

## İMAR PLANLARINDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA İLİŞKİN YASAL ÇERÇEVE VE UYGULAMA

Doç. Dr. Cevat GERAY

### I. Giriş:

İster klasik şehircilik anlayışı içinde yapılmış bir imar planı olsun, isterse çağdaş şehircilik kavramına uygun olarak kentin imarını, gelişmesini belirleyen politikaların tümünü kapsayan bir plan olsun, planlama sürekli olarak değişen koşullara ayak uydurmayı gerektirmektedir. Bugünün şehircilik anlayışına göre, planlama hem sürekli olarak gelişmeleri izleme, değerlendirme çabasını zorunlu kılmakta, hem de önceden kestirilemeyen koşulların ortaya çıkması durumunda, darboğazların giderilmesi için tedbirler alabilecek esneklikle hareket edilmesini öngörmektedir. Bu nedenledir ki, uzun bir dönem sonunda kentin alacağı biçimi gösteren, donmuş, kalıplaşmış, değişmelere ayak uyduramayan, esnek olmayan kent planlaması anlayışından uzaklaşmıştır.

Öte yandan, imar planları yada şehirselleştirme politikaları genel, uyulması zorunlu belgeler olarak kamu düzenini, mülkiyet hakkını yakından ilgilendirmektedir. Kamusal yaşamda, mülkiyete ilişkin konularda süreklilik, istikrar gerekmektedir. Planlarda ve politikalarda çok sık değişiklik yapılması, ya da yapılan değişikliklerin istikrarı bozacak, keyfi nitelik kazanması, planlamanın uzun sürede amaçlarından uzaklaşması sonucunu doğurur. Bu nedenledir ki, planların değiştirilmesinin bazı kurallara bağlanması görüşü yaygın bulunmaktadır. Özellikle siyasal, kişisel ve yerel baskılarla değişiklik yapılması önlenmek istenmektedir.

Planda yapılacak değişiklik konusundaki tutum, genellikle bir ülkedeki şehircilik anlayışına, benimsenen plan görüşüne göre değişmektedir. Şöyle ki:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bu konuda geniş bilgi için bkz. Ruşen KELEŞ, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, S.B.F. Yayını, Ankara, 1972

Fehmi YAVUZ, *Şehircilik*, S.B.F. Yayını, Ankara, 1962

Cevat GERAY, *Şehir Planlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları*, S.B.F. Yayını, Ankara, 1960

<sup>2</sup> GERAY, *a.g.y.*, s. 74-77

Bir görüşe göre, plan kesinlik kazandıktan sonra sık sık değiştirilmemesi, değişiklik önerilerinin sunulması, onaylanması için birtakım kayıtlamalar konulmalıdır. Değişikliğin yetkili kurulca benimsenmesi için  $\frac{2}{3}$  ya da  $\frac{3}{4}$  çoğunluğun önkoşulması gibi. Böylece, yasama, yargı ve yürütme erklerine ek dördüncü bir erk olarak, planlamanın bağımsızlığı korunmuş olacaktır. Bu bükülmez plan anlayışı, esnek ve devingen bir planlamayı güçleştirmektedir.

Karşıt bir görüşe göre, yapılan plan çok genel politikaları belirlemeli, yetkili makamların kararları için danışılacak bir belge olmaktan ileri gitmemelidir. Bu görüş etkinlik ve yaygınlık kazanamamıştır. Bu tür kolay bükülebilir yada danışmalık plan anlayışını, günümüzün geniş kapsamlı, devingen, esnek ve karar organlarına seçenekler arasında en uygun olanını seçme olanağını veren çağdaş kent planlaması anlayışıyla karıştırmamak gerekir. Çağdaş kent planlaması, kentsel gelişmeyi bütünüyle kapsayan bir politikalar demeti olarak plancıya, uygulayıcıya genel çerçeveyi çizmekte, böylece yeterince, devingen, birden çok seçenek göstermeye elverişli bir planlama yapma olanağını sağlamaktadır. Bu arada, topraktan yararlanmayı düzenleyen, fiziksel çözümleri belirleyen imar planı, böyle bir genel politikalar dizisi içinde yerini bulmaktadır.

Genellikle yaygın olan üçüncü bir görüşe göre de, imar planı kesinlik kazandıktan sonra bağlayıcı, uyulması zorunlu bir belge niteliğinde olmalı, fakat gerektiğinde değiştirilebilmelidir. Yapılacak değişikliklerde planın kesinlik kazanması için aranan koşullar yerine getirilmeli, aynı yoldan gidilmelidir. İlgili karar ve onaylama organları, uyulacak süreler ve geçilecek aşamalar açısından planın kesinlik kazanması için gerekli koşulların gözetilmesi zorunludur. Ülkemizde, yasal kaynaklarda bu tür plan ve değişiklik anlayışı öngörülmüştür.

6785 sayılı İmar Yasasının 29. maddesi, imar planlarındaki değişiklikleri, imar planlarının onaylanmasına ilişkin yönteme bağlı tutmuştur. Ancak bakanlığın değişiklik önerilerini geri çevirmeye yetkili olduğu sözü edilen yasa maddesinde açıkça belirtilmiştir. Buna göre, değişikliğin belediye meclisince benimsenmesi, Bakanlıkca onaylanması, belli süreyle asılması, asıldığıının duyurulması gerekmektedir. 6785 sayılı İmar Yasasında, 11.7.1972 günlü, 1605 sayılı yasa ile yapılan değişiklikten sonra, bazı durumlarda İmar ve İskân Bakanlığınca belediye meclisi kararına gereklilik kalmaksızın değişiklik önerisini onaylama yetkisi verilmiştir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla, resmi yapı ve tesisler için imar planında yer ayrılması ya da bu nedenle değişiklik yapılması gerektiğinde, durum

valilik aracılığıyla ilgili belediyeye bildirilecektir. Belediye meclisinin, bu bildiri üzerine konuyu ilk toplantısında görüşmesi, en geç üç ay içinde karara bağlanması gerekir. Aksi olursa, Bakanlık söz konusu yetkisini kullanabilecektir. Yeni biçimiyle yasa, Danıştayın değişiklik yapılmadan önceki kararlarının tersine, Bakanlığa, bazı durumlarda imar, planında değişiklik yapma yetkisi tanınmış olmaktadır.

Bu yazıda uygulamada imar planlarındaki değişiklikleri, bunların nedenlerini, yasal çerçevesini İmar ve İskan Bakanlığı yetkililerinden edindiğimiz bilgilere, Danıştay kararlarına dayanarak gözden geçireceğiz.

## II. İmar Planında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Uygulamanın Yasal Çerçevesi:

Daha önce de belirtildiği gibi, imar planındaki değişikliğin yasalara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Danıştayın bu konudaki kararları hem uygulamayı yansıtmayı, hem de yasanın belli somut olaylara uygulanışını göstermesi bakımından yol göstericidir.

Danıştayın konuya ilişkin kararları şu noktalarda kümelendirilebilir:

1. Değişikliğin yasanın öngördüğü yöntemle uygun biçimde yapılması
2. Değişikliğin ciddi gerekçeye dayandırılması
3. Değişikliğe itirazda, Yargı denetiminin kurallarına uyulması
4. Değişikliğin kamu yararına uygunluğu
5. Kişilerin değişiklik isteklerinin kamu yararıyla sınırlı olması
6. İyi niyetli vatandaşın değişiklikten doğan zararının karşılanması

### A. Yasanın Öngördüğü Onaylama Yöntemine Uyulması Gereği:

İmar Yasasının 29. maddesi, değişiklik önerilerinin belediye meclisince kabulünü ve Bakanlıkça onaylanmasını öngörüyor. Bu açıdan uygulamada görülen durumları şöyle özetleyebiliriz:

- Bakanlıkça onaylanmış, kesinlik kazanmış olan bir plan üzerinde Bakanlığın kendiliğinden değişiklik yapması,
- Valilikçe onaylanmış bir değişiklik kararının geçerli olması,
- Değişikliğin yasanın öngördüğü yöntemle uygun yapılması.

### 1. Bakanlığın Değişiklik Yapması ya da Değiştirme Buyruğu Göndermesi

Yeni biçimiyle İmar Yasası'nın 29. maddesi, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla resmi yapı ve tesisler için imar planlarında yer ayrıl-

ması ya da bu nedenle değişiklik yapılması gerektiğinde durumun valilik kanalı ile ilgili belediyeye yazıyla bildirilmesini öngörmüştür. Belediye meclisinin, bu bildirimden sonraki ilk toplantısında öneriyi ele alması, en geç üç ay içerisinde karara bağlaması gerekmektedir. Bu süre içinde gereken karar alınmazsa belediye meclisi kararı gerekmeksizin İmar ve İskân Bakanlığının uygun göreceği plan ya da değişiklik önerisinin kesinleşmesi Yasanın sözü edilen maddesiyle öngörülmüştür.

Anlaşılacağı üzere, Bakanlık doğrudan doğruya değişiklik yapmaya yetkili değildir. Bakanlığın planda değişiklik yapmak yetkisi iki açıdan sınırlıdır. Birincisi, değişikliğin, kamu hizmetinin gerektirdiği yapı ve tesisler için önerilebileceğidir. İkincisi, Bakanlığın değişiklik önerisinin süresi içinde ele alınmaması, karara bağlanmamış olması gerekmektedir. Bu konuda Bakanlık kamu hizmetlerinin görülmesi için gerekli yapı ve tesislere yer bulunması nedeniyle değişiklik önerebilecektir. Kamu hizmetine ilişkin bulunmayan önerileri Bakanlık yapamayacaktır.

