

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ VE YARGI DENETİMİ

Melih Ersoy

Alındı : 5. 12. 1997
Anahtar Sözcükler: Planlama Hukuku,
İmar Planlaması, İmar Planı Değişikliği.

Planlama, hangi alanda, ya da hangi kapsamda olursa olsun, bir düzenleme/ düzeltme işlemidir. Diğer bir deyişle, varolan yapıya da ilişkilere belirli amaç(lar) doğrultusunda müdahale etmeyi ön koşar. Kent planlaması da bu genel çerçevede değerlendirilmelidir. Ancak, planlama ekibinin plan hazırlarken, tek disiplinli planlama (iktisadi planlama, sosyal planlama vb.) anlayışından farklı olarak, kapsamlı/ çok yönlü bir yaklaşımla, kentteki tüm ilişki ve yapıların benzeşimini içeren bir model oluşturduğu ve dahası bunların görünebilir gelecekte ne yönde evrileceğini, ya da (kentsel politik güçlerin ve karar çevrelerinin istemleri de gözönüne alınarak) evrilmesinin istenildiğine göre, kent mekanına müdahale edeceği varsayılmaktadır. İmar planlarının böylesi kapsamlı bir projenin somut ürünleri olduğu düşünülmektedir. Dolayısı ile, artık hemen tümüyle terkedilen dar pozitivist bir bakışla, böyle bir anlayışla hazırlanan planların onaylandıktan sonra, öngörülen (ya da önceden belirlenen) süre içinde hiç bir değişikliğe izin verilmeden aynen korunması önerenler, yukarıda özetlenen rasyonel/kapsamlı plan yapım sürecinin gerçekleştirilebilir bir model olduğu varsayımından yola çıkmaktadırlar.

Ancak, yukarıdaki modelin önünde çok ciddi engeller olduğu bilinmektedir. Öncelikle, kentler gibi açık sistemlerde, varolan yapının iç ilişkileri ile dış dinamiklerin bu ilişkiler üzerinde yapacağı karşılıklı etkileşimin niteliği ve boyutlarını, hazırlanacak planlara temel olacak biçimde, gerekirci (*determinist*) ilişkiler biçimde benzeştirerek model kurmanın hiç de kolay olmadığı açıktır.

Plancılardan bunun da ötesine geçerek, kurduklar modeldeki yapı ve ilişkilerin gelecek 10-15 yılda nasıl evrileceğine ilişkin öngörülerde bulunmalarını beklemek, olanaksızın daha da zorlanması demek olacaktır. Bütün bunlara ek olarak, sosyo-ekonomik ve sosyo-politik veriler ve çözümler sonucunda önerilen yeni mekansal yapıların bu değişkenleri ne yönde ve nasıl karşı etkilediğinin de planlama süreci içinde düşünülmesi gerekmektedir. Akçura'nın sözleriyle özetlersek:

İmar planları 15-20 yıllık bir devre için hazırlanmaktadır. Bu süre boyunca, planla uygulama arasındaki çatışma doğal olarak artmakta, güçlenmektedir. Planın hazırlanmasında öngörülen bir çok gelişme gerçekleşmemekte veya beklenenin dışında bir biçimde gerçekleşmekte, buna karşılık öngörülmemiş bazı etmenler etkili olmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişme süreci hem ekonomik, hem sosyo-kültürel dalgalanmalar gösteren bir ülkede, belirli bir kentin bir iki on yıl sonraki nüfusu ve ekonomik yapısı ne olacaktır, sosyal ve kültürel yeğlemeleri nasıl gelişecektir türü sorulara geçerli yanıtlar vermenin güçlüğü açıktır (Akçura, 1981, 128-129).

Diğer bir deyişle, zaman, imar planıyla uygulama arasındaki çatışkı'yı artırmaktadır. Ancak, sorun bununla da kalmamakta yazılı hukuk normları da benzer bir çatışkı unsuru olarak sahneye çıkmaktadır. Hukuk normlarının yoruma açık, esnek bir anlayışla hazırlanması, uygulayan yargıca göre farklı kararlar üretilmesine neden olacağı ve hukuksal birliği zedeleyeceği için savunulmazken, planların hazırlanması ve uygulanmasına yönelik varolan kodifikasyonun günün koşulları ve anlayışlardaki değişikliklere göre aynı hızda değişmesi de sağlanamadığından, sorun daha da büyüebilmektedir.

1. Nitekim, hemen tüm ülkelerde, planlamayı tek aşamalı, kademesiz bir süreç olarak gören yaklaşımın etkinlik ve yaygınlık kazanmadığı belirtilmelidir (International Society of City and Regional Planners). Farklı kademelerde yapılan planların kapsam, içerik ve ölçüklerinin farklılığı, herbir kademe planının esneklik düzeyini ve katılım modellerini etkilemekte ve plan ile uygulama arasındaki çatışma en aza indirilmeye çalışılmaktadır.

Ancak, bütün bu anlatılanlardan plan yapmanın olanaksız ya da anlamsız olduğu sonucuna da varılmamalıdır. Bu uyarılar, rasyonel/kapsamlı plan anlayışının sınırlarının kavranması ve statik, donuk, durağan, plan anlayışının neden olabileceği çatışkılarının boyutlarının anlaşılması için yapılmıştır (1). Bu türden 'bükülmez plan anlayışı, esnek ve devingen bir planlamayı güçleştirmektedir' (Geray, 1972, 586). Rasyonel/kapsamlı planlama anlayışının bir başka katı yorumu da bu süreç içinde plancının konumu ile ilgilidir. Buna göre plancılar, 'kamu yararı'nı temel alarak, toplumun tüm sınıf, kesim ve katmanlarının çıkarlarını bu ilke etrafında uzlaştıran, arazi-kullanım kararlarını bu çerçevede en optimal biçimde belirlemek için gerekli teknik bilgi ile donatılmış teknik elemanlar olarak tanımlanmaktadır. İmar planları da, bu teknik bilgi ile hazırlanmış teknik belgeler olarak görülmekte, uygulamanın beraberinde getireceği politik ve toplumsal etkileşimler değerlendirmelerde fazla da göz önüne alınmamaktadır.

Bu anlayışın karşısında rasyonel, kapsamlı plan anlayışının geçerliliğini tümüyle yitirdiğini ileri süren görüşler yer almaktadır (Friedman, 1987). Post-modern bakış açısı, rasyonel/kapsamlı kent planlama yaklaşımının modernist politikanın etkili araçlarından birisi olarak tanımlanmaktadır. Bu yazarlar kent planlamann, farklı toplumsal bağlamlarda, farklı sınıf, kesim ve grupların elinde toplumun diğer kesim ve gruplarını denetleme ve baskı altında tutmanın bir aracı olarak kullanıldığını ileri sürmektedirler. Baskı altına alınan toplum kesimleri kimi yazarlara göre, kadınlar, kimine göre, kent yoksulları, kimine göre azınlıklar v.b. olmaktadır (Hooper, 1992; Hillier, 1993; Watson ve Gibson, 1995). Burada önemli olan, modern planlama anlayışının, planlama ile kentlerin daha düzenli hale getirileceği, daha işlevsel olacağı, daha yaşanabilir ve sağlıklı çevreler yaratılacağı yönündeki temel hedeflerinin sorgulanmaya başlanmasıdır. Bu çerçevede, planlamanın salt teknik bir meslek olmaktan çok politik bir işlev yüklendiği vurgulanarak, plancılar, toplumun belirli sınıf, kesim ve katmanlarının çıkarlarını, tanımı ve içeriği belirsiz bir kavram olan 'kamu yararı'

adına kollamakla suçlanmaktadırlar. Post-modern öneriler, planlamanın etkinliğini tümüyle en alt düzeye indirmek ile plandan etkilenecek tüm kesimlerin hiç bir hiyerarşik ilişkiye bağlı olmaksızın planlama sürecine etkin bireyler olarak katılmasını öneren ve planın tüm kesimlerin çıkarlarını uzlaştıracak belgeler olması gerektiği görüşleri arasında değişik sapmalar sergilemektedir.

Ülkemizdeki uygulama, yukarıda açıklanan iki uç tutum arasındadır. Diğer bir deyişle, imar planları statik, durağan ve tartışılmaz, değiştirilmez bir teknik belge olarak görülmediği gibi, planlamayı tümüyle işlevsiz kılacak ölçüde esnek, farklı toplum kesimlerinin ya da bireylerin istemleri doğrultusunda kolaylıkla değiştirilebilecek politik belgeler olarak da değerlendirilmemektedir.

