

## İDARENİN BAYINDIRLIK HİZMETLERİ

Doç. Dr. Metin KIRATLI

### Bayındırlık işi - Tanımlanması

Bayındırlık işleri, kamu hizmeti amaçlarıyla veya bir kamu tüzel kişisi hesabına veya onun denetimi altında kamu yararına yapılan, taşınmaz mallara ilişkin işlerdir.<sup>1</sup>

Şu halde bir işin bayındırlık işi sayılabilmesi için, genel kural olarak, şu üç şartın bulunması gereklidir :

1. İşin kamu hizmeti için veya kamu yararına yapılması,
2. İşin birkamu tüzel kişisi hesabına veya onun gözetim ve denetimi altında yapılması,
3. İşin bir taşınmaz mala ilişkin olması.

Şimdi bayındırlık işinin bu unsurları üzerinde biraz duralım :

### Kamu hizmeti - Kamu yararı :

Eskiden sadece kamu hizmeti için yapılan işler bayındırlık işi sayıldığı halde, daha sonra Fransız yargı içtihadı bayındırlık işlerinin sadece kamu hizmetlerinden ibaret olamayacağını kabul ederek, bu kavramı genişletmiştir. Bugün egemen olan görüşe göre, bayındırlık işi, kamu hizmeti için yapılan bir iş olabileceği gibi, daha geniş olarak, kamu yararına yapılan fakat kamu hizmeti sayılmayan bir iş de olabilir. Örneğin Fransa'da 1905 den sonra dinî işler bir kamu hizmeti olmaktan çıktığı halde, dinî binalara ilişkin işler bir bayındırlık işi sayılmaktadır.<sup>2</sup> Demek ki bayındırlık işi ile kamu hizmeti kavramı arasında zorunlu bir bağ kalmamıştır. Bu-

(1) Bak : LAUBADERE, *Traité de droit administratif* II, 3. bası, 1963, s. 252-3; ONAR, *İd. Huk. Um. Es.*, III, s. 1580; VEDEL, *Droit administratif*, 2. bası, 1961, s. 671; WALINE, M., *Droit administratif*, 9. bası, 1963, s. 575.

(2) LAUBADERE, *İbid.*, s. 254; VEDEL, *İbid.*, s. 668.



nun sonucu olarak bir kamu hizmetinde yararlanan bir taşınmaz mal üzerindeki her iş muhakkak bayındırlık işi teşkil etmez.

Bayındırlık işi ile sadece kamu hizmeti kavramı arasında değil, kamu emlâki kavramı arasında da zorunlu bir bağ aramak gerekmemektedir. Bugünkü görüşe göre, genel olarak, taşınmaz kamu emlâki üzerinde yapılan işler bayındırlık işlerini teşkil etmektedir. Fakat bu kesin bir kural değildir. Taşınmaz kamu emlâki üzerinde bayındırlık işi sayılmayan özel işler de olabilir (Bir ırmak kenarında demir balık ağları kurma). Burada bayındırlık işinin varlığı için göz önüne alınan kıstas, yapılan işin kamu yararı amacı taşımasıdır. Bu itibarla :

(a) İdarenin özel emlâki üzerindeki bir iş de, bir kamu yararı amacı güdüyorsa, bayındırlık işi olabilir.<sup>3</sup>

(b) Özel kişilere ait taşınmazlar üzerinde yapılan işler de bayındırlık hizmeti olabilir. Fakat bu işin kamu yararına yapılması gereklidir. Örneğin yapılan işin, bir bayındırlık eserinin müştemi-lâtını teşkil etmesi (özel kişilere ait taşınmazların lâğım kanallarına bağlantıları) veya bir kamu yararı gözetilerek bir kamu kuruluşu tarafından finanse edilmesi ve yönetilmesi (yakın bir tehlikeyi önlemek için bir binanın idarece yıktırılması).<sup>4</sup>

(c) Bir kamu kuruluşuna gelir sağlamak amacıyla dükkân, mağaza gibi binalar yaptırılması bayındırlık işi değildir. Çünkü burada kamu yararı amacı güdülmemektedir. Bununla beraber, bayındırlık işi, herkesin parasız yararlanacağı bir hizmet demek değildir. Elektrik, havagazı, su v.s.nin paralı olması, bunlara ilişkin taşınmaz tesislerin yapımını bayındırlık işi olmaktan çıkarmaz. Çünkü bu işler, idareye gelir sağlamak için değil, kamu ihtiyacını karşılamak için yapılmaktadırlar.<sup>5</sup>

#### **Kamu kuruluşunun rolü :**

Bayındırlık işlerinin bizzat kamu kuruluşlarınca yapılması gerekli değildir. Kamu kuruluşu hesabına olması şartıyla özel kişilerce yapılan işler de bayındırlık işi niteliğinde olabilir.

Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 28 Mart 1955 günlü Effimief kararından sonra Fransız yargı içtihadı daha da ileri giderek, bir

(3) LAUBADERE, *İbid.*, s. 255.

(4) LAUBADERE, *İbid.*, s. 256; VEDEL, *loc. cit.*, s. 668.

(5) DERBİL, *İdare Hukuku*, 5. bası, 1959, s. 551.



kamu kuruluşu hesabına olmasa bile, **bir kamu hizmeti misyonunun gerçekleştirilmesi** için yapılan işleri de bayındırlık işi saymıştır. Örneğin, felâketzedeler için konut yaptırılması, ormanları genişletme amacıyla özel mülklerde idarenin yaptığı ağaçlandırmalar, özel kişilerin yararına da olsa, bayındırlık işi sayılmaktadır.<sup>6</sup>

### **Taşınmaz mal niteliği :**

Bayındırlık işleri yalnız taşınmaz mallara ilişkin işlerdir. Taşınır mallara ait işler ne kadar önemli ve masraflı olursa olsun - savaş gemileri, müteharrik uçak hangarları v.s. - bayındırlık işi sayılmaz.

Bayındırlık işi, taşınmazın yapısını değiştiren maddî işlerle sınırlı değildir. Taşınmazın bakımı ve hatta onunla doğrudan ilgili işler de (yolların temizliği, süprülmesi ve sulanması, işin yapılmasına mahsus maddelerin taşınması, afete uğramış binaların enkazının kaldırılması gibi) bayındırlık işidir.<sup>7</sup>

Taşınmazın mütemmim cüzünü teşkil eden şeyler de (telefon kabloları, su altı kabloları v.s.) bayındırlık işi sayılır.

### **1. Bayındırlık işlerinden doğan yükümlülükler :**

Bayındırlık işleri dolayısıyla kişiler şu yükümlülüklerle katılmak durumunda kalabilirler :

- a) Kamulaştırma,
- b) Değerlenme resmî,
- c) İdarî irtifaklar,
- d) Bedenî yükümlülükler.

#### **a) Kamulaştırma :**

Kamulaştırma, Devlet ve kamu tüzel kişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malları zorla iktisap etmesidir. Bu, anılan kuruluşlara bizzat Anayasa'nın verdiği bir yetkidir. (m. 38). Ancak buradaki zorla iktisap, keyfî ve zorbalıkla yapılan bir iktisap değildir. Kamulaştırmanın kanunla gösterilen esas ve yöntemlere göre yapılması yine bir Anayasa emridir (aynı madde). Kamu-

(6) LAUBADERE, loc. cit., s. 257-8.

(7) LAUBADERE, loc. cit., s. 253-4; ONAR, loc. cit., s. 1581; DERBİL, loc. cit., s. 552.



laştırma, sıkıyönetim gibi, Anayasa'da öngörülen bir kanun ve hukuk rejimidir. Sıkıyönetimin bazı hürriyetlere kısıntı getirmesi gibi, kamulaştırma da mülkiyet hakkına Anayasa'nın koyduğu bir sınırlamadır. Kamulaştırmadaki zorla iktisap, idarenin kanunda belirtilen hallerde ve şartlarda, özel mülkiyetteki bir taşınmazı sahibinin rızasına bakmaksızın almaya yetkili olmasını ifade eder.

Hemen belirtmek gerekir ki kamulaştırma sadece bayındırlık işleri için başvurulmuş bir yol değildir. Bugün sosyal ihtiyaçlar, örneğin turizm, sanat, spor, şehircilik, imar, toprak dağıtımı gibi ihtiyaçlar da kamulaştırmaya esas ve neden olmaktadır.

### **Kamulaştırmaya yetkili makamlar :**

Anayasa kamulaştırma yetkisini Devlete ve bütün kamu tüzel kişilerine tanımaktadır. Kamulaştırmanın ana kanunu olan 6830 sayılı İstimlâk Kanunu<sup>8</sup> da kamulaştırmaya yetkili makamlar olarak «âmme hükmî şahısları ile müesseseleri»ni belirtmektedir ki anlam bakımından Anayasa hükmüne paralel sayılır. Bu yasal hükümlere göre, Devlet mahallî idareler (köy, belediye, il özel idaresi) ve tüzel kişilikli bütün kamu kurumları kamulaştırmaya yetkilidirler.

Kamu tüzel kişileri dışında, **özel kişiler lehine** de, kamu yararının gerektirmesi halinde, kamulaştırma yapılması mümkündür. Nitekim bu husus İstimlâk Kanununda da kabul edilmiştir (m. 1, 2, 5/3, 6/4). Fakat hangi hallerde, hangi özel kişiler lehine kamulaştırma yapılacağına kanunda açıkça belirtilmesi gereklidir. İstimlâk Kanunu da özel kişiler lehine yapılacak kamulaştırmalar için «mahsus kanunlarına müsteniden» nitelendirmesini kullanmaktadır (m. 1).

Özel kişiler lehine kamulaştırma, doğrudan doğruya kendileri tarafından değil, onların hizmet bakımından denetimine tabi oldukları köy, il özel idaresi veya bakanlık tarafından yapılır (İstimlâk K., m. 5/3).

