

## İSTANBUL'UN ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAMASI VE YOK HÜKMÜNDE METROPOLİTEN İMAR PLANI

Dr. Kahraman BERK\*

İstanbul'un yoğun göç almasının yanında önemli bir ticari cazibe merkezi haline gelmesi kentin imar planlaması açısından arazi kullanım ihtiyaçlarının yeniden düzenlenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmış, başka bir deyişle, eldeki kıt kaynağın yoğun talep karşısında yerinde kullanması gerektiği öğrenilmiştir. Bu gelişmeler, yeni ulaşım ağı, ticari merkezler ile kentin dışına doğru kayan konut alanları, yeşilin yapı ile birlikte değerlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Planlamaya sebep teşkil edecek bu hususların imar hukuku çerçevesinde değerlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, aşağıda zikredeceğimiz Danıştay kararı ile planlamaya yol gösterici merkezi idare işlemi olarak 29.07.1980 tasdik tarihli(tt.)<sup>1</sup> 1/50.000 ölçekli Metropolitan Alan Nazım İmar Planı kabul edilmiştir<sup>2</sup>.

*İncelememizin bir bölümüne temel teşkil edecek Danıştay 6. Dairesinin 26.02.2003 tarih ve E. 2002/2197, K. 2003/1224 sayılı kararında, İstanbul Büyükşehir Belediyesince kabul edilen 1/50.000 Ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım İmar Planı "yok hükmünde" kabul edilmiş ve bu karara dayalı olarak üst ölçekli Plan olarak 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan kriter olarak alınmıştır. Bu kararın irdelenebilmesi için ihtilafa konu işlem dizini hakkında bilgi verilmesi gereklidir.*

### **İstanbul Büyükşehir Belediyesi(İBB) Tarafından Tesis Edilen 1/50.000 ölçekli Nazım Plan**

İBB, imar mevzuatının tanımladığı yetkiyi kullanarak "mücavir alan sınırları" dahilinde plan bütünlüğünün temini için tek bir parçadan oluşan planı tesis etmiştir. Üst ölçekli bir plan tanzim etmiştir. *İstanbul'un mücavir alan*

\* İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

<sup>1</sup> (t.t). metin içinde tasdik tarihi anlamına gelmekte olup, yazının diğer kısımlarında da bu şekilde kullanılacaktır.

<sup>2</sup> Bundan sonra, 1980 tt. 1/50000 Ölçekli Nazım Plan olarak anılacaktır.

*sınırları dikkate alındığında, söz konusu alanın tek bir plan ile tanzimi ancak 1/50.000 ölçekteki bir plan ile gerçekleşeceği anlaşılmıştır. İBB, açıkladığımız neden ile hareket ederek 15.11.1995 tarihinde İBB Meclisince onaylanarak yürürlüğe giren 1/50.000 ölçekli bir imar planı tesis etmiştir.*

İBB, kabul edilen 1995 tt. 1/50.000 Ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım İmar Planına karşı usulü dairesince menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılmıştır. İstanbul 3. İdare Mahkemesinin 21.01.1998 tarih ve E. 1996/1455, K. 1998/20 sayılı kararı Danıştay tarafından 13.05.1999 günlü, E. 1998/1793, K. 1999/2611 sayılı kararı ile onanmıştır. Bu kararda, imar planı “yetki unsuru” bakımından hukuka aykırı kabul edilmiş ve iptal edilmiştir.

Bunun dışında, iptal edilen 1995 tt. 1/50.000 Ölçekli Nazım Planına dayalı olarak tesis edilen alt ölçekli planlara karşı da dava açılmıştır. Bu uyuşmazlıklardan birinde de, Bakırköy Belediyesi tarafından ve İstanbul Büyükşehir Belediyesince tesis edilen ve Dünya Ticaret Merkezini kapsayan planların hukuka uygunluğu denetlenmiştir.

Danıştay, İstanbul 1. İdare Mahkemesince 23.11.2000 günlü ve 2000/20, K. 2001/1133 sayılı ilam ile Bakırköy ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerince tesis edilen planları iptal etmiştir. Danıştay, planların iptalinde alt derece mahkemesinin kararının gerekçesini değiştirmiş ve dava konusu planların (=1/5000, 1/1000) var olduğu kabul edilen üst ölçekli bir başka plana dayandırmıştır.