Bu çalışmanın amacı, yukarıda genel çerçevesi verilen kuramsal tartışmaya katkı yapmaktan çok, yürürlükteki mevzuat kapsamında, plan değişikliklerinde uyulması zorunlu çerçevenin yargı kararları örnekleriyle daha açık ve belirgin bir biçimde sunulmasıdır. Bu çerçevenin sınırlarının bilinmesi, kanımca, Türkiye'de plan uygulamalarında karşılaşılan sorunların tanınması ve giderek bu bağlamda önerilecek yeni düzenlemelerin tasarlanması için de bir başlangıç olacaktır.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ

İmar planı değişikliklerinin hukuksal yönüne değinmeden önce, kısa da olsa, tartışılan olgunun ülkemizdeki boyutlarına değinmek istiyoruz. Bilindiği gibi, ülkemizde yürürlükteki 3194 sayılı İmar Yasa'sı (Md. 8), bir düzenleyici/genel işlem olan nazım ve uygulama imar planlarının, ilgili belediyelerce yapılacağı ya da yaptırılacağı ve ilgili Belediye Meclislerince onaylanarak yürürlüğe gireceğini hükme bağlamaktadır. İmar planları kesinlik kazandıktan sonra ise, hukuken herkesi bağlayıcı, herkes tarafından uyulması zorunlu belgeler haline gelmektedir. Bu durumda, yukarıda sözü edilen türde bir statik, durağan plan anlayışının öne çıktığı ileri sürülebilir. Özellikle, plan hazırlama evresinde teknokratların ağırlığı, belediyelerin kararlar üzerindeki etkisinin sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Teknokratlar ise planladıkları kenti genellikle yeterince tanıyamamakta bu nedenle de 'kentteki olanak ve sınırlamalar ve özellikle de sosyal yapıdaki güç dengesi plana yeterince yansımak olanağı bulamamaktadır. Plan onandıktan, uygulamaya geçildikten sonra durum değişmektedir. Plan hazırlayan şehirci ve İler Bankası genellikle süreç dışına itilmektedir. Bu defa yerel güçler etkinlik kazanmakta'dır (Akçura, 1981, 128). Yerel güçlerin etkinlik kazanması planın yerel çıkarlar doğrultusunda değiştirilmesi istemi olarak uygulamayı etkilemektedir. İdareler, bu aşamada plan değişiklikleri istemleriyle yoğun biçimde karşılaşmaktadırlar.

Plan değişiklikleri ilgili belediyelerce yapıp onaylandığı için, elimizde 1985 yılından bu yana, Türkiye ölçeğinde, yıllar itibariyle yerleşmelere göre kaç adet plan değişikliği yapıldığına ilişkin istatistiksel veriler bulunmamaktadır. Bu konuda yapılmış kapsamlı bir araştırmanın da olmaması sorunun boyutunu açık olarak kavramamızı zorlaştırmaktadır. Ancak, mülga 6785 sayılı yasaya göre, imar planı değişiklikleri merkezi yönetimce onaylandığı için, bu döneme ilişkin olarak elimizde oldukça doyurucu bir veri tabanı var. Bu verileri kullanarak yapılan bir çalışmada 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplam 20787 adet plan değişikliği yapıldığını belirtmektedir (Günay, 1979, 34). Buna göre, incelenen dönemde, yerleşme bana yılda ortalama 1.20 adet plan değişikliği yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, aynı veri tabanı yerleşme büyüklüklerine göre incelendiğinde ise daha farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır; nüfusu 500.000 in üzerindeki üç kentte yılda yapılan ortalama plan değişikliği sayısı 162' ye kadar çıkmaktadır. Atahan benzer araştırmayı 1970-71 yl için yapmıştır. Anılan yılda,

tüm ülkede yerleşme başına düşen ortalama plan değişikliği sayısı 2.22, üç büyük kent için ise bu sayı 141 olarak bulunmuştur (aktaran, Geray, 1972, 599). Gök, (1983, 63) 1981 yılında Danıştay 6. Dairesi'nin imarla ilgili olarak karara bağladığı 797 davanın en büyük bölümünü % 42 lik pay ile 'plan değişikliğine itirazlar'ın oluşturduğunu belirtmektedir.

Ancak, bu verilerin plan değişikliklerinin günümüzde ulaştığı boyutları açıklamaktan çok uzak olduğu kanısındayz. Çünkü, plan ve plan değişikliklerini onaylama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ve merkezi yönetimin süreç dışında bırakılmasıyla bürokratik işlemler büyük ölçüde azalarak kolaylaştırılmış ve yeni düzenleme ile plan değişiklikleri sayısında ciddi ölçülerde artış olmuştur. Örneğin, Yalova Belediyesi tarafından 1988 yılında yapılan imar planına, yaklaşık 140 adet değişiklik talebi yapılmıştır (Akyol, 1992; aktaran Akyol, 1955, 4). Benzer biçimde Bakırköy Belediyesine bir meclis döneminde 230 adet plan değişikliği önerisi yapılmıştır (Demircan, 1989; aktaran Akyol, 1955, 4).

Trabzon Belediye Meclisine, Haziran 1989'dan Ekim 1993'e kadar 2722 tadilat teklifi yapılmış, bunlardan 780 (%29) i uygun görülerek kabul edilmiş ve kabul edilen tadilat teklifleriyle yapılaşma yoğunluğu %40 civarında artırılmıştır (Akyol, 1995, 5).

2. Benzer idari yargı sistemine sahip olduğumuz Fransa'da, 1983 yılında, tüm ülkede idari yargının imarla ilgili olarak karara bağladığı dosya sayısının 2836, bunlar içinde doğrudan planla ilgili dosya sayısının 300 olduğu, Hollanda için 1985 yılı verilerine göre bu sayıların sırasıyla, 1289 ve 400 olarak gerçekleştiği (Davies, 1989, 227, 382, 386) gözönüne alındığında, sorunun ülkemizdeki boyutu daha kolay anlaşılacaktır.

3. Bakınız: Danıştay 6. Dairesi, E: 1993/2911; K: 1994/2704 ve E: 1996/4797; K: 1997/767.

Bu örnekler, 3194 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra, plan değişikliklerinde, geçmiş dönemle karşılaştırılamayacak ölçülerde artış olduğunu göstermektedir (2).

Yapılan araştırmalar plan değişikliklerinin nedenleri konusunda da oldukça benzer sonuçlara ulaşmışlardır. Günay (1971) yüksek lisans tezinde, plan değişikliklerinin %40.2 sinin yeşil alanın konuta dönüşmesi istemi ile yapıldığını belirtmektedir. Atahan'ın ulaştığı sonuç da benzer doğrultudadır (Aktaran, Geray, 1972, 600-601). Bir başka çalışmanın bulgularına göre, kamu kullanışlarında yapılan değişiklikler tüm kentler için %27.4 olarak belirlenirken bunu %16.9 ile başka amaçlara ayrılan yerlerin konut alanına çevrilmesi ve yeni konut alanı açma değişiklikleri izlemektedir (Günay, 1979, 57-58). Yukarıda anılan Yalova ve Bakırköy örneklerinde değişiklik önerilerinin 'tamamına yakını ya kamu alanlarından çıkarma veya yol güzergahlarının değiştirilmesi yönündeki isteklerdir' (Akyol, 1995, 4). Diğer bir deyişle, kamu alanından çıkartma, yükseklik artışı, yapı düzeninde değişme ve dolaylı olarak kat artışlarına neden olan yol genişlemelerine ilişkin istemlerde eklendiğinde, değişiklik istemlerinin çok büyük bölümünün kentte yoğunluk artışına yol açtığı, kentsel rant dağılımını önemli ölçüde değiştirdiği ileri sürülebilir.

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİNDE UYULMASI ZORUNLU KURALLAR

Yürürlükteki İmar Yasa'sı, kesinlik kazanarak yürürlüğe girmiş planlar üzerinde gerektiğinde (belirli koşullar oluştuğunda) değişiklik yapılabileceği görüşünü benimsemektedir. İmar planı değişikliğine ilişkin meclis kararının idari yargı yerleri tarafından iptal edilmesi önceki imar planının kendiliğinden yürürlük kazanacağı anlamına gelmemektedir; bu konuda idare tarafından yeni bir işlem tesis edilmesi gerekmektedir (3). Aynı konuda Danıştay 1. Dairesi kararında (E: 1995/203; K: 1995/204) şu açıklamaya yer verilmektedir:

Hukukumuzda, imar planları düzenleyici işlemler arasında yer almakta ve yürürlüğe girmeleri üzerine gerçek ve tüzel kişilere yönelik hak ve yükümlülükler getirmektedirler. Bu işlemlerin belirtilen nitelikleri nedeniyle, açılan bir davada kanunlara aykırılıklarından dolayı yargı yerlerince iptal edilmeleri üzerine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde yer alan Danıştay, bölge idare, idare ve vergi

mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur hükmü ve önceden doğmuş bulunan hukuksal durumların da ışığında, idarece iptal kararlarının direktifleri doğrultusunda yeni bir işlem tesisi zorunlu bulunmaktadır.