Lehlerine kamulaştırma yapılan özel kişilere şu örnekleri gösterebiliriz :

a) Maden işletme imtiyaz sahipleri (1954 tarihli ve 6309 sayılı Maden K., m. 123-125).

(8) Maden, Orman, Petrol, Çiftçiyi Topraklandırma kanunlarında, Hususî Şahıslara ait Eski Eserlerle Tarihî Abidelerin İstimlâki Hakkında 1960 tarihli ve 7463 sayılı Kanunda ve diğer bazı kanunlarda da kamulaştırma hakkında çeşitli hükümler bulunmaktadır.



b) İmtiyaz sahibi şirketler.

c) Topraklandırılacak çiftçiler (Örneğin 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma K., gereğince yapılan kamulaştırmalar).

### **Kamulaştırma konusu mallar :**

Taşınır mallar kamulaştırma konusu olmaz. Yalnız taşınmaz mallar kamulaştırılabilir. Taşınmaz mallara ilişkin olarak, mütemim cüzümler, gayri maddî taşınmaz mallar (aynî haklar ve şahsî irtifa haklarına yerine, o taşınmaz malın bir bölümü veya irtifa üzerinde haiz olduğu aynî haklar, taşınmaz mal irtifakları kamulaştırma konusu olur. İktisadî bir bütünlük teşkil etmedikçe teferruat kamulaştırmaya dahil olmaz.<sup>9</sup>

### **Kamulaştırmanın kapsamı :**

Özel kişiye ait taşınmaz malın tamamı veya ihtiyaca göre sadece bir bölümü kamulaştırılabilir. Ancak, kamulaştırma ile güdülen amacın yerine getirilmesine yeterli geldiği takdirde, kamulaştırma yerine, o taşınmaz malın bir bölümü veya irtifa üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifa hakkı kurmakla da yetinilebilir (İstidlâk K. m. 4).

Bundan başka bazı kanunlar daha geniş çapta kamulaştırmalara, yani **mıntaka kamulaştırmalarına** yetki vermektedirler. Örneğin, Orman İmar, Gecekondu, Arsa Ofisi kanunları ormanlaştırma, imar plânlarının uygulanması, arsa spekülasyonunun önlenmesi, gecekonduların tasfiyesi ve önlenmesi amaçlarıyla ilgili kuruluşlara mıntaka kamulaştırmaları yapmalarına yetki tanımaktadır.

### **Kamulaştırma işlemi ve yöntemi :**

Kamulaştırma işlemi iki safhada cereyan eder : a) İdarî safha, b) Yargısal safha.

#### **a) İdarî safha :**

Kamulaştırma işlemi, buna yetkili kuruluşun kamulaştırmada kamu yararının (umumî menfaat) bulunduğuna karar vermesiyle başlar. Kamu yararı kararını verecek merci, kamulaştırmayı yapan kuruluşa ve taşınmaz malın yerine göre kanunda ayrı ayrı belirtil-

(9) Bak : ONAR, loc. cit., s. 1522-1525.



miştir.<sup>10</sup> Bakanlıklar ve Bakanlar Kurulu dışındaki merciler tarafından verilen kamu yararı kararları onaylamaya tabidir.<sup>11</sup> Ayrıca, onaylanmış imar plânına göre ilgili bakanlıklarca onaylanmış özel plân ve projesine göre yapılacak inşaat ve tesisler için kamu yararı kararı verilmesine ve bunun onaylanmasına gerek yoktur (İstimlâk K., m. 6 son fıkra).

Kamu yararı (umumî menfaat)nın tanımı ve kapsamı — diğer bütün kanunlarda olduğu gibi — İstimlâk Kanununda da belirtilmemiştir. Bu konuda kanunda belirtilen ve sınırlayıcı kabul edilebilecek tek ölçü, kamulaştırılacak taşınmaz malın, kamulaştırmayı yapacak idarenin kanunen ifasına memur bulunduğu kamu hizmetinin veya teşebbüsünün yürütülmesine lüzumlu olmasıdır (m. 3). Bu hüküm gereğince, kamu kuruluşları, kanunen ifasına memur ol-

(10) Kamulaştırmada kamu yararının bulunduğuna şu merciler karar verir :

1. Kamu tüzel kişileri :

- a) Köy lehine kamulaştırmalarda köy ihtiyar meclisi,
- b) Belediyeler lehine kamulaştırmalarda belediye encümeni,
- c) İl özel idareleri lehine kamulaştırmalarda il daimî encümeni,
- d) Devlet lehine kamulaştırmalarda il idare kurulu,
- e) Aynı ilçe içindeki çeşitli köyler ve belediyeler lehine kamulaştırmalarda ilçe idare kurulu,
- f) Bir il içindeki çeşitli ilçelere bağlı köyler ve belediyeler lehine kamulaştırmalarda il idare kurulu,
- g) Aynı illere bağlı çeşitli kamu tüzel kişileri lehine kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu,
- h) Çeşitli iller içinde Devlet tüzel kişiliği lehine kamulaştırmalarda Bakanlar Kurulu.

2. Kamu kurumları lehine kamulaştırmalarda yönetim kurulları ve yoksa yetkili yönetim organları.

3. Gerçek kişiler lehine kamulaştırmalarda bu kişilerin ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında da idare meclislerinin başvurması üzerine, gördükleri hizmet bakımından denetimine bağlı oldukları, köy, belediye özel idare veya bakanlık.

(11) Kamu yararı kararını onaylayan merciler şunlardır :

- a) Köy ihtiyar meclisleri ve belediye encümenleri kararları, ilçelerde kaymakamın, illerde valinin,
- b) İlçe idare kurulları, il daimî encümenleri ve il idare kurulları kararları valinin,
- c) Kamu kurumları yönetim kurullarının ve yetkili yönetim organlarının kararları, bağlı oldukları bakanın,
- d) Özel kişiler lehine köy, belediye, il özel idaresi tarafından verilen kararlar valinin onayına tabidir (İstimlâk K., m. 6).



dukuları kamu hizmetleri dışındaki bir amaçla — kamu yararına olsa bile — kamulaştırma yapamazlar.<sup>12</sup>

Kamulaştırmanın dayandığı kamu yararı kavramı gittikçe genişlemekte ve çeşitlenmektedir. Eskiden kamulaştırma, yalnız bir bayındırlık işinin yapılması, bir kamu emlâkinin tesisi için başvuru olan bir yoldu. Bugün ise, daha önce değindiğimiz gibi, turizm, spor, sanat, dinlenme, imar, şehircilik ihtiyaçlarının temininde de kamu yararı görülmekte ve bu amaçlarla kamulaştırma yapılmaktadır.

İdarî safhada, kamu yararı kararından sonra, kamulaştırılacak taşınmaz malın sınırları, alanı, türü plân ve krokiyle belirtilir ve bunların sahipleri ve yoksa zilyedleri tapu ve vergi kayıtlarından veya araştırma ile tesbit edilir (m. 7). Bundan sonra kamulaştırılacak taşınmazın değerinin takdirine geçilir.

#### Değer takdiri :

Değer takdirinde başvurulabilecek sistemler üçe ayrılır : a) Objektif, b) Sübjektif, c) Karma sistemler.<sup>13</sup>

a) **Objektif sistem** : Taşınmaz malın bedelinin, vergi değeri gibi belli ve objektif bir ölçüye göre saptanmasıdır.

b) **Sübjektif sistem** : Değerin, jüri veya bilirkişi heyetlerince serbestçe takdir edilmesidir.

c) **Karma sistem** : Değerin takdirini hem objektif hem sübjektif unsurlara dayandıran sistemdir. Bu sistemde emsal, rayiç gibi unsurlar gözönüne alınmakla beraber, değerlendirme yine serbestçe yapılır.

Ülkemizde bu sistemlerin her biri zaman zaman uygulama bulmuştur.<sup>14</sup> Sübjektif sistem suistimallere ve Devlet kesesinden hak-

(12) Danıştay, bir köy ihtiyar meclisinin sulama amacıyla verdiği kamulaştırma kararını, Köy Kanununda köy için zorunlu veya ihtiyarî yapılması gereken işler arasında sulama görevinin bulunmaması dolayısıyla, İstimlâk Kanununa aykırı bularak iptal etmiştir (Danıştay 6. Daire, 1966/954 sayılı ve 21.2.1966 günlü karar, **D.K.D.**, 100-102, s. 268)

(13) ONAR, *loc. cit.*, s. 1540 ve d.

(14) 3887 sayılı «Millî Müdafaa ihtiyaçları İçin Yapılacak İstimlâkler Hakkında Kanun, Devlet Demiryolları İstimlâkı Hakkında Kanun, Belediye İstimlâk Kanunu objektif sistemi kabul etmişti. 1295 (1879) tarihli İstimlâk Kararnamesi ve 1939 yılında Belediye İstimlâk kanununda yapılan değişiklik sübjektif sistemi benimsemişti (ONAR, *loc. cit.*, s. 1540-1542).



sız zenginleşmelere yol açıcı niteliktedir. Kamu yararına ve sosyal adalete en uygun sistem objektif sistemdir. Vergi kaçakçılığını meşru veya mazur görmedikçe, objektif sisteme karşı olmak mümkün değildir.

1956 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte bulunan 6830 sayılı İstimlâk Kanunu karma sistemi kabul etmişse de daha çok sübjektif sisteme kaymış veya kaydırılmıştır.<sup>15</sup> Kanun, değer takdirinde gözönüne alınacak esasları ve unsurları ayrıntılı bir şekilde saymıştır.