Süresi içinde ele alınmakla birlikte, belediye meclisince Bakanlık önerisinin benimsenmemesi durumunda Bakanlığın yetkisinin ne olacağı yasada açıkça belirtilmemiştir. Kanımızca, belediye meclisinin benimsemediği bir Bakanlık değiştirme önerisi geçerlik taşıyamıyacaktır. Yasadaki değişiklikten önceki Danıştay kararları bu kanımızı destekleyici niteliktedir.

Danıştay 6. Dairesinin 8.5.1962 günlü, E.60/43, K.62/1654 sayılı Kararında<sup>3</sup> imar planında değişiklik yapılması için Bakanlığın belediyeye buyrukta bulunamayacağı açıkça belirtilmiştir. Yine aynı kararda, Bakanlığın buyrultusuyla yapılmak istenen değişikliğe belediyenin karşı olması üzerine, Bakanlığın doğrudan doğruya değişiklik yapmaya kalkışamayacağı belirtilmiştir.

Danıştayın adı geçen dairesi, 22.10.1968 gününde verdiği E.67/2375, K.67/2370 sayılı kararı<sup>4</sup> ile «Belediye Meclisince yeni bir karar alınmadan, İmar ve İskân Bakanlığının, önceden belediyenin benimsemediği değişikliği yapmasında isabet olmadığı sonucuna varmıştır.

Danıştay bir başka kararında (6. Dairenin 26.6.1968 günlü, E.67/1931, K.68/1983 sayılı)<sup>5</sup> «Belediye meclisince değiştirilmesine karar verilmeyen

<sup>3</sup> Sedat ERDOĞAN, *Mahalli İdareler Mevzuatı*, E. 4, Ankara, 1965, s. 99-100

<sup>4</sup> A. Cebbar MARAŞLIOĞLU ve ötekiler, *İmar Kanunu*, Ankara, 1971, s. 193

<sup>5</sup> MARAŞLIOĞLU ve..., *aynı yapıt*, s. 193-194

belde imar planı» üzerinde Bakanlığın karar verme (değişiklik yapma) yetkisi olmadığı belirtilmiştir.

Danıştay 6. Dairesi, belediye meclisi değiştirme kararı almamasına, Bakanlığa bu yolda değiştirme projesini onaylanmak üzere göndermemiş olmasına karşın, Bakanlığın belediyeye imar planında değişiklik yapılması konusunda buyrukta bulunmasını, bunun kabulüne olanak bulunmadığı yolunda belediye meclisince alınmış olan kararı fırsat bilerek, beldenin imar planında kendiliğinden değişiklik yapmaya kalkışmasını Bakanlığın «yetkisini aşması» olarak nitelendirmiştir. Vesayet denetiminin biçim ve yöntemini «ihlal» nedeniyle bunun yönetim hukuku ilkeleriyle bağdaşamayacağı sözü edilen Dairenin 8.5.1962 günlü, E.960/43, K.62/1654 sayılı kararında<sup>6</sup> ayrıca belirtilmiştir.

### 2. Valilikçe Onaylanmış Plan Değişikliğinin Geçersizliği

Yasanın ilgili maddesiyle, imar planlarının kabulüne, değiştirilmesine ilişkin belediye meclisi kararının onaylama yetkisi açıkça İmar ve İskân Bakanlığına verilmiştir. İmar planı değişikliğinin valilikçe yetki dışı onaylanmasının yasal açıdan geçerli olmadığı Danıştay 6. Dairesinin 8.6.1965 günlü, E.65/214, K.65/185 sayılı kararında belirtilmiştir.<sup>7</sup> Yasal açıdan geçerli olmayan karara karşı Danıştaya yapılan başvurmanın incelenmesinin söz konusu olamayacağına karar verilmiştir.

### 3. Yasanın Öngördüğü Yönteme Uygunluk

Yasanın değişiklik konusunda öngördüğü yönteme uyulması bu konudaki kararın yasaya uygunluğu için yeterli bir koşul olarak görülmektedir. Danıştay onaylanmış, belli süreyle askıya çıkarılmış, herkese duyurulmuş bir değişikliğe karşı açılan davayı, yasal dayanaktan yoksun bulmuştur. Sözü geçen Dairenin 13.4.1968 günlü, E.66/3334, K.68/1041 sayılı Kararı,<sup>8</sup> Bakanlığın onaylama sırasında yaptığı değişikliği de kapsamaktadır. Aynı Dairenin 18.4.1968 gününde verdiği E.66/3333, K.68/1193 sayılı karar da aynı niteliktedir.<sup>9</sup>

### B. Değişikliğin Gerekçeye Dayanması:

Yapılan değişikliğin sağlam bir gerekçeye dayanması gerekmektedir. Böyle bir gerekçenin, ancak bilimsel bir araştırma sonunda ortaya çıkacak

<sup>6</sup> Sedat ERDOĞAN, *Mahalli İdareler Mevzuatı, a.g.e.*, s. 98-99

<sup>7</sup> Sadık ARTUKMAÇ, *Türk İmar Hukuku*, (2. Baskı), Ankara, 1970, s. 299

<sup>8</sup> MARAŞLIOĞLU ve..., *a.g.y.*, s. 194-195

<sup>9</sup> aym yapıt, s. 194

bulgulara göre oluşması zorunludur. Fakat, ülkemizde araştırmaya ilişkin yasal kurallar konulmuş değildir. Danıştay, değişikliğin ciddi, ayrıntılı incelemeye dayanmasını öngörmektedir.

6. Dairenin 11.5.1967 günlü, E.66/1308, K.67/1500 sayılı kararında<sup>10</sup> nazım imar planında yapılacak değişiklikte, davacıların yeriyle fabrika tesislerinin iskân bölgesine alınmasına ilişkin değişiklik planında, davacıların fabrika tesislerinin plandaki yeri gösterilmediğinden, değişiklik planının bu kesiminin iptaline gidilmiştir. Karar, nazım planın üzerine çizileceği halihazır haritası üzerinde her türlü tesisin gösterilmesi gerekeceği gerekçesine dayanmaktadır.

Yolun eğimi, çevre parsellerdeki yapıların gabarileri, yol kotuna göre yükseklikleri, yapıların üst düzeylerinin görünüşü, kesitleri dikkate alınarak, caddeye çıkan ara yolların üzerinde bulunan yapı adalarında cadde-nin eğilimine göre üstte ya da düşük düzeyde kalan parsellerde yapılacak yapıları aynı gabariye getirmek amacı ile yapılan incelemelere dayanan planın değiştirilmesi yolundaki bir istek, Danıştay 6. Dairesinin 16.4.1968 günlü, E.67/1146, K.68/1085 sayılı kararı<sup>11</sup> ile geri çevrilmiştir.

Danıştay, başka bir kararında da eski yapıtları kapsayan plan değişikliklerinde Gayrimenkul Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu'nun görüşünün alınmadığı nedeniyle yapılan değişikliği bozmuştur( 6. Dairenin 26.6.1968 günlü, E.67/2354, K.68/1980 sayılı Kararı).<sup>12</sup>

### *C. Yargı Denetiminin Kurallarına Uygunluk:*

Değişiklik kararına karşı yargı denetimine başvururken, buna ilişkin yargılama kurallarına uyulmak zorunludur. Uygulamada, karşılaşılan olaylara ilişkin Danıştay kararlarını şu noktalarda özetleyebiliriz:

- Ortada yürütülmesi gereken kesin bir yönetsel işlem ya da kararın varlığı,
- Başvuranın kişisel çıkarına dokunulmuş olunması,
- Davada hangi organın karşıya alınacağıının saptanması.
- Başvurmada süre

Şimdi bu noktalarla ilgili örnek kararları gözden geçirelim:

<sup>10</sup> ARTUKMAÇ, *a.g.y.*, s. 267

<sup>11</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 201

<sup>12</sup> *aynı yapıt*, s. 243-44

### 1. Uygulanması Gereken Kesin İşlem ya da Kararın Varlığı

Plan değişikliğine karşı başvurabilmek için yürütülmesi gerekli, kesinleşmiş, yani yasa uyarınca, belediye meclisince kabul edildikten sonra Bakanlıkça onaylanmış, süresine, kuralına uygun biçimde askıda kalmış, halka duyurulmuş böylece kesinleşmiş bir plan değişikliğinin varlığı zorunludur. Daha önce de belirttiğimiz gibi Danıştay, Bakanlıkça onaylanmadan belediye meclisinin değişiklik kararına karşı başvurulmasını, «ortada henüz kesinleşmiş, uygulanması gerekli bir yönetsel karar bulunmadığı» gerekçesiyle geri çevirmiştir.

Danıştay 6. Dairesi, 6.5.1968 gününde aldığı E.67/2276, K.68/1351 sayılı Kararında<sup>13</sup> onay için Bakanlığa gönderilmiş olan plan değişikliğine karşı açılmış bir davayı, ortada kesin ve yürütülmesi gerekli bir karar bulunmadığı gerekçesiyle, geri çevirmiştir. Danıştay 9. Dairesinin 18.9.1964 günlü, E.64/286, K.64/199 sayılı;<sup>14</sup> 2. Dairesinin 21.1.1958 günlü, E.133 K.136 sayılı<sup>15</sup> kararları da aynı niteliktedir.

Danıştay 9. Dairesi, 7.9.1960 günlü, E.60/2192, K.60/2159 sayılı Kararında,<sup>16</sup> İmar ve İskân Bakanlığının henüz onayından geçmemiş bulunan imar planı değişikliğini ilişkin belediye meclisi kararına karşı yapılan itiraz üzerine Danıştalca herhangi bir karar alınmasına gereklilik bulunmadığını belirtmiştir.

Benzer bir olayda, Danıştay'ın ilgili dairesi, Bakanlığın onaylandıktan sonra kesinleşecek olan plan değişikliğini, Belediye Yasasının 73. maddesine göre, belediye başkanı ya da öteki ilgililerce yargı denetimine başvurulabilecek kesin bir karar niteliğinde bulmamıştır. Sözü edilen daire 21.1.1958 günü, E.58/133, K.58/136 sayılı kararla,<sup>17</sup> dava konusu değişikliğin incelenmesine yasal dayanak bulunmadığı sonucuna varmıştır.

