

## MEKÂNSAL PLANLAR YAPIM YÖNETMELİĞİ İŞİĞİNDA İMAR PLANLARINDA YETKİ SORUNU

*Problem of Authority on Master Plans in the Light of Spatial Plans  
Formation Regulation*

**İlgin ÖZKAYA ÖZLÜER\***

### ÖZET

İmar planlarına ilişkin olarak yaşanan hukuki uyumsuzlukların ve uygulamada yaşanan sorunların büyük bir kısmı, yetkili idarenin belirlenmesi noktasında yaşanmaktadır. Bu sorunların bir sonucu olarak planlar, mevzuattaki amaçlarından uzak sonuçlar doğurmakta yahut birbirlerinin yerine olacak biçimde yapılmakta ve uygulanmaktadır. 4 Haziran 2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin imar hukukuna getirdiği yeni kavram ve ilkelerin bu sorunların çözümünde bir araç olarak kullanılması mümkündür.

**Anahtar Sözcükler:** Planlar, yetki, ilkeler, imar planı, mekânsal plan

### ABSTRACT

Most of the legal disputes and problems experienced in practice regarding master plans arise from the determination of the authorized administration. As a result of these problems, the plans trigger results that are far from their purposes in the legislation or they are formed and implemented in a way to replace each other. It is possible to use the new

---

\* Arş. Gör.,Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

concept and principles brought to zoning law by the Spatial Plans Regulation which entered into effect by being published in the Official Gazette No. 29030 dated 4 June 2015, as tools for solution of these problems.

**Keywords:** Plans, authority, principles, master plan, spatial plans

## GİRİŞ

İmar planlarında yetkili idarenin belirlenmesine dair yaşanan sorunun temel nedenini, imar planlarına ilişkin mevzuatın bütünsellikten uzak, dağınık ve orta-uzun vadeli planlama hedeflerini taşımamasında ve ilgili idarelerin plan yapmamak ya da geç yapmak konusundaki ısrarlarında bulmak mümkündür. İmar planları olarak anılan ve bir bütün olarak ele alınması gereken nazım plan ve uygulamla imar planlarına ilişkin usul ve yetki kurallarının temel kanuni çerçevesi İmar Kanunu ile çizilirken, planlama alanında idarenin yetki alanlarına ilişkin pek çok özel kanun ve yönetmelik de yol gösterici olmakta ve fakat tek başlarına yaşanan sorunları engellemekte yetersiz kalmaktadırlar. Bu nedenle, imar planlarında yetki sorununa dair incelememizde, genel olarak 14 Haziran 2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde yer alan ilke ve esaslar çerçevesinde, imar planlarının hukuki niteliğinin vurgulanması yapılacaktır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin tanımlar başlıklı 4. maddesinin h bendinde, "3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca hazırlanan, kapsadıkları alan ve amaçları açısından üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla, mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve imar planı" olarak tanımlanan mekânsal planlar, yetki unsuru yönüyle incelenecektir. Sözü edilen planların tanımlanması, hukuki niteliğinin ve son olarak da yetkili idarelerin belirlenmesi yapılarak Yönetmelikle düzenlenen ilkelerin anlamı ele alınacaktır.

### I- İdari İşlemlerin Yetki Unsuru Bakımından İmar Planları

İmar planlarının, idare hukukunun alanına giren işlemler olduğuna dair tereddüt bulunmamaktadır.<sup>1</sup> İdari işlemlere ilişkin, içerikleri, konuları ve

<sup>1</sup> Yıldızhan Yayla, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, 1974, s.16.

doğurdıkları hukuki sonuçlara göre birel ve genel düzenleyici işlemler olarak yapılan ayırmada, Danıştay içtihatları ve doktrin, imar planlarının düzenleyici işlem<sup>2</sup> niteliği taşıdığını kabul etmektedir.<sup>3</sup> Yayla'nın da haklılıkla altını çizdiği gibi, imar planları, plan, plan notu ve bu planın eki rapordan oluşan bir bütündür.<sup>4</sup> İmar planlarına düzenleyici işlem niteliği kazandıran da bu rapordur.<sup>5</sup>

Mevzuatta belirtilen şekil ve usul kuralları, yetkili idarenin işlemi yaparken belirli şekil ve usul kurallarına uymasını gerektirir. İmar planlarının yapılmasının idari bir süreç ve imar planlarının da genel düzenleyici işlemler olduğu göz önüne alınacak olunursa, bu işlemlerin unsurları yönünden de hukuka uygun olmaları gereklidir. Diğer bir deyişle, idari işlemlerde herhangi bir ögenin eksikliği, işlemi hukuka aykırı hale getirdiğinden imar planları da yetki<sup>6</sup>, şekil<sup>7</sup>, sebep, konu ve amaç<sup>8</sup> unsurları

<sup>2</sup> Düzenleyici işlemler sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirleyen ve bir defa uygulanmakla tükenmeyen işlemlerdir Celal Erkut, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay, Ankara, 1990, s.68.

<sup>3</sup> M.Ayhan Tekinsoy, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:68, S. 2, Bahar 2008, s.48. Diğer yandan imar planlarının düzenleyici işlemlerden ayrılan bazı özellikleri de vardır. İmar planları, genel ve soyut nitelikte kurallar getirirken, bir yandan da belirli bir kişiyi ya da nesneyi hukuk kurallarınca önceden düzenlenmiş nesnel ve kişilik dışı bir hukuki duruma sokan koşul (şart) işlem özellikleri de gösterir. Elif Orta, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.21. Buna göre imar planlarının, düzenleyici işlem niteliğinde ve fakat şart işlem özelliği gösteren yanlara da sahip idari işlemler olduğu söylenebilir .Tekinsoy, s. 49.

<sup>4</sup> Yayla, s.125-126. Benzer görüş için bkz: Halil Kalabalık, İmar Hukuku, C.1, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012, s.271.

<sup>5</sup> Bir düzenleyici işlem olarak imar planlarının yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler karşısındaki konumu ise doktrinde tartışmalı görülmesine karşın, yaygın görüş, imar planlarının imar yönetmeliklerinin üzerinde ve yönetmeliklerin planlara aykırı yönlerini bertaraf eden bir niteliği sahip düzenleyici işlemler olduğudur. Kalabalık, s. 271. Ayrıca bkz: Danıştay 6. Dairesi, 30.01. 1992, E.1990/1311, K. 1992/293.

<sup>6</sup> Ulu da yetki unsurunun hem işlemin geçerliliğinin hem hukukiliğini sağladığını ifade etmiştir. Güher Ulu, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s.14.

<sup>7</sup> Hasan Nuri Yaşar, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008, s. 127.