Ancak 1961 Anayasasında yapılan 1971 değişikliği ile objektif sistem benimsenerek, kamulaştırılan mülk bedelinin, vergi değerini aşamayacağı belirtilmiştir (m. 38/2). Bu vergi değeri de, yine Anayasa'ya göre, «o malın malikinin kanunda gösterilecek usul ve şekle uygun olarak bildireceği vergi değeri»dir. Anayasa'nın bu hükmü hem bazı maliklerin kanun dışı vergi bildirimleriyle fazla kamulaştırma bedeli almalarını, hem vergi değerinin vergi dairelerince re'sen takdirini ve dolayısıyla sübjektif sisteme kayma olasılığını ve, aynı zamanda, taşınmaz mal sahiplerinin vergi kaçırmalarını önlemek amaçlarını taşır görünmektedir.

### Değer takdir komisyonu :

Değer takdir komisyonlarının kuruluşunda da çeşitli sistemler olabilir. Bunlardan biri **Jüri sistemidir**. Bu sistemde, kamulaştırılacak malın değeri, tamamen maliklerden kurulu bir jüri tarafından takdir edilir. Maliklerin aynı zamanda vergi yükümlüsü de olmaları dolayısıyla hazine yararını da gözetecekleri varsayımına dayanan bu sistem, bizde ve Fransa'da bir ara uygulanmış ise de, dayandıkları varsayımın yanlışlığı görülerek kaldırılmıştır.<sup>16</sup>

Diğer bir sistem, değeri takdir edecek komisyonun, bilirkişilerden kurulu bir bilirkişi heyeti niteliğinde olmasıdır.

Diğer bir sistem ise, değer takdir komisyonunun hem idare ve fen adamlarından hem de mülk sahiplerinden oluşan bir karma ku-

(15) Kanun koyucuyu ve özellikle uygulamada yargı organlarını sübjektif sisteme yönelten önemli bir saik olarak 1924 Anayasasının (m. 74) «değer pahası», 1961 Anayasasının ilk şeklinin (m. 38) «gerçek karşılık» deyimlerini kullanmış olması düşünülebilir. Nitekim 1971 Anayasa değişikliğinde, kamulaştırılacak mülk bedelinin saptanmasında vergi değerinin esas alınması kabul edilirken, «gerçek» sıfatının kaldırılarak sadece «karşılık» deyimleriyle yetinilmesi, bu düşüncüyü güçlendirici niteliktedir.

(16) Bak : ONAR, *loc. cit.*, s. 1543 ve d.



rul niteliğinde olmasıdır. Bu suretle bu kurulda bir taraftan idarenin, bir taraftan da mülk sahiplerinin menfaatlarının temsiline imkân vermek ve böylece bu iki zıt menfaatı bağdaştırmak amacı güdülmüştür.

İstimlâk Kanunu, idarî safhada değer takdir komisyonunun kuruluşunda karma heyet sistemini kabul etmiştir. Kanuna göre (m. 10) değer takdir komisyonu, üçü il veya ilçe idare kurullarınca seçilen idare ve fen adamlarıyla, ikisi il veya ilçe belediye encümenlerince mülk sahipleri arasından seçilen beş üyeden oluşur. Kanunun ilk şeklinde komisyonunun çoğunluğu mülk sahiplerinde idi. 1960 yılında Millî Birlik Komitesi zamanında çıkarılan 122 sayılı kanunla komisyonun çoğunluğu idare ve fen adamlarına verilmiştir.

Kanun, bu komisyonun tarafsızlığını olabildiğince sağlamak amacıyla, üyelerinin seçimini sadece idareye bırakmamış, bu seçime belediye encümenlerini de iştirak ettirmiştir.

Karma heyet sisteminin hem idare hem kişi yararını en iyi koruyan ve bağdaştıran sistem olduğu kabul edilirse de, Türkiye'deki uygulamalara bakınca, bu sistemin de kamu ve hazine yararını yeterince koruduğunu söylemek pek güçtür.

Ancak Anayasa'ya 1971 değişikliğinde kamulaştırma bedeline ilişkin olarak konulmuş hükümler karşısında böyle bir takdir komisyonunun fonksiyonu kalmamış gibidir.

**İlgiliye bildirim :** Kamulaştırma kararı, takdir olunan değer, kamulaştırılacak taşınmazın plânı veya krokisi, kamulaştırmanın hangi idare lehine yapıldığı ve açılacak dâvalarda husumetin kime yöneltileceği mal sahibine veya diğer ilgililerine noter aracılığıyla yazılı olarak bildirilir. Kamulaştırmanın kişilerin mülkiyet hakkına getirdiği sınırlamanın ağırlığını gözönüne alan kanun, yazılı bildirimden başka, kamulaştırma kararının ve yerinin, umumî yerlerde asılmak ve yöresel gazetelerde yayınlanmak suretiyle ilânını da gerekli görmüştür (m. 13).

Kamulaştırma işleminin yazılı bildirim ve ilânı ile idarî safha tamamlanmış olur.

#### b) Yargısal safha :

İdarenin kamulaştırma işlemlerini tamamlamasıyla, kamulaştırma konusu taşınmaz malın mülkiyeti otomatikman idareye intikal etmez. Mal sahibinin kamulaştırma işlemlerine yapacağı itiraz-



lar yargı organlarında çözümleneceği gibi, mülkiyetin idareye geçmesine de nihaî olarak adlî mahkeme karar verir.

Kamulaştırma işlemlerine karşı açılan dâvalar, konusuna göre, idarî veya adlî yargıda bakılır.

aa) **İdarî yargıda** : Kamulaştırma bedeli ile maddî hatalar dışında, kamulaştırma işlemlerine karşı dâvalar Danıştay'da açılır. İdarenin verdiği kamu yararı (umumî menfaat) kararı ve ona dayanan diğer kamulaştırma işlemleri, yetki, şekil, amaç ve konu bakımından Danıştayın denetimine tabidir. Fakat işlemin sebep unsuru bakımından idarenin takdir yetkisi vardır. Yani Danıştay, bir kamu hizmeti için belli bir tesise gerek bulunup bulunmadığına veya bunun için seçilen yerin isabetli olup olmadığına dair bir incelemede bulunup bu hususlardaki idarenin takdirini denetleyemez.<sup>17</sup>

Danıştaya başvurma süresi, kendisine ikametgâhlarında yazılı bildirim yapılmış olanlar için, bildirim tarihinden itibaren 15 gün, diğerleri için ise son ilân tarihinden itibaren 30 gündür (m. 14).

bb) **Adlî yargıda** : Adlî yargıda hem kamulaştırma bedelne ve kamulaştırma işlemlerindeki maddî hatalara karşı açılan dâvalara bakılır, hem de kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin veya zilyedliğinin idareye intikaline karar verilir.

İstimlâk Kanununa göre, idarî safhada değer takdir komisyonunun tesbit ettiği değeri az bulduğu takdirde malik, çok bulduğu takdirde de idare adlî mahkemede dâva açabilirler (m. 14). Ancak Anayasa değişikliğinden sonra durum değişmiştir. Anayasa'nın 38. maddesinin 3. fıkrası «Kamulaştırılan taşınmaz mal karşılığının vergi değerinden az takdir edilmesi halinde malikin itiraz ve dâva hakkı saklıdır» dediğine göre, artık, idarenin itiraz ve dâva hakkı yoktur. Kamulaştırma bedelinin vergi değerine eşit olması halinde malikin de dâva ve itiraz hakkı yoktur.

Anayasa hükümleri karşısında, kamulaştırma bedeli üzerindeki uyuşmazlık iki şekilde ortaya çıkabilecektir :

a) Kamulaştırılan taşınmaz mal karşılığının vergi değerinden az olup olmaması veya ne kadar az olması gerektiği,

b) Kısmen kamulaştırmalarla, vergi değerinin kamulaştırılan kısma düşen miktarının ne olduğu ve kamulaştırma bedelinin bundan az olup olmayacağı.

(17) **İbid.**, s. 1534



Adlî mahkeme bedel uyuşmazlığında, bedelin takdiri için bir bilirkişi heyetine başvurur. Ancak mahkeme bu bilirkişi heyetini daha önceden idarî makamlarca hazırlanmış listeden seçmek zorundadır.

Bilirkişi listesine girenler, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine bağlı ihtisas odaları tarafından ve kendi üyeleri arasından, il ve ilçe idare heyetlerince de mülk sahipleri arasından seçilir.

Mahkeme, ikisi ihtisas odaları listesinden, biri de mülk sahipleri listesinden olmak üzere üç kişilik bir bilirkişi heyeti kurar.

Adlî mahkemeye de Danıştaya başvurma süresi içinde başvurulur. Fakat önce Danıştaya başvurulmuş ise, adlî mahkemeye başvurma süresi, Danıştay kararının kesinleştiği tarihten başlar (m. 14).

**Mülkiyetin idareye geçmesi :** Taşınmazı kamulaştırılan malik, kendi rızası ile tapu dairesinde ferağ işlemi yaptırsa mülkiyet, adlî mahkemenin bir işlemine lüzum ve yer kalmaksızın, idareye geçer. Ancak malikin buna razı olmaması halinde, mülkiyetin idareye intikali adlî mahkemenin kararıyla mümkün olur. Adlî mahkemenin bu konudaki rolü şu şekillerde ortaya çıkar.

(1) Malik, ferağ işlemine razı olmamakla beraber süresi içinde mahkemeye başvurmamışsa, idare, takdir edilen değerini tamamını millî bankalardan birisine veya bulunmayan yerlerde malsandıklarına yatırarak makbuzunu ilgili evrak suretiyle birlikte mahkemeye tevdi eder. Mahkeme tarafları çağırarak, gelmezlerse gıyaplarında, evrakı inceliyerek kamulaştırma işleminin usulüne uygun olduğunu tesbit ederse, o taşınmazın idare adına tescilini tapu dairesine bildirir (m. 17).

(2) Adlî mahkemede dâva açılmışsa, mahkeme yargılama sonunda uyuşmazlığı çözümleyerek, kamulaştırma işlemi usulüne uygun ise, yine taşınmaz malın idare adına tescilini tapu dairesine bildirir.