İmar ve İskân Bakanlığının 8.9.1964 günlü, Plânlama ve İmar Genel Müdürlüğü Şehircilik Dairesi 51011-32002-6289 sayılı Genelgesi<sup>18</sup> yukarıdaki açıklamaları destekler niteliktedir.

<sup>13</sup> MARAŞLIOĞLU, ve..., *a.g.y.*, s. 194

<sup>14</sup> ERDOĞAN, *a.g.y.*, s. 99-100

<sup>15</sup> *aynı* s. 98

<sup>16</sup> *aynı* s. 99

<sup>17</sup> *aynı* y., s. 98

<sup>18</sup> *ayet* y. s. 99

### 2. Kişisel Çıkarın Bozulması Koşulu

Öteki konularda olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de yönetsel yargı organına başvurabilmek için davacının değişiklikten kişisel çıkarının bozulması önkoşulmuştur. Bu nedenle, imar planının genellikle ülke gereksinmelerine uymadığı ya da belediye için çok büyük yüklere yol açacağı gerekçesiyle plan değişikliğine karşı açılan davada Danıştay 6. Dairesi, davacının bu yoldaki başvurusunu, durumu kişisel çıkar çerçevesi dışında gördüğünden yetkisizlik nedeniyle geri çevirmiştir (Adı geçen dairenin 9.1.1952 günlü, E.51/176, K.52/25 sayılı kararı.)<sup>19</sup>

Öte yandan, Danıştay 6. Dairesinin 13.4.1968 günü aldığı, E.64/3318, K.68/1076 sayılı karara<sup>20</sup> göre, plan yapılmadan önce gerçekleştirilen, tapuya kaydedilen parslemenin sonradan yapılan imar planı ile, eski durumunun saklı tutulamıyacağını ileri sürerek planın bozulması için çıkarı bozulanların dava açabileceklerini belirtmiştir. Olayda, davacının çıkarının hangi açıdan bozulduğu açıklanmadığı, gerekçesiyle, eskiden yapılan parsellemenin yeni plana uydurulamamasının bozma için bir dayanak sayılamıyacağından Danıştay, başvurmayı geriye çevirmeye karar vermiştir.

### 3. Başvurmada Karşıya Alınacak Yönetim Birimi

İmar planındaki değişikliğe karşı belediye meclisine mi, yoksa İmar ve İskân Bakanlığına mı karşı yargı denetimine başvurulacağı konusunda Danıştay'ın birbirinden farklı iki görüşüne rastlanılmıştır. Bunlardan biri, yerinden yönetim işleminin merkezin denetim makamınca onaylanmasını gerektirmiş olmasının söz konusu işlemi yerinden yönetim işlemi olmaktan çıkarmıyacağı gerekçesine dayanmaktadır. Danıştay 6. Dairesinin 4.5.1968 günlü, E.65/231, K.68/328 sayılı kararı<sup>21</sup> bu görüşü yansıtmaktadır.

Öte yandan, Danıştay'ın aynı dairesi daha önceki bir kararında, Bakanlığın bir plan değişikliğini onaylamaması üzerine açılan davaya ilişkin olarak, başvurunun Bakanlığa karşı yöneltilmesinin doğal olduğu sonucuna varmıştır. Planda kapatılmış olan sokağın açılması için Belediyeye yapılan, belediye meclisince kabul edilen değişiklik isteminin Bakanlıkça hiç bir gerekçe gösterilmeden onaylanmaması karşısında Danıştay'a baş-

<sup>19</sup> ARTUKMAÇ, *a.g.y.*, s. 302

<sup>20</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 194-195

<sup>21</sup> G. DİNÇER, E. ÇIRAKMAN ve N. NECİPOĞLU, *Danıştay Kararları 1967-68* 69, Ankara, 1969, s. 37



vurulmuştur. Konuyla ilgili 5.1.1963 günlü, 62/964, K.63/45 sayılı kararda,<sup>22</sup> «Bakanlıkça onaylanması söz konusu bir yerinden yönetim kararına ilişkin davada» başvurmanın Bakanlığa yöneltilmesi gerektiği açıklanmıştır.

Kanımızca, değişiklikten sonra hem Bakanlık, hem de Belediye yargılamada karşıya alınabilir.

#### 4. Süresi İçinde Başvurma Gereği

İmar planındaki değişikliğe karşı yargı denetimine başvurabilmesi, Danıştay Yasasında öngörülen 90 günlük süre içinde olanaklıdır. Bu sürenin, değişikliğin askıya çıkarılması ve kamuya duyurulması için öngörülen 30 günlük süre sonunda başlayacağı Danıştay 6. Dairesinin 12.2.1963 günlü, E.61/2787, K.63/598 sayılı kararında belirtilmiştir<sup>23</sup>

Danıştay'ın aynı dairesi, 26.2.1968 günkü, E.66/4117, K.68/564 sayılı Kararında, onaylanmış planın askıya çıkarıldığına ilişkin duyurunun gazetede yayınlandığı günü sürenin başlangıcı olarak belirtmiştir.<sup>24</sup>

#### D. Değişikliğin Kamu Yararına Olması Koşulu:

Uygulama, imar planlarında özel kişilerin çıkarına durumlar yaratılmak amacıyla değişiklikler yapıldığını göstermektedir.

Danıştay, kamu yararına uygunluğu kanıtlanmamış olan, keyfi nitelikteki plan değişikliklerini yasaya aykırı bulmaktadır. 6. Dairenin 13.12.1960 günlü, E.59/5022, K.60/4279 sayılı kararı,<sup>25</sup> taşınmaz malının tamamının kamulaştırılması için imar planının değiştirildiği ileri sürülerek açılan bir davaya ilişkindir. Olayda, cadde genişliği 22 metre olarak saptanmış iken plan değiştirilerek 26 metreye çıkarılmış, fakat sözü geçen Danıştay Dairesi, 27.6.1960 günlü, E.58/2260, K.60/3057 sayılı kararı<sup>26</sup> ile taşınmazın 4 metrelik kesimi yola rastladığı, geri kalan kesimi imar planında yapı olarak gösterildiği gerekçesiyle bu değişikliği bozmuştu. İlgili belediye, sonradan imar planını taşınmaz malın tamamını kamulaştıracak biçimde yol genişliğini 31 metreye çıkarmıştır. Yeniden başvurma üzerine Danıştay 6. Dairesi, yol genişliğinin ilk önce 22 metreden 26, sonra

<sup>22</sup> L. SİLÂHTAR ve E. TEKOĞLU, *Şehir Hukuku Tatbikatı*, İstanbul, 1968 s. 286

<sup>23</sup> aynı yapıt, s. 286-7

<sup>24</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 196

<sup>25</sup> C. GERAY, "Case Studies in Planning Law", O.D.T.Ü. Şehircilik Bölümü, 1964 (Çoğaltma), s. 28-29

<sup>26</sup> aynı

da 31 metreye çıkarılmasında beldenin gelişmesi ve ileride alacağı duruma göre kesin gereklilik ve zorunluluk bulunduğu kanıtlanmadığından, belediyenin hizmetin yararına aykırı düşüncelerle hareket ettiği belirdiğinden, yapılan değişikliği isabetsiz görmüş, işlemi bozmuştur.

Danıştay, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesinin, ortada, imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığına bağlı olduğu görüşündedir. Örneğin, 5.1.1963 günündeki E.62/964, K.63/45 sayılı kararında,<sup>27</sup> Danıştay 6. Dairesi, böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirmediği, «bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak» nitelikte değişiklik yapılmağa kalkışılmasının yönetim ilkelerine, imara ilişkin yasal ilke ve amaçlara uygun düşmediği sonucuna varmıştır.

Danıştay, birçok kararında imar planının kentin gereksinme ve çıkarları gözönüne alınarak değiştirilmesinde yasaya aykırılık görmemiştir. Bu arada, Danıştay Genel Kurulu imar planında dükkan olarak gösterilen yere yaptırdığı dükkanları bu amaçla kullanmak olanağı kalmadığı gerekçesiyle başvurması üzerine, bu alanın konutlara ayrılmasını yerinde bulmamıştır. Söz konusu taşınmaz malların daha önceki sahipleri tarafından yapılan başvurmanın geri çevrilmesinden sonra, üçüncü sahibinin bu yoldaki isteminin imar planı değiştirilerek yerine getirilmesi «kamu hizmetinde başat olması gereken yansızlık ve ciddiyet esaslarına da» uygun görülmemiştir. Danıştay Genel Kurulunun sözü edilen kararı, 30.5.1966 günlü, 150/160 sayılıdır.<sup>28</sup>

Vatandaşın imar planlarının değiştirilmesine ilişkin istemleri de kamu yararıyla sınırlıdır. Danıştay'ın buna ilişkin çeşitli kararları vardır. Örneğin, 6. Dairenin 14.7.1970 günlü, E.69/2324, K.70/1929 sayılı kararında,<sup>29</sup> taşınmaz mallarının yeşil alandan çıkarılarak parsellenmesine izin verilmesini isteyen davacıların, istemini belediyenin geri çevirmesi bu değişikliğin kamu yararını gerçekleştirmek için zorunlu bulunduğunu kanıtlamış olmadıkları gerekçesiyle yasaya uygun görülmiştir. Danıştay, çeşitli yıllarda aldığı kararlarda, imar planlarının kişisel çıkar sağlamak için değil, kamu yararına değiştirilebileceği ilkesini kural olarak benimsemiştir. Danıştay, bu konudaki kararlarıyla, bir yandan kamu yararına olan

<sup>27</sup> SİLAHTAR-TEKOĞLU, *a.g.y.*, s. 286

<sup>28</sup> SİLAHTAR-TEKOĞLU, *a.g.y.*, s. 282-83

<sup>29</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 191 ve 197-8

plan değişikliğini korumakta, öte yandan kamu yararına aykırı düşen, kişisel çıkarları üstün tutan değişikliklere ilişkin işlemleri, kararları bozmaktadır.