Değişikliklerin kapsamı yapılacak işlemin niteliğine göre değişmektedir. Bu çerçevede yasa ve yönetmelikte tanımlanan yasal imar planı değişiklikleri, (sınırlı/basit) plan değişikliği yanısıra ek planlar (ilave imar planları), yerel planları (mevzii imar planı) ve plan yenilemelerini (imar planı revizyonları) de içermektedir. Yürürlükteki 3194 sayılı İmar Yasası çerçevesinde hazırlanan İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 3. maddesinin 6. bendi imar planı değişikliğini şöyle tanımlamaktadır:

İmar Planı Değişikliği: Onaylı imar planı sınırları içinde arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar planları ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzii olarak farklılık getiren değişikliklerdir.

Aynı yönetmelik, 'plan' olarak adlandırdığı ancak, 'plan değişiklikleri' kapsamında da yorumlanabilecek olan diğer planları ise aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

Revizyon İmar Planı: Gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği ve uygulamasının problem olduğu durumlarda; planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır (Md. 3, bend 3).

İlave İmar Planı: Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanış kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır (Md. 3, bend 4).

Mevzii İmar Planı: Mevcut imar planı sınırları dışında olup bu planla bütünleşmeyen bir konumda bulunan alanlar üzerinde hazırlanan ve sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlamış olan plandır (Md. 3, Bend 5).

Sınırlı ya da basit plan değişikliği diğerleri ile karşılaştırıldığında çok daha sık karşılaşılan, iptalleri için yargıya daha çok başvuru alan değişiklik türüdür. Dolayısı ile, bundan sonraki bölümlerde imar planı değişikliğinden söz ederken salt basit plan değişiklikleri ele alınacaktır.

İmar planlarında yapılacak değişiklikler, gerek biçim gerekse de içerik açılarından yasaya uygun olarak yapılmak zorundadır. Mülga 6785 sayılı İmar Yasasının 29. Maddesi, 'tasdik edilmiş planlar üzerinde yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir' diyerek, plan değişikliklerinde imar planlarının kabul edilmesinde ve yürürlüğe girmesindeki yöntemin uygulanacağını hükme bağlamıştı. Yürürlükteki mevzuat ise konuyu daha kapsamlı biçimde ele almaktadır. Plan değişikliklerinin onaylanması işleminin, eski yasanın farklı olarak, yerel yönetimlere bırakılmış olması nedeniyle, değişikliğin hangi koşullarda, nasıl bir yol izlenerek yapılacağı hazırlanan yönetmelikle ayrıntılı olarak açıklanmış ve yerel yönetimlerin keyfi uygulamalar yapmalar önlenmeye çalışılmıştır. Yürürlükteki Yönetmeliğin 25. Maddesi, 'plan değişikliklerinin onaylama, askı, onaya itiraz, itirazların değerlendirilmesi ve dağıtımı konularında' imar planlarının yapımında izlenen yöntemlere uyulacağını hükme bağlamaktadır. İmar planı değişikliklerinin ilgili mevzuata uygun olarak yapılması için uyulması zorunlu olan konular aşağıda değişik başlıklarda toplanmıştır.

Plan Değişikliklerinin Hukuka Uygunluğu

İmar planı değişiklikleri idari bir tasarruftur. Bu nedenle de, alınacak kararların yetki, şekil, konu, sebep ve maksat yönlerinden hukuka uygun olması zorunluluğu vardır. Bu unsurlara ilişkin olarak ilerideki bölümlerde ayrıntılı açıklamalar yapılacaktır. Ancak, bu unsurların tümünün birlikte bu aşamada özetlenmesinin ilerideki bölümlerinin izlenmesini kolaylaştıracığı kanısındayız. Buna göre:

Yetki yönünden, kararı almaya yetkili organ Belediye Meclisi'dir. Belediye Encümeni veya Belediye Başkanı tarafından böyle bir karar alınması fonksiyon ve yetki gasbı sebebiyle hukuka aykırı olur. Keza Belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan yerle ilgili alınacak karar, yetki tecavüzü sebebiyle hukuka aykırı olup, iptal sebebidir (Eryaman, 1996, 160) (Danıştay 6. Dairesi E: 1994/183; K: 1994, 3626).

Sebep unsuru, İdareyi bu işlemi yapmaya sevk eden fiil veya objektif hukuki bir durumdur. İdareyi plan değişikliği kararına sevk eden sebebin hukuka uygun olması meclis kararının sebep gerekçesinde gösterilmemişse, işlem, kamu yararına ve hizmetin gereği icabı olmalıdır. İdareye tanınan takdir yetkisi de mutlak ve sınırsız değildir.

Konu, İdari işlemin doğrudan doğruya doğuracağı sonuçtur. İşlemin doğuracağı sonuç, yasanın önceden gösterdiği sonuca uygun olmalıdır. İşlemin konu yönünden hukuka uygun olması için, bu konuda imar mevzuat ile tayin edilen hukuki statüye uygun olması gerekir.

Şekil, kararın tabi olduğu usul, merasim ve formalitelerdir. Bunlar, kararın yazılı olması, imzalanması, ilan edilmesi, tebliğ edilmesi gibi hususlardır. Kararın tekemmülü ile ilgili yasal formaliteler yapılmadığı takdirde işlem 'şekil' yönünden hukuka aykırı olur...

Maksat, İdari işlemle umumi ihtiyaçların karşılanması, kamu hizmetlerinin gereğinin yerine getirilmesi ve kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Şahsi ve siyasi amaç güdülmesi, bir grubu himaye maksadı güdülmesi İdari işlemi hukuka aykırı kılar (Eryaman, 1996, 160-161).

Plan Değişikliklerinde Başvuru Süresi

3194 sayılı Yasa'nın 'Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması' başlığını taşıyan 8. maddesinin (b) bendi, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden başlayarak bir ay süre ile ilan edileceği ve bir aylık ilan süresi içinde planlara idari itirazda bulunulabileceği, itiraz halinde, itirazların ve planların belediye meclisince onbeş gün içinde incelenerek kesin karara bağlanacağı, onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerin de aynı usullere tabi olduğunu kurala bağlamıştır.

İlgili fıkra gereğince, belediye meclisleri tarafından onaylanarak yürürlüğe giren ve usulüne uygun olarak ilan edilen imar planı değişiklikleri için idari yargıda iptal davası (2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin 4. fıkrası uyarınca) değişiklik kararının ilan tarihinin son gününden başlayan 60 gün içinde açılmalıdır. İlgili karara itiraz edilmiş ise, 60 günlük süre Belediye Meclisinin 'red' kararının ilgiliye tebliğ tarihinden başlayarak hesaplanır. Ancak, bu sürenin geçmesi durumunda, işlemin uygulanması üzerine de İdari Yargıda dava açılabilir. Diğer bir deyişle, 'imar planı değişikliğinin kişiye 'uygulanmasıyla ilgili işlemin' tebliği tarihinden itibaren, işlem aleyhine veya hem işlem ve hem de 'plan değişikliği' kararının ikisi aleyhine 60 gün içinde dava açılır' (Eryaman, 1996, 161) (4).

4. Nitekim, Danıştay 6. Dairesi bu konuda verdiği bir kararda (E: 1991/532; K: 1992/447) şu açıklamada bulunulmaktadır:

'2577 sayılı İdare Yargıtama Usulü Kanununun dava açma süresini düzenleyen 7. maddesinin 4. fıkrasında, ilan gereken düzenleyici işlemlerde dava süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı, ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilecekleri kuralı yer almaktadır. İmar planlarının nitelikleri itibarıyla düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın süregelen içtihatlar ile kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu durumda bir düzenleyici işlem olan imar planı değişikliğine karşı yasanın yukarıda belirtilen hükmüne istinaden uygulama üzerine de dava açmak mümkündür'.