<sup>8</sup> Örneğin, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 8. maddesinde düzenlenen, mekânsal planların, plan değişikliklerinin, revizyon ve ilavelerin hazırlanması sürecinde, kamu kurum ve kuruluşları veya plan müelliflerince planın türüne ve kademesine göre bu Yönetmelikte genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veri, görüş ve öneriler elde edilerek gerekli analiz, etüt, araştırma ve çalışmaların yapılacağına dair kurula uyulmadan hazırlanmış planlar da şekil ögesine aykırılık oluşturacaktır. Buna göre, kurum ve kuruluşlara mekânsal planların yapımından önce görüşlerini bildirmek için otuz günlük sürenin tanınması gereklidir. Benzer biçimde, alışveriş merkezleri, sanayi, depolama,

yönünden hukuka uygun olmalı, kanunda ve diğer düzenleyici işlemlerde belirtilen usullere ve kurallara uygun olarak yapılarak yürürlüğe girmelidirler.<sup>9</sup> İmar planları açısından bu usul ve kuralların düzenlendiği en önemli metin ise İmar Kanunu'dur. Diğer yandan yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda ve plan yapımında yetkili diğer kurumların ilgili kanunlarında da bu konuyla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliği ve Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmeliği yürürlükten kaldıran Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği de konuyla ilgili ilkelere ve esaslara ilişkin ayrıntıları sunmaktadır.

İmar planlarının 'düzenleyici işlemi aşan karmaşık yapısından'<sup>10</sup> kaynaklanan uyumsuzlukların başında 'yetki ögesi' gelmektedir. Yetki ögesi,

---

lojistik bölgeler gibi büyük alan kullanımına sahip alanların yer seçiminde, yerleşmelerin gelişme yönü, nüfus ve yapı yoğunlukları, ulaşım sistemi gibi özellikleri dikkate alınarak gerekli analiz çalışmaları yapılacağına dair 8. maddenin 11. fıkrasında düzenlenen şarta aykırılık da asli şekil noksanlığına vücut vererek iptalle malul bir planlamaya neden olacaktır.

<sup>8</sup> Bütün idari işlemlerin genel amacı kamu yararınıdır. Diğer yandan idari işlemlerin daha özel amaçları da bulunabilir, ancak nihai amacının kamu yararının sağlanması olması gerekir. Amaç ögesi de, idarenin o idari işlem ile ulaşmak istediği ve o işlemde beklediği nihai sonuç olduğundan, idari işlemlerin ve kararların amacı kanunda açıkça gösterilsin ya da gösterilmesin idari hizmetinin iyi biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır. İmar planlarının yapılmasındaki amacı mülga Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 1. maddesinde imar planlarının kamu yararı olarak özetlenebilecek amacı, "*insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yatından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımlarının yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek*" şeklinde açıklanmışken, 14 Haziran 2014 tarihli Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, "*fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesini yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getirmek*" olarak göstermiştir. Söz konusu değişikliğe ilişkin altı çizilmesi gereken en önemli husus, koruma kullanma dengesine dair yapılan belirlemeye rağmen sürdürülebilir kalkınma vurgusunun eklenerek yapılaşmaya ilişkin eğilim planlama alanında temel hedef olarak gösterilmiş olmasıdır. Diğer yandan mevcut yapılaşmaların sağlıklılaştırılması ve planlama ilkeleri kapsamında ele alınması planlama hedefleri içinde gösterilmemiş olması da bir diğer husustur. İmar planlarına ilişkin yargı kararlarında da sıkça ifadesini bulan imar planlarının genel amacının, "*planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı*" olarak belirlendiği de belirtilmelidir. (Ruşen Keleş, Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyen Melih Ersoy, Çağatay Keskinok, Yargı Yayınevi, Ankara, Ekim 2000, s. 1-13.)Mekânsal Planlar Yönetmeliği'nin genel planlama esasları başlıklı 7. Maddesinde de açıkça amacın "kamu yararı" olduğu düzenlenmiştir.

<sup>9</sup> Hasan Nuri Yaşar, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008, s. 127.

<sup>10</sup> Tekinsoy, 48.

idari işlemin hangi idare makamı ve organca yapılabileceğini ifade etmektedir. Buna göre yetki, idare makamlarının karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneği olduğundan, bu güç ve yeteneği veren kurallara ise yetki kuralları denilmektedir.<sup>11</sup> Yetkili idarenin, yetkinin sınırlarının ve kapsamının belirli olması, hukuki güvenlik ve belirlilik açısından oldukça gereklidir.<sup>12</sup> Buna göre, idare hukuku açısından yetki kuralları kamu düzeninden olduğundan yetkili idarenin tespiti imar planları açısından da oldukça önemlidir.<sup>13</sup> Yetki konusuna ilişkin olarak kim, nerede, ne zaman ve hangi konuda karara alabilir ve işlem yapabilir sorularının yanıtı, idare hukukunun kavramlarına göre kişi yönünden yetki, zaman yönünden yetki, konu yönünden yetki ve yer bakımından yetki olarak verilebilir.<sup>14</sup>

Kişi yönünden yetki, idarenin görev alanına giren bir konuda hangi idari merciin irade açıklamaya veya işlem tesis etmeye yetkili olduğunu belirten yetki kuralıdır. Bir idari işlem ve kararın sıhhatli ve geçerli olabilmesi için idari karar ve işlemin ehil bir kimse tarafından yapılmış ya da alınmış olması gerekir. Kişi yönünden yetki kuralları da kamu düzeninden olduğu için, bu kurala uyulmadan yapılan imar planları da sakatlanacaktır. Bu sakatlık idare adına irade açıklama yapma yetkisi olmayan başka merci veya kamu görevlisi tarafından imar planının yapılması şeklinde gerçekleşmişse o plan yok hükmünde olacak; idare adına irade açıklamaya yetkisi olan ve fakat başka bir merci ya da kamu görevlisi adına işlem tesis edilmesi şeklinde gerçekleşmişse yetki tecavüzü şeklinde görülecektir.<sup>15</sup> Yer yönünden yetki, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabileceği coğrafi alanı ifade etmektedir.<sup>16</sup> Yer bakımından yetki imar planları açısından ayrıntılı düzenlemelere tabi tutulmuş, imar planı yapma yetkisi olan tüzel

<sup>11</sup> Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012, s.134.

<sup>12</sup> Mustafa İlker Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, 12 Levha Yayıncılık, 2011, İstanbul,s.7; Bahtiyar Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 101.

<sup>13</sup> Yaşar, s. 128. Yetki konusunun kamu düzeninden sayılması nedeniyle taraflar arası sözleşmelerin bu kuralları değiştirmesi mümkün değildir. Danıştay 1. dairesi 1997 yılında verdiği kararında da belediye sınırları içindeki yerlerde plan yapımına ilişkin yetkinin belediyelerde olduğundan bahisle taraflar arasında yapılan sözleşmenin imar planı yapılmasında ve değişikliklerinde dikkate alınmasının olanaksız olduğunu açıkça belirtmiştir. Danıştay 1. Daire, 6.10.1997 E.1997/118, K.1997/125.