Düzenlenmiş, onaylanmış, kamu oyuna asılarak duyurulmuş, yani kesinleşmiş olan imar planlarının, gereklilik ve zorunluk görüldüğünde değiştirilebileceği, Danıştay 6. Dairesinin 18.4.1968 günlü, E.62/1370, K.68/1155 sayılı kararında<sup>30</sup> belirtilmiştir. Söz konusu kararla, Danıştay «beldenin gelişmesi, huzur, nizam ve intizamı imar ve iskân şartlarını sağlamak gibi zaruretlerden» ileri geldiği gerekçesiyle yapılan değişikliği imar yasasına uygun bulmuş, başvurmayı geri çevirmiştir.

Danıştay 6. Dairesi 4. 12.1963 günü aldığı E.63/262, K.63/3059 sayılı kararıyla,<sup>31</sup> kentin «estetliğini ve trafik güvenliğini sağlamak gibi zorunluklar» dan ileri gelen bir plan değişikliğini yasaya uygun görmüştür. Danıştay, böylece kamu yararı açısından değişiklik nedenleri arasında bir önem sırası koymuştur. Kentte «oturma yoğunluğu'nun artmış olması gibi genel, geniş kapsamlı bir nedene dayanan kamu yararı ortadan kalkmamış iken, “yeniden meydana gelecek güzellik ve ahenk” gibi geri sırada yer alabilecek nedenlerle imar planlarının değiştirilemeyeceği sözü edilen kararda belirtilmiştir.

#### *E. Planın Bütünlüğünün Korunması:*

Planla ilgili değişiklikler planın ana çerçevesini, özellik ve bütünlüğünü bozmayacak nitelikte olmalıdır. Danıştay 6. Dairesi, 25.11.1968 gününde aldığı E.65/4423, K.68/3097 sayılı kararıyla,<sup>32</sup> kentin yeşil alana olan gereksinmesi, taşınmaz malın bulunduğu bölgenin özelliği gözönünde tutularak yapılan plan değişikliğini yasaya uygun bulmuştur. Dava konusu arsanın yeri, 1955 yılında yapılan planda yeşil alan iken, 1959'da onaylanan plan değişikliğiyle iskân alanına çevrildiği, 1965'te plan değiştirilerek yeniden yeşil alan olarak ayrıldığı anlaşılmaktadır. Çankayanın topografik açıdan olduğu kadar, imar planı içindeki yeri açısından da Ankara için büyük önem taşıdığı, önemli devlet yapılarının bulunduğu, yeşil alanın önemli bir gereksinmeyi karşıladığı, başkentin yeşil alana olan gereksinmesi nedeniyle buranın yeşil alan olarak bırakılmasının uygun olacağı, burada yapılacak dört katlı yapıların köşkün silüetine doğrudan doğruya

<sup>30</sup> aynı yapıt, s. 194-5

<sup>31</sup> ERDOĞAN, a.g.y., s. 99

ARTUKMAÇ, a.g.y., 299

<sup>32</sup> MARAŞOĞLU, a.g.y. 192

önemli etkisinin olmayacağı, fakat arkasında kalan yeşil alanın önüne bir perde gibi dizilmesinin yeşil alanın bütünlüğünü bozacağı, görüşü kapayacağı bilirkişi raporunda belirtilmiştir. İleri sürülen noktalar, bilirkişi raporunu çürütecek nitelikte görülmediğinden, plan değişikliğinde yasaya aykırılık olmadığı sonucuna varılmıştır.

Danıştay 6. Dairesi 18.4.1968 gününde aldığı E.62/2241, K.68/1154 sayılı kararında,<sup>33</sup> bir kooperatifin değişiklik istemine ilişkin olarak, imar planının genel karakterini bozacak nitelikteki değişiklik isteminin belediyece geri çevrilmesini yasaya uygun gördüğünü belirtmiştir. Sözü edilen kararda, yeşil alan içinde kalan kooperatif arsası üzerinde yapıya elverişli parsellemeye izin verilmesi için buranın yeşil alandan konut alanına çevrilmesi, bu amaçla planın değiştirilmesi gerekeceği nedeniyle Belediye Encümeni buna ilişkin istemi geri çevirmişti. İstem in imar, planının genel özellik ve niteliğini bozacağı gerekçesi ile geri çevrilmesini, Danıştay, sözü edilen kararla onaylamış, uygun bulmuştur.

#### *F. Yargı Yoluyla Yönetimi Planda Değişikliğe Zorlama:*

Yönetimin, imar planını yargı yoluyla değiştirmeye zorlanabileceği anlaşılmaktadır. Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 22.6.1956 günlü, E.56/97, K.56/111 sayılı İçtihadı Birleştirme kararı bu konuyla ilişkilidir.<sup>34</sup> 6. Dairenin iki kararı ile Genel Kurulun bir kararı arasında çelişme olduğu gerekçesiyle Bayındırlık Bakanlığı görüşlerin birleştirilmesi isteminde bulunmuştu.

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulunun 18.6.1954 günlü, E.54/85, K.54/122 sayılı kararında, bir kooperatifin imar sınırı içinde, fakat iskân alanı dışındaki arsanın iskân alanına alınıp parsellenmesine izin verilmemesi karşısında, iskân alanının onaylanmış imar planına göre belirtileceği, bunda değişiklik yapılmasının "yönetimin göreceği gereklilik ve duyacağı gereksinmeye" bağlı bulunduğu, kent hizmetleri açısından olanakların, araçların sınırlı olduğu, bilirkişi raporuna göre buranın iskân alanına alınmaya elverişli olmadığı açıklanmıştır. Kararda, "yönetimi yeni hizmet alanları açmak üzere karar ve tedbir almağa yargı yoluyla yöneltmek ve zorlamak yönetsel dava konusu olamaz" sonucuna varılmıştır. İnceleme olanağı olmayan davayı Danıştay Genel Kurulu geri çevirmiştir.

<sup>33</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 200-201

<sup>34</sup> *Danıştay Kararlar Dergisi* s. 74 (1961), s. 43-4

Buna karşın, 6. Daire, beş ay sonra aldığı 18.11.1954 günlü, E.53/3286, K.54/2236 sayılı bir kararla, bilirkişi raporuna göre parselasyon yapılmasında, iskân alanına alınmasında sakınca değil yarar bulunan bir yerin, yol düzeyinden aşağıda bulunmasının yaratacağı sakıncalar giderilmek kaydı koşularak, iskân alanı içine alınması, parsellenmesine izin verilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Adı geçen daire, belediye sınırı içindeki arazinin iskân alanı içine alınıp alınmayacağı konusunda yönetime mutlak taktir hakkı tanınmasını gerektiren hiç bir yasal dayanak olmadığı gibi, mülkiyet hakkının sınırlandırılması niteliğindeki bir sorunda yönetime böyle bir hak tanınmasının hukuk ilkeleriyle bağdaşamayacağını kararında belirtmiştir. Bir yerin iskân alanına alınması yolundaki yönetsel kararın önemli nedenlere, saptanacak gerçek sakıncaya dayanması gerektiği, bu noktanın yargı denetimi altında tutulmasının doğal olduğu gerekçesiyle Belediyenin kararı bozulmuştur.

Öte yandan, aynı daire, 18.11.1953 günü verdiği E.53/445, K.53/2142 sayılı kararında, imar planının düzenlenip onaylanmasıyla yönetimin taktir yetkisini kullanmış olduğunu, imar işlerinin öteki yönetsel işlemlerden daha çok istikrar istediğini, ancak kamu hizmetinin kesin gerek ve zorunluklarına dayanarak yönetimin yeniden karar alarak planda değişiklik yapabileceğini belirtmişti. Dava konusu yerin, «yola alınmasına gereklilik, zorunluluk bulunmadığı», «buranın yeşil alana çevrilmesinin şehircilik, estetik açısından kente hiçbir yarar ve güzellik sağlamayacağı» bilirkişi raporundan anlaşıldığı gerekçesi ile belediyenin planı değiştirmeye ilişkin kararı bozulmuştur.

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, yukarıda özetlenen kararlardan Genel Kurulun 18.6.1954 günlü ve 6. Dairenin 18.11.1954 günlü kararlarını, imar sınırı içinde, fakat iskân alanı dışındaki yerlerin iskân alanına alınarak parsellenmesine izin verilmesi konusuyula ilgili görmüştür. Buna karşılık 6. Dairenin 18.11.1953 günlü kararının imar planı değişikliğiyle ilişkili olduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle, 18.11.1953 günlü 6. Daire kararı ile Dava Daireleri Genel Kurulunun sözü edilen kararı arasında konu birliği bulunmadığından bunlar arasında görüş birleştirmeye gereklilik görülmemiştir. Fakat aynı konuya ilişkin görüldüğünden, Genel Kurulun 18.6.1954 günlü kararı yerinde görülmeyerek içtihadın 6. Dairenin 18.11.1954 günlü, E.53/3286, K.54/2236 sayılı kararı çerçevesinde birleştirilmesine karar verilmiştir. Bu da, bir yerin iskân alanına alınıp alınmaması yolundaki kararın yargı denetimine bağlı olduğu, bu konuda yönetime mutlak taktir yetkisi tanınmayacağı, önemli nedenlere

ve önceden saptanacak gerçek sakıncaya dayanmayan geri çevirme kararlarının yasaya uygun düşmediği yolundadır. Burada belirtilmesi önemli olan nokta, bir yerin imar planında iskân alanı olarak gösterilen alanın içine alınıp alınmayacağı konusu ile imar planlarında değişiklik yapılmasının aynı nitelikte işlemler olmadığıdır. Oyra, içtihadı birleştirme konusu kararlar, genellikle imar planı değişikliğiyle doğrudan ilişkili değildir. İskân sınırlarına alınması ve parselleme izni verilmesi İmar Yasası'nın 49. ve 35. maddelerine göre çözüme bağlanmalıdır.