(3) Acele işlerde elkoyma: İdare, dâva sonuna kadar beklemekte kamulaştırma amacı bakımından sakınca bularak, taşınmaza hemen elkonulmasını zorunlu görürse, takdir olunan kamulaştırma bedelini yine millî bankalardan birine veya malsandığına yatırarak makbuzu ilgili evrakla birlikte mahkemeye tevdi eder ve delil tesbiti ister. Mahkeme gerekli tesbiti yaptırdıktan sonra, o taşınmaza idarece elkonulması için gerekli serh ve tescilin yapılmasını tapu dairesine bildirir.<sup>16</sup> Bu tescil, idarenin o taşınmaza elkoyması



na hak vermekle beraber, mülkiyeti henüz idareye geçirmez. Mülkiyet yargılama sonunda mahkemenin kararıyla olur.

### **Taşınmaz malın idarenin zilyedliğine geçmesi :**

Kamulaştırılan taşınmaz malın mülkiyetinin idareye geçmesine veya acele elkoymasına dair tapuya yapılan tescil ile, idare re'sen o taşınmazı tahliye ettirip ona zilyed olamaz. Taşınmazın tahliye ettirilmesi ve idareye teslimi icra memurluğunca yapılır (m. 20).

### **İdarenin kamulaştırmadan vazgeçmesi :**

İdare, kamulaştırmanın her safhasında kamulaştırmadan tek taraflı olarak kısmen veya tamamen vazgeçebilir (m. 21). Ancak, bu vazgeçmenin adlî safhanın tamamlanıp taşınmazın mülkiyetinin idare adına tapuya tescilinden sonra mümkün olmaması gerekir. Zira bu durumda kamulaştırma işlemi bitmiş ve hiç bir safhası kalmamıştır.

### **Mal sahibinin malı geri alma hakkı :**

Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren beş yıl içinde kamulaştırma amacına uygun herhangi bir tesis yapılmıyarak taşınmaz olduğu gibi bırakılırsa, mal sahibi veya mirasçısı kamulaştırma bedelini ödeyerek taşınmazı geri alabilir.

Geri alma hakkının kullanılması süreye tâbidir; doğumundan itibaren bir yıl içinde kullanılmazsa düşer (m. 23).

### **Kamu tüzel kişilerine ait taşınmaz malların durumu :**

Kamu tüzel kişilerine ait taşınmaz mallar kamulaştırma konusu olmaz. Bunlardan birine ait bir taşınmaz bir diğerine lüzumlu olduğu takdirde kendi aralarında anlaşma ile işi çözümlerler. Anlaşamazlarsa uyuşmazlık Danıştay idarî dairelerinde kesin karara bağlanır. Bedel uyuzlaşığı mahallî mahkemelerde çözümlenir (m. 30).

### **b) Değerlenme resmî**

Yapılan bayındırlık işleri sonucunda bazı mülklerin değerinde bir artma olabilir. Örneğin bir caddenin genişletilmesi veya yeni bir cadde açılması nedeniyle bir binanın caddeye bakan kısmının artması veya cadde yüzüne çıkması o binanın değerini artırır. Bu



değer artışında mülk sahiplerinin kişisel hiç bir rolü veya katkısı yoktur. Kamu harcamalarıyla yapılan bu bayındırlık işlerinden diğer kişiler kadar yararlandıktan başka, servetlerinde bir zenginleşme olmuştur. Kamu harcamaları sayesinde olan bu bir çeşit haksız zenginleşmenin hiç olmazsa bir kısmının kamu patrimuvanına alınması haklı ve uygun olur. Bu düşünce ile kanun koyucu bazı bayındırlık işleri dolayısıyla mülklerinin değerinde artma olanlara malî yükümlülük koymuştur. 1948 tarihli ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre (m. 16) :

(a) Kamulaştırma nedeniyle sokağın veya belde bahçelerinin veya meydan veyahut yeşil alanın yüzüne çıkmak veya sokağa yüzü artmakla,

(b) veya rıhtımlar, küçük limanlar, parklar, spor alanları, vapur iskeleleri tesis ve inşa veyahut yüzünde bulunduğu yolların genişlemesiyle,<sup>18</sup>

Değerleri artan taşınmaz mallardan eski rayiç değeri ile yeni rayiç değeri arasındaki farkın yarısı **değerlenme resmi** olarak sahiplerinden belediyelerce alınır.

Tapınaklar, okullar, halkevleri, hastaneler ve dispanserler değerlendirme resminin dışındadır.

Değer takdiri, bina vergisi takdir komisyonuna bir fen adamının katılmasıyla kurulan 4 kişilik bir komisyonca yapılır.

Değerlenme miktarına karşı mal sahipleri ve belediyeler adli yargıya değil, vergi dâvalarına bakan mercilere başvurabilirler.

Değerlenme resmi taşınmaz mala bağlı bir borçtur. Bu nedenle değerlendirme resimleri o taşınmazın tapu siciline de geçer. Bu taşınmazı satın alanlar, değerlendirme resmi borcunu, tapu sicilinde yazılı yükümleriyle birlikte ödemek zorunda olurlar.<sup>19</sup>

(18) Değerlenme resminin alınabilmesi için eaddenin genişlemiş olması gerekir; yönünün değiştirilmesi ve taşınmaz malın bu değişiklikten artı kalan kısma bitişik olması değerlendirme resmine kanunî sebep olamaz (Danıştay 9. Daire, 1965/458 sayılı ve 23.2.1965 günlü kararı, **D.K. D.**, 95-96, s .400-402).

(19) ONAR, Yargıtayın değerlendirme resmini mülkün değil, mâlikin borcu sayan, bu itibarla, taşınmazın satılması halinde borcun eski mâlikten alınmasını içtihat eden bir kararından söz etmekte ise de (**İd. Huk. Um. Es.**, III, s. 1589), zaten eski olan bu karar, kanunun açık hükümlerine uygun değildir.



Değerlenme resmi beş yılda ve beş eşit taksitte ödenir.

Değerlerin artması bir kısmının kamulaştırılmasından ileri gelen taşınmazlardan alınması gereken değerlenme resminin tamamı kamulaştırma bedelinden indirilir.

Kamulaştırılan yapı ve arsaların değerlenme taksitleri kamulaştıran daire veya kurum tarafından kamulaştırma bedelinden indirilerek mal sahibi hesabına belediyelere ödenir.<sup>20</sup>

### **Harcamalara katılma payı :**

Bayındırlık işleri dolayısıyla kişilere yüklenen diğer bir yükümlülük de, belediyelerin yol, lâğım ve su tesislerinin yapımı için yaptıkları masraflara belli oranda katılma payıdır.

Belediye Gelirleri Kanununa (m. 13) göre belediyelerce yeniden açılan veya % 40 oranında veya daha fazla genişletilen veya kanunda belirtilen şartlarda ıslah edilen yollar için harcanan paranın, yapılan işin durumuna göre, üçte biri veya dörtte biri; yeniden lâğım yapılması veya ıslahı için yapılan masrafların üçte biri, kanundaki şartlarda ve hallerde kalmak üzere, yol kenarındaki yapı ve arsa sahiplerinden alınır.

Şehir ve kasabalara getirilecek içme suları tesisleriyle genişletme ve ıslahına ait inşaa masraflarının üçte biri, o beldede suyun akıtıldığı ve dağıtıldığı alan içindeki yapı ve arsa sahiplerinden alınır.

Ancak katılma payı sadece belediye bütçesinden belediye gelirleriyle veya istikrazlarla elde edilen paralardan yapılacak masraflar içindir. Hükümetin, özel idarelerin veya halkın yapacağı yardımlarla yapılacak masraflar dağıtıma tâbi tutulmaz (m. 13).

(20) «Ancak, 6830 sayılı İstimlâk Kanununun 12 inci maddesinin C bendinde 'istimlâke tâbi olmayan kısım kıymetinde istimlâk sebebiyle artma hasıl olmuş ise artış miktarı tesbit edilerek istimlâk edilen kısım kıymetinden tenzil edilmek suretiyle' kısmen istimlâk olunan gayrimenkulün değer pahasının tâyin edileceği ve bu hallerde ayrıca değerlenme resmi alınmayacağı belirtildiğinden Belediye Gelirleri kanununun sözü geçen hükümlerinin uygulanması imkânsız hale getirilmiştir.»

«Bu sebeple kamulaştırmayı yapan idareye ait tenzilâtın belediyeye verilmemesi yolunda tesis edilen işlemde kanuna aykırılık görülmediğinden dâvanın reddine... (Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun 1966/1183 sayılı ve 4.11.1966 günlü kararı, D.K.D. 107-110, s. 128).



Yalnız tapınaklardan bu gibi harcamalara katılma payı alınmaz (m. 13/G).

### c) İdarî irtifaklar

Kamu veya kamu emlâki yararına, özel mülkiyetteki taşınmaz mallar üzerine konan kısıtlamalardır. Çeşitli kanunlar idareye, özel mülkiyetteki taşınmazlar üzerinde irtifak hakkı tesisi için yetki vermektedir. Örneğin, İstimlâk Kanununa göre (m. 4), kamulaştırma ile güdülen amacın yerine getirilmesi için yeterli geldiği takdirde taşınmaz malın belli bir bölümü ve irtifak veya kaynaklar üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir.

İdarî irtifakın bir çeşidi de geçici işgaldir. Geçici işgal, bayındırlık hizmeti için gereken ham maddelerin çıkarılması veya depolanması, bazı eşyanın konması için özel mülkiyetteki bir yerin geçici olarak işgali ve kullanılmasıdır. Bu yetki 3 Şubat 1331 (1915) günlü «Menfi-i umumiyyeye müteallîk hususat için efrada ait aarzi ile taş ocaklarının muvakkat surette işgali hakkında kanun»a dayanmaktadır.<sup>21</sup>

Konutlar geçici işgal yetkisi dışındadır. Geçici işgal kararını valilik verebilir.<sup>22</sup> Geçici işgal karşılığı mülk sahibine bir tazminat verilir. Takdir edilen tazminata, kamulaştırmada olduğu gibi, mahkemede itiraz edilebilir.<sup>23</sup>

Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulunun bazı tarihî ve mimarî eserlerin korunması için bazı yerlerde bir takım inşaatta bulunmamak, belli bir yükseklikten fazla inşaat yapmama konusundaki kararları da özel mülkiyetteki taşınmazlar üzerinde idarî irtifaklara yol açar.