<sup>14</sup> Konuyla ilgili olarak bkz: Kemal Gözler, İdare Hukuku, C.1, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Bursa, 2009, s.793-809.

<sup>15</sup> Yaşar, s. 130.

<sup>16</sup> Yaşar, s.133.

kişilerin hangi coğrafi sınırlar içinde yetkili oldukları ilgili kanunlarda düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerden özellikle Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu'nda yer alan belediye sınırı, Büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alan sınırları oldukça önemlidir.<sup>17</sup> (5393 sayılı Kanun'un 5,6,7,8 maddeleri, 5216 sayılı Kanun'un 5,6 ve geçici 2. maddesi, İmar Kanunu 5.maddesi) Ayrıca, İmar Kanunu'nun 8. maddesi ve il özel idaresi Kanunu'nun 6 ve 10. maddelerine göre belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar il özel idaresi tarafından yapıлып il genel meclisinde onaylanarak yürürlüğe gireceğinden, belediye sınırı ve mücavir alan sınırı dışında kalan il sınırlarının tespiti de imar planlarında yer yönünden yetkinin belirlenebilmesi açısından gereklidir. Konu yönünden yetki, geniş anlamda imar planlarını dar anlamda ise belirli bir amacı ve ölçüğü olan bir imar planı yapma yetkisi anlamına gelir.<sup>18</sup> Diğer bir deyişle, belirli konulara ilişkin kararların hangi idari makamlarca alınacağını ifade etmektedir. Konu yönünden yetki yönünden doğacak hukuka aykırılıklar, aynı hiyerarşik düzen içindeki makamlar arasında söz konusu olabileceği gibi farklı ayrı hiyerarşik düzenler arasında da çıkabilmektedir. Buna göre, astın üst yerine karar alması ya da üstün ast yerine karar alması hukuka aykırı olacağı gibi, aynı kuruluşun çeşitli organlarının arasında da konu yönünden yetki çatışmaları doğabilmektedir.<sup>19</sup> Örneğin belediye meclisinin görevine giren bir konuda belediye başkanının karar alması halinde, o karar konu yönünden yetki bakımından hukuka aykırı olacaktır.<sup>20</sup> Konu yönünden yetki konusuna ilişkin olarak en önemli örnek, İmar Kanunu'nda ayrıntılı bir düzenleme olan 9.maddedir. Bu maddeye göre, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı "kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve

---

<sup>17</sup> Yer bakımından yetkinin vurgulanması açısından Danıştay 6. Dairesi'nin 2004 yılında verdiği karar örnek olarak incelenebilir. Mahkeme kararında imar planı hazırlanmasında belediyenin kendi sınırları dışındaki yerleri de kapsayacak şekilde imar planı hazırlamasının yer yönünden yetki kurallarına aykırılık doğuracağı ifade edilmiştir. Danıştay 6. Dairesi, 16.3.2004, E.2002/5591, K. 2004/1595. Benzer bir kararında da Danıştay 6.Daire planlamanın birden fazla belediyeyi ilgilendirdiği durumlarda plan sınırlarının da aynı şekilde birden çok belediyeyi ilgilendirecek şekilde öngörülmesi gerektiğini belirtmiştir. Danıştay 6. Dairesi, 11.3.2003, E. 2002/4707, K. 2003/1488.

<sup>18</sup> Yaşar, s. 137-138.

<sup>19</sup> Altıntaş, s.19.

<sup>20</sup> Konuyla ilgili olarak, "imar planlarının bizzat ilgili belediyesince yapılabileceği gibi başka kurum, kuruluş ve kişilere de mevzuattaki esaslara uygun biçimde yaptırılabilmesi; ancak, plan onaylama yetkisinin kesinlikle ilgili belediye meclisine ait olduğu..." Danıştay 6. Dairesi, 5.2.2003, E.2002/6559, K. 2003/1328.

iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanunu'nun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını" yapmaya yetkilidir. Nihayet zaman bakımından yetki ise, idari makamların konu yönünden sahip oldukları yetkiyi kullanabilecekleri süreyi ifade eden yetkidir. Bu yetki kuralı, yetkinin kazanılması ve kaybedilmesi, yetkinin belli bir süre içinde kullanılması hallerini düzenlemektedir.<sup>21</sup> İmar planları açısından da bu sürelerin bazıları kararın süratle alınmasına yönelikken bazıları ise güvence niteliğinde sürelerdir. Buna göre, sürelerden bir kısmının plan yapmaya yetkili kişi ya da organın bu yetkisini kanunen görevli olduğu süre içinde kullanmasını sağlamaya yönelik; bir kısmı ise belirli bir süre içinde plan yapım zorunluluğuna uyulmasını sağlamaya yönelik olduğu söylenebilir. Zaman yönünden yetki kurallarına örnek olarak Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin b bendi, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması Hakkındaki Kanun'un 17. maddesi ve Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin son fıkrası gösterilebilir. Bir diğer örnek olarak da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kuruluşuna dair 644 sayılı KHK'nin 2. maddesinin h bendinde<sup>22</sup> belirtilen yerlerde ve sürelerde ilgili idaresince yapılmayan her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini valiliğin talebi üzerine yapmakla yetkili kılınması gösterilebilir.

Planlamada yetkili idare ile ilgili olarak özellikle vurgulanması gereken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK'da planlama, kentleşme ve toplulaştırma ile ilgili düzenlemelerin tamamında Bakanlığın tek yetkili olarak düzenlenmiş olduğudur. Kısaca

---

<sup>21</sup> Yaşar, s. 142.

<sup>22</sup> Kamu ve özel sektör tarafından gerçekleştirilecek yatırımlar için ilgililerince hazırlanan ve yetkili idare tarafından üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerin valilikten talep etmesi halinde ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması halinde bedeli karşılığında yapmak, yaptırmak ve onaylamak, yine yetkili idare tarafından başvuru tarihinden sonra iki ay içinde verilmemesi halinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanım izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermek Bakanlığın yetkisi altındadır.

Bakanlık, merkezi idarenin yatırım kararına ilişkin şartları sağlayacak her tür planı hazırlayan, yerel yönetimlerce belirli sürelerde yerine getirilmemesi halinde parselasyon planlarından, ruhsat işlemlerine kadar pek çok alanda yetkilidir. Bakanlığın sözü edilen planları hazırlamak, uygulamasını yerine getirmek gibi çok sayıda planlama yetkisini kullanmak üzere tesis ettiği teşkilatı, KHK'nin 7. maddesinde düzenlenen, Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'dür. 644 sayılı KHK'nin 7. maddesinin 3. fıkrası, ulusal ve bölgesel nitelikteki fiziki planları Bakanlığın yapacağını ya da yaptıracağını ve onaylayacağını söyledikten sonra, Büyükşehir Belediye sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarını Büyükşehir Belediyelerinin, büyükşehir olmayan illerde ise Bakanlık tarafından yapılacağını ya da yaptırılacağını ve onaylanacağını düzenlenmiştir. Buna karşın kentlerde ve kırsal alanlarda arazi kullanımına ilişkin temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve uygulamasını sağlamak görevinin Bakanlığa ait olması nedeniyle temelde planın nasıl olması gerektiğine ilişkin kararı bakanlık almakla birlikte yerel yönetimler de planı hazırlamakla yetkilidir. Yine Bakanlığa, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili altyapı, üstyapı ve iletim hatları, yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı madde üretim tesisleri ve depoları, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı istasyonları gibi alanlarda her tür ve ölçekteki planları gerektiğinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkisi verilmiştir.