İçtihadı birleştirme konusu dışında kaldığı belirtilen 6. Dairenin 18.11.1953 günlü kararı bugün de imar planının değiştirilmesi açısından önem taşımaktadır. İmar planı düzenlemek ve onaylanmakla yönetimin taktir yetkisini kullanmış olduğu, öteki işlerden daha çok istikrar isteyen bir işlem olarak imar planının ancak kamu hizmetinin kesin gerek ve zorunluluklarıyla değiştirilebileceği ilkesi benimsenmiştir.

*G. Değişiklikten Zarar Gören İyi Niyetli Vatandaşın Durumu:*

Plan değiştirilmeden alınmış olan yapı iznine güvenerek yapıya başlanmış bulunması durumunda, yapıya engel olan yeni planın yürürlüğe girmesiyle doğan kaybın yapı sahibine ödenmesi gerekmektedir. Danıştay 6. Dairesi, «hizmet kusuru ve hakkaniyet» ilkelerine dayanarak yapıya başlamaktan doğan kaybın yönetimce ödenmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Fakat kaybın, durdurulan yapı için yapılmış giderlere dayandığının kanıtlanmış olması gerektiği sözü geçen dairenin 18.10.1969 günlü, E.69/2988, K.69/2727 sayılı kararında belirtilmiştir.<sup>35</sup> Örneğin, noter giderleri olayla ilişkili görülmemiştir. Durdurulan yapı için alındığı ileri sürülen su hortumunun her zaman, her yerde kullanılabileceği nedeniyle karşılığının yönetime ödettirilemeyeceği, çimento, kireç giderlerinin ödettirilebilmesi için bunların söz konusu yapıda kullanılmış olduğunun kanıtlanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Öte yandan, kazı sırasında komşuya verilen zararın yönetimin eylem ve işleminden doğmadığı gerekçesiyle, davacının komşusuna ödediği kaybı yönetime ödettirmek istemeye

hakkı bulunmadığına da karar verilmiştir. Görüldüğü gibi, plan değişikliği yüzünden kayba uğramış olan vatandaşın, ancak bu değişiklik kararından doğan kaybı daha doğrusu durdurulan yapı için yapılmış olan giderleri, yönetim tarafından «hizmet kusuru ve hakkaniyet» ilkelerine uygun olarak ödenebilecektir.

<sup>35</sup> MARAŞLIOĞLU, *a.g.y.*, s. 191-192

**III. Uygulamada İmar planlarında Yapılan Değişiklikler Nedenleri Ve Amaçları:**

İmar planlarında sık sık değişiklikler yapıldığı konuyla ilgili herkesin kabul ettiği bir gerçektir.<sup>36</sup> İmar ve İskân Bakanlığının Şehircilik Dairesindeki kayıtlara göre 1970 yılında belediyelerden 2577 değişiklik önerisi gelmiş, bunlardan 1915'i onaylanmış, 622'si onaylanmamıştır. 1971 yılında gönderilen 2722 değişiklik önerisinden 935'i geri çevrilmiş, 1787'si onaylanıyor (Bkz. Çizelge - 1)

ÇİZELGE : 1

**Plan Değişikliği Önerilerinin Üç Büyük Kente Göre Dağılımı (1971)**

Belediyesi		Onaylanan		Geri Çevrilen		Toplam	
		Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
İstanbul	Sayı	190	10.5	26	2.7	216	7.9
	Yüzde	87.9	—	12.1	—	100	—
Ankara	Sayı	93	5.1	25	2.6	118	4.4
	Yüzde	78.8	—	21.2	—	100	—
	Sayı	51	2.1	38	4.3	89	3.3
	Yüzde	57.4	—	42.6	—	100	—
Üç Büyük Belediye	Sayı	334	18.8	89	9.6	423	15.6
	Yüzde	79	—	21	—	100	—
Öteki Belediyeler	Sayı	1453	81.2	846	90.4	2299	84.
	Yüzde	62.6	—	37.4	—	100	—
Toplam	Sayı	1787	100	935	100	2722	100
	Yüzde	65.6		34.4		100	

Kaynak : İmar ve İskan Bakanlığı Şehircilik Dairesi kayıtlarından Şehirci Cemal Atakan tarafından çıkarılan sayılara dayanılarak düzenlenmiştir.

1970 yılında 1032 belediyemizde İmar planı vardı. Buna göre ortalama olarak her belediye yılda 2-3 değişiklik önerisinde bulunmaktadır.

<sup>36</sup> Bu bölümdeki bilgilerin derlenmesinde İmar ve İskân Bakanlığı Planlama İmar Genel Müdürlüğü Şehircilik Dairesindeki belgelerden ve öğrencim Cemal Atahan'ın çalışmalarından geniş ölçüde yararlanılmıştır.

Prof. Hande Suher ile Doç. Dr. Ayten Çetiner'in yaptıkları bir araştırmanın sonuçlarına göre<sup>37</sup> ankete cevap veren belediyelerin önemli çoğunluğu (çeşitli bölgelere göre değişen oranlarda) 72 ile %84 imar planlarında değişiklik yapıldığını bildirmişlerdir. En çok değişiklik yapılan bölge % 84 oranıyla Karadeniz'dir En az olan bölgeler (%72 oranıyla) Akdeniz ve Ege bölgeleridir. Değişiklik yapıldığını bildirenlerin oranı Güneydoğu'da % 80, İç Anadolu'da %78 Doğu'da %77 Marmara'da 76 dır.

Yine aynı araştırma sonuçlarını özetleyen Çizelge-2 değişikliklerin hangi kullanımlarda olduğunu bölgelere göre göstermektedir:

ÇİZELGE : 2

## Bölgelere Göre Değişikliklerin Konusu

Değişikliğin Konusu	(%)	(%)
	En düşük olan bölgede	En yüksek olan bölgede
Yolağında	15	24
Tarihi, mimar eser Çevresinde	16.5	25
Gelişme bölgesinde	1.5	8
Bugünkü iskan bölgesinde	12	20
Şehirselle merkezde	12	19
Endüstri bölgesinde	8	18
Öteki bölgelerde	7.5	17.5

İmar ve İskân Bakanlığına 1971 yılında gelen değişiklik önerilerinden 222'si üzerinde kent plancısı Cemal Atahan tarafından yapılan bir değerlendirmeyi özetleyen Çizelge. 3, değişikliklerin nedenleri, amaçları ve yönleri konusunda genel bir görüş vermektedir:

ÇİZELGE : 3

## Yıllara Göre Değişikliklerin Konusu, Amacı ve Niteliği

Değişikliğin konusu amacı ve niteliği	1950 ve öncesi	Üzerinde değişiklik önerilen planın onaylanma tarihlerine göre dağılımı			Toplam	
		1951-1960	1961-67	1948-71	Sayı	Oran
Kişi gelirini arttırıcı	—	3	11	9	23	10.
Belediye gelirini »	2	11	17	22	52	23.4
Yer değiştirme	2	4	10	9	25	11.2
Yer yetersizliği	2	2	7	6	17	7.6
Yol yetersizliği	—	3	13	22	38	17.5
Kamu yararına	1	2	7	5	15	6.9
Kamu yararına aykırı	2	6	6	11	25	11.2
Vatandaş yakınması	2	7	1	7	27	12.2
<b>Toplam</b>	<b>Sayı</b>	<b>11</b>	<b>38</b>	<b>72</b>	<b>101</b>	<b>222</b>
	<b>oran</b>	<b>4.9</b>	<b>17.4</b>	<b>32.3</b>	<b>32.3</b>	<b>45.4</b>
						<b>100.</b>

<sup>37</sup> H. SUHER ve A. ÇETİNER, *Türkiyede İmar Yönetmelikleri ve Şehircilik Planlama Çalışmalarıyla İlişkisi Konusunda Bir Araştırma*, İ.T.Ü. yayını, İstanbul, 1971, s. 94



İki buçuk aylık bir dönemde, Bakanlığa gelen 270 değişiklik önerisinden 222'si üzerinde yapılan bu inceleme dikkate değer iptuçları vermektedir. Değişiklik önerilerinin büyük yüzdesinin (45.4) son üç yıl içinde onaylanmış yeni imar planlarında yapılmış olması ilginçtir. Değerlendirme yapmak için yeterli bir süre geçmeden üç, yıl içinde, imar planlarını değiştirmek durumuna girilmesi, yapılan planların gerçekçi çözümler getirmekten uzak planlar olduğunu belirtmektedir. Hele 1961'den bu yana on yıllık dönemde onaylanmış olan planlarda önerilen değişikliklerin tüm değişiklik önerilerinin % 77. 7'sini oluşturması bu gözlemi desteklemektedir.

Çizelge-3'den anlaşılacağı gibi, belediye gelirini arttırma niteliği ağır basan değişiklik önerileri en yüksek orandadır (%23.4) Kamu yararına olduğu belirtilen önerilerin %6.9 oranı çok düşük bir yüzdeyi göstermesi dikkati çekmektedir. Buna karşılık, kamu yararına aykırı görülenlerin oranı (%11.2) hiç de küçümsenecek bir düzeyde değildir. Bunları kişi gelirini arttırıcı önerilerle birlikte kümelendirirsek, bu oranı %22.2'yi bulmaktadır. Yer değiştirme ve yer yetersizliği konularındaki değişiklikler %18'i aşmaktadır. Yol açmak ya da genişletmek için yapılan değişiklik önerileri de aşağı yukarı aynı düzeyi bulmaktadır (%17.5).