Özetle, imar planlarında yapılacak değişiklik işlemlerinin imar planları kadar önemli olduğu ve imar planları için uygulanan yöntemin plan değişikliklerinde de aynen uyulmasının planlama geleneğimizde yerleşmiş bir olgu olduğu söylenmelidir.

Değişiklik Planlarını Hazırlayacak Uzmanlarda Aranacak Yeterlilikle İlgili Koşullar

Plan değişiklikleri sırasında uyulması gereken ve çoğu kez ihmal edilen önemli konuların başında, imar planlarında yapılacak değişikliklerin ancak yapılacak işle ilgili yeterlik belgesine sahip müellifler tarafından hazırlanabileceği koşulu gelmektedir.

Aynı koşullar mevzii imar planları, plan revizyonları ve ilaveleri için de söz konusudur. Ancak, planlama yarışmaları sonucunda yapılan ihalelerde bu hüküm uygulanamaz. Bu tür hallerde İller Bankası Genel Müdürlüğüncü hazırlanan tip sözleşme ve teknik şartlaşma esaslarına uyulması" yeterli görülmektedir (Öztürk, 1990, 65).

Plan değişiklikleri, özel planlama bürolarına yaptırılabilirdiği gibi, İdare tarafından doğrudan da yapılabilir. Bu durumda, değişikliğin yapılacağı yerel yönetim biriminin planlama dairesi bünyesinde aranan niteliklere haiz en az bir uzman istihdam edilmesi durumunda, gerekli önkoşullar sağlanmış olmaktadır. Plan değişikliklerinde, öngörülen değişikliğe ilişkin olarak ayrıntılı gerekçeler içeren raporların hazırlanmamasının bir nedeni de değişiklik önerisinin teknik elemanlarca hazırlanma kuralının uygulanmamasından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, gereksiz plan değişiklikleri yargısal denetim sırasında esas-tan incelenemedikleri halde, yeterlilik belgesi koşuluna uyulmaması durumunda değişiklik, 'bütünüyle hukuka aykırı' kabul edilmektedir. Bu nedenle konu üzerinde daha ayrıntılı olarak durmak gerekmektedir.

'İmar Planlarının Yapımını Yüklenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlik Yönetmeliği'nin (R.G.2.11.1985) 7. maddesine göre, Belediyeler plan yapımını iki yolla gerçekleştirebilirler; Birinci yol, yönetmelikte belirtilen yeterlilik belgesine sahip müellif veya müellif kuruluşlarına plan yapımının ihale edilmesidir. İkinci yol ise, idarelerin planları kendi planlama biriminde hazırlatmalarıdır. Ancak bu durumda, planlama süresince, yapılacak işle ilgili yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifi istihdam etmek durumundadır. Ayrıca ilgili idare, 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in (R.G. 2.11.1985) 5. maddesi hükmü uyarınca, planlama grubunda görev alacaklar Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinin yaptırımı yoktur. Bununla birlikte, bu bildiri yapmayan belediyelerde çalışan müelliflerin hizmet süreleri, karne grubunun belirlenmesinde dikkate alınmayacağından (Müellif Yön. Md.6/F), belediyelerin bildirimden kaçınmayacakları düşünülebilir. Belediyelerin plan yapımında uymak zorunda oldukları bu kurallara, imar planı değişikliklerinde uymadıkları görülmektedir. Oysa yasal zorunluluk çok açıktır. Müellif Yönetmeliğinin 2. maddesinde, kapsam, 'nazım imar planları, uygulama imar planları, mevzii imar planları, ilave imar planları, revizyon imar planları ve uygulama imar planı ölçeğinde hazırlanan bütün planlar' olarak tanımlanmaktadır. İmar Planı değişikliklerinden açıkça söz edilmemiş olması, değişiklikleri kapsam dışında bırakmaz. Plan değişiklikleri, 'uygulama imar planı ölçeğinde hazırlanan bütün planlar' arasına girmektedir. Plan değişiklikleri ile, sosyal ve teknik altyapı, yoğunluk, ulaşım altyapısı ve kentsel alanların kullanım özellikleri değiştirilebilmektedir. Bu durum açıkça, plan değişikliklerinin sınırlı bir alanda da olsa (bu sınırların son derece geniş olabildiği de bilindiğine göre) yeniden plan yapılması

5. Nitekim, yargı kararları da bu doğrultudadır. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi'nin bir kararında (K: 1987/1205, E: 1987/167, KT: 15.12.1987) plan değişikliğinin ilgili idarece yapılması sırasında, planlama süresince işle ilgili yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifin bu işte istihdam edilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır. Danıştay, olayda, imar planı değişikliğinin yeterlilik belgesi bulunmayan belediye teknik elemanlarına yaptırılması nedeniyle değişikliği iptal eden İdare Mahkemesi kararını onamıştır. 6. Daire'nin bir başka kararında da, plan değişikliğinin yeterlilik belgesine sahip bir müellif tarafından yapılmaması nedeniyle, değişikliğin sadece dava konusu bölümünün değil tümünün iptal edilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır (K: 1990/2276, E: 1989/833, KT: 21.11.1990). Danıştay bu kararında, müellif yönetmeliğine aykırı saydığı bu tür plan değişikliklerini, bütünüyle hukuka aykırı olarak nitelemektedir.

olarak anlaşılması gerektiğini gösterir. Yasal zorunluluk yanında, değişikliklerin, şehircilik esaslarına, planlama ilkelerine ve plan bütünlüğüne uygun olarak yapılabilmesinin ancak, belirli bir uzmanlık, eğitim ve deneyim düzeyini kaçınılmaz kıldığı da açıktır. Bu düzey ise, Müellif Yönetmeliğinin 5. ve 6. maddelerinde yasal tanımını bulmaktadır.

Dolayısıyla, Belediye Meclislerinin plan değişikliği konusunda, imar planı yapımında kendilerine verileden daha başka bir yetkileri olmadığı ortadadır. Kuşkusuz, belediye yönetimleri imar planlarında değişiklik gereksinimini saptayabilirler. Ancak bu değişikliği ile ilgili yeterlilik belgesi sahibi bir plançıya ihale ya da istihdam suretiyle yaptırmak zorundadırlar. Belediye Meclisleri'nin yetkilerinin ne olduğu, 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara dair Yönetmelik'in 14. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Meclisler, değişikliği onaylayabilirler, reddedebilirler ya da tekrar değişiklik yapılmasını isteyebilirler.

Yargısal denetim sırasında, işle ilgili yeterlilik belgesine sahip plançılara yaptırılmayan değişikliklerin, şekil yönünden ve esasa girilmeden iptali olanaklı olduğundan, ilgili idarelerin bu yasal zorunluluğa uymaları gerekmektedir.

Plan Değişikliğinin Raporla Gerekçelendirilmesi Koşulu

İmar Planı değişikliklerinde belediyelerin değişiklik usulüne ilişkin işlemleri tam olarak yerine getirmedikleri görülmektedir. Plan hazırlanırken izlenen sürecin, yani yapılması düşünülen yeni düzenlemenin ve buna bağlı olarak gerçekleşecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının, ayrıntılı bir raporla desteklenmesine ilişkin yasal zorunluluğa plan değişikliklerinde de benzer biçimde uyulması gereklidir. Yargı denetimi sırasında planlar içerik yönünden olduğu kadar biçim yönünden de incelenmektedir. Örneğin, konuya ilişkin olarak Danıştay 6. Dairesi tarafından verilen bir kararda (E: 1984/1243; K: 1985/541) dava konusu plan, içerik açısından incelendiği gibi, planın 'ön çalışmaları ve değerlendirme aşamalarında yapılan bilimsel araştırmalara dayanılarak üretildiği, şehir planlaması ve şehircilik esaslarına uyulduğu plan raporundan anlaşılacaktır' ifadesi ile plana temel olan bilimsel araştırma raporuna verilen önemi de vurgulamaktadır. Bu nedenle, benzer biçimde, hazırlık çalışması yapılmadan onaylanan değişiklik planları gerek konu (öz) ve gerekse de şekil yönlerinden eksik görülmelidir.

Belediyelerin gerek her tür imar planı yapımında, gerekse de, bunlarda yapılan değişikliklerde, planların açıklayıcı işleve sahip belgelerine, gereken önemi vermedikleri gözlemlenmektedir. 'Plan Raporu' olarak adlandırılan belgeler, her türlü imar planını ayrılmaz parçalarıdır. Plan raporları olmaksızın yer seçimi kararlarının dayandığı demografik, ekonomik ekolojik, kültürel, sosyal, topografik ve tarihsel veriler ile bunlardan hareketle geliştirilen temel planlama kararlarının bilinmesi ve anlaşılması olanaksızdır. Bu ise, uygulama aşamasında uygulayıcılara zorluk çıkardığı gibi, planların toplum tarafından anlaşılmasını, benimsenmesini ve sahip çıkılmasını engelleyen önemli bir unsur olmaktadır. Dolayısıyla, plan ile düzenlediği fiziksel çevrede yaşayanlar arasındaki ilişki, bireysel ve anlık çıkarlar tarafından şekillenmektedir.