## II- Genel Kanun- Özel Kanun Çerçevesinde İmar Planlarında Yetki

İmar planlarına ilişkin olarak genel kanun ve özel kanun, diğer yandan genel yetki kuralları ve özel yetki kuralları ayrımının yapılması, çalışmamız konusunu oluşturan imar planlarında yetkili idarenin belirlenmesi sorunu açısından oldukça önemlidir.<sup>23</sup> Yukarıda belirtildiği üzere, planlama açısından İmar Kanunu temel kanundur. Kanun'un 2. maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar için İmar Kanunu'nun uygulanacağı söylenerek 'her yerde imar kanunu uygulanacağı' vurgulanmıştır.<sup>24</sup> Kanun'un 4. maddesinde ise, "2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi

<sup>23</sup> İmar hukukunda genel kanun-özel kanun ilişkisinin ayrıntılı olarak incelemesi için bkz: Kalabalık, 342-349.

<sup>24</sup> Kalabalık, s. 343.



Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır” denilmek suretiyle, planlama alanında İmar Kanunu’nun genel kanun ve diğer tüm kanunların özel kanun niteliğinde olduğu belirtilmiştir.

İmar Kanunu’nun 6. maddesinde planların amaçları ve kapsadıkları alan bakımından bölge planları ve imar planları olarak ayrıldığı ve imar planlarının da nazım imar planları ve uygulama imar planı olarak hazırlandıkları düzenlenmektedir. Bu maddeyle paralel bir düzenleme olarak, planların hazırlanması ve yürürlüğe konması başlıklı Kanun’un 8. maddesinde de bölge planları ve imar planları ayrımı benimsenmiştir. Bu madde de imar planlarının nazım ve imar planlarından meydana geldiği tekrar edilmiş ve imar planlarının ‘varsa bölge ve çevre düzeni plan kararlarına uygun olarak hazırlanacakları’ belirtilmiştir. Diğer yandan maddenin devamında, imar planlarına ilişkin ikili bir ayrıma gidildiği ve belediye sınırları içinde kalan yerler – belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlere dair iki farklı yetkili idarenin işaret edildiği de görülür. Buna göre, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının belediyelerin yetki alanını; belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerin ise il özel idarelerinin yetki alanının oluşturduğu belirtilebilir. Kanun’un 8. maddesinde de valilik olarak belirtilen yetkili idarenin, 4.3.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 10. maddesinin c bendinin, belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşme, karara bağlama yetkisinin il genel meclisine verilmesi nedeniyle, il özel idaresi olarak anlaşılması gereklidir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nin tanımlar başlıklı 4. maddesinde "idare" olarak anlaşılması gerekenin büyükşehir belediyeleri; belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeleri; bu sınırlar dışında il özel idareleri olduğuna ilişkin düzenlemeler de, 8. maddenin tekrarı niteliğindedir.

İmar Kanunu’nun 9. maddesi ise, ‘imar planlarında bakanlığın yetkisi’ başlığı altında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yetki alanını düzenlemektedir. Bu noktada Bakanlık ile belediyeler ve il özel idareleri arasındaki yetki ilişkisinin de ele alınması gereklidir. Yukarıda da ifade etmiş olduğumuz gibi, genel kanun niteliğinde İmar Kanunu’nun özel kanun niteliğindeki yerel yönetimlerin yetki alanı ile ilişkisini ortaya koyan Danıştay 1. Dairesi istişare görüşü, "*Özel Kanunlarda yer alan plan yapma*

*yetkisine ilişkin hükümler bir kanun hükmü ile yürürlükten kaldırılmadığı sürece özel kanunlarla yetkili kılınan kurum ve kuruluşların bu yetkilerinin devam ettiği*<sup>25</sup> ne karar vermiştir. Buna göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hükümlerinden kaynaklanan imar planı yapma yetkisinin diğer özel yasalardaki imar planı yapma yetkilerinden sonra geldiği, özel yasalarda yer alan yetkilerin önceliğinin bulunduğu hüküm altına alınmıştır.<sup>26</sup> Bu karar, yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim birimleri arasında yaşanan sorunlar açısından, özel kanunların önceliğine vurgu yapmak suretiyle çözüm sağlamıştır. Diğer yandan Kanun'un 9. maddesinde Bakanlığın yetki alanının düzenlenme şeklinin, yerel yönetimlerin imar planları üzerindeki özel yetkisini ortadan kaldıracak nitelikte ve geniş kapsamlı olarak düzenlenmesinin, imar planlarında merkezi planlamanın önemine vurgu yapmanın ötesinde, sayılan bu alanlarda Bakanlığın " gerekli gördüğü hallerde" kullanabileceği asli bir yetkisi olduğunun vurgusu olduğu da ileri sürülebilir.

Genel kanun - özel kanun çerçevesinde imar planlarında yetki sorununa ilişkin yapılan bu açıklamalar ışığında, genel yetkili idarenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, yerel yönetimlerde ise belediyeler ve il özel idareler olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca özel kanunlarda imar planlaması bakımından hükümler getirilmiş ise özel kanunun önceliği ilkesi gereği İmar Kanunu'nun değil, özel kanun hükümlerinin uygulanacağı da belirtilmelidir. Buna karşılık, İmar Kanunu'nun 4. maddesinde sayılan kanunların özel hüküm niteliğinde olduğu ve fakat istisna olarak maddede sayılan bu kanunların sınırlı olmadığına da altı çizilmelidir.

### **III- İmar Planları ilkelerinin Yetkili İdarenin Belirlenmesindeki Rolü**

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Mekânsal Planlama Kademeleri ve İlişkileri" başlığı taşıyan 6. Maddesi, mekânsal planları kapsadıkları alan ve amaçları açısından mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları olarak saymış ve bu planlar arasında planlama kademelerinin üst kademededen alt kademeye doğru sırasıyla yer aldığını belirtmiştir. Yönetmelik, bugüne değin planlama alanında önemli

<sup>25</sup> Danıştay 1. Dairesi 23.12. 2005, E. 2005/845, K.2005/1534.