Kişisel gelir artışı amacı güden değişiklik önerilerinin genellikle imar planında belli bir kullanım için ayrılmış olan yerin belli kişi ya da kişilerin gelirlerini arttırıcı bir kullanıma çevrilmesi, örneğin kat yüksekliklerinin arttırılması, niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Belediye gelirini arttırma amacını güden değişiklikler, genellikle yeşil alanların ya da resmi hizmetlerle tesislere ayrılan yerlerin konut ya da ticaret alanına dönüştürülmesi, imar sınırı dışında kalan belediye arsalarının imar sınırı içine alınması biçimindedir. Böylece belediyenin buradaki arsalarını satarak gelir sağlaması olanağı doğmaktadır. Bu, belediyelerin içinde buldukları akçalı bunalımın bir belirtisidir. Belediyeler ellerindeki taşınmaz malları satmakla, hem etkili bir arsa politikası gütmeye araçlarından yoksun kalmakta, hem de imar planlarının uygulanmasında başarısızlığa düşmek tehlikesiyle karşı karşıya gelmektedirler. Üstelik, bir anlamda spekülâtif bir eyleme girerek, savaşmak zorunda olduğu bir tutumu kendileri özendirilmektedirler.

Yer değiştirme önerileri, daha çok bazı kullanışların bir yerden kaldırılıp başka bir yere yada bölgeye yerleştirilmesi niteliğindedir. Bazen bir tek yapı, bazen de bir endüstri alanı yada küçük sanatkârlar grubu söz konusu olmaktadır.

Kamu yararına olduğu belirtilen öneriler, bazı kullanışların yeşil alana çevrilmesini, doğal afet alanlarının iskân yasağı kapsamına alınmasını eski yapıtların çevrelerinin açılmasını, bir vatandaşın arsasını okul, cami yada başka bir kamu kullanışı için bağışlamasını sağlayacak nitelikteki önerilerdir.

Kamu yararı aleyhine görülen öneriler, genellikle, yeşil alanların oturma ya da ticaret bölgesine dönüştürülmesini amaçlayan değişikliklerdir. Burada kişisel çıkar ve baskıların işe karıştığı anlaşılmaktadır.

Yer ve yol yetersizliği niteliğindeki değişiklik önerilerinde, imar planının öngördüğü alanların, genişliklerin gereksinmelere cevap vermemesinden ileri gelmektedir. Plan sınırlarının yada bazı kullanım alanlarının genişletilmesi söz konusudur. Yol genişletilmesine ilişkin önerilerin daha çok uygulanmış olan eski imar planında öngörülen ile yeni imar planında önerilen yol sistemi arasındaki tutarsızlıklardan doğduğu Cemal Atahan tarafından açıklanmıştır.

Vatandaş yakınmaları, genellikle imar planı uygulaması sırasında belediyenin giriştiği işlemlerden zarar gördüğünü belirten, bakanlığın tedbir almasını dileyen dilekçelerde yer almaktadır. Arsasından yol geçirilmesi, taşınmaz malının bir kamu kullanımına ayrılmış olması, belediyenin bilerek ya da bilmeyerek yaptığı yanlış uygulamalar yakınma konuları arasındadır.

#### IV. İki Örnekolay İncelemesi

İmar planlarında yapılan değişikliklerin amaçları, yönleri, nedenleri konusunu, İmar ve İskân Bakanlığındaki dosyalar üzerinde iki yerleşmeye ilişkin değişiklik önerilerini karşılaştırmalı birer örnekolay olarak inceledik.<sup>38</sup> İnceleme konusu yaptığımız iki yerleşmeden biri turistik açıdan önemli bir ilimizin merkezi Nevşehir, ötekisi önemli bir tarımsal üretim merkezi olan Bafra'dır. Her iki yerleşmenin de nüfusça büyüklüğü birbirine yakındır. 1970 Nüfus Sayımının geçici sonuçlarına göre Nevşehir 25,618, Bafra 29,178 nüfusa sahiptir. Her iki yerleşmenin ilk ve ikinci kez imar planlarının yapımı aşağı yukarı aynı yıllara rastlamaktadır. Nevşehir'in imar planı ilk kez 1946'da, ikinci kez yirmi yıl sonra 1966 da yapılmıştır. Bafra'nın ilk imar planı 1948'de, ikinci imar planı yirmi bir yıl sonra 1969' da yapılmıştır.

<sup>38</sup> Sözüedilen örnek olay incelemeleri, öğrencilerim R. ÇELİKEL, T. DERİCİOĞLU, H. ELVER, E. EŞİT, Ö. KIRAL ve A. VARDAR'ın titiz çalışmalarıyla gerçekleştirilmiştir.

1963-1972 arasındaki on yıllık dönemde her iki yerleşmenin imar planlarında yapılan değişiklik önerilerinin yıllara göre dağılımını Çizelge-4'ün yardımıyla izleyebiliriz,

ÇİZELGE : 4

Nevşehir ve Bafra imar Planlarına İlişkin Değişiklik Önerileri (1943-1972)

Yılı	Nevşehir				Bafra			
	Onaylanan		Gerçekleştirilen		Onaylanan		Gerçekleştirilen	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1963	1	2.4	—	—	—	—	—	—
1964	1	2.4	1	3.	—	—	—	—
1965	—	—	—	—	1	14.2	1	20.
1966	4	9.6	5	15.2	1	14.2	—	—
1967	5	12.	1	3.	—	—	—	—
1968	3	7.2	6	18.2	—	—	—	—
1969	12	28.8	7	21.2	1	14.2	—	—
1970	7	16.8	3	15.2	2	28.7	2	40.
1971	9	21.6	7	21.2	2	28.7	2	40.
1972*	1	2.4	3	3.	—	—	—	—
Toplam	43	100.	33	100.	7	100.	5	100.

\* Temmuz 1972 sonundaki durum.

Çizelge 4'den anlaşılacağı üzere değişiklik önerileri Nevşehir'de 1966, Bafra'da 1969'dan sonra yoğunlaşmaktadır. Gerçekten, her ikisinde de değişiklik önerileri yeni planların yapıldığı, onaylandığı yıldan bu yana artmış bulunuyor. Aynı büyüklükte iki yerleşme olmalarına karşın, Nevşehir'de aynı dönemde daha çok değişiklik önerisi yapılmıştır. Nevşehir'de değişiklik önerileri sayısı 76'yı bulmuştur. Bunlardan 43'ü (% 59'u) onaylanmış, 33'ü (% 41'i) geri çevrilmiştir. Daha az sayıda değişiklik önerilen Bafra'da, gerçekleştirilen önerilerin oranı daha da yüksektir (% 48).

İmar planlarına ilişkin değişiklik önerilerinin ana özellikleri ve yönleri her iki kentimiz için karşılaştırılmalı olarak Çizelge 5'te özetlenmiştir.

Çizelge 5'in incelenmesi, değişiklik önerilerinden önemli çoğunluğunun her iki yerleşmede de konut için alan sağlama ya da konut alanındaki yoğunluğu artırma amacına yöneldiğini açıkça gösteriyor. İkinci önemli bir özellik, değişikliklerde kamulaştırma güçlüklerinden kurtulma endişesinin ağır basmasıdır. Bafra'da kamulaştırma güçlüğü nedeniyle yapılan, fakat onaylanmayan değişiklik önerilerinin geri çevrilenlerin

## ÇİZELGE : 5

## Nevşehir ve Bafra İmar Planlarına İlişkin Değişiklik Önerilerinin Özellikleri (1963-1972)

Değişikliğin Ana Özelliği	Nevşehir				Bafra			
	Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yolaçma ve genişletme	5	11.5	3	9.1	1	14.3	—	—
Konut alanı sağlama	19	44.	5	15.2	1	14.3	—	—
Konut yoğunluğunu art.	—	—	—	—	2	28.5	—	—
Ticaret alanı sağlama	—	—	1	3.	—	—	—	...
Mezarlık yeri sağlama	—	—	1	3.	—	—	—	—
Kamulaştırma güçlükleri	5	11.5	8	24.3	1	14.3	3	60.
Belediyeye gelir sağlama	1	2.4	5	15.2	—	—	—	—
Kentin görünümünü güzelleştirme	3	7.2	1	3.	—	—	—	—
İl Özel İdaresi isteği	—	—	1	3.	1	14.3	2	40.
Kişisel	6	13.8	4	12.1	1	14.3	—	—
Belediye isteği	1	2.4	4	12.1	—	—	—	—
Bilinmeyen	3	7.2	—	—	—	—	—	—
<b>Toplam</b>	<b>43</b>	<b>100.</b>	<b>33</b>	<b>100.</b>	<b>7</b>	<b>100.</b>	<b>5</b>	<b>100.</b>

% 60'ını oluşturduğu, Nevşehir için bu oranın % 24.3 çevresinde kaldığı anlaşılmaktadır. Belediyeye gelir sağlama amacına yönelik değişiklik önerileri özellikle Nevşehir'de küçümsenmeyecek bir orandadır (onaylanan değişikliklerin % 2.4'ü, geri çevrilenlerin % 15.2'i). Kişisel isteklerle planda değişiklik yapılmasına ilişkin öneriler; Nevşehir'de onaylanan değişikliklerin % 13'ünü geriçevrilenlerin % 12'ini, Bafra'da onaylananların % 14'ünü oluşturmaktadır.

Değişiklik önerilerinin geriye çevrilmesi nedenleri Çizelge 6'da gösterilmiştir.