Nazım imar planları, yasa hükmü uyarınca, plan raporu ile bir bütün oluşturmaktadır. Diğer imar planı türlerinde plan raporu, aynı açıklıkta yasal destek bulmadığından, genellikle ihmal edilmektedir. Uygulama İmar Planlarında ise İller Bankası ihalelerinin şartnamelerinde istendiğinden, rapor hazırlanması yönünde bir gelenek olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, revizyon, ilave ve mevzii imar planlarında rapor, hemen hemen tümüyle ihmal edilmektedir. Zaman zaman karşılaşılan bir kaçsayfalık açıklama notlarını plan raporu olarak kabul etmek, hem

raporların yukarıda kısaca vurguladığımız teknik işlevine hem de nazım imar planları tanımlanırken belirlenen yasal özelliklere ters düşmektedir. Bu notları plan raporu olarak kabul etmek imkanı yoktur.

İmar planı değişikliklerinde karşılaşılan durum ise çok daha vahimdir. Yasal gereklerin pek çoğu yerine getirilmediği gibi, gereksiz belediye meclis kararıyla plan değişiklikleri yapılmaktadır. Bu kararların gerçekleştirilmesi kadar, gerekçelerin içeriği de önemlidir. Gerekçelerde, plan değişikliği gereksinimini ortaya çıkaran nedenler ve sorunlar ile bunlara getirilen çözüm önerilerinin açıkça belirtilmesi gerekir (Tekinbaş, 1991, 26).

Özetle, plan değişikliklerinde belediyelerin yeni planın eki olarak hazırlatacakları ayrıntılı değişiklik raporunda, plan değişikliğini zorunlu kılan sebepler ve değişiklikle ulaşılmak istenilen amaç (maksat) kapsamlı olarak belirtilmelidir.

Danıştay imar planı değişikliğinin ciddi ve ayrıntılı bir incelemeye dayanması gerektiği görüşündedir.

Altıncı Daire'nin 11.5.1967 günlü E: 1966/1308, K: 1967/1500 sayılı kararında nazım imar planında yapılacak değişiklikte, davacıların yeriyile 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 gerektiği gerekçesine dayanmaktadır (Artukmaç, Türk İmar Hukuku, aktaran Geray, 1972, 590).

'Gerçekten, Danıştay ciddi incelemeye dayanmayan plan değişikliklerini esasen iptal ediyor demektir' diyen Yayla (1975, 203) da bu konuda aynı kanıda olduğunu belirtmektedir.

Gök çalışmasında (1983, 70) 'Karara götüren hazırlık çalışması yok ise, veya hazırlık ile karar arasında uyumsuzluk varsa, yargı bu uyumsuzluğu iptal için yeterli bir neden kabul etmektedir' dedikten sonra Danıştay'ın aşağıdaki kararlarını örnek vermektedir:

'1/5000 ölçekli Boğaziçi Nazım Plan-Ortaköy bölümü yeşil alan hududunun 4 no'lu paftada Bakanlıkça re'sen değiştirilmesi' işlemi, planın 'ciddi ve ayrıntılı bir düzenleme sonucu hazırlanmadığı' görüşü ile iptal edilmiştir. (E: 1979/4794; K: 1981/1424). 'Kilis İmar Planında yeşil saha olarak ayrılan yerin cami yeri olarak ayrılması hakkında plan değişikliği' işlemi, 'hazırlık çalışması olmadığı, planda tutarsızlık yaratıldığı' nedenleri ile bozulmuştur (E: 1978/2469; K: 1981/1671).

Plan Değişikliğinin Kamu Yararına Olması Koşulu

Kamu yararı, tüm idari işlemlerde varolması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksatı), işlemin kamu yararına yapılmasıdır.

Hazırlanan imar planlarında, çeşitli kullanışlara ayrılan taşınmazların maliklerinin görüşleri veya rızaları alınmamaktadır. Toplum yararına olan idari işlem ve eylemlerin, özel hukuk işlemleri gibi tarafların özgür irade açıklamaları ile teşekkülü gereği yoktur. Ancak kişi haklarının böylesine sınırlanması, idarenin gücünün artması, dengeleyici kar mekanizmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetiminde 'kamu yararı'na uygunluk keyfiyeti, mahkemenin irdelediği önemli bir öge olmaktadır (Gök: 1983, 68).

6. Bu konuda Keleş, 1975; Doğanay, 1974; Tekeli, 1990; Akıllıoğlu, 1989 kaynak olarak önerilebilir.

Diğer bir deyişle, tüm idari işlemlerde olduğu gibi, imar planı değişikliklerinde de, yapılan işlemin herhangi bir kişinin çıkarını gözetmek amacıyla yapılmaması gerekmektedir. Yapılan değişikliğin kişisel çıkarları olumsuz yönde etkilemesi o kişileri yargı önünde haklı kılmaz. Bu sava ek olarak, davacıların İdarece yapılan işlemin kamu yararına olmadığını da kanıtlaması gerekmektedir. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamu yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır. Kuşkusuz 'kamu yararı' kavramı çok genel ve soyut düzeyde ifade edilen bir kavramdır (6). Bu nedenle konuyu imar plan değişikliklerinde karşılaşılan durumlarla sınırlı tutacağız. İdare Mahkemeleri ve Danıştay kararlarından anlaşıldığına göre, 'imar planlarındaki değişikliklerde kamu yararının içeriği, değişikliği zorunlu kılan şartlarla belirlenmektedir' (Yayla, 1975, 202). Burada Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler vererek yargının bu kavramın içeriğini nasıl doldurduğunu göreceğiz.

Önce, Akıllıoğlu (1989) tarafından derlenen Anayasa Mahkemesi kararlarında 'kamu yararı' konusunu Mahkeme'nin nasıl yorumladığına ilişkin bazı ifadelere yer vermek istiyoruz: 'Kamu yararı, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir'; 'Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar ya da belli kişilerin yararı için yasa konulamaz'; 'Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir'; 'Mülkiyet toplumsal yarara dayanır, ancak toplum yararı ölçüsünde var olabilir'; 'Kamu yararına dayanılarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemmez'; 'Kamu hizmetinin gerekleri, kamu yararı gereğidir'; 'Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz'.

Danıştay 6. Dairesi de kararlarında kamu yararına olduğu kanıtlanmamış plan değişikliklerini yasaya aykırı bulmaktadır. Örneğin, bir olayda imar planında 22 metre olarak belirlenmiş olan caddenin plan değişikliği ile 26 metreye çıkartılmasını, davacı parselinin dört metrelik kesimi yola rastladığı, geri kalan kesimi imar planında yapı olarak gösterildiği gerekçesi ile iptal etmiştir. Bunun üzerine ilgili belediye, taşınmaz malın tamamını kamulaştıracak biçimde yol genişliğini 31 metreye çıkartan yeni bir plan değişikliği yapmıştır. Yeniden başvurma üzerine, Danıştay 6. Dairesi, yol genişliğinin ilk önce 22 metreden 26, sonra da 31 metreye çıkartılmasında beldenin gelişmesi ve ileride alacağı duruma göre kesin gereklilik ve zorunluluk bulunduğu kanıtlanmadığından, belediyenin hizmetin yararına aykırı düşüncelerle hareket ettiği belirlendiğinden, yapılan değişikliği isabetsiz görerek işlemi bozmuştur (E: 1958/2260, K: 1960/3057) (Geray, 1972, 593).

Danıştay, imar planında sonradan değişiklik yapılabilmesinin, ortada imar açısından kamu yararına uygun düşen kesin ve zorunlu nedenlerin varlığına bağlı olduğu görüşündedir. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi, 5.1.1963 gün ve E: 1962/964, K: 1963/45 sayılı kararında, böyle bir zorunluluk ve kesinlik açık olarak belirlemedikçe, 'bazı parsel sahiplerinin özel çıkarlarını koruyacak' nitelikte değişiklik yapılmaya kalkılmasının yönetim ilkelerine, imara ilişkin yasal ilke ve amaçlara uygun düşmediği sonucuna varmıştır (Geray, 1972, 594).