Sonuç itibariyle, Danıştay 6. Dairesi önüne karar düzeltme aşamasına kadar giden uyuşmazlıkta, “25.09.1998 onanlı 1/1000 ölçekli uygulama imar planında Dünya Ticaret Merkezi kullanımına ayrıldığı, 29.07.1980 onaylı 1/50.000 ölçekli Metropolitan Alan Nazım İmar Planında ise şehir ve çevre parkları kullanımına ayrılmış olduğunun anlaşıldığı, her ne kadar anılan nazım imar planı 15.11.1995’te İstanbul Büyükşehir Belediye başkanlığınca onanan 1/50.000 ölçekli İstanbul Metropolitan Alan Alt Bölge nazım Planı ile değiştirilmiş ise de, söz konusu değişikliğin yargı kararı ile **iptal edilmiş olması karşısında** 29.07.1980 onaylı 1/50.000 ölçekli Metropolitan Alan Nazım İmar Planının yürürlükte olduğu **tartışmasız** bulunduğundan dava konusu imar planı ile üst ölçekli plan hükümlerine aykırı olarak kullanım kararı getirilmesinde şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uyarlık görülmediğinden diğer taraftan anılan plan hükümlerine dayanılarak uyuşmazlık konusu parseller üzerindeki yapılar için tesis edilen ruhsat temdidi ve ruhsat tadilatına ilişkin işlemlerde de hukuka uyarlık görülmediğinden işlemlerin iptali yolundaki mahkeme kararında sonuç itibariyle **isabetsizlik**” görülmediğine karar verilmiştir.

Anılan Karardan çıkan sonuca göre İBB tarafından tesis edilen 1995 tt.

1/50.000 ölçekli Nazım Plan "yok hükmündedir". Çünkü, herhangi bir ölçekte bulunan imar planının iptali halinde kural olarak yürürlükten kaldırılan imar planı(önceki) yeniden yürürlük kazanmamaktadır. Şayet, mahkeme, yürürlükten kaldırılan planın yeniden yürürlük kazandığını tespit etmekte ise bu ancak hakkında iptal kararı verilenin yok hükmünde olmasına dayanmaktadır. Varılan bu sonuçtan bir başka veri elde edilmekte; 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan "halen yürürlüktedir". Böylelikle, İstanbul İlinde tesis edilecek olan alt ölçekli planlarda yerel yönetimler veya özel planlama yapan idare makamları 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan hükümlerine uymak zorunda olduğu anlaşılmaktadır.

Bu arada, yok hükmünde olduğu ileri sürülen 1/50.000 ölçekli Nazım Plana dayalı olarak neredeyse tüm İstanbul'un alt ölçekli planları tesis edilmiş, bu planlara dayalı olarak uygulamalar yapılarak inşaat ruhsatları verilmiştir. Bu noktada belirtilmesi gereken diğer bir husus İBB ve alt kademe beledi-yeleri 1/50.000 ölçekli Nazım Plana dayalı olarak 1/5000 ölçekli Nazım ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları tesis etme konusunda "yetkililer". Diğer bir deyişle, 1/50.000 ölçekli Nazım Plana dayalı olarak en azından yetki bakımından tartışılması yapılmayacak "uygulama işlemleri" hukuk alemine girmiştir. Bu durumda, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Planın hukuksal sonuçlar doğurduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar bir adım daha ileriye taşınır ise, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan altlık kabul edilerek tesis edilmiş uygulama planları, bu planların yürürlüğe girdiği tarihten en az 15 yıl önce tesis edilmiş üst ölçekli planlara göre hukuka uygun olup olmadığına karar verilecektir<sup>3</sup>. Bu sonucun ortaya çıkabilmesi için birden çok hukuki gerekçenin birlikte olması zorunludur. Bunlardan ilki, "işlemin yok hükmünde olmasının" ne anlam ifade ettiği.

### **İdari İşlemlerin Yok Hükmünde Olması**

Kamu Hukukunda yetki kamu düzeni ile ilişkili olduğundan ve üstün iradenin karşısındaki ilgililerin haklarının ve yükümlülüklerinin ne olduğunun belirlenmesi amacıyla yetki istisnadır. Başka bir deyimle, idare ancak yasal

<sup>3</sup> İmar planlarının bir diğer özelliği güncel olmalarıdır. Güncelliğini yitirerek günün ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak planların yönlendirici olması da mümkün değildir. Nitekim, İstanbul 5. İdare Mahkemesi önünde 2004/678 E. Numarası ile görülmekte olan bir uyuşmazlıkta "Levent İlçesinde işyeri açmak üzere başvuran bir işletmenin talebinin reddi üzerine, alanı konut olarak düzenleyen nazım ve uygulama imar planları dava konusu edilmiş; bilirkişinin yerinde yaptığı tespit ile taşınmazın etrafının tamamıyla işyeri olduğunun belirlendiği ve sonuçta planların güncelliği yitirdiği" kanaatine varılmıştır.

mevzuatta belirlendiği kadar yetkilidir. Yetki konusunda, zaman, yer, konu, kişi bakımından yetki olarak bir ayrıma gidilmiş ve yetkisizliğe ilişkin değişik sonuçlar ortaya çıkmıştır. İdari işlemin yetki bakımından sakat olması kural olarak "**iptal edilebilirlik**" sonucunu doğurmaktadır. Yani, yetki unsuruna aykırılık nedeniyle iptal edilebilirlik müeyyidesi ile karşı olan idari işlem için dava açma süresinden, işlemin değiştirilmesine ve idari yargılama usulüne ilişkin tüm ilkeler uygulanabilmektedir.

Bunun karşısında, kimi yetkisiz idare beyanları işlemin "yok hükmünde" olması sonucunu doğurmaktadır. "Yetki unsurundaki yokluk, ancak fonksiyon (görev) gaspı ya da yetki gaspı hallerinde söz konusu olabilir. Çünkü her iki halde de, idarenin beyanı "**işlem**" vasfını kazanamamaktadır. Nitekim, gerek yetki gaspı gerekse fonksiyon gaspı içtihatlarında yokluk nedeni olarak öngörülmüştür"<sup>4</sup>.

Görülebileceği üzere, işlem sonuç itibarıyla her iki halde (iptal – yokluk) yetki bakımından hukuka aykırılık taşımakta fakat, açık belirlenebilir olanlar dışında subjektif değerlendirme yapılması sonucunda "yetki unsurundaki" sakatlık tanımına farklı hukuksal sonuçlar bağlanmaktadır. Bu bağlamda, idari işlemin yokluk ile hukuka aykırı hale gelmesi için "**açık ve ağır**" bir yetki tecavüzünün bulunması, zorunludur<sup>5</sup>. Bu hukuka aykırılığın sağlanmasının yapılabilmesi için de herhalde orta halli bir kişinin hukuka aykırılığı ilk bakışta görebilecek<sup>6</sup> olması gerekmektedir.

Fonksiyon gaspının tespiti daha kolay olmaktadır. Fakat, idare cihazı içinde ağır yetki tecavüzlerinin belirlenmesi subjektif değerlendirmeyi ön plana çıkarmaktadır. Yargı yerleri, "Türkiye Elektrik Kurumunun Bakanlar Kurulu tarafından %10'dan %0'a indirilen Toplu Konut Fonunu tahsil etme istemini içeren"<sup>7</sup>, "Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazın Üniversite tarafından kamulaştırılması ilişkin"<sup>8</sup>, "Orman olan yerlerin kamulaştırılmasına ilişkin"<sup>9</sup>, "belediye başkanının İmar Kanununun 42. maddesine dayalı olarak tesis ettiği para cezası"<sup>10</sup>, "İmar Yönetmeliğinin yürürlük tarihinden önce alınmış bulunan imar durumlarının 6 ay süre ile geçerli olmasının düzenlenmesine karşın Yönetmeliğin yürürlük tarihinden sonra alınan imar durumuna geçerlilik tanıyan"<sup>11</sup>, "ölü kişi adına yapılan başvuru üzerine tesis edi-

4 Celal Erkut, **İdare Hukukunda Yokluk Teorisi**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sayı 1-3, Yıl 9, 1988, s. 74.

5 Metin Günday, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 9. Bası, s. 131.

6 Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Ekin Kitapevi, Bursa, 2003, C. I, s. 709.