## ÇİZELGE : 6

## Değişiklik Önerilerinin Geriye Çevrilmesi, Onaylanmaması Nedenleri (Nevşehir ve Bafra, 1963-1972)

Nedenler	Nevşehir		Bafra	
	Sayı	%	Sayı	%
Planın yeterli oluşu	25	75.7	4	80.
Değişikliğin doğal eşiklere aykırı düşmesi	5	15.2	—	—
İmar sınırı dışında bulunuşu	1	3.	—	—
Akçalı yükün ağırlığı	2	6.1	—	—
Bilinmeyen	—	—	1	20.
<b>Toplam</b>	<b>33</b>	<b>100.</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Çizelge 6'dan anlaşılacağı üzere, değişiklik önerilerinin onaylanmasında, geri çevrilmesinde eldeki imar planının yeterli oluşu, başka deyişle yeterli çözümler ve öneriler kapsamı, nedeni çok yüksek bir orandadır. (Geri çevrilen değişiklik önerilerinden Nevşehir'de % 76'sı, Bafra da % 80'i bu nedenle onaylanmamıştır),

Doğal eşiklere aykırı düşmesi nedeniyle geri çevrilen değişiklik önerilerinin oranı Nevşehir'de % 15 i aşmaktadır. Değişikliğin belediyeye daha çok akçalı yük getirmesi nedeniyle geri çevrilenlerin oranı Nevşehir için % 6'dır.

Nevşehir ve Bafra İmar planlarına ilişkin değişiklik önerilerinin ilgilendirdiği toprakların mülkiyetini dosyalardaki belgelerden tümüyle saptamak olanağını bulamadık. Mülkiyete ilişkin bilgiler Çizelge 7'de özetlenmiştir.

## ÇİZELGE : 7

Değişiklik Önerilerinin Kapsadığı Alanın Mülkiyet Durumu  
(Nevşehir ve Bafra, 1963-72)

Mülkiyet Durumu	Nevşehir				Bafra			
	Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	%	%
Özel mülkiyet	25	56.8	17	51.5	3	42.8	2	40.
Belediyenin Mülkiyeti	2	4.8	8	24.2	—	—	—	—
Öteki	1	2.4	2	6.1	1	14.4	—	—
Bilinmeyen	15	36.	6	18.2	3	42.8	3	60.
Toplam	43.	100.	33	100.	7	100.	5	100.

Görüldüğü gibi, mülkiyet durumu bilinmeyen önerilerin oranı bir hayli kabarıktır. Örneğin, Bafra'ya ilişkin önerilerden geri çevrilenlerden % 60'nın mülkiyet durumu dosyadan saptanamamıştır. Çizelgeye göre, değişiklik önerileri büyük ölçüde özel mülkiyete ilişkin toprakları kapsamaktadır. Kent topraklarının büyük çoğunluğunun özel mülkiyette bulunması, önerilerin daha çok konut alanlarını ilgilendirmesi bunun nedeni olarak gösterilebilir.

İmar planı değişikliklerine ilişkin işlem süresi büyük çoğunlukla 6 aydan kısa sürmektedir. Çizelge — 8 işlem sürelerinin dağılımını karşılaştırmalı olarak açıklamaktadır.

## ÇİZELGE : 8

Değişikliklerin Bakanlıktaki İşlem Süreleri  
(Nevşehir ve Bafra, 1963-1972)

İşlem Süresi	Nevşehir				Bafra			
	Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
0-6 ay .....	34	78.4	28	84.8	5	71.	5	100.
6-12 ay .....	7	16.8	3	9.	2	29.	—	—
12-18 ay .....	1	2.4	1	3.1	—	—	—	—
18-24 ay .....	1	2.4	1	3.1	—	—	—	—
24 ve daha çok	1	2.4	1	3.1	—	—	—	—
Toplam	43	100.	33	100.	7	100.	5	100.

Geri çevrilen önerilerine ilişkin işlemlerin ilk altı ay içinde tamamlandığı anlaşılmaktadır. Geriçevrilenlerin Nevşehir'de % 85'i, Bafra'da % 100'ü altı ay içinde işlem görmüştür. Onaylanan önerilerden Nevşehir'de % 78,4 ü, Bafra'da % 71'i ilk altı ay içinde tamamlanmıştır. İki yıldan uzun süren değişiklik işlemi de vardır. Fakat bunların sayısı çok azdır.

İmar ve İskân Bakanlığının değişiklik önerilerini yerinde incelettirip ettirmedigine ilişkin bilgiler çizelge 9'da gösterilmiştir.

## ÇİZELGE : 9

Bakanlıkça Yerinde İnceleme Yapılıp Yapılmadığı  
(Nevşehir ve Bafra, 1963-1972)

Yerinde inceleme yapılıp yapılmadığı	Nevşehir				Bafra			
	Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yapıldı	7	10.7	4	12.1	5	71.	5	100.
Yapılmadı	36	89.3	29	87.9	2	29.	—	—
Toplam	43	100.	33	100.	7	100.	5	100.

Çizelge 9, değişiklik önerilerinin yerinde incelenip incelenmemesi konusunda iki kentimiz açısından önemli farklılık olduğunu gösteriyor. Daha yakın olmasına karşılık, Nevşehir ile ilgili değiştirme önerileri için daha az yerinde inceleme yapılmıştır. Bafra'ya ilişkin 12 öneriden 10'u yerinde incelenmiştir.

Toprak kullanımı açısından değişiklik önerilerinin değiştirilmek istenen planda gösterilen kullanımlardan hangisiyle ilgili olduğunu çizelge 10 yardımıyla inceleyebiliriz.

ÇİZELGE : 10

Değişiklik Önerilerinin Llandaki Hangi Kullanıma İlişkin Olduğu  
(Nevşehir ve Bafra, 1963-1972)

Planda Gösterilen Kullanım	Değişikle Önerilen Kullanım	Nevşehir				Bafra			
		Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yol	Yol	8	18.7	6	18.3	1	14.3	1	20
»	Konut	1	2.3	2	6.5	—	—	—	—
Konut	Yol	3	7.	1	3.3	—	—	—	—
»	Konutyenileme	3	7.	—	—	—	—	—	—
»	Konut (Yoğunluk artışı)	—	—	—	—	—	28.5	1	20
»	Perakende T.	2	4.6	1	3.3	1	14.3	—	—
»	Dini yapı	1	2.3	—	—	—	—	—	—
Ticaret	Konut	4	9.4	4	13.0	—	—	—	—
»	Ticaret	—	—	1	3.3	—	—	—	—
Küçük sanat	Perakende T.	1	2.3	—	—	—	—	—	—
»	Yeşilalan	—	—	1	3.3	—	—	—	—
Resmi yapı	Konut	1	2.3	1	3.3	1	14.3	—	—
Yeşilalan	Konut	7	16.3	8	26.0	1	14.3	1	20
»	Perakende T.	2	4.6	1	3.3	—	—	—	—
»	Dinsel yapı	1	2.3	—	—	—	—	—	—
Spor	Konut	1	2.3	—	—	—	—	—	—
Tarım	Mezarlık	—	—	1	3.3	—	—	—	—
Mezarlık	Konut	1	2.3	1	3.3	—	—	—	—
Yapıyaşığı	Konut	1	2.3	2	6.5	—	—	—	—
İskandışi	Konut	5	11.7	—	—	1	14.3	—	—
»	Mezarlık	1	2.3	1	3.3	—	—	—	—
»	Resmi yapı	—	—	—	—	—	—	1	20
»	Dinsel yapı	—	—	—	—	—	—	1	20
Toplam		43	100	31*	100	7	100	5	100

\* İki öneriye ilişkin bilgiye dosyada rastlanılamamıştır.

Çizelge 10'dan, Nevşehir'de değişiklik önerilerinin birinci derecede yeşilalanları, ikinci derecede yolları, üçüncü derecede konut alanlarını ilgilendirdiği anlaşılmaktadır. Buna karşın, Bafra'da konut alanları birinci, yeşil alanlar, yollar, aynı oranla ikinci sırada yer almaktadır. Her iki yerleşmede de yeşil alanları konut alanlarına çevirme önerileri ağır basmaktadır. Bakanlığın bu amaçla yapılan önerilerden önemli bir bölümünü geri çevirdiği anlaşılmaktadır. Gerçekten, Nevşehir'de yeşil alanın konuta

çevrilmesine ilişkin 15 öneriden 7'si, Bafra'da 2 öneriden biri onaylanmıştır.

Yollarla ilgili değişiklik önerilerinde yol genişletilmesi yönündeki öneriler çoğunluktadır. Nevşehir'de yoldan konuta çevirme amacını güden üç öneriden biri onaylanmış, ikisi onaylanmamıştır. Konut alanlarına ilişkin önerilerin çoğu konut yenileme, yoğunluğu arttırma amaçlarına yönelmiştir. Parakende ticaret, dinsel yapı amaçlarıyla da konut alanlarında değiştirme önerileri yapılmıştır.

Plan değişikliklerinden önemsenmiyecek bir kümesi de yapıya izin verilmeyen iskân dışı alanlara ilişkindir. Bafra'da değiştirme önerilerinin dörttebiri, Nevşehirde, Onbirde biri iskândışı alanlarla ilgili bulunmaktadır. Nevşehir'de iskândışı alanlara ilişkin 7 öneriden 6 sı, Bafra'da bu nitelikteki üç değişiklik önerisinden ancak biri onaylanmıştır. Nevşehir'de konuta ilişkin öneriler çoğunlukta olup tümü uygun görülmüştür. Buna karşın, aynı kentte, mezarlığa yer ayırmayla ilgili öteki iki değişiklik önerisinden biri onaylanmış, ötekisi geri çevrilmiştir. Bafra'da iskândışı alanlarla ilgili iki öneriden ikisi de geri çevrilmiştir. Bunlardan biri, mezarlık, ötekisi dinsel yapı amacına yönelik bulunuyordu.

Plandaki değişiklik önerileriyle, hangi kullanımlara yer sağlamak amacı güdüldüğünü gösteren Çizelge 11'i birlikte inceleyelim.