Danıştay kararlarında kamu yararı ilkesi ile kişilerin mülkiyet hakları arasındaki dengenin sağlanması gerektiği de belirtilmektedir. Örneğin, Mahkemenin E: 1995/7338; K: 1996/3659 sayılı kararında, etrafı yapılaşmış bir parselin tümünün yeşil alan olarak ayrılması kararını, hakkını kullanmış olanlara ek haklar verilirken, yoğunluk artırımının doğurduğu yeşil alan gereksiniminin karşılanması için yapılaşma hakkını hiç kullanmamış boş parsellerin, konum itibarıyla çok uygun olmasalar dahi, yalnızca yeşil alan standardını yükseltmek amacıyla yeşil alana dönüştürülmesi, kişi ve kamu yararı dengesini zedeleyeceği gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Plan Değişikliğine ilişkin Olarak Uyulması Gereken Konular

Bilindiği gibi 3030 sayılı 'Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmündeki Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun' 9.7.1984 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bu yasa ile Yerel Yönetim Sistemimizde yeni bir yerel yönetim organı oluşturulmuştur. Bu yasanın 6. maddesi 'Büyük şehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri' başlığını taşımaktadır. Bu maddenin (A) fıkrasında, büyük şehir belediyelerine ait görevler ayrıntılı olarak sayılmış ve bu görevler arasında, 'Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tabikât imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetleme'nin de yer aldığı belirtilmiştir. Aynı maddenin (B) fıkrasında da, ilçe belediyelerine ait görevler belirlenmiş ve (A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevlerin ilçe belediyelerince yürütüleceği hükme bağlanmıştır.

Özetle, 3030 sayılı yasanın genel olarak Büyükşehir belediyelerinin görevlerini belirleyen 6. maddesi ile Büyükşehir Belediye Başkanı'nın görevlerini belirleyen 14. maddesinin birlikte değerlendirilmesi, nazım imar planı yapma ve yapırma yetkisinin büyükşehir belediyelerine ait olduğunu; ilçe belediyelerinin nazım imar planına uygun olarak uygulama plan yapabileceklerini ve ilçe belediyelerince hazırlanan planların Büyükşehir Belediye Başkanı'nın onayını gerektirdiğini ortaya koymaktadır. Kuşkusuz imar planları için geçerli olan tüm bu kurallar plan değişikliklerinde de aynen uygulanmaktadır.

Yasa'nın adı geçen 6. maddesi Bakanın onaylama görevini yerine getirmesinde kısıtlayıcı bir süre koşulu öngörmemektedir. Nitekim, Danıştay'ın konuya ilişkin bir kararında (E: 1986/621; K: 1986/809) İlçe belediye meclislerinin uygulama planı değişikliğine ilişkin kararlarının, 'Büyükşehir Belediyelerince yönetmeliğin 42. maddesinde öngörülen 15 günlük süre içinde incelenmemiş olması halinde planının kesinleştiğinden söz edilemez' denilmektedir. Ancak, ilgili Belediye Meclislerinin bu süre sonunda yetkili idari yargı merciine başvurma hakları saklıdır.

Büyükşehir Belediye Başkanı'nın plan (ya da plan değişikliklerini) onama yetkisine ilişkin olarak ortaya çıkan ve Danıştay kararları ile açıklık kazanmış olan bir başka konu da Bakanların planları 'tadilen onama' yetkisine ilişkindir. 3030 sayılı yasanın uygulama Yönetmeliğinde, 'Büyük şehir Belediye Başkanlığının, Büyük şehir ile İlçe Belediye Meclisi kararlarını tetkikle aynen veya tadilen tastik veyahut Meclislerde tekrar görüşülmesini isteme yetkisi bulunduğu' karara bağlanmıştır. Diğer yandan, 3030 sayılı yasanın büyük şehir belediye başkanının görevlerini düzenleyen 14. maddesinde, belediye başkanlarına imar planlarını değiştirerek onama yetkisi tanınmamıştır. Danıştay 6. Dairesinin aldığı kararda (E: 1990/2786; K: 1991/871) da belirtildiği gibi, 'yönetmelik hükümleri ile bu yetkinin genişletilmesi mümkün olmadığı gibi, yasaya aykırı yönetmelik hükümlerinin uygulanma olanağı da bulunmamaktadır'. Danıştay'ın anılan kararıyla, Büyük şehir Belediye Başkanlarının ilgili Meclislerden gelen imar planları ve değişikliklerine ilişkin olarak 'tadilen onama' yetkileri olmadığı hükmüne açıklık getirilmiştir.

İlçe Belediyelerince hazırlanan planların (ya da plan değişikliklerinin) Büyük şehir tarafından onaylanmaması durumunda ilgili İlçe Belediye Meclisi 2/3 çoğunlukla kararında ısrar edebilir. Bu durumda Büyükşehir Belediye Başkanının kesinleşen Meclis kararına karşı yetkili idari yargı merciine başvurma hak ve yetkileri saklıdır. Yürürlükteki mevzuat gereği, büyük şehir belediye başkanınca onaylanarak yürürlüğe giren uygulama imar planına ilişkin ilçe belediye meclisi kararının, yine ilçe belediye meclisince değiştirilmesi veya kaldırılması yolunda herhangi bir karar

7. Bu konuda Danıştay 6. Dairesi, E: 1995/4872; K: 1996/ 1646 tarih sayılı kararlarına bakılmalıdır.

8. Bu tartışma Baykan Günay, Melih Ersoy ve Ayda Eraydın tarafından Ankara 9. İdare Mahkemesi'ne 1995/626 No'lu dava dosyası için hazırlanan bilirkişi raporunda alınmıştır.

alınmadan, büyük şehir belediye meclisi tarafından onaylamaya ilişkin başkanlık kararının iptal edilmesi suretiyle ortadan kaldırılması mümkün değildir (7).

Büyük şehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri arasında plan değişikliklerine ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun da, uygulama plan düzeyinde yapılması gereken kimi plan değişikliklerinin nazım plan düzeyinde doğrudan Büyük şehir Belediyelerince yapılmasıdır. Bu uygulamaya ilişkin olarak tartışılması gereken ilk konu Nazım Plan ile Uygulama Plan kavramlarının içeriklerinin açıklımı olmalıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi, '3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un Büyükşehir Belediyelerine ait görevleri belirleyen 6A(b) maddesi açıktır: 'Büyük şehir nazım planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacaklar tabikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek'. Dotayısıyla öncelikle ilgili maddede sözü edilen Nazım ve Uygulama Planı kavramların tartışılması gerekmektedir (8).

Nazım Plan; bir kentin ya da kent parçasının gelecekteki nüfus ve işgüdü dağılımlarına bağlı olarak alacağı formu, ulaşım yapısını, arazi kullanımlarının genel yapısını, nüfus yoğunluklarını, sosyal donatıların dağılımlarını belirler. Kentin gelecekteki makroformu, yani alacağı biçim, gelişme yönleri, merkezin büyüme eğilimleri, konut, sanayi, kamusal alanlar, yeşil alan sistemleri Nazım Plan düzeyinde daha şematik olarak belirlenir.

Uygulama Planları ise; şematik olarak belirlenmiş alanlardaki yapı adalarını, yapılanma koşullarını, yapı yoğunluklarını, yol profillerini, ada içi kullanımları kesin olarak belirleyecek, parselasyon planları da yeni mülkiyet yapılarını kesinleştirecektir. Yani artık bir kesinlik söz konusudur. Uygulama Planları, Nazım Plan ile üretilen yapısal kararlara bağlı olarak uygulamanın dayanacağı belgeleri kapsamaktadır.

Nazım ve Uygulama Plan'larının içeriğini, 3194 sayılı İmar Yasası da kuramsal temelde tartışılan çerçevede tanımlamaktadır. Yasa'nın 5. maddesi Nazım İmar Planını aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır 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 açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

Aynı madde Uygulama İmar Planı'nın da tanımını yapmaktadır:

tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin 'yapı adalarını', bunların 'yoğunluk ve düzenini', yollar ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri 'ayrıntılar' ile gösteren plandır.

Görüldüğü gibi, 3194 sayılı İmar Yasası da kuramsal çerçevede tanımladığımız biçimde bir Nazım Plan - Uygulama Planı ilişkisi kurmaya çalışmaktadır. Buna göre, Nazım Plan, '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' gösterecek, ve 'uygulama imar

planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere' düzenlenecektir. Uygulama Planı ise 'halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak Nazım İmar Planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarını' gösterecektir.

İmar Yasası'nın burada getirmek istediği, kuramsal temelde de tanımladığımız esnek Nazım Plan, Kesin Uygulama Planı anlayışına karşılık, 3030 Sayılı 'Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun'un 6/A/b maddesinde belirlenen Büyük şehir Belediyesi'nin ve İlçe Belediyelerin planlama sürecindeki yetkileri yanlış yorumlanmaktadır. Buna göre Büyük şehir Belediyesi'nin planlama yetkileri: 'Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek' olarak belirlenmiştir.

Bu tanımdaki Nazım Plan kavramı zaman zaman yanlış yorumlanmakta, Nazım Planlar yapısal gelişmeyi denetleyen değil, uygulamayı denetleyen biçimde kullanılmakta, arazinin durumu ile ilgili bilgiler dışlanabilmektedirler. Yukarıdaki maddede kastedilen Nazım Plana uygunluk, yapısal anlamda anlaşılmalı, ve Uygulama Planı aşamasındaki kesin veriler dışında Nazım Plan yeniden değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Bazı durumlarda Büyük şehir Belediyeleri tarafından Uygulama Plan düzeyinde üretilen Nazım Planlarla karşılaşılmaktadır. Kent içinde çok küçük bir parçaya ait bir kararın üretilmesi örneğin bir yapı adası içindeki parselleri ilgilendiren bir plan değişikliğinin, Nazım Plan olarak nitelendirilerek, Büyükşehir Belediyesince onanması hem kuramsal çerçeve, hem de 3194 Sayılı İmar Yasasında tanımlanan kavramlara aykırıdır. Bu tür bir davranış planlama ilkelerine tümüyle ters düşmektedir.

Bu tür bir plan artık Nazım Plan değil, Uygulama Planı niteliğindedir. Ne kuramsal çerçevede ne de İmar Yasasında tanımlanan bir Nazım Plan kimliği taşımamaktadır. Nazım Planların 'bölge ölçeğinde', Uygulama Planlarının 'ada ölçeğinde' kararlara yönelmesi gerekirken, bir yapı adası içinde parsel bazında yapılan uygulamanın Nazım Plan değişikliği olarak tanımlanması olanaklı değildir.

Plan Değişikliğinin Konuları

Hukukda konu, hukuksal işlemin ortaya çıkartması gereken hukuksal sonuç olarak tanımlanmaktadır. Sebep ile konu arasında bir neden-sonuç ilişkisi vardır. Davacıların dava gerekçelerinin başında konu ile ilgili hususlar gelir. İmar planı değişikliklerini konular itibarıyla dört ana başlık altında toplamak olanaklıdır. Plan değişikliklerinin gerekçeleri (sebepleri) herbir konu başlığına göre farklılık gösterecektir. Aşağıda, bu konu başlıkları, 'İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te (R.G. 2/11/1985) verilen sıra ile incelenecektir.

Sosyal ve Teknik Altyapıya İlişkin Değişiklikler

Yönetmeliğin 21. maddesine göre, imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesinin ancak zorunlu durumlarda yapılabilir. Ancak, 'zorunlu' diye betimlenen durumların neler olduğu konusunda maddede bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle öncelikle değişiklik gerekçelerinde 'zorunluluğun ne olduğu, inandırıcı ve bilimsel kanıtlar ile ortaya konulmalıdır'.

Doğal ve yapay afetler; plan yapımı sırasında kestirilememiş demografik hareketler; ekonomik, sosyal gelişmeler; makro ölçekte alınan kararlar ile kendisine alan ayrılmış sosyal ya da teknik altyapının ortadan kalkması; teknolojik gelişme sonunda söz konusu alt yapıya tahsis edilen alanın küçülmesi gereği; yoğunluğun plan değişikliği ile değiştirilmesi sonucu yönetmelik ekinde belirtilen standartlar doğrultusunda artış yapılması gibi hususlar bu potansiyeli taşıyan muhtemel zorunluluklar olarak belirtilebilir. Ancak bu zorunluluklar ile yapılan plan değişikliği arasındaki ilişki de gerekçede açıkça belirtilmelidir ki istisnai bir durum olan plan değişikliği anlaşılır ve kabul edilir olsun (Tekinbaş, 1991, 27).

Yönetmelik hükümlerine göre (Md 21), hazırlanacak gerekçede, 'imar planında durumu değişecek olan sosyal ve teknik altyapı alanındaki tesisi gerçekleştirecek olan ilgili Bakanlık ve kuruluşların görüşü'ne de yer verilmesi hükme bağlanmaktadır. 'Bir sosyal ve teknik altyapı alanının kaldırılabilmesi ise ancak, bu tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer başka bir alanın ayrılması suretiyle yapılır' denildiğinden, gerekçede, değişiklik öncesi ve sonrası tesis için ayrılan alanın hizmet bölgesinin çakıştığı da ayrıntılı olarak açıklanmalıdır. İlgili Yönetmelikte açık bir hüküm bulunmamakla birlikte sosyal ve teknik altyapıya ilişkin değişiklikler, yeni alan tahsisi ve alanların büyütülmesi şeklinde de olabilir.

Burada bir noktaya dikkat çekmek gerekmektedir. Sosyal ve teknik alt yapıya ayrılan alanlarda kaldırma, küçültme ya da yerini değiştirme türünde yapılan değişiklikler haksız rantların oluşmasına neden olma potansiyelini barındırmaktadır. Yeni alan tahsisi, alanların büyütülmesi türünde yapılacak değişiklikler buna benzer etkilere sebep olabilmenin yanısıra, yerel politik çekişmelerde ya da çıkar çatışmalarında kullanılabilme olasılığını da içermektedir. Dolayısıyla, bu tür değişikliklerin de benzer 'zorunlu haller'e dayanması gerektiği kabul edilmelidir. Ayrıca sosyal ve teknik altyapıda plan değişikliği yapılması durumunda değişiklik ne olursa olsun belediye meclis kararlarının gerekçelerinde şu hususlar ayrıntılı olarak belirtilmelidir: a) Değişikliği zorunlu kılan nedenle, b) Zorunluluk ile mevcut durum arasındaki çelişki, c) Plan değişikliği ve bununla zorunluluk arasındaki ilişki, d) Plan değişikliği ile imar planı ana kararlarının bozulmayacağı ve alan değişikliklerinde yeni alanın hizmet bölgesi içinde yer aldığı yatırımcı kuruluşların görüşleri (Tekinbaş, 1991, 28).

Yoğunluğu Etkileyen Değişiklikler

Yönetmelikte imar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz artışlarının değiştirilmesi sonucunda yoğunluğun etkilenmesine yol açan imar planı değişikliklerinin hangi koşullarda yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm bulunmamakta, 'artan nüfusun ihtiyacı olan sosyal ve teknik altyapı alanları da Ek 1 de belirtilen standartlar muvacehesinde arttırılacaktır' (md.22) denilmekte yetinilmektedir. Burada yoğunluk değişmesinden, büyük bir olasılıkla yoğunluğun artırılması kastedilmektedir.

Yoğunluk, imar planının ana kararlarından birisidir. Yönetmeliğin 3. maddesinin 'İmar Planı Değişikliği' başlıklı 6. bendinde plan değişikliklerinin yoğunluğa ilişkin ana kararları bozmayacak biçimde yapılması gerektiğini hükme bağlamaktadır. Ancak, aynı Yönetmeliğin 22. maddesi zorunlu durumlarda yoğunluk artırıcı plan değişikliklerine izin vermektedir. Bunun için aranacak koşullar, sosyal ve teknik altyapıya ayrılan alanın, yönetmelik ekinde belirtilen standartlara göre arttırılması ve kat adedi arttırılması halinde karşılıklı bina cepheleri arasında asgari uzaklığın sağlanmasıdır. Ancak, 22. Madde'de belirtilen yollarla yapılacak plan değişikliklerinde ortaya çıkacak yoğunluk artışının neden olacağı sorunların yukarıda sözü edilen iki koşulu yerine getirmekte ortadan kalkacağını söylemek en azından iki gerekçe ile olanaksızdır.

Birincisi, Yönetmelik ekinde belirtilen sosyal ve teknik altyapı standartları asgaridir. İmar planlarının bütünü bunu aşan kararlar getirilmiş olabilir. Plan bütünlüğü içerisinde teknik açıdan rasyonalize edilmiş ölçülerin değiştirilmesi, imar planlamasının işlevini yok saymak anlamına gelir. Dolayısıyla, yoğunluk arttıran değişikliklerin, plan bütününde getirilen sosyal ve teknik altyapı standartlarını değiştirmemesi gerekir.

İkinci olarak, kat adedinin arttırılabilmesi için getirilen koşul da plan bütününe dikkate almamaktadır. İmar planlarında karşılıklı bina cepheleri arasındaki mesafe ve bina yükseklikleri, burada sıralamanın olanaksız olduğu pek çok etmen tarafından belirlenmektedir. Bunları yok sayarak, plan bütününe, yerel şartları, kentsel estetiği ve peyzajı hiç dikkate almadan 'asgari' ölçülerin saptanması imar planlarından beklenen işlevi tümüyle bir yana bırakmak anlamına gelmektedir. Bu yolla plan değişikliğinin yapılabilmesi bir süre sonra tüm yerleşim alanlarında standart bina yüksekliği ve cepheler arası mesafe ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Böyle bir durum ise imar planı kararlarını ortadan kaldırır.

Sonuç olarak, 22. madde de sözü edilen yollar ile yapılan plan değişikliklerinin plan bütününe bozmaması olanaksızdır. Ayrıca, imar planı kavramına ve bilime de aykırıdır. Bu nedenle, imar planlarında verilmiş inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi ancak olağanüstü durumlarda söz konusu olabilmelidir. Bu yönde verilecek değişiklik kararlarının gerekçelerinde öncelikle bu olağanüstü durum ve bunun plan ile olan ilişkisi ortaya konmalıdır. Yönetmelikte belirtilen koşulların nasıl sağlandığı ise bunu izlemelidir. Bunların yer almadığı bir plan değişikliğini kabule imkan yoktur.

İmar planında verilmiş inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi yoluyla yapılan değişikliklerde belediye meclis kararlarının gerekçelerinde: a) değişikliği gerektiren olağanüstü nedenler, b) bu nedenler ile değişiklik arasındaki ilişki, c) Yönetmeliğin 22. maddesinin 1. ve 2. bentlerinde getirilen koşullara uygunluk belirtilmelidir (Tekinbaş, 1991, 28).

Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ya da Güzergahının Değiştirilmesi Yönünde Yapılan Değişiklikler

Ulaşım sistemi imar planların en belirleyici öğelerinin başında gelir ve planda diğer kullanım türleriyle birlikte bir bütün olarak tasarlanır ve düzenlenir. Ulaşım sistemi hiyerarşisinin her biri ayrı işleve sahip ana yollar, toplayıcı yollar, tali yollar ve yaya yolları farklı nitelik ve yoğunluklardaki farklı kentsel fonksiyonların kent içindeki dağılımı ve birbirleriyle olan ilişkileri, topografik yapı ve kentsel peyzaj gözönüne alınarak tasarlanır. Ancak, planların uygulanması sırasında bu ilişkiler sisteminde bazı değişikliklere gidilmesi zorunluğu ile karşılaşılabilir. Nazım Plan tanımı da vurgulandığı gibi, ulaşım sistemi, bir bütün olarak, imar planı ana kararları arasında yer alır. Yönetmelik hükümlerine göre, önemli gerekçelere dayanan zorunluluk olmadıkça bu türden değişikliklerden kaçınılması gerekmektedir. Bununla birlikte, ulaşım sisteminde ana akslar ve sistemik bütünlüğü bozmadan uygulama aşamasında topografik vb. nedenlerle yolların güzergahlarında değişiklik yapma zorunluluğu ortaya çıkabilir.

Daha çok karşılaşılan değişiklik gerekçesi ise, uygulama planlarında mülkiyet ve yapılaşma durumunun gereken duyarlılıkla ele alınmamasından kaynaklanabilir. Bu durumlarda gerekli düzeltmelerin yapılması zorunludur. Nitekim, Yönetmelik uygulama aşamasında bu tür küçük düzeltmelerin plan değişikliği yoluna başvurmadan yapılabileceğini hükme bağlamıştır. Ancak gelişme alanlarında, bu nedenle bir değişiklik yapılması söz konusu olamaz. 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Maddesi uygulanarak çözülebilecek bir sorun, plan değişikliği yolu ile çözülmemelidir.

Yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesi şeklindeki değişikliklere, yollara ilişkin imar planı değişikliklerinde sıkça rastlanmaktadır. Artan taşıt aracı sayısı, araç sahiplerinin mümkün olan en uç noktaya kadar araçlarıyla ulaşma arzusu, belediyeleri bu konuda yoğun bir baskı altında bırakmaktadır. Çoğu zamanda fiili durum yaratılarak, taşıt araçlar yaya yollarına girmektedir.

Yaya yollarının şehir yaşamındaki işlevi hakkında ne yazık ki kolektif bir bilinç oluşmamıştır. Bu konudaki toplumsal talep son derece sınırlıdır. Dolayısıyla, trafik yollarının yaya yoluna dönüştürülmesiyle pek karşılaşılmamakta, buna karşılık yaya yollarının trafik yoluna dönüştürülmesine sıkça rastlanmaktadır. Ayrıca, yaya yollarının kaldırılması yönündeki imar planı değişikliklerinin iptali istemiyle yargı yoluna başvurulması da tekil örnekler olarak kalmaktadır.

İmar planlarında öngörülen ulaşım sisteminde değişiklik yapılması sonucunu doğuran nedenlerin birisi de, yanlış plan karar ve değişiklikleri ile yoğunluğun artırılması ve mevcut ve öneri yol sisteminin buna bağlı olarak yetersizlemesidir. Yoğunluğun yanlış bir tercih ile artırılması sonucunda yollar genişletilmekte, bir kez yol genişledikten sonra da yoğunluğun daha da fazla artırılması yönünde baskılar ve eğilimler ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, yol ve ulaşım sistemine ilişkin değişikliklerde, Yönetmelikte getirilen kurallara ek olarak şu hususlar göz önüne alınmalıdır: a) gelişme alanlarında topografik şartlara bağlı değişiklikler dışında değişikliklerden kaçınılmalıdır, b) mülkiyet ve yapılaşma düzenine bağlı yol kaydırmalarının ulaşım ana sistemini bozucu olmaması gerekir, c) yaya yolları korunmalıdır, d) yanlış plan değişiklikleri sonucunda yoğunluk artması nedeniyle yol genişletilmesine gidilmesi çözüm olmamaktadır.

Bunlardan sonra, belediye meclis kararlarının gerekçelerinde yer alması gereken hususlar da saptanabilir. Buna göre; a.) yolların kaydırılmasının, daraltılmasının, genişletilmesinin, niteliğinin yada güzergahın değiştirilmesinin hangi sorunlar nedeniyle yapıldığı; b.) değişikliğin bu sorunları nasıl gidereceği ve daha önemli olarak yeni sorunlar yaratmayacağı, belediye meclislerinin imar planı değişiklik kararlarının gerekçelerinde gösterilmelidir (Tekinbaş, 1991, 29).

Bir Alanın Kullanışının Değiştirilmesine Yönelik İmar Planı Değişiklikler

Yönetmeliğin 24. maddesi, imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı kullanımlarından başka herhangi bir amaca ayrılmış olan bir alanın kullanımının değiştirilmesi durumu açıklanmaktadır. Burada ele alınan değişiklikler, sosyal ve teknik altyapıya ilişkin alanların dışında kalanları kapsamaktadır.

İmar planlarının yapılması sırasında önceden kestirilemeyen gelişmeler karşısında yoğunluk artırıcı değişiklikler yerine, kullanım alanlarının değiştirilmesi, geri dönülemez yanlışlar yapmaktansa tercih edilmelidir. Bu durumda kullanım alanı değiştirilen fonksiyona ilave imar planları ile yeni alanlar tahsisi de mümkündür. Ayrıca, mülkiyetin çok küçük parsellere dağıldığı, bununla birlikte plan ile daha büyük asgari parsel büyüklüklerinin öngörüldüğü kullanımların değiştirilmesi, arazi kullanımının fonksiyonel dağılımını bozmadığı sürece mümkündür. Bunların dışında, bu tür değişiklikler için yönetmeliğin 24. maddesinde getirilen hükümler planın bütünlüğünü bozmasını önlemeye yönelik yeterliliktedir. Dolayısıyla bu tür plan değişiklikleri yapıldığında belediye meclis kararlarının gerekçelerinde şu hususlar belirtilmelidir: a) Değişikliğin nedeni ve ulaşılmak istenen amaç, b) Yönetmeliğin 24/2 maddesinde belirtilen sosyal ve teknik yapı ile otopark ihtiyaçlarının nasıl karşılandığı, c) Yerleşmenin gelişme yönü ve büyüