da çözümsüzlüğün giderilmesine yönelik makul bir yöntem şimdiye değin geliştirilememiştir.

İmar Kanunu 18.maddesine 2020 yılında eklenen 'fili ve hukuki imkânsızlıklar halinde geri dönüşüm işlemlerinde uzlaşmaya veya bedel ile ödemeye imkân veren' yasa hükmü yeni bir çözüm önermesini sunmaya aday niteliktedir. Kapanan yollardan edinilen hisselerin satış yoluyla özel mülkiyete geçmiş olması durumu yasa maddesinin tanımladığı içerikten uzak değildir ve hem idarelerin bu tür bir çözümü uygulama biçimlerinin ve hem de yargının konuya hukuksal yorumunun tartışılması ciddi değer taşımaktadır.

Makale içerisinde ilgili yasa hükmü esas alınarak bedel ile denkleştirme seçeneği açıklanmaya çalışılmış, idari yargıdaki gerçek bir geri dönüşümlü imar

uygulaması örnek olarak verilmiştir. Örnek olarak kullanılan işlemde; kapanan yol fazlalıklarının yargı kararının öngördüğü şekilde kamusal alanlara aktarılması halinde düzenleme ortaklık payı oranı on binde 11 oranında azalmakta, dolayısıyla da tahsis farkının bedel ile karşılanmasının parsellasyon işlemine etkisi çok az olmaktadır. Yani maliklerin almaları gereken tahsisin bu kadar az bir kısmının bedel ile tazmini, kendilerine tahsis edilen taşınmazı önemli ölçüde değiştirmemekte, böylece de maliklerin aleyhine bir işlem tesis edilmemektedir.

Tersine arsa düzenlemesi iptallerinde, düzenleme sahasındaki pek çok malik ve kente dair tüm unsurlar bozma kararından olumsuz anlamda etkilenmekte, imar ve mülkiyet hakları kısıtlanmakta, çözüme kavuşturulamayan yani yeniden yapılamayan imar uygulaması herkes için kayıp anlamına gelmektedir. Tam da bu noktada, açmaza girmiş bir geri dönüşüm işleminde, miktarı az olan bir fark alan olarak sağlanamadığında, bedel alınarak imar faaliyetinin sonuçlandırılması gerçekten de tüm paydaşların faydasına olmaktadır.

Örnek olarak sunulan imar uygulamasında önerilen yaklaşım kullanılmış ve hem birinci hem de ikinci basamak idari yargılamada hukuka uygun bulunmuştur. İdari yargı sürecinde Danıştay yolu açık olmakla birlikte, çözümsüz bekleyen çok sayıda benzer uygulama için emsal oluşturacak bir yolun açıldığı düşünülmektedir.

Çatışma Beyanı

Herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik Uygulamaları Çalıştayı Sonuç Raporu. (2021). Ankara, HKMO Yayınları.
- Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, (2020). RG. 31027, 22.02.2020
- Atasoy, M., Demir O., Uzun B., & Nişancı R., (2002). İmar Uygulamalarının İptal Nedenleri ve Öneriler, Selçuk Üniversitesi JFM Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu, Konya
- Çalışkan, E. (2014). 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci Madde Uygulamalarının Geri Dönüşümünde Yaşanan Sorunlar: Aksaray İli Örneği, Dönem Projesi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi ABD, Ankara
- Çay, T., & Kandemir, E.S. (2022). Türkiye'de imar uygulama mevzuatındaki gelişim süreci, *Geomatik*, 7(1), 26-40. <https://doi.org/10.29128/geomatik.809393>
- Çelik, K., Uzun B., Demir, O., & Nişancı, R. (2000). İmar Uygulamalarında Yargı Denetimi Sonuçlarının İkinci Uygulama Yönünden Değerlemesi, *Samsun Barosu Dergisi*, 2-3, 87-88
- Çepni, M. S. (2022). Tescil dışı alanların arsa düzenlemelerinde değerlendirilmesi. *Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi*, 9(2), 127-136.
- Çepni, M. S., & Akıncı, M. (2020). Şekillenmeyen Hamur: İmar Mevzuatındaki Değişiklikler İçin Bazı Tespitler, *Mahalli İdareler Dergisi*, 94 (220), 3-16
- Çepni, M. S., & Doğuyıldız, C. (2022). Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Tüzesinde 2020 Yılı Değişikliklerine Dair Bazı Değerlendirmeler, *Türkiye Arazi Yönetimi Dergisi*, 4(2), 54-61. <https://doi.org/10.51765/tayod.1100569>
- Çınar, S., & Ünel, F. B. (2022), 2/B orman vasfını yitirmiş araziden tarım arazisine dönüşen taşınmazların toplu değerlendirilmesi, *Geomatik*, 7(2), 112-127. <https://doi.org/10.29128/geomatik.900457>
- Güngör, R., & İnam, Ş. (2019). İmar Uygulamalarında Farklı Dağıtım Metotlarının Karşılaştırılması. *Geomatik*, 4(3), 254-263. <https://doi.org/10.29128/geomatik.548592>
- Hacıosmanoğlu, S., & Demir, H. (2020). Arazi ve Arsa Düzenlemelerinin Geri Dönüşüm İşlemlerinde Yargı Kararlarına Dayalı Öneriler, *Jeodezi ve Jeoinformasyon Dergisi*, 7(2), 47-69.
- İmar Kanunu, (1985). 3194 Sayılı İmar Kanunu, Kabul Tarihi: 3/5/1985, Yayımlandığı Resmi Gazete; Tarih: 9/5/1985 Sayı: 18749, Yayımlandığı Düstur; Tertip: 5 Cilt: 24 Sayfa: 378. Değişiklikler 7181 sayılı kanun RG. Tarih: 10.07.2019 Sayı: 30827 ve 7221 sayılı kanun RG. Tarih: 20.02.2020 Sayı: 31045.
- Koçak, H. (2012). İmar Planları ve Parsellasyon ile İlgili Danıştay Kararları, <https://tapu-kadastro.net/index.php/mevzuat/yargi-kararlari/317-danistay-kararlari-imar-uygulamalari>, (Son Erişim Tarihi: 15 Ocak 2023)
- Koçak, H. (2013). Kadastronun Tesisi ve Yaşatılması, HKMO Yayınları, 1.Baskı, Ankara
- Koçak, H. (2015). Parsellasyonun İptali ve Geri Dönüşüm, <http://www.tapu-kadastro.net/> (Son Erişim Tarihi: 22 Ağustos 2022).
- Köktürk, E. (2013). Arsa Düzenlemesinde Yoldan İhdas ve DOP Tanımı, HKMO İstanbul Bülten, s.18-23, Haziran 2013
- Köktürk, E., & Köktürk E. (2007). Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 70, 260-283
- Köktürk, E., & Köktürk, E. (2021). İmar Planları-Mekân Politikası, Şehircilik, İmar Hukuku, İmar Planları, İdari Yargı Denetimi, Şeçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, Ankara.
- Özdemir, S. (2014). İmar Kanunu Bağlamında İmar Uygulamalarında Kapanan Kadastral Yollar, *Türk İdare Dergisi*, 479, 171-212
- Pamuk, H. (2016). Türkiye'de Arazi ve Arsa Düzenlemelerinin İptal Nedenleri, Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Pamuk, H., & Demir, H. (2017). Türkiye'de Arazi ve Arsa Düzenlemelerinin İptal Nedenleri, 16. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara
- Sarı, M. (2008). İmar Uygulamalarında Bedele Dönüştürmeler, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Yüksek Lisans Programı, İstanbul
- Şimşek, N., & Uzun, B. (2018). İptale Konu İmar Planı Uygulamalarında Geri Dönüş İşleminin İrdelenmesi, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 33, 709-720.

- Şimşek, S. (2021). İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları (Arazi ve Arsa Düzenlemeleri) İtiraz ve Dava Yolları, 3. Baskı, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, Ankara.
- Tapu Kanunu (1934). 2644 sayılı Tapu Kanunu, Kabul Tarihi: 22/12/1934, Yayımlandığı Resmi Gazete; Tarih: 29/12/1934 Sayı: 2892, Yayımlandığı Düstur; Tertip: 3 Cilt: 16 Sayfa: 312.
- Türk Medeni Kanunu (2001), 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, Kabul Tarihi: 22/11/2001, Yayımlandığı Resmi Gazete; Tarih: 8/12/2001 Sayı: 24607, Yayımlandığı Düstur; Tertip: 5 Cilt: 41
- Yakar, M., Ünel, F. B. & Çınar, S. (2022). İmar Bilgisi ve Projesi (Kentsel Alan Düzenlemesi-Arazi ve Arsa Düzenlemesi-18. Madde Uygulaması), Atlas Akademi, Konya.
- Yalpır, Ş., & Ekiz, M. (2017). Eşdeğerlilik Esaslı Arazi ve Arsa Düzenlemesinde Analitik Hiyerarşi Prosesinin Kullanımı. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi, 6(1), 59-75. <https://doi.org/10.28948/ngumuh.297731>
- Yıldız, F. (2016). İmar Bilgisi, planlama, uygulama mevzuat, 11. Basım, Nobel Akademik Yayıncılık, 2012 yılı 8. Basım, Ankara.
- Yıldız, H. (2015). İmar Mevzuatı, İdaremizi ilgilendiren Yönleri, İmar Uygulamaları, Kontrol ve Tescil İşlemleri ile Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İnceleme-Araştırma Tezi, TKGM Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara



© Author(s) 2023. This work is distributed under <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>