7 D.10.D., 20.05.1997, E. 1995/397, K. 1997/1911, DD. S. 94, s. 664.

8 D.6.D., 23.12.2002, E. 2001/6417, K. 2002/6314, DKD. S. 1, s. 243.

9 D.6.D., 18.11.1982, E. 1981/2224, K. 1982/3806(DBB).

10 D.6.D., 09.03.1988, E. 1988/215, K. 1988/334(DBB).

11 D.8.D., 24.09.1989, E. 1988/1339, K. 1989/118.

len"<sup>12</sup>, "muhtarlık seçiminden sonra seçilme yeterliliği seçimden önce olmadığı anlaşılan muhtarın görevine seçim kurulu yerine İlçe İdare kurulunca son veren"<sup>13</sup>, "usulüne uygun toplanmayan Üniversite Yönetim Kurulunca öğretim üyeliğine seçilme"<sup>14</sup>, "temel hak ve hürriyetleri kanuni dayanak olmadan yönetmelik ile sınırlandırılan"<sup>15</sup> işlemleri yok hükmünde değerlendirmiştir.

Görüleceği üzere, idari işlemin yok hükmünde olup olmağını tespit konusunda kesin bir kriter bulunmamaktadır. Bunun yanında, karar alma mekanizmasının gereği gibi oluşmaması, kesinlikle hukuki sonuç doğurmayacak irade beyanları ve fonksiyon gaspı yok hükmünde işlemin tespitine yönelik kriter olarak kabul edilmiştir.

Somut uyuşmazlıkta ise, davanın çözüme kavuşturulduğu tarihte İBB'nin 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre 1/50.000 ölçekli Nazım Plan tesis etme yetkisi bulunmamakta idi<sup>16</sup>. İmar Kanununun 5. maddesinde "**Nazım imar planının; varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak**" hazırlanacağı belirtilmiştir. Aynı Kanunun 8. maddesinde imar planları bölge ve nazım plan olarak ikiye ayrılarak tanımlanmış ve imar planında da nazım ve uygulama planından oluştuğu belirtilmiştir. İmar planlarının varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak belediye sınırları içinde belediye tarafından tesis edileceği ifade edilmiştir. Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte<sup>17</sup> çevre düzeni imar planı, "konut, sanayi, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel- kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma kullanma dengesini sağlayan arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetsel, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen 1/25.000, 1/50.000, 1/100.000 veya 1/200.000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporları ile bir bütün olan

<sup>12</sup> D.8.D., 03.05.1993, E. 1992/2732, K. 1993/1744.

<sup>13</sup> D.8.D., 06.06.1985, E. 1985/157, K. 1985/575.

<sup>14</sup> D.8.D., 14.11.2001, E. 2001/2054, K. 2001/5012.

<sup>15</sup> D.10.D., 21.01.1986, E. 1985/169, K. 1986/31, DD. S. 64-65, s. 410.

<sup>16</sup> Makalenin kaleme alındığı tarih(Kasım, 2006) itibariyle ilgili yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişiklikler ile il ve Büyükşehir belediyelerine çevre düzeni planı yapma yetkisi tanınmıştır. Bu hükümlere dayalı olarak da 14.07.2006 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesince 1/100.000 Ölçekli Metropolitan Plan kabul edilmiş, Başkan tarafından onaylanarak askıya çıkarılmıştır. Yapılan açıklamalar dikkate alındığında, Kanun Koyucunun önemli bir eksikliği giderdiği anlaşılmaktadır.

<sup>17</sup> Davanın devamı esnasında düzenleyici işlemin ismi "**İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik**" idi.

plan" olarak tanımlanmıştır. İller Bankası teknik şartnamesinde de "çevre düzeni planının" "genellikle" 1/25.000 veya 1/50.000 ölçekte olabileceği ifade edilmiştir<sup>18</sup>.

Sonuç itibariyle, İBB'nin 1995 tarihinde çevre düzeni planı tesis etme yetkisi bulunmamaktadır. 1995 yılında geçerli olan mevzuata göre, nazım planının tanımını ayrıntısı ile yapılmadığından 1/50.000 ölçekteki bir planın da nazım plan olarak adlandırıldığı görülmüştür. İlgili yasal düzenleme gereği Büyükşehir belediyelerine 1/5000 ölçekli nazım imar planı yapmak ve ilçe belediyelerince yapılan 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarını onaylama dışında herhangi bir planı yapmak ya da onaylamak yetkisi verilmemiştir<sup>19</sup>. Bu bağlamda, hukuksal sorun aynı konuda (planlama) yetkili idarenin mevzuattaki belirsizlik nedeniyle tesis ettikleri işlemler ile diğerinin iradesini hukuk aleminden kaldırıp kaldıramayacağıdır.