<sup>26</sup> Kalabalık, s. 345.

tartışma alanlarından biri olan “ planlar arası kademeli birliktelik ilkesini”, plan hiyerarşileri açısından temel bir ilke olarak göstermiş ve mekânsal planların plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağını; her planın planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olarak yürürlükteki planların kararların uygun olmak zorunda olduğunu düzenlemiştir. Alt ölçekli planları denetleyen, yönlendiren ve esneklik çerçevesini çizen planların üst ölçekli planlar olduğunu belirten Ersoy da, üst ölçekli planlarda alınacak kararlarla, alt ölçeklerde yapılacak binlerce planın aynı bir hedefler sisteminin ana ilkelerini benimsemelerini, “diğer bir deyişle aynı dili konuşmalarını sağlamaları açısından” planların kademeli birlikteliği ilkesinin önemini vurgulamıştır.<sup>27</sup>

Bununla birlikte, mekânsal strateji planlarının ve çevre düzeni planlarının hazırlanırken kalkınma planları, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınarak hazırlanacağı da Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile düzenlenen bir diğer husustur. Nazım imar planı ve uygulama imar planlarına dayanak oluşturması beklenen üst ölçekli planların yalnızca İmar Kanununda düzenlenenlerle sınırlı olup olmadığı tartışması kadar, planlardan beklenen amaçların tespiti ve yaşanan belirsizliklerin çözümlenebilmesi için, her tür ölçekteki fiziksel planın, kalkınma planları gibi strateji ve politika belirleyen planlarla ilişkisinin kurulmasının gerekip gerekmediği de, doktrinin önemle üzerinde durduğu bir diğer husus olmuştur.

Planlı kalkınma kavramının kabul edildiği ve geliştiği tarihlerden beri kullanılan gelen bölge planlarının; tarım, çevre ve konut alanlarının planlanması işlevi gören çevre düzeni planlarının, özellikle nazım imar planları ile uygulamada ikame edilmeye çalışılan metropol planlarının; imar planlarına bütçe kalemlerindeki yer göstermesi nedeniyle yargı kararlarında işlemin sebep ögesi olarak kabul edilen stratejik planların; yine imar planlarının oluşturulmasında ve şekillenmesinde temel alınmaya başlanan il ve ilçe gelişim planlarının ve kültür, doğa varlıklarının korunması için kullanılan ve zaman zaman da geniş ölçeklerle hazırlanan koruma

---

<sup>27</sup> Melih Ersoy, İmar mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu, [http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3\\_2\\_ersoy.pdf](http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf), (erişim tarihi 16.1.2015)

planlarının birbirleri ile ilişkilendirilebilmesi ve planların kademeli birlikteliği ilkesinin hayata geçirilebilmesi için Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin ilgili düzenlemelerinin yerinde olduğu kanısındayız. Yönetmelik, üst kademe planlarının alt kademe planlarına mekânsal nitelikte hedefler koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen planlar olduğunu belirtmiş; planların kademesine, ölçeğine göre, yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla, alt kademedeki planları yönlendirmesi gerektiğini düzenlemiştir. Buna göre, her bir plan türünün ölçeğine ve amacına uygun biçimde ve ancak tanımında belirtilen çerçevede düzenleme getirmesi şartıyla ilkenin hayata geçebilmesinin mümkün olacağını belirtmeliyiz. Yetki sorunları, hangi planın konusunun ne olduğunu, amacının ve düzenleme alanının belirgin ve anlaşılır olduğunu gösteren düzenlemelerin yapılmasıyla, ilgili idarelerin yetkisi dışındaki alanlara ilişkin tasarrufla bulunacakları planlama faaliyetlerine girişmesini engelleyerek, yetki karmaşalarını ortadan kaldıracaktır.

İmar Kanunu'nda imar planlarına ilişkin genel ve tek bir tanım bulunmamakta, bunun yerine Kanun, imar planlarının nazım ve uygulama imar planlarından meydana geldiğini belirtilmektedir. Buna göre, “plan kademelenmesinde en alt sırada yer alan ve gerek yapılışında gerek uygulanma safhasında bir arada değerlendirilmesi gereken nazım ve uygulama imar planlarının, bir bütünü oluşturduklarından farklı türde planlar olmayıp imar planının konusuna göre alabileceği iki şekli”<sup>28</sup> olduğu söylenebilir. Sancakdar'ın ifadesiyle, nazım ve uygulama imar planları, imar planlamasının ayrılmaz parçalarıdır.<sup>29</sup>

İmar Kanunu'nun 5. maddesinde nazım imar planı, “*varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla*

<sup>28</sup> Orta, s.27.

<sup>29</sup> Oğuz Sancakdar, Belediyelerin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 18.

*açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlara göre nazım imar planı, “uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas alınan ve raporuyla bir bütün olan ve yerleşmenin konut, çalışma, ticaret, turizm, yeşil alanlar, sanayi bölgeleri, yerleşim dışı alanlar ile kentsel sosyal ve teknik altyapı alanlarını belirleyen plandır.”<sup>30</sup>

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin tanımlar başlıklı 4. maddesinde ise nazım imar planı, “*Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı*” olarak tanımlanmıştır. Bu noktada belirtilmesi gereken bir diğer düzenleme, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesine aittir. Bu maddeye göre de, “*Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...)(3) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak*” Büyükşehir Belediye'sine ait bir yetkidir. Sonuç olarak, İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, nüfus ve iş gücü dağılımı gibi kentin uzun süreli projeksiyonunu belirleyen bir plan olarak nazım imar planının, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerlerde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak belediyelerce hazırlanacağı ve belediye meclisince kabul edilerek yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir. Belediye ve mücavir alan dışındaki yerlerde ise il özel idaresi veya ilgilisince yapılan veya yaptırılan plan, il genel meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girecektir.

<sup>30</sup> Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, 13. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s.220. "Kısaca nazım planı, ticaret, sanayi ve ikamet bölgelerinde ve yeşil sahalarda, iskana elverişsiz veya iskana müsaade edilmeyen bölgeleri, iskan bakımından yoğun veya seyrek bölgeleri, topoğrafik özelliklerden yararlanma hususlarını, münakele sistemlerini ve bu gibi ana hatları göstermek suretiyle arazi parçalarının kullanma biçimlerini belirten ve bir rapora dayanan plandır. Nazım planı rapor ile bir küllü teşkil eder." Sadık Artukmaç, Türk İmar Hukuku, 4. Baskı, Ankara, 1976, s.196.