Çizelge 11, değişiklik önerilerinin büyük çoğunlukla konut gereksinmelerini karşılamaya yöneldiğini gösteriyor. Gerçekten, Nevşehir'de 74 değişiklik önerisinden 42'si (% 56.7'si), Bafra'da 12 öneriden 7'si (% 58.3'ü) konuta yöneliktir. Konuta ilişkin değiştirme önerilerinden Nevşehir'de %57.1'i, Bafrada % 71.4'ü onaylanmıştır. Konuta ilişkin önerilerden önemli çoğunluğu Nevşehir'de yeşilalandan konuta çevirme amacını gütmekteydi. Konuta ilişkin 42 öneriden 15'i (% 35.6'sı) Nevşehirde konut amaçları için yeşilalandan vazgeçme eğilimindeydi. Bu gerçekte Türkiye'de de yaygın bir uygulamayı yansıtmaktadır. İlginç olan nokta Bakanlık, bu yoldaki 15 öneriden yarısından çoğunu (8'ini) onaylamamış, geri çevirmiştir. Bafra'da bu tür iki öneri yapılmış, bundan biri onaylanmış, ötekisi geri çevrilmiştir.

Ulaşım ağı ve yollarla ilgili öneriler önem sırasında ikinci gelmektedir. Nevşehir'de, önerilerin aşağı yukarı dörtte biri (% 24.3)ü yol açma ve genişletmeye ilişkindir. Bafra'da bu oran % 17 çevresindedir. Nevşehir'de yol ağına ilişkin önerilerin % 61'i, Bafra'da % 50'si onaylanmıştır. Önerilerin Nevşehir'de önemli çoğunluğu (% 50'si) onaylanmıştır. Önerilerin



ÇİZELGE : 11

Değişiklik Önerilerinin Hangi Yeni Kullanıma İlişkin Bulunduğu

(Nevşehir ve Bafra, 1963-1972)

Değişikliğin Yöneldiği yeni Kullanım	Planda Gösterilen Kullanım	Nevşehir				Bafra			
		Onaylanan		Geriçevrilen		Onaylanan		Geriçevrilen	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yol	Yol	8	18.7	6	18.3	1	14.3	1	20.
»	Konut	3	7.	1	3.3	—	—	—	—
Konut	Konut	3	7.	—	—	—	—	—	—
»	Konut	—	—	—	—	2	28.5	1	20.
»	Yol	1	2.3	2	6.5	—	—	—	—
»	Ticaret (pare- kende)	4	9.4	4	13.	—	—	—	—
»	Resmi yapı	1	2.3	1	3.3	1	14.3	—	—
»	Yeşilalan	7	16.3	8	26.	1	14.3	1	20.
»	Sporalanı	1	2.3	—	—	—	—	—	—
»	Mezarlık	1	2.3	1	3.3	—	—	—	—
»	(Yapı yasağı, Kamusal Genel Hizmet)	1	2.3	2	6.5	—	—	—	—
»	İskandıışı alan	5	11.7	—	—	1	14.3	—	—
Ticaret	Konut	2	4.6	1	3.3	1	14.3	—	—
»	Ticaret (pera- kende)	—	—	1	3.3	—	—	—	—
»	Küçüksanatlar	1	2.3	—	—	—	—	—	—
»	Yeşilalan	2	4.6	1	3.3	—	—	—	—
Resmiyapı	İskandıışı	—	—	—	—	—	—	1	20.
Dinselyapı	Konut	1	2.3	—	—	—	—	—	—
»	Yeşilalan	1	2.3	—	—	—	—	—	—
»	İskandıışı	—	—	—	—	—	—	1	20.
Yeşilalan	Küçüksanatlar	—	—	1	3.3	—	—	—	—
Mezarlık	Orman	—	—	1	3.3	—	—	—	—
»	İskandıışı	1	2.3	1	3.3	—	—	—	—
<b>Toplam</b>		<b>43</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>7</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>

Nevşehir'de önemli çoğunluğu (% 78'i). Bafra'da tümü zaten yola ayrılmış alanlara ilişkin bulunuyordu. Buna karşın, önerilerden % 39'u Nevşehir'de konut kullanımından yola çevirmeyi amaçlamaktaydı.

Ticarete ilişkin öneriler, Nevşehir'de üçüncü sırayı oluşturmaktadır. Önerilerden onda biri aşağı yukarı ticaret için yer sağlama amacını güdüyordu. Bu öneriler genellikle konuttan, yeşil alandan ticarete çevirmeyi içermektedir. Bunlardan üçte ikisi onaylanmıştır.

Geri kalan öneriler, resmi, dinsel yapılar, mezarlık ve yeşil alanlar için planda yer sağlama amaçlarına yönelmişse de bunların toplam öneriler içindeki oranı Bafra'da % 17, Nevşehir'de % 8 çevresindedir.

#### IV. Değerlendirme ve Sonuç

##### A. Bazı Gözlemler

Nevşehir ve Bafra'ya ilişkin gözlemler, Türkiye'deki uygulamayı yansıtması açısından ilgi çekicidir. Fakat dosya üzerindeki bu incelemeler gerçeği tam yansıtmaya yeterli değildir. Bununla birlikte Türkiye'ye ilişkin gözlemlerimizin ışığında aşağıdaki genel değerlendirmeyi yapabiliriz:

1. Değişiklik önerilerinden önemli bir kümesi, son yıllarda yapılmış olan imar planlarına ilişkindir. Plan onaylanıp yürürlüğe hemen konduktan sonra değişikliğe gidilmek zorunluğunun duyulması planların yapılmasına, onaylanmasına ilişkin tedbirlerin gerçekçi, uygulanabilir imar planları düzenlenmesine yetmediğini göstermektedir.

2. İmar planları düzenlenirken, gelişme yönleri ile olasılıkların, gereksinmelerin iyi kestirilemediği, bu yüzden, planlarda belli kullanışlar için sık sık yer değiştirme, genişletme, bir kullanıştan ötekine çevirme yolunda değişiklikler yapmak zorunluğu duyulduğu anlaşılmaktadır.

3. Mülkiyet durumuna yeterince dikkat gösterilmediğinden kamu kullanımına ayrılan yerlerin kamunun mülkiyetindeki arsalardan çok, özel kişilerin mülkiyetindeki arsalarla rastlatılmış olması, imar planlarında değişiklik yapılmasını gerektiren nedenlerin başında gelmektedir.

4. Planı uygulayacak, kent hizmetlerini yerine getirecek akçalı olanaklardan yoksun bulunmaları belediyeleri, eldeki arsalarını daha yüksek fiyatla satabilecek biçimde planlarda değişiklik yapmaya zorlamaktadır. Bu etkili bir arsa politikasına ters düşen bir tutumdur.

5. İmar planı yeniden yapılırken, daha önce yapılmış olan eski imar planıyla, özellikle ulaşım ağı ile, bağlantısının iyi kurulmaması, planın gerçekçiliğini önlemekte, bu nedenle değişiklik yapılması gerekmektedir.

6. Taşınmaz malını daha çok gelir sağlayan bir kullanım alanı içine aldirmek, böylece kişisel çıkar sağlamak amacını güden bireylerin ya da grupların çeşitli siyasal nüfuz ve baskı yollarıyla planda değişiklik yaptırmak için hem belediyeyi, hem de Bakanlığı etkiledikleri, zorladıkları anlaşılmaktadır. Özel kişilerin bazı kamusal kullanışlar için kendi arsalarından bir dilimini bağışlamalarından doğan değişiklik önerilerinin arkasında da arsalarını değerlendirme, bu yoldan kişisel çıkar sağlama amacı yattığı söylenebilir.

7. Uygulamada, bazı birey ya da grupları cezalandırmak amacıyla da değişiklik önerildiği, bu arada bazı kullanışları yeşil alana çevirme önerileri geliştirildiği de öğrenilmiştir.

### B. Sonuç

Bütün bu gözlemlerin ışığında Türkiyedeki imar planı anlayışının gözden geçirilip, gereksinmelere uygun, yeterince esnek duruma sokulması zorunluğu açıktır. Bu nedenle aşağıdaki noktaları belirtmekte yarar görüyoruz:

1. İmar planları, kentsel gelişmenin ana yönlerini gösteren, fakat uygulamada yönetime esneklik tanıyan devingen, canlı bir kentsel gelişme politikasının tamamlayıcı bir parçası olmalıdır. Bugünkü imar planı anlayışının katıldığı, imar planlarında sık sık değiştirme yapılmasına yol açmaktadır.
2. Değişikliklerin bir düzene sokulması, bunun da Bakanlıkça titizlikle gözetilmesi zorunludur. İmar planlarında değişiklik yapılması ile ilgili Bakanlık genelgesi bugünkü biçimiyle ayrıntıları belirtmekte, fakat ana çerçeveyi çizmemektedir. İmar planlarında ne zaman, nasıl değişiklik yapılacağına ana ilkeleri saptanmalı, özellikle siyasal baskılara karşı uzmanlar, teknisyenler korunmalıdır.
3. İmar planındaki değişikliklerin, önemli ulusal ve bölgesel kalkınma planlarının gerektirdiği durumlar dışında, bütün ülkede dört-beş yılda bir planlar gözden geçirildikten, değerlendirme yapıldıktan sonra önerilmesi sağlanmalıdır.
4. Değişiklik önerilerinin, kamu yararına olduğunu kanıtlayabilmek amacıyla, nesnel verilere, sağlam gerekçelere, bilimsel araştırma ve değerlendirme sonuçlarına dayandırılması sağlanmalıdır.
5. Değişiklik önerileriyle ilgili olarak Bakanlığın yerinde inceleme yapma olanakları arttırılmalıdır,
6. Bakanlık, değişiklik önerileri ve yapılan işlemlere ilişkin bilgileri, istatistikleri derleme, değerlendirme ve yorumlama sistemi geliştirmelidir.