(21) ONAR (İd. Huk. Um. Es. III, s. 1583-4) İstimlâk Kanununun 28. maddesinde Millî Savunma, Bayındırlık bakanlıklarına, Devlet Demir Yolları, Karayolları, Devlet Su İşleri idarelerine tanınan kireç, taş ve kum ocakların bedelsiz kullanma yetkisini muvakkat işgalin özel bir çeşidi saymaktadır. Bu idarelere tanınan bu yetki sadece gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin tasarruf veya ruhsatname ile intifaları altında bulunmayan ocaklar üzerindedir. Bu itibarla bu bedelsiz kullanma yetkisini, özel mülkiyetteki taşınmazlar üzerine konmuş bir idarî irtifak saymak mümkün değildir.

(22) ONAR, *İbid.*, s. 1585.

(23) *İbid.*, s. 1587.



#### d) Bedenî yükümlülükler

Köy Kanununun 15. maddesine göre «Köy işlerinin bir çoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır». İmece, köylü vatandaşların ortaklaşa bedenen çalışma yükümlülüğüne bir örnektir. Eskiden yine kölü vatandaşlar için konmuş bulunan yol yapımında çalışma yükümlülüğü sonradan kaldırılmıştır.

İmecenin Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve angarya yasağına aykırılığı iddiası Anayasa Mahkemesince kabul edilmemiştir.<sup>24</sup>

Anayasa (m. 42/4) «Memleket ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda vatandaşlık ödevi niteliği alan beden veya fikir çalışmalarının» kanunla konulabileceğini belirtmektedir. Bu çalışmalar arasında tabiatıyla bayındırlık işleri de bulunabilir.

### 2. Bayındırlık işlerinin ihalesi

Bayındırlık işleri, diğer kamu hizmetleri gibi, bizzat idare tarafından emanet yöntemiyle yapılmakla beraber, özel kişilere de yaptırılabilir. Bütün kamu hizmetleri gibi bayındırlık işleri de özel kişilere imtiyaz, ve ihale yöntemleriyle yaptırılabilir. Bunlardan ihale, özellikle bayındırlık işlerinde çok uygulanan bir yöntem olduğundan burada biraz üzerinde durmayı yararlı gördük.

#### a) İhale ilkeleri :

İhalelerde genel olarak şu ilkeler egemendir<sup>25</sup> :

(1) **Aleniyet** : Özel kişilere yaptırılacak kamu hizmetleri için hem en ehliyetli kişilerin bulunması hem de bu işlerin yolsuzluk şüphe ve söylentilerinden uzak kalması bakımından, yapılacak işin önceden herkese duyurulması ve olabildiğince çok kişinin ihaleye katılmasını sağlamak esastır. İhale işlerini düzenleyen 1934 tarihli ve 2490 sayılı «Arttırma ve Eksiltme ve İhale Kanunu» aleniyeti sağlamak için, işin çapına ve önemine göre, gazetelerde ve diğer şekillerde, duruma göre belli aralıklarla ilân zorunluluğu koymuştur (m. 7).

(2) **Rekabet serbestliği** : İhaleye olabildiğince çok isteklinin katılmasını, bunların serbestçe fiyat eksiltmesini veya arttırmasını baskı ve etki altında kalmadan yapmalarını sağlamak için kanun çeşitli tedbirler ve cezalar öngörülmüştür (m. 70 - 73).

(24) Bak : 1965/1 sayılı ve 5.1.1965 günlü karar, **AMKD**, III, s. 3 ve d.

(25) Esasında hemen bütün idarî sözleşmelerin akdinde egemen olan bu ilkeler için bak : **ONAR**, **loc. cit.**, s. 1617 ve d.



(3) **En ehven fiyatın bulunması** : Aşağıda sözünü edeceğimiz ihale usulleri için özel kişilerce en ehven fiyatlarla yaptırılması amacına yöneliktir.

(4) **İşi yüklenecek olanda belli bir yetenek aramak** : Kamu işlerini veya onun belli bir bölümünü yerine getirecek kişilerde bazı yetenekler aranması, idare hukukunun nizamîlik ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu kişilerde hem teknik hem de malî yetenek aranır. **Teknik yetenek**, daha önce ne gibi işler yaptığını da belirten çeşitli belgelerle saptanır. **Malî yeteneğin** aranması ise, önce ihaleye girerken istekliden alınan **geçici teminat** ile ihale yapıldıktan sonra genellikle geçici teminatın iki katı olarak alınan **kesin teminat** ile olur (m. 16-27).

#### b. İhale yöntemleri :

aa) **Kapalı zarf yöntemi** : İhalede esas olan yöntem budur. Bu yöntemde iki zarf kullanılır. Birinci zarfa teklif mektubu konarak üzeri mühürlenir ve üstüne isteklinin adı ve idresi yazılır. İkinci zarfa teminat makbuzu veya banka mektubu ve diğer istenen belgeler birinci zarfla birlikte konur. Üzeri mühürlenir. Dış zarf üzerine yalnız teklif mektubunun hangi işe ait olduğu yazılır.

Teklif mektuplarında, şartnamenin tamamen okunup kabul edildiği yazılmalı, teklif olunan fiyatlar hem yazı hem de rakamla belirtilmeli, kazıntı ve silinti olmamalıdır.

Teklif mektupları arttırma ve eksiltmeyi açma satından bir saat öncesine kadar sıra numaralı makbuzlar karşılığında ihaleyi yapacak komisyon başkanlığına verilir. Verilen makbuz numarası zarfın üzerine de işaret edilir. Teklif mektupları taahhütlü mektupla da gönderilebilir.

Arttırma ve eksiltme saati gelince zarflar numara sırasıyla birer birer açılarak, ihaleye girmek için aranan şartların tamamlanmış ve teminatın verilmiş olup olmadığı saptanır ve sonuçta kimlerin ihaleye kabul edildiği bildirilir. Kabul edilmeyen isteklilerin iç zarfları açılmıyarak sahiplerine iade edilir. İç zarflar açılmadan önce, teklif sahiplerinden başkası odadan dışarı çıkarılır. Bundan sonra yine sıra numarasıyla iç zarflar açılarak yüksek sesle okunur. En uygun bedel «lâyık hadde görülürse ihale yapılır (m. 31 - 40).

Arttırma ve eksiltme işlerinde bedeller tahmin edilen miktarı bulduğu takdirde lââyık had sayılır (m. 53).



**bb) Açık arttırma ve eksiltme :** Değer ve konusu daha az önemli hususlar bu yöntemle tâbidir. Kanuna göre «tahminen 5000 lirayı geçmeyecek alım ve nakil işleri «keşif ve tahmin bedeli 10.000 lirayı geçmeyecek istikşaf, inşa tesis ve tamir işleri» gibi. Bu yöntemde, gerekli teminat ve belgeleri vermek suretiyle açık arttırma veya eksiltmeye kabul edilenler, önceden belirtilen gün, saat ve yerde pey ileri sürerler. Arttırma veya eksiltme sonucunda rağbet kesildikten sonra pey lâyük hadde görüldüğü takdirde isteklisine ihale yapılır. Son pey lâyük hadde görülmezse işlem tekrarlanır.

**cc) Sınırlı (mahdut) eksiltme :** Ancak belli müteşebbislerin başarabileceği bir kısım işler bu yöntemle yapılır. Kanuna göre, «fennî liyakat ve iktidarları tecrübe edilmiş firmalara ihalesi lüzum görülen ... liman, rıhtım, şimendifer, demiryolları inşaatı; büyük su tesisatı ile sıhhî tesisat işlerinin bir kaç firma arasında eksiltmeye konulması caizdir.» (m. 45).

Sınırlı eksiltme yönteminde aleniyet ve rekabet serbestliği ilkeleri sınırlanmış olduğundan, bu yöntemle gidebilmek için, il özel idareleri ile belediyeler için İçişleri Bakanlığından, diğer devlet daireleri ile kurumlar için Bakanlar Kurulundan olumlu karar almak zorunluğu vardır (m. 45).

Bu yöntemde ilân zorunluğu yoktur. Bu gibi arttırma ve eksiltmeler ilgili firmaların çağrılmasıyla yapılır. Fakat yine teminat alınır.

**dd) Pazarlık :** Kanun pazarlık yoluyla yapılacak işleri ayrı ayrı saymıştır. Bunlar arttırma ve eksiltmeye tâbi tutulması yararlı görülmeyen küçük işler, bir kimsenin elinde bulunan veya böyle tek bir kişinin yapabileceği işler ile olağanüstü ve mücbir sebepler altında yapılması gereken veya arttırma ve eksiltme sonucu uygun isteklisi bulunmayan işlerdir (bak: 46).

Pazarlık yönteminde genellikle ilân yapılmaz. Teminat yine alınır.

İhaleler şartnamelere göre yapılır. Yapılacak işin nitelikleri ve şartları bu şartnamelerde belirtilir. Şartnameler genel ve özel olmak üzere iki türdür. Genel şartname Bakanlar Kurulunca tesbit ve ilân olunur. Genel olarak ihalelerde kamu idareleriyle müteahhitlerin karşılıklı haklarını ve yükümlülüklerini belirtirler. Hükümleri bütün ihalelerde uygulanır. Özel şartname ise her iş için ilgili idarelerce yapılan şartnamelerdir.



İlânlar yapıldıktan sonra şartnamelerde fiyatı etkiliyecek şeylerle, model, plân ve başka evrak üzerinde değişiklik yapılamaz.

İhale, sonunda bir sözleşmeye bağlanır. Bu sözleşme ile şartnamelerdeki hükümler de karşılıklı olarak kabul edilmiş olur.

İhaleler, ihale komisyonları tarafından yapılır. İhale komisyonlarının kimlerden kurulacağı ihaleyi yapan kamu idaresine göre değişir (m. 26) İhale komisyonları ancak üye tam sayısı ile toplanabilir ve çoğunlukla karar verir.<sup>26</sup>

### 3. Bayındırlık işlerinden doğan zararın sorumluluğu

Gerek bayındırlık işlerinin icrası ve gerekse bir bayındırlık eserinin veya tesisinin bizzat varlığı bazı hallerde bir takım zararlar doğurabilir. Bu zarar sürekli veya arızî nitelikte olabilir.

Sürekli zarar, bir bayındırlık eserinin veya tesisinin varlığının veya yakınlığının verdiği zarardır. Fiiliyatta her zaman bir mala karşı olur. Örneğin, bir binanın caddeye veya sokağa bakan yüzünün küçülmesi, yel değirmeninin rüzgârının kapanması, periyodik su taşkınları, rutubet, gürültü, sarsıntı, fena koku gibi durumların ortaya çıkması.<sup>27</sup>

Arızî zarar, bir bayındırlık işine veya eserine ait tek ve geçici bir fiilin kişiye veya mala verdiği zarardır. Örneğin umumî yoldaki bir ağacın devrilerek bir kişiye veya binaya zarar vermesi, kanalizasyonun patlaması gibi.<sup>27</sup>

#### Uygulanan sorumluluk sistemleri :

Bayındırlık işlerinin veya eserinin verdiği zararın tazmini için hem kusura dayanan hem de kusursuz sorumluluk esasları uygulanır. Fransız içtihadında egemen olan görüşe göre, genel kural olarak, bayındırlık eserinden yararlananların uğradığı zararlarda kusura dayanan sorumluluk, üçüncü kişilerin uğradığı zararlarda ise kusursuz sorumluluk esasları uygulanır.<sup>28</sup>

İdarenin sorumluluğunun ve dolayısıyla idarî yargının özelliklerinden biri teşkil eden kusursuz sorumluluk, bayındırlık işlerinde çok geniş bir uygulama bulur. Hatta denebilir ki idare hukukuna

(26) Daha fazla bilgi için bak : DERBİL, op. cit., s. 566-575.

(27) LAUBADERE, *Traité* II, s. 328.

(28) Bak : *İbid.*, s. 330-333.



kusursuz sorumluluk il önce bayındırlık işlerinden doğan zararlar dolayısıyla girmiş ve en çok bu alanda işlenmiştir.

Bayındırlık işlerinde kusursuz sorumluluk sistemi, **risk** (hasar) ve **kamu yükümleri karşısında eşitlik** ilkelerine dayanır. Fakat bugün gerek içtihat ve gerekse doktrinde gittikçe daha çok kabul gören ilke, kamu yükümleri karşısında eşitlik ilkesidir. Çünkü bayındırlık eserleri bütün toplumun yararlandığı toplum malıdır. Bunların bazı kişilere verdiği zararların, sadece o kişilerin üzerinde bırakılmayıp toplumca karşılanması, yani toplumca tazmin edilmesi, bugünün sosyal adaletçi hukuk düşüncesine daha uygundur.<sup>29</sup> Danıştayın da son yıllarda benimsemiş olduğu görüş budur.<sup>30</sup>

Kusursuz sorumlulukta risk<sup>31</sup> teorisi, daha çok, patlayıcı ve yanıcı madde depoları gibi civarına tehlike teşkil eden bayındırlık eserlerinin veya hizmetlerinin verdiği zararlarda uygulanmaya elverişlidir.<sup>32</sup>

#### **Sorumluluğun şartları ve sınırları :**

Kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanabilmesi için, bayındırlık işinden veya eserinden doğan zararın şu niteliklerde olması gereklidir :

(1) **Süreklilik** : Doğan zararın sürekli olması gerekir (binanın değerinin düşmesi gibi). Bir bina önünde geçici olarak açılan bir hendek, veya bir binanın bir süre için manzarasının kapanması sürekli bir zarar doğurmuş sayılmaz.

(2) **İstisnailik** : Tazminat hakkına yol açması için zararın istisnâî veya anormal nitelikte olması lâzımdır. Mülk bitişikliğinin yol açtığı cârî külfetlerin sonucu olan zarar tazminatı gerektirmez. Örneğin bir meydandaki ağaçlardan düşen yaprakların civardaki evlerin damına verdiği zararlar tazminat yol çmaz.<sup>33</sup>

(29) Aynı görüş için bak : L. DURAN, «İdarenin Mesuliyeti», **İHFM**, XXVIII, No : 2, s. 546 ve d.

(30) Bak : Danıştay Dâva Daireleri Kurulunun 1962/108 sayılı ve 16.2.1962 günlü kararı, **D.K.D.**, 87-88, s. 77-79. Bu kararın eleştirisi için ayrıca bak : DURAN, **İbid.**

(31) «Risque»in karşılığı olarak ONAR «hasar», DURAN «muhatara» deyimlerini kullanıyor. Söz ve kavram anlamı bakımından «muhatara» sözcüğü, «risque»e daha iyi bir karşılık teşkil ediyor.

(32) Bak : L. DURAN, «İdarenin Mesuliyeti», **İHFM**, XXVIII, No : 1, s. 318.

(33) LAUBADERE, **Traité II**, s. 332.



(3) **Ferdilik** : Zararın ferdî nitelikte, yani sadece bir kaç kişiye ait olması lâzımdır. Bayındırlık işinin veya eserinin herkese verdiği genel zarar tazminatı gerektirmez.

Bundan başka zarar görenin bir hakkı zedelenmiş olmalıdır. Zarar gören kanunsuz bir durumda ise (örneğin fuzulî şâgil) tazminat isteyemez.<sup>33</sup>

**Değer artışının zarardan indirimi** : Zarar doğuran bayındırlık işi veya eseri, aynı zamanda söz konusu mülkte bir değer artışına da yol açmışsa, bu değer artışı zarardan indirilebilir mi? Değer artışı da sürekli, istisnaî ve ferdî nitelikte ise böyle bir indirim mümkündür. Fakat, bu bayındırlık işi belli bir bölgede genel bir değer artışı doğurmuşsa böyle bir indirim yapılamaz. Sadece Belediye Gelirleri Kanununa göre (m. 16) o mülkten ayrıca değerlendirme resmi alınabilir.<sup>34</sup>

#### **Zararın sorumlusu :**

Zarar bir bayındırlık işinin ifasından doğmuşsa, zararı tazminle yükümlü olan o işi yapan idaredir.

Zarar bir bayındırlık eserinin veya tesisinin işlemlerinden veya varlığından doğmuş ise, zarar gören, dilerse eserin sahibine, dilerse eserin bakımıyla yükümlü kuruluşa karşı tazminat dâvası açabilir. Eserin sahibi ödediği tazminattan dolayı, eserin bakımıyla hukuken yükümlü kuruluşa rücu edebilir.<sup>35</sup>

Zarar bir müteahhit tarafından yapılan bir bayındırlık işinden veya eserinden ve müteahhidin kusurundan dolayı doğmuş ise, zarar gören müteahhide veya bayındırlık eserinin sahibine veyahut her ikisine karşı dâva açabilir.<sup>35</sup>

Zarar bir imtiyazlı şirket tarafından yapılan veya işletilen bir bayındırlık işinden veya eserinden ileri gelmiş ise, zarar gören sadece imtiyazlı şirket aleyhine tazminat dâvası açabilir. Bununla beraber, Fransız Danıştay, imtiyaz sahibinin ödeme aczi içinde olması halinde, idarenin ikinci derece sorumluluğunu kabul etmektedir.<sup>36</sup>

(34) Danıştayın ve DURAN'ın bu yöndeki düşüncü için 30 no.lu dip notta belirtilen kaynaklara bak. Fransa için bak: LAUBADERE, *İbid.*, s. 338.

(35) LAUBADERE, *loc. cit.*, s. 336.

(36) *İbid.*, s. 337.



#### 4. Bayındırlık hizmetleri gören kuruluşlar

Türkiye'de bayındırlık işleri genel olarak Bayındırlık Bakanlığında toplanmıştır. Bayındırlık Bakanlığı diğer bakanlıkların bina ve tesis inşaatını yapan bir ortak hizmet bakanlığı olarak çalıştığı gibi, karayolu, demiryolu, liman, hava meydanı ve akaryakıt tesisleri inşaatı gibi bayındırlık işlerini de yaparak bunları genellikle Ulaştırma Bakanlığına bağlı kuruluşlara devretmekte ve esaslı onarımlarını sağlamaktadır.

Ayrıca, bu işlerle ilgili yöneltmelik, rayiç ve fiyat analizleriyle birim fiyatlarını, şartname ve sözleşme tiplerini hazırlamak, müteahhit sicilleri tutmak ve müteahhitlere karne vermek bu bakanlığın görevleri arasında (1609 sayılı ve 13.7.1972 günlü «Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Kanunu», Res. Gaz., 20.7.1972, s. 14251).

Bakanlık içinde inşaat işlerini yürüten başlıca bölümler şunlardır :

- a) Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları Genel Müdürlüğü
- b) Yapı İşleri Genel Müdürlüğü

Bakanlık, karayolları bakım, yapım ve onarımını kendisine bağlı olan katma bütçeli ve tüzel kişilikli Karayolları Genel Müdürlüğü aracılığıyla yürütmektedir.<sup>37</sup>

(37) 11.2.1950 günlü ve 5539 sayılı kanunla kurulan Karayolları Genel Müdürlüğü, Türkiye'deki bütün Devlet ve il karayolları ağının plânlanması, yapım, bakım ve onarımında baş düzenleyici ve görevli kuruluştur.

Türkiye'deki yollar, bu genel müdürlüğün kuruluş kanununda 3 sınıfa ayrılmıştır (m. 14):

- A) Devlet yolları,
- B) İl yolları,
- C) Köy yolları.

Devlet yolları, önemli bölge ve il merkezlerini, demir, deniz ve hava istasyon, iskele, liman ve alanlarını birbirine bağlayan birinci derecede yollardır. Devlet yolları ağı, Karayolları Gen. Müdürlüğü tarafından tesbit edilir, Bayındırlık Bakanlığı Yüksek Fen Heyetince incelenip Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca onandıktan sonra uygulanır (m. 15).

Devlet yolları ağına giren yol ve köprülerin seçimi, güzergâhlarının saptanması yapım, düzeltim, onarım ve güvenlikle kullanılmasını sağlayacak şekilde sürekli bakımı doğrudan doğruya bu Genel Müdürlüğe aittir (m. 2).



Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu, bankalar, iktisadî devlet teşekkülleri, Millî Savunma Bakanlığı, genel bütçeye dahil veya katma bütçeli bazı diğer kuruluşlar da bina inşaatlarını kendileri yürütmektedirler. Ayrıca İmar ve İskân Bakanlığı özellikle köy ve kasaba kuruluşu ile ilgili konut inşaatlarını bizzat yapmaktadır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü de büyük bayındırlık işleri yapan bir kuruluştur.<sup>38</sup>

#### 4. İ m a r i ş l e r i

Devlet imar işlerinde de müdahaleci ve düzenleyici bir rol oynamaktadır. Bu görevi Devlet adına genel olarak İmar ve İskân Bakanlığı yerine getirmektedir. İmar plânlarını gerçekleştirme görevinin büyük bölümü belediyelere aittir.

İmar işleri üç ana gruba ayrılabilir :

- (1) Bölge imarı
- (2) Şehir imarı
- (3) İmar işleriyle uğraşan kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak.

##### (1) Bölge imarı

1958 yılında çıkarılan 7116 sayılı «İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun», İmar ve İskân Bakanlığına, «yurdun tabii, iktisadî, sivil müdafaa, turistik ve diğer şartlarına göre imar bölgelerini tesbit etmek» (m. 9/A) ve «bölge ... harita ve imar plânlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar için her türlü tedbirleri almak ve bunların tatbikini temin etmek» (m. 2/A) görevlerini vermiştir.

İl yolları il özel idarelerince yapılır. Fakat il yolları ağlarının yapım, düzeltim ve onarımı hakkında il genel meclislerince hazırlanan programlar, Karayolları Genel Müdürlüğünün inceleme ve denetiminden geçer ve Bayındırlık Bakanlığının onayına sunulur.

Köy yolları Köy Kanununu hükümlerine göre yapılır.

Karayolları Genel Müdürlüğü, il ve köy yollarına gerek teknik bakımdan, gerek malzeme bakımından mümkün olan yardımları yapar.

Devlet ve il yollarının yapım, bakım ve onarımı üçer yıllık programlara bağlanarak yürütülür (m. 23, 24).

**Karayollarına gelir tahsisi:** Devlet bütçesinden verilecek ödeneklerden başça, akaryakıtlardan alınan istihlâk vergisi ve akaryakıtların gümrük resimleri Karayolları Gen. Müd.ne gelir olarak tahsis edilmişlerdir (m. 19).

(38) MEHTAP Raporu, s. 275-6.



Plânlı kalkınma dönemine girdikten sonra —özellikle, kalkınmanın plâna bağlanmasının bir Anayasa buyruğu olması (m. 129) üzerine— bölge plânlamasının kalkınma plânının bütününe uyumlu bir şekilde yapılması zorunlu olmuştur. Nitekim daha 1961 Anayasasından önce, 1960 yılında Devrimden sonra çıkarılan 91 sayılı kanunla Devlet Plânlama Teşkilâtına da «uzun ve kısa vadeli umumî ve bölge plân ve programları hazırlamak» (m. 7) görevi verilmiştir.

Bölge plânlaması bugün başlıca bu iki kuruluş tarafından yürütülmektedir.<sup>39</sup> Fakat her iki kuruluşun da bu konudaki olanak ve yetenekleri geliştirilmeye muhtaçtır.<sup>40</sup>

Kalkınma plânları da bölge plânlamasının önemini belirtmiş ve millî plânı tamamlayıcı ve ona yardımcı nitelikte olmak üzere bölge plânlama çalışmalarına hız verilmesini ilke olarak kabul etmişti.<sup>41</sup> Ancak son Üçüncü Beş Yılık Kalkınma Plânında bölge plânlamasından vaçgeçilerek onun yerine il (mahallî idareler) plânlamasına ağırlık verildiği görülmektedir (İkinci Bölüm, Res. Gaz. 27.11.1972, sayı : 14374 s. 296 - 300).

## (2) Şehir imarı ve plânlaması

Şehir imarı ve plânlaması işleri belediyeler ile merkezî idarenin çeşitli kuruluşları arasında karışık bir şekilde paylaşılmıştır. Esas görev belediyelere ve merkezî idare içinde İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir. Fakat merkezî idarede ayrıca Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne (kanalizasyon tesisleri projelerinin onaylanması), Bayındırlık Bakanlığına (bina inşaat projelerinin onaylanması) ve İller Bankasına belediyeler üzerinde bir takım vesayet yetkileri tanınmıştır.<sup>42</sup>

İmar işlerini düzenleyen 1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu, belediyelere, nüfuslarını ve il veya ilçe merkezini olmalarını ve Bakanlığın takdirini gözönüne alarak, harita veya hava fotoğrafları, yol istikamet plânları, imar planı ve kanalizasyon projeleri yap-

(39) Örneğin D.P.T., Antalya ve Çukurova bölgelerinde; İmar ve İskân Bakanlığı, Marmara, Zonguldak ve Keban bölgelerinde plânlama çalışmaları yapmışlardır (Bak : D.P.T., **Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl** (1968-1972), Ank., 1967, s. 271).

(40) **MEHTAP Raporu**, s. 319 ve d.

(41) **Kalkınma Plânı, İkinci Beş Yıl**, s. 271 ve d. Bölge Plânlaması Hakkında daha geniş bilgi için bak : A. PAYASLIOĞLU, **Merkezî İdarenin Taşra Teşkilâtı Üzerinde Bir İnceleme**, Ank., 1966, s. 71 ve d.

(42) **MEHTAP Raporu**, s. 322.



tırmak zorunluğunu koymuştur (İmar Kanununun 1605 sayılı ve 11.7.1972 günlü kanunla değişik 26/a maddesi).<sup>43</sup>

Harita, imar ve yol istikamet plânlarını yaptırmak esas itibarıyla belediyelere ait bir görev olmakla beraber, İmar Kanununda 1605 sayılı ve 11.7.1972 günlü kanunla yapılmış olan değişiklik, İmar Bakanlığına belli şartlarda ve durumlarda, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin kararlarına lüzum kalmaksızın özellikle metropoliten ve bölgesel nitelikte imar plânları yapmak veya yaptırmak ve plânlarda değişiklik yapmak yetkisini vermiştir.<sup>44</sup>

### Plânlar

İmar ve istikamet plânları «Nazım plân» ve «Tatbikat plânı» olmak üzere iki türdür.

**Nazım Plân :** Halihazır haritalar üzerinde çizilen ve arazi parçalarının kullanılış şekillerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren plânlardır. İmar Kanunu ilk şeklinde kamulaştırmaların bu plâna göre yapılacağını belirtiyordu. 1605 sayılı kanunla yapılan değişiklikte bu hüküm kaldırılmıştır. (m. 27/a).

Nazım plândaki bölge tiplerinden ticaret, sanayi ve oturma bölgeleri, yeşil alanlar, iskâna izin verilmeyen bölgeler, ulaştırma sistemleri gibi şeylerin kastedildiği anlaşılmaktadır.<sup>45</sup>

**Tatbikat plânı :** Halihazır haritalar üzerine çizilmekle beraber, bunlara mevcutsa kadastro durumu da işlenir. Bu plânlar uygulama için gerekli bütün fennî hususları da içerirler (m. 27/b).

(43) Nüfusu 5.000 i aşan veya nüfusu ne olursa olsun ilçe merkezi olan ve imar plânı bulunmayan belediyelerin belirli yolların yol istikamet plânlarını, nüfusu 10.000 i aşan veya il merkezi olan veyahut gelecekteki imar faaliyetleri bakımından plâna ihtiyacı bulunduğu Bakanlıkça saptanan belediyelerin imar plânlarını ve kanalizasyon projelerini yaptırmaları zorunludur (İmar. K. m. 26/a).

(44) İmar ve İskân Bakanlığı gerekli gördüğü hallerde, genel hayatı etkileyen afetler dolayısıyla veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken plânların ve plân değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropolite imar plânlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye veya köy sınırları içindeki veya dışındaki veya diğer yerlerdeki iskân ünitelerinin veya diğer sahaların imar ve yerleşme plânlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelerin veya diğer idarelerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir (İmar K., m. 26/b).

(45) S. ARTUKMAÇ, **Türk İmar Hukuku**, Ank., 1969, s. 262.



**Plânların yapılması, onaylanması ve kesinleşmesi :** Halihazır haritalarının, imar ve istikamet plânlarının düzenlenme tarzları ve teknik şartları ve bu işleri yapacak uzmanlarda aranacak yetenek İmar ve İskân Bakanlığınca saptanır (m. 28/1). Bundan başka İmar ve İskân Bakanlığı, gerekirse şehirleri gruplara ayırmağa, bunlara göre plânlama esaslarını, imar plânlarında bulunması ve uyulması zorunlu diğer hususları tesbite yetkilidir. Bu plânlarda, yeşil alanların tamamı plânlamaya esas alınan nüfus başına 7 metrekareden aşağı düşürülemezdir (m. 28).

İmar ve yol istikamet plânları belediye meclislerince kabul edildikten sonra İmar ve İskân Bakanlığına gönderilir. Bakanlık, bir süreyle bağlı olmaksızın, bunları aynen veya değiştirerek onaylamak veya değiştirilmek üzere iade etmek yetkisindedir.

Bu plânlar Bakanlığın onayı ile kesinleşir ve yürürlüğe girer. Onaylanarak kesinleşen plânlar belediye dairesinde herkesin görebileceği bir yere bir ay süreyle asılır ve durum usulüne göre ilân olunur (m. 29).

**Plânın uygulanması :** Belediyeler bu plânları uygulamak üzere, kendi malî olanaklarına göre dörder yıllık imar programları hazırlarlar. Bu programların kesinleşmesi de yine Bakanlığın onaylamasına bağlıdır (m. 30). Belediyeler imar programlarının uygulanması için gerekli ödeneği ve fen elemanı kadrosunu her yıl bütçelerine koymakla yükümlüdürler (m. 30).

### **Belediyelerin görevleri :**

#### **(a) Yapıcı görevleri :**

Belediyeler, planları uygularken, şehir imarına aktif olarak katılmak, şehir imarını geliştirici ve teşvik edici tedbirler almak görevindedirler. İmar ve yol istikamet plânları sınırları içindeki binalı ve binasız taşınmazların plâna uygun şekilde inşaata elverişli duruma getirilmesi belediyelerin önemli bir görevidir. Bu amaçla, örneğin, gerekli görülen taşınmazları, sahiplerinin muvafakını armaksızın, birbirleriyle, yol fazlalarıyla ve belediyeye, kamu tüzel kişilerine, kamu kurumlarına ait yerlerle birleştirerek, plân ve mevzuat gereklerine göre hisseli veya hissesiz olarak yeniden parsellere ayırmağa ve bu parselleri ilgililere dağıtmaya yetkilidirler (m. 42) Belediyeler, yine aynı amaçla kamulaştırma yapmaya veya taşınmazlar üzerinde idarî irtifak hakları kurmaya ve kanunda belirtilen diğer yollara başvurmağa (bak: İmar K., m. 41, 42) yetkilendirilmişlerdir.



Bundan başka Belediye Kanununda da, belde imarı konusunda belediyelere çeşitli yapıcı görevler verilmiştir.<sup>46</sup>

**(b) Gözetim ve denetim görevleri :**

Belediye sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için belediyeden ruhsat alınması zorunludur. Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da izne bağlıdır (İm. K., m. 2, 4). Belediye sınırları içindeki resmî ve özel bütün yapılar İmar Kanunu hükümlerine tâbidir (m. 1).

Belediyeler yapı izni verirken ve yapıların plân ve programlara uygunluğunu denetlerken imar mevzuatına uyar ve onu uygular. Örneğin, imar ve yol istikamet plânlarında tesbit edilmiş cephe hattından önde bina yapılmasını önlemek kanunun belediyelere yüklediği bir görevdir (m. 32). Keza yine İmar K. gereğince, imar ve yol istikamet plânlarında yol, meydan, yeşil saha, park, otopark gibi genel hizmetlere ayrılmış yerlerde inşaat yapılmasına ve mevcut binalarda esaslı değişiklik ve ilâveler yapılmasına izin verilmez (m. 33).

Belediye sınırları içinde yapılacak binalar için, mesleği mühendis veya mimar olan bir kimsenin, belediyeye karşı yapının fennî sorumluluğunu üzerine alması gereklidir. Bunlar yapıyı ruhsat ve eklerine uygun olarak yaptırmak ve mal sahibinin ruhsata aykırı olarak yaptırdığı işleri 5 gün içinde yazı ile belediyeye bildirmek zorundadırlar (m. 8).

İmar kurallarına ve plânlara aykırı yapılar, mümkünse düzeltilir, değilse yıktırılır (m. 6/B).

Yapı bittikten sonra kullanılabilmesi için yine belediyeden izin almak zorunludur. Yapının ruhsata uygun olması ve kullanılmasının-

**(46) Bir kaç örnek sayalım :**

1. Plân ve programa uygun lâğım ve çukurlarını yapmak ve onarmak (m. 15/32),

2. Beldenin sokak ve meydanlarını plâna ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirtmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını belirtmek, buna göre ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek, duracak, sığınacak, dinlenecek yerler yapmak (m. 15/33).

3. Belediye bahçeleri, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri yapmak, belediye koruları yetiştirmek (m. 15/33),

4. Belediye sınırları içinde umuma mahsus iskele, rıhtım ve köprüleri plâna göre inşa ve idame etmek (m. 15/36).



da fen ve sağlık bakımlarından sakınca görülmemesi halinde kullanma izni verilir (m. 16).

Belde imarına ilişkin olarak, gecekonduların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekonduların yapımının önlenmesi için, 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondular Kanunu ile Belediyelere ve İmar ve İskân Bakanlığına çeşitli görevler ve yetkiler verilmiş ise de, bu kanunun uygulanamadığı ve adeta ölü doğmuş bulunduğu en yetkili ağızlarca kamu oyu önünde açıklanmıştır.

### **İmar işlerinde Devlet yardımı ve denetimi :**

Belediyeler kanunlarca kendilerine verilen imar görevlerini yerine getirebilmek için yeterli malî ve teknik olanaklara sahip olmadıklarından, bu hususta da Devlet yardımı gerekli görülmüştür. Bu Devlet yardımını sağlayan ve bu konuda denetim yapan başlıca kuruluşlar İmar ve İskân Bakanlığı ile ona bağı olan İller Bankasıdır.

(1) **İmar ve İskân Bakanlığı :** Bakanlık, yukarıda değindiğimiz gibi, belediyelerce hazırlanan veya hazırlattırılan imar plân ve programlarını onaylama yetkisinden başka, bir çok hallerde bizzat kendisi plânlar yapmak ve plân esasları koymak yetkisine de sahiptir. Ayrıca bunların uygulanmasını da sürekli denetimi altında bulundurur.

Belediyelerin imar ve fen işleri ile ilgili kısımlarında çalışan personelin önemli ve büyük bölümü belediyelerin inhası üzerine Bakanlıkça atanır (7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve azifeleri Hakkında K., Ek madde 1). Bu personeli ve bunların işlemlerini Bakanlık her zaman teftiş edebilir ve denetleyebilir.

Bütün Türkiye çapında imar ve iskân politikası esaslarını da Bakanlık saptar.

Belediye Gelirleri Kanunu gereğince «Belediyeler Fonu»nda (İller Bankasında) toplanan paraların belediyelere tahsis ve dağıtımını Bakanlıkça yapar (Bakanlık kuruluş kanunu, m. 18).

Türkiye Emlâk Kredi Bankası ile İller Bankasının iş programları da Bakanlıkça onaylandıktan sonra uygulanabilir (m. 17).

(2) **İller Bankası :** Mahallî idarelerin kendi istekleri üzerine plân, harita ve projelerini yapar veya yaptırır; imar plân ve programlarının gerçekleştirilmesi için kredi sağlar ve bu kredilerle



yapılan işlerin teknik gözetim ve denetimini yapar; gerekli hallerde araç ve malzeme sağlar ve diğer çeşitli şekillerde mahallî idarelere yardımcı olur (4759 sayılı İller Bankası Kanunu).

### (3) İmar işleriyle uğraşan kuruluşlar arasında koordinasyon

İmar ile ilgili faaliyetlerde bulunan diğer bakanlıklar ve kuruluşlar arasında imar plânları ve programlarının hazırlanması ve uygulanmasında bağlantı ve koordinasyonu sağlamak görevi İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir (7116 sayılı kuruluş Kanunu, m. 9/E). Ancak Bakanlığın bu koordinasyonu gereğince sağlamaktan uzak olduğu bilinmektedir.<sup>47</sup>

\*  
\*\*

Bayındırlık işlerinin, uzmanlık isteyen bir kamu hizmeti olması dolayısıyla, Bayındırlık Bakanlığında toplanması, biraz farklı kapsamlarda, idarî reformla ilgili raporların üzerinde durdukları bir konudur.<sup>48</sup> Bayındırlık Bakanlığının yeni kuruluş kanunu «Millî Savunma Bakanlığının inşaat, Millî ve Nato Enfrastrüktür hizmetleri ile Ulaştırma Bakanlığına bağlı genel müdürlüklere kanunlarla yapım yetkisi verilmiş olan özel ihtisas işleri» dışında, bu reform önerisini büyük ölçüde gerçekleştirmiş görünüyor.

Bu kanuna göre genel bütçeye dahil kuruluşların bina ve tesislerinin inşa, tadil, onarım ve bakımı; özel idarelere ait bina ve tesislerin inşaaı; katma bütçeli idarelerin ve belediyelerin bir kısım bayındırlık işlerinin gözetim ve denetimi Bayındırlık Bakanlığının yetki tekeline bırakılmıştır.

Bayındırlık işlerinin yeterli sürat ve kalite yapılabilmesi için, diğer işler arasında, bayındırlık işlerini nihale usullerini de düzenleyen Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu<sup>49</sup> ile, Anayasamıza kamulaştırmayla ilgili hükümleri karşısında İstimlâk Kanununun değiştirilmesi ve günün şartlarına uydurulması zorunlu görünmektedir.

İmar konusunda belediyeler kendilerine yüklenen görevleri yerine getirecek duruma henüz gelememişlerdir. Bu itibarla İmar ve İskân Bakanlığının görev ve yetkilerini artırıcı yönde yapılan değişiklikler gerçekçi bir adım olmuştur.

(47) Bak : MEHTAP Raporu, s. 322.

(48) Bak : MEHTAP, s. 276; **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler** (İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu), Ank., 1972, s. 88 ve d. (TODAİE Yayını).

(49) **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi**, s. 89.