İBB'si de daha önce belirttiğimiz üzere 3194 sayılı Kanunda belirtildiği şekliyle "belediye sınırları içinde kalan" alanların "nazım" planını yapmak için hazırlıklara başlamış ve İstanbul bütünüünün ancak 1/50000 ölçekte bir plan ile düzenlenebileceği ortaya çıkmıştır. Mevzuatta, derinlemesine olmasa dahi nazım planının tanıma ilişkin çelişkili ifadeler de dikkate alındığında "İBB'nin" ağır ve açık bir yetki tecavüzünde bulunmadan işlem tesis ettiği görülebilmektedir. Mahkemenin tespiti ile İBB "**konu bakımından**" yetkisi olmayan bir işlem tesis etmiştir. Bu durumda, mevzuatta dahi tam olarak izah edilmeyen ve ancak ilerleyen zaman içinde tanımlanan plan kademelerinin göz önüne alınması sonucunda 1995 tt. 1/50.000 Ölçekli Planın iptal edilebilir nitelikte hukuka aykırı olduğu sonucuna varılması gerekmektedir.

Nitekim, Danıştay 6. Dairesi de 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Planın "**yetki**" bakımından hukuka aykırı bularak "iptal edilmesini" kararlaştırmıştır. İhtilaf konusu planın, iptal edilmiş olması veya yargı tarafından bu ifade ile davanın sonlandırılması az önce yaptığımız tespiti doğrulamaktadır. Bu durumda, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Plan genel düzenleyici işlem olarak hukuksal sonuçlar doğurmuş ve "tesis edildiği andan" itibaren hukuk aleminden kaldırılmıştır. Yukarıda bahsedildiği gibi, işlemin yok hükmünde olduğu sonucuna varılması halinde "**düzenleyici işlemin**" hiç doğmadığı sonucuna ulaşılması gerekmektedir.

<sup>18</sup> Cafer Ergen, **İmar Planları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s. 23. Şartnamenin ifadesinden çevre düzeni planlarının daha büyük ölçekte olmasına bir engel olmadığı anlaşılmaktadır.

<sup>19</sup> D.6.D., 10.02.2000, E. 1999/3541, K. 2000/749, DD. S. 104, s. 310.

## Yok Hükümünde Olan İşlemlerin Yargılanması

İdari Yargıda iptal davasının konusu hukuksal etkiler doğuran irade beyanları oluşturmakta ve sonuç itibariyle yargı yerince iptal kararı verilmesi üzerine işlem tesis edildiği tarihten itibaren kaldırılmış sayılmaktadır. Yok hükmünde olan işlemler kural olarak hiçbir hukuksal etki yaratmamakta ve bu nedenle iptal davasının konusunu oluşturmamalıdır. Bu tip işlemlere karşı "yokluğun tespitine" yönelik bir dava tipi, yani Hukuk Usulünde olan "tespit davasının" açılması gereklidir. Fakat, İdari Yargılama Usulü Kanununda sayılan dava tipleri içinde "**tespit davası**" bulunmadığından yok hükmünde olan işlemlere karşı açılan davaların "iptal davası" formatında görülmesi gereklidir<sup>20</sup>. Zorunluluktan kaynaklanan bu sonuca varılmasının gerekçesi, ağır ve açık yetki tecavüzünde bulunan idarenin kendisini yetkili görmesi ve aslında hiçbir hukuksal sonuç doğurma gücüne sahip olmayan işleme geçerlilik tanıyarak hukuka aykırı işlemler dizini yapabilmesidir. Bu durumda, ilgililerin haklarını korumak amacıyla yok hükmünde olan işlemlere karşı da "iptal davası" açılması ve sonuç itibariyle mahkemenin de dava konusu işlemin "**yok hükmünde olduğunu**" belirleyerek tespit yapması, buna ek olarak da "dava formatından kaynaklanan" zorunluluk ile işlemi "iptal" etmesi gereklidir.

Bunun yanında, yok hükmünde olan işleme karşı idari işlemlerin dava edilmesine ilişkin kural olan "60 günlük"<sup>21</sup> süre içinde dava açılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Yok hükmünde olan işlemlere karşı tesis edildikleri, başka bir ifadeyle "**ölü doğdukları**" tarihten itibaren her zaman dava açılması mümkündür. Bu nedenle, işlemin yok hükmünde olduğunun başkaca bir belirtisi "her zaman dava açılabilmesi"dir<sup>22</sup>.

Danıştay 6. Dairesi'nin 1/50.000 ölçekli Nazım Planı yargılar iken "yetki" bakımından hukuka aykırılığı dile getirdiği ve bunun dışında işlemin yok hükmünde olduğuna dair bir ifade kullanmadığı görülmektedir. Şu halde, yargı yeri dava konusu imar planının yokluğuna ilişkin bir tespitte bulunmamıştır.

## Genel Düzenleyici İşlemlerin İptaline Bağlanan Sonuçlar ve İmar Planlarındaki Durum

İptal davasının sonuçlanması ile idari işlem tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırılır, hiç yapılmamış var sayılır. Bu bağlamda, iptal kararının

<sup>20</sup> D.10.D., 20.05.1997, E. 1995/397, K. 1997/1911, DD. S. 94, s. 664.

<sup>21</sup> Veya kanunla düzenlenerek farklı bir dava açma süresi de kastedilmektedir.

<sup>22</sup> Yok hükmünde olan işlemlerin her zaman dava edilebilmelerinin gerekçesi, "idari istikrar" nedeniyle korunmayı veya "ilgilisinin katlanması" gerektirecek bir nitelikte olmamasıdır.

kapsamına bakılması gerekmektedir. Nitekim, kimi ihtilaflarda düzenleyici işlemin bir veya birkaç maddesi iptal edilmekte, bu durumda eski düzenlemenin yürürlüğe girmesi mümkün olmamakta, idarenin iptal gerekçesini gözeterek yeni bir işlem tesisi zorunlu olmaktadır. Kimi durumlarda düzenleyici işlemin tamamı iptal edilmekte, bu halde de yürürlükten kaldırılan düzenleme tekrar uygulanabilme niteliğine kavuşmaktadır<sup>23</sup>. İmar planları da genel düzenleyici işlem niteliğindedir. Bu açıdan bakıldığında imar planlarının yargı yerlerince iptali halinde önceki planın herhangi bir işleme gerek olmaksızın yürürlük kazanması gerekmektedir. Buna karşın yargı yerleri “imar planı değişikliklerinin veya imar planlarının iptal edilmesi halinde eski plan kendiliğinden yürürlüğe girmeyeceğine” karar vermektedir<sup>24</sup>.

İmar planlarının yapılış usulü dikkate alındığında verilerin toplanması, arazi kullanım şeklinin belirlenmesi, yoğunluğun temini, şehircilik ilkeleri, nüfus ve ihtiyaç gibi veriler gözetilerek planlama gerçekleştirilmektedir. Sonraki tarihli imar planının tesisinde önceki tarihli olanı “**kaldırma**” ve “**yenisini**” tesis etme iradesi bulunmaktadır. Bu iradenin temini ile yeni tarihli imar planı ile taşınmaz hukuku uzun bir süreç için yapılmaktadır. Bu şartlar dahilinde, imar planlarının kaldırılması ve yenisinin tesisindeki irade, ihtiyaçlar ve imar planlarının örneğin değiştirilmez gibi ilkeleri gözetildiğinde iradenin ayrımı daha belirginleşmektedir.

Yasa Koyucunun iradesine benzer şekilde bir yorum yapılarak bu sonuca varılmaktadır. Nitekim, yasa koyucuda eski düzenlemeyi kaldırma, eskisinin

<sup>23</sup> “..İptal davası, dava konusu işlemi hiç tesis edilmemiş kılan ve önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayan kararlardır...düzenleyici bir işlem iptal edilmiş ise...iptal edilen düzenleyici işlemin uygulanabilirlik niteliği son bulur ve işlemin yapılmasından önceki hukuki durum yürürlük kazanır. Örneğin herhangi bir tüzük veya yönetmeliğin belli bir maddesini kaldıran veya değiştiren bir tüzük veya yönetmelik için iptal kararı verilmiş ise değişiklik yapan hüküm uygulanmaz ve değiştirilen hüküm yürürlükte kalır”. (D.5.D., 25.2.1998, E. 1998/13, K.1998/515, T. DD. S. 97, s.308). Anılan kararda, düzenleyici işlem olan bir yönetmelik, bir başka yönetmelik hükmü ile yürürlükten kaldırılmıştır. Başka bir ifadeyle, düzenleyici işlem, bir maddelik bir başka işlem ile yürürlüğünü yitirmiştir. Şu halde, sonraki yönetmeliğin iptali halinde eskisinin yürürlüğe gireceğini söylemek kolay olmaktadır. Çünkü, sonraki tarihli olan kaldırılan yerine bir düzenlemede bulunmamıştır. Bunun yanında, düzenleyici işlemleri değiştiren düzenlemelerde de aynı sonuca varılması mümkün görülmektedir. Fakat, bu noktada yargı yerinin belirlediği üzere değiştiren düzenleme ile değişenin niteliği, mahkeme kararının içeriği gözetilerek eskisinin yerine girmesi mümkün olmayabilir. Bu halde, idarenin hukuksal boşluk oluşmasına izin vermeden derhal işlem tesis etmesi gerekecektir. Aksi halde, anılan ilkenin istisnasız kabulü halinde bu kez Hukuk devletinin kabul edemeyeceği çelişkili hükümler içeren düzenlemelerin oluşmasına neden olunacaktır.

<sup>24</sup> D.6.D., 23.06.1994, E. 1993/2911, K. 1994/2704.



yerini yeniden düzenleme gibi iki ayrı iradeyi taşımaktadır<sup>25</sup> ve Anayasa Yargısınınca yeni düzenleme getiren kanun hükümlerinin iptali halinde kanun yapma makamlarına yeni bir düzenleme yapılması için süre tanınmakta, hukuka aykırılığı saptanan kanun metninin bireylerin hakkını korumak amacıyla belirli bir süre daha hukuki etki doğurması amaçlanmaktadır<sup>26</sup>.

Aslında, değiştiren veya yeniden düzenleyen genel düzenleyici işlemlerin her birinde bu irade bulunmaktadır. Fakat, yargı kararlarına yansıdığı üzere sonraki tarihlinin iptali halinde hukuk boşluğu doğmakta ve bireylerin haklarının korunmasını temine yönelik olarak eski tarihli olana yürürlük kazandırılmaktadır. Bunun karşısında, yetkili makamlar tarafından tesis edilmiş imar planları bulunmasa bölge "**plansız**" hale gelecek ve buna statüye ilişkin hükümler kendiliğinden yürürlük kazanacaktır. Şayet bir bölgenin herhangi bir ölçekte imar planı bulunmuyor ise bu takdirde devreye "**Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği**" girecek ve imar düzenlemelerinde bu Yönetmelik hükümleri imar planı yerine kaim olacaktır. Şu halde, 3194 sayılı Kanun ülkenin planlı veya plansız alanlarını tamamen denetim altına almıştır<sup>27</sup>. O halde, imar planlarının iptali halinde hukuksal boşluk doğmamaktadır. Yargı yerleri de, dava konusu edilmiş imar planları, yargı süreci içinde değiştirilir ise, bu takdirde mahkemeler davanın konusuz kaldığına ilişkin karar vermektedir<sup>28</sup>. Başka bir ifadeyle, iptal davasından beklenen işlemin iptali halinde kaldırılan veya değiştirilen hükmün(planın) yeniden yürürlüğe girmesi hukuken mümkün olmadığından davanın konusuz kaldığına karar verilmektedir.

Somut uyuşmazlıkta da, 1995 tt. 1/50000 ölçekli Nazım Plan, kendisinden önceki 1980 tt. Aynı ölçekteki Nazım Planı yürürlükten kaldırmıştır. Şu halde, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Planın "**iptali halinde**" artık 1980 tt.1/50.000 ölçekli Nazım Planın yeniden yürürlük kazanması mümkün değildir. 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Planın tekrar yürürlük kazanması ancak 1995 tt.

<sup>25</sup> Ramazan Çağlayan, **İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**, Seçkin Kitapevi, Ankara, 2000, s. 159.

<sup>26</sup> Anayasada açık bir şekilde tanımlanmış kuralın temel gerekçesinin bu olduğu kanaatini taşımaktayım.

<sup>27</sup> Yücel Ünal, **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Yetkin Kitapevi, Ankara, 2003, s. 52.

<sup>28</sup> Konunun dışında olmakla beraber, yetkili idarelerin plan değişikliği adı altında aynı esas getiren imar planlarını yürürlüğe koyduğu ve böylelikle yargının içtihadını davacı aleyhine kullandıkları görülmektedir. Esas olarak aynı hükümler getiren imar planlarında davacının iptal davasından elde etmek istediği sonuç gözetilerek davanın konusuz kalmaması ve yargılamaya bu açıklama ile devam edilerek değiştirilen imar planı hakkında iptal kararı verilerek iptal davasından beklendiği şekliyle "idarenin yönlendirilmesi"nin temini gerekmektedir.

1/50.000 Ölçekli nazım Planının “yok hükmünde” olduğuna karar verilmesi ile mümkündür. Nitekim, sonraki tarihli genel düzenleyici işlem yok hükmünde olduğunun tespiti ile önceki tarihli olan “kendiliğinden” yürürlük kazanmaktadır<sup>29</sup>. Yukarıda yapılan açıklamalar ışığı altında 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Planının iptal edilebilir nitelikte olduğu, planın yargılandığı davada “yokluğuna” ilişkin bir tespitin bulunmadığına göre, 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Planının yeniden yürürlük kazanması mümkün değildir<sup>30</sup>.

Kaldı ki, üst ölçekli planlar yaratılmasına da gerek bulunmamaktadır. Keza, 3194 sayılı Kanun uyarınca üst ölçekli planlar olmadan plan kademesine doğrudan 1/5000 ölçekli nazım plan ile başlamak mümkündür. Nitekim, anılan Kanununun 8. maddesinde “nazım planların **mevcut ise bölge ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak**” tesis edileceği belirtilmektedir.

Bu bağlamda, idarenin nazım planların 1/5000 ölçekli planlar dikkate alınarak hukuka uygunluğunun belirlenmesi yerinde olacaktır. Bunun yanı sıra, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan hükümleri dikkate alınarak tesis edilen alt ölçekli 1/5000 ve 1/1000 ölçekli planların sadece iptal edilen plana dayanması bunların başlı başına hukuka aykırılığı sonucunu doğurmaması gerekmektedir.

### Sonuç

İstanbul İli dahilinde imar planlarının hukuka uygunluğunun incelenmesi 1995 tt. 1/50000 ölçekli Nazım Planının yok hükmünde kabul edilmesi nedeniyle, 1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan hükümlerine göre yapılmaktadır. Halbuki yukarıda açıklandığı üzere, 1995 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Plan hukuksal sonuçlar doğurmuş, kendisine dayanılarak birçok uygulama işlemi tesis edilmiştir. Bunun yanında, anılan 1995 tt. Planın konu bakımından yetkisiz olmasının nedeni, İstanbul’un fiziki bütünlüğünden kaynaklanmakta ve ancak mücavir alan sınırlarının büyük ölçekte bir plan ile düzenlenmesi mümkün olmaktadır. “Ağır ve bariz salahiyet tecavüzü diye adlandırdığımız ve fonksiyon gasbı ile salahiyet gasbının her ikisine de benzer bir durum teşkil eden sakatlık ta ağır sayılır ve yokluk müeyyidesi doğurabilir”<sup>31</sup>. Somut uyuşmazlıkta ise, imar ile düzenlenen arazinin büyüklüğü ve mevzuat-

<sup>29</sup> Yıldırım Uluer, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 27.

<sup>30</sup> Bayındırlık ve İskan Bakanlığı dava dosyalarına gönderdiği yazıların bazılarında “1980 tt. 1/50.000 ölçekli Nazım Planın geçerli olduğunu bazılarında ise geçersiz olduğuna ilişkin çelişkili beyanlarda bulunmuş, sonuç itibarıyla ilerleyen tarihlerde Bakanlık Planın geçerli olduğuna ilişkin tutarlı beyanlarda bulunmuştur.

<sup>31</sup> Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, 1966, 3. bası, C. I., s. 332.

ta açık bir düzenleme olmaması nedeniyle "ağır ve bariz yetki" gasbının gerçekleşmediği kabul edilmelidir.

Bu durumda yeni tarihli planın (1995) eski tarihli olanı (1980) yürürlükten kaldırdığının kabul edilerek, 1995 tarihli planın yargı yerince iptali karşısında imar planlarının yürürlükten kaldırılanının tekrar meriyet kazanmayacağı ilkesi gereği "**geçerli bir 1/50.000 ölçekli Nazım Planının**" bulunmadığı sonucuna varılması gerekmektedir. Şu halde de, İstanbul İli mücavir alan sınırları içinde tesis edilen alt ölçekli planların "üst ölçekte plan" bulunmadığı gerçeği gözetilerek kendilerinin esas ve usul bakımından hukuka uygun olup olmadığına karar verilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.