Uygulama imar planı, İmar Kanunu'nun 5. maddesinin 2. fıkrasında, "*tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.*" şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre uygulama imar planları, nazım imar planları ile getirilen koruma, kullanma, kısıtlama, yasaklama ve yönlendirmeye ilişkin kararların detaylandırılan ve uygulanabilir hale getiren planlardır.<sup>31</sup> Bu nedenle de Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin "İmar planı ilkeleri" başlıklı 21.maddesinin b bendinde de nazım ve uygulama imar planları gerekli görülmesi halinde eş zamanlı olarak hazırlanabileceği; nazım imar planı kesinleşmeden uygulama imar planı onaylanamayacağı düzenlenmiştir.<sup>32</sup>

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde de yer bulan "planların, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirmesi" gerektiğine ilişkin ilkenin, planların kademeli birlikteliğinin hayata geçirilebilmesi açısından gerekli olduğu göz önüne alındığında, nazım imar planlarının, uygulama imar planlarında olması gereken ayrıntı ve küçük alan planlamasını yapılmasının da önüne geçilebilecektir. Yine Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 23. maddesi de, nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detayda kararlar alınmamasının esas olduğunu ve uygulamaya dönük kararların uygulama imar planlarında belirlenmesi gerektiğine ilişkin düzenleme de aynı amaca hizmet etmektedir. Bu düzenlemenin devamında ise "ihtiyaç duyulması halinde", nazım imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle uygulama yalnızca imar planlarının yapım etaplarının belirlenebileceği gösterilmiştir. Buna göre,

<sup>31</sup> Belma Tekinbaş , Plan Hiyerarşisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi , Yıl 6, Sayı 13,1993,12. Uygulama imar planı, "(K)ısaca nazım planının uygulanması için lüzumlu bütün fenni hususları kapsayan", plandır. Artukmaç, s.197.

<sup>32</sup> Ancak ilgi maddenin hemen devamında, onay yetkisinin aynı idarede bulunması halinde nazım ve uygulama imar planları eş zamanlı olarak onaylanabilecekleri de belirtilerek istisnasına da yer verilmiştir. Buna göre, uygulamada sıkça karşılaşılan yetki sorununa çözüm bulma gayretiyle, "gerekli görülen haller dışında" öncelikli olarak plan konusu alanın kullanım biçimini belirleyen nazım imar planı hazırlanmasını, "imar planını yapan idarenin aynı olmasının dışında da" öncelikli olarak nazım imar planının onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

nazım plan ile uygulama imar plan arasında yaşanan sorunlara son vermek amacıyla Yönetmeliğin her iki plan arasındaki ayrımı netleştirdiği, ilgili idarelerin bu planlar arasında belirtilen ayrıma uyumlu biçimde yetkilerini kullanmalarını sağlamak amacıyla söylenebilir.

Uygulama imar planlarının, nazım imar planlarından daha özel ve ayrıntılı düzenlemeler getirdiğine, bu nedenle de içeriklerindeki farklılığın yalnızca ölçek farklılığından kaynaklanmadığına ilişkin sözü edilen planların yukarıda yer verilen esas ve kurallarının bir istisna ise, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin "Uygulama imar planı başlıklı" 24. maddesinde yer alır. Buna göre, nazım imar planlarının üzerinde gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ile büyüklüklerinin, toplam standartların altına düşmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların görüşü dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebileceği düzenlemiştir. Buna göre, Yönetmelik, sosyal ve teknik altyapı konutlarının konum ve büyüklüklerinin uygulama imar planlarında farklı olabileceğini düzenlemiştir. Benzer bir istisna da aynı maddenin 3. fıkrasında yer almakta ve uygulama imar planlarında, bölgenin ihtiyacına yönelik çocuk bahçesi, yeşil alan, otopark, cep otoparkı, yol boyu otopark, durak cebi, aile sağlık merkezi, mescit, karakol, muhtarlık, trafo gibi sosyal ve teknik altyapı alanlarını artırıcı küçük alan gerektiren fonksiyonların ayrılabilmesi ve bu fonksiyonların konulmasının nazım imar planına aykırılık teşkil etmeyeceği düzenlenmektedir.

İmar Kanunu'nun 8. maddesine göre, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerler için yapılacak olan uygulama imar planları ilgili belediye tarafından yapılacak ya da yaptırılacaktır; belediye meclisi tarafından onaylanarak da yürürlüğe girecektir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde de uygulama imar planı "*nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe*

*hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plan" olarak tanımlamıştır.*

Uygulama imar planlarında yetki konusuna ilişkin olarak özellikle vurgulanması gereken, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun uygulandığı alanlarda uygulama imar planlarını yapma yetkisinin diğer belediyelerde olduğu ve fakat Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin 1. fıkrasının b bendine göre büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetleme yetkisinin Büyükşehir Belediyesinde olduğudur. Buna göre, 'değiştirerek onama' biçiminde vesayet yetkisi büyükşehir belediyelerine tanınmıştır. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin devamında, "nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak" yetkisi büyükşehir belediyelerine tanınarak büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelerin uygulama imar planlarını değiştirerek onaylama yetkisi ile birlikte belediyelerin yerine geçerek uygulama imar planı yapma yetkisi de tanınmıştır.<sup>33</sup>

İmar planları açısından doğan yetki sorunları, genel olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında doğmaktadır. Söz konusu yetki uyumsuzlukları, uygulama imar planı hazırlayan belediyelerin nazım imar planlarında bulunmayan düzenlemeleri uygulama imar planında yapmaları

<sup>33</sup> "Büyükşehir belediyesi kendi başına bir hiyerarşi kademesi olarak ele alınmakta, öte yandan bu büyükşehiri oluşturan ilçeleri, o sistemin dışında, diğer Belediye Yasası kapsamında olarak algılanmaktadır. (...) Mevcut yasa, yargı kararlarının tersine olarak büyükşehir belediyesini ayırmakta ve farklılaştırmaktadır. Özellikle Danıştay'ın vesayet ilişkisi vurgulu kararlarından sonra yeni yasanın büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi başlığını taşıyan 11. maddesi ile konu büyükşehir belediyesi lehine ve adeta Demokles kılıcı oluşturacak şekilde düzenlenmektedir." A. Serap Fırat, "Yeni Büyükşehir Belediye Yönetimi Siteminin Farklı Yönleri ve Disiplin Hükümleri", Memleket Mevzuat Dergisi, S.8, Şubat 2006, s.18.



veya tersine nazım imar planı hazırlayan büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları nazım imar planını, uygulama imar planıymişçasına ayrıntılı düzenlemelerle donatmaları veya hazırladıkları nazım imar planıyla mevcut uygulama imar planında değişiklik yapmaları şeklinde görülmektedir. Bir diğer uyuşmazlık konusu ise ilgili idarenin yetkisinin dışına çıkarak yetkili olmadığı ölçeklerde ve boyutlarda plan yapması şeklinde doğmaktadır.<sup>34</sup> Tüm bu uyuşmazlıklara örnek oluşturacak Danıştay kararlarından bir kısmını şu şekilde belirtebiliriz:

Danıştay 6. Dairesi 1998 yılında<sup>35</sup> ve 2000 yılında<sup>36</sup> verdiği kararlarında planlama yetki ve sorumluluğunun yasal düzenlemeler dışında kullanılmayacağını, nazım imar planı ile ayrıntılı olarak yapılaşma şartlarının belirlenemeyeceğine hükmetmiştir. Diğer bir deyişle, plan hiyerarşisine uygun olarak nazım imar planı yapmaya yetkili büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi yerine uygulama imar planı niteliğinde plan yapmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir. Danıştay 2000 yılında verdiği bir kararında açıkça, “nazım imar planlarını yapmakla yükümlü olan davalı büyükşehir belediyesince yapılan dava konusu plana parselasyon işleminin sonuçlarını yaratacak nitelikte plan notu hükümleri öngörülmesi hukuka aykırıdır”<sup>37</sup> demiştir. Benzer kararlarında Danıştay 6. Dairesi ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin hazırlayacağı nazım imar planlarına uygun olarak uygulama imar planını hazırlama görevi ve yetkisi olduğuna işaret etmiş ve nazım imar planlarının ayrıntılı düzenlemelerinin uygulama imar planı ile hazırlanacağına hükmetmiştir.<sup>38</sup> Ancak bu karar çerçevesinde yerel yönetim mevzuatındaki değişikliğe değinilmesi ve sözü edilen kararın sonuç bölümünde, ‘uygulama imar planı yapılmasına ilişkin olarak yasal bir süre getirilmemiştir (...) gerekli düzenleyici ve yönlendirici tedbirlerin alınması konusunda büyükşehir belediyesine yetki verilmişse de bu hükmün yasada belirlenen görev ve yetkileri ortadan kaldıracak şekilde büyükşehir belediyelerine uygulama imar planı yapma zorunluluğu getirme yetkisi veren bir hüküm olarak anlaşılmaması gerekir’ İfadelerinin mevzuatta yapılan değişiklik neticesinde geçerliliğinin kalmadığının da belirtilmesi gereklidir.

<sup>34</sup> Yücel Ünal, Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003,s.30

<sup>35</sup> Danıştay 6. Dairesi,14.05.1998, E.1997/2891, K. 1998/2542.

<sup>36</sup> Danıştay 6. Dairesi, 22.06.2000, E.1999/2248, K.2000/4203.

<sup>37</sup> Benzer iki karar için bkz: Danıştay 6. Dairesi23.05.2000, E.1999/2255,K.2000/3230; Danıştay 6. Dairesi 04.11.2004, E.2003/1960, K. 2004/5303.

<sup>38</sup> Danıştay 6. Dairesi, 18.05.1999, E.1998/2578, K. 1999/2737.

Söz konusu değişiklik Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesinin b bendinde yapılmış, ilçe belediyelerinin nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmaması durumunda bu planların da büyükşehir belediyelerince yapılacağı şeklinde gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle, nazım imar planına uygun biçimde 1 yıllık sürede uygulama imar planı yapmayan ilçe belediyesi yerine büyükşehir belediyesi uygulama imar planı yapabilecektir. Söz konusu düzenlemenin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte ele alınması halinde<sup>39</sup>, büyükşehir belediyelerinin planlama yetkilerinin 1/25000 – 1/5000 ölçekleri arasındaki nazım imar planları ile sınırlı olmadığı aynı zamanda 1/50000 veya 1/100000 ölçeklerinde il çevre düzeni planının kabulü ve onaylanmasını da kapsadığı belirtilmelidir.<sup>40</sup> Yapılan açıklamalar ışığında 5216 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin kentin fiziksel, sosyal, demografik ve ekonomik olarak planlanmasında esas ve belirleyici bir görevli haline getirildiği ve kentin mekânsal kullanımına ilişkin en etkili birim yapıldığı sonucuna varılabilecektir. Bu durumun en açık sonucu ise, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda yaptıkları planlama çalışmalarının, büyükşehir belediyeleri tarafından 'yerine geçerek karar verme' yetkisi ile kolaylıkla değiştirilebileceğidir.<sup>41</sup>

Danıştay 6. Dairesi'nin 1999 yılındaki kararı da, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi meclisince hazırlanan uygulama imar planları üzerindeki yetkisini konu almıştır. Ancak yerel yönetim mevzuatındaki değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planları üzerindeki yetkilerinin de genişletildiği hatırlatılmalıdır. Buna göre, Danıştay'ın 1999 yılında verdiği kararın, 3030 sayılı kanundaki '*ilçe belediye meclisi kararlarının doğrudan büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe gireceğine*' dair düzenlemeye dayanması nedeniyle bu kararın günümüz açısından geçerliliğini yitirdiği söylenebilir. Günümüzde ise, 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinin son fıkrasında ve 11. maddelerinde büyükşehir

<sup>39</sup> 5302 sayılı Kanunun 6. maddesinde, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanacağı açıkça düzenlenmiştir.

<sup>40</sup> Reyhan Yıldız, Hale Çıracı, "5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi", itü dergisi/a: mimarlık, planlama, tasarım, C.5, S. 2, K.2, Eylül 2006, s.201.

<sup>41</sup> Arif Erençin, "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", Mülkiye Dergisi, C. 29, S. 246, Bahar, 2005, s.126.

belediyelerin imar planları üzerindeki yetkileri genişletilmiştir.14. maddeye göre, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde, büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Kanunu 11. maddesi ise büyükşehir belediyesine, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi vermiştir. Bu düzenlemelere göre, 14. maddenin son fıkrasında yer alan denetimin ilçe belediye meclislerince yapılan imar planı ve değişikliklerin büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenmesini kapsadığı; kanunun 11. maddesinde öngörülen denetim yetkisinin ise, ilçe belediyelerin imarla ilgili her türlü uygulamalarının denetimini kapsadığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle 14. maddedeki düzenlemenin ilçe belediyelerinin imarla ilgili düzenleyici işlemlerinin denetimini; buna karşılık, 11. maddedeki düzenlemenin ise ilçe belediyelerinin birel işlemlerini yani uygulama ile ilgili işlemlerinin denetimini hedeflediği kabul edilmelidir.<sup>42</sup> Sonuç olarak, yapılan değişiklik ile ilçe belediyelerinin imar planlarına ilişkin yetkileri yalnızca büyükşehir belediye başkanının denetiminden çıkarılarak büyükşehir belediye meclisinin geniş denetimine ve hatta değiştirerek onamayı da kapsayan bir sürece emanet edilmiştir.<sup>43</sup>

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri karşısında imar planları alanında edindiği bu geniş yetki alanına karşın, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin yetki alanına müdahalesi sona ermemiştir. Danıştay'ın 2006 yılında verdiği bir kararının konusunu büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi arasında çıkan bir uyuşmazlık oluşturmaktadır. Danıştay kararında, “ *büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi, ilçe belediyesinden gönderilen 1/1000 ölçekli imar planlarını nazım imar planlarına uygunluğu yönünden inceleyerek aynen veya değiştirerek onaylamak ve nazım imar*

<sup>42</sup> Gürsel Kaplan, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan), Y. III, S. 6, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2005, s. 285-286.

<sup>43</sup> Bu nedenle Danıştay 6. Dairesinin 10.11. 1999 tarih ve E. 1998/6235, K. 1999/5470 sayılı kararının da günümüz yerel yönetim mevzuatı ile uyumluluğu kalmamış ve ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarına ilişkin kararlarının değiştirerek onama yetkisinin olmadığı hükmünün geçerliliği kalmamıştır.

*planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını yapmayan ilçe (...) belediyelerinin uygulama imar planlarını yapmakla sınırlı olup, Büyükşehir belediye meclisinin kendiliğinden 1/1000 ölçekli planı yeniden yapma yetkisi bulunmamaktadır.”<sup>44</sup>* demiştir. Karara göre, büyükşehir belediyelerinin değiştirerek onama yetkisini aşarak, resen değişiklik yapması ya da yasada tanınan bir yıllık süre dolmadan resen uygulama imar planı yapması hukuka aykırı görülmektedir. Bu noktada belirtilmesi gereken bir husus ise, büyükşehir belediyelerinin nazım imar planı hazırlamalarından itibaren bir yıllık süre içinde uygulama imar planı hazırlanmaması halinde büyükşehir belediyelerinin resen planı hazırlayacaklarına dair yasal düzenlemede, büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planı hazırlaması için herhangi bir sürenin belirtilmemiş olduğudur.

## SONUÇ

İmar planlarının hukuki niteliğine dair incelemenin yapılması, her idari işlem gibi imar planlarının da yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsuru yönlerinden değerlendirilmesini gerektirir. Çünkü Danıştay’ın yerleşik içtihatlarına göre de imar planları, düzenleyici işlem yanı ağır basan idari işlemlerdir. Sonuç olarak, yetki unsuruna ilişkin ayrıntılı bir incelemesinin yapılması, konunun kişi yönünden yetki, yer yönünden yetki, konu yönünden yetki ve zaman yönünden yetki olarak ele alınmasını gerektirir. Tüm bu yönleriyle bir bütün olan yetki unsurunun varlığı, imar planlarının sıhhati açısından gereklidir. Danıştay kararları açısından da bu şartların tamamının ayrıntılı olarak değerlendirildiği görülmüştür.

İmar planlarına ilişkin olarak usul ve yetki kurallarını belirleyen İmar Kanunu’nun bu alanda başka diğer düzenlemeler getiren yerel yönetim mevzuatı ve diğer kanunlarla ilişkisinin belirlenmesi, somut durumlar karşısında hangi kanunun ve hangi yetki kuralının geçerli olacağını tespit edilebilmesi açısından önemlidir. Bu nedenle genel kanun niteliğindeki İmar Kanunu ile Kanun’un 4. maddesinde belirtilen ‘diğer tüm kanunların’ ilişkisinin genel kanun- özel kanun niteliğinde olduğunun Danıştay kararları ışığında da tespit edilmiş olması, bu konudaki ilgili kuralların belirlenmesinde temel alınmalıdır. Bu tespit yapılmasına karşın ilgili özel

---

<sup>44</sup> Danıştay 6. Daire, 27.9.2006, E:2006/3478, K:2006/4232

kanunların kendi arasındaki uyumsuzlukların ve karışıkların varlığı, imar planlarında yaşanan yetki karmaşasının devam etmesine neden olmaktadır. Diğer yandan imar planlarının uzun yılları kapsayan bir projeksiyonda yalnızca fiziki kent yapısını değil, tüm bir ülke yapısını etkilediğinin yetkililer ve ilgililer tarafından kavranamaması da yaşanan yetki sorunlarının bir diğer nedeni olmaktadır. Bu durumun sonuçlarından biri de plan hiyerarşisine uygun olarak planlama ve yetki kullanımı kurallarına uyulmaması ve özellikle de üst ölçekli planların yapılmasında geri kalınmasıdır. Planlama kademelendirilmesinde üst ölçekli plan eksiklikleri/boşlukları, en altta yer alan ana fiziki planlar açısından etkilerini gerek uygulamada gerek yetkili idarenin belirlenmesinde göstermektedir. Bu nedenle, tüm bir planlama hiyerarşisinin incelenmesi ve bu hiyerarşi içinde yetkili idarelerin belirlenmesi, imar planlarında yaşanan yetki sorunlarının daha kolay görülmesini ve çözülebilmesini sağlayacaktır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği de imar planlarında yetkiye ilişkin yaşanan pek çok soruna çözüm olabileceğini düşündüğümüz temel ilkeleri ortaya koyarak, uzun yıllardır imar hukukunda yer alan dağımık ilke ve kuralları bir araya getirmiştir. Bu ilke ve kuralların varlığının tek başına yetki sorununu çözmeyeceği, hukuka ve hukukla bağlı idarenin sözü edilen ilkeleri hayata geçirecek iradeyi işlemlerinde de göstermesi gerektiği de açıktır.

**KAYNAKÇA**

- AKYILMAZ, Bahtiyar, İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.
- ALTINTAŞ, Yusuf, İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ile Çözüm Yolları, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Ekim 2007.
- ARTUKMAÇ, Sadık, Türk İmar Hukuku, 4. Baskı, Ankara 1976.
- ÇOLAK, Mustafa İlker, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul 2011.
- ERENÇİN, Arif, “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”, Mülkiye Dergisi, C. 29, S. 246, Bahar 2005.
- ERKUT, Celal, İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay, Ankara 1990.
- ERSOY, Melih, İmar mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu  
[http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3\\_2\\_ersoy.pdf](http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf), erişim tarihi 16.1.2015
- FIRAT, A. Serap, “Yeni Büyükşehir Belediye Yönetimi Siteminin Farklı Yönleri ve Disiplin Hükümleri”, Memleket Mevzuat Dergisi, S.8, Şubat 2006.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku, C.1, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Bursa, 2009.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2012.
- KALABALIK, Halil, İmar Hukuku, C.1, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2012.
- KAPLAN, Gürsel, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan), Y. III, S. 6, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2005.

- KELEŞ, Ruşen, Kentleşme Politikası, 13. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- KELEŞ, Ruşen Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Derleyen Melih Ersoy, Çağatay Keskinok, Yargı Yayınevi, Ankara, Ekim 2000, s. 1-13
- ORTA, Elif, İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- SANCAKDAR, Oğuz, Belediyelerin İmar Planı Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996.
- TEKİNBAŞ, Belma, Plan Hiyerarşisi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi, Yıl 6, Sayı 13,1993.
- TEKİNSOY, M. Ayhan, İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:68, S. 2, Bahar 2008.
- ULU, Güher, İdari İşlemin Yetki Unsuru, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- ÜNAL, Yücel, Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.
- YAŞAR, Hasan Nuri, İmar Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2008.
- YAYLA, Yıldızhan, Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İstanbul, 1974.
- YILDIZ, Reyhan/Çıracı, Hale, “5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi”, itü dergisi/a: mimarlık, planlama, tasarım, C.5, S. 2, K.2, Eylül 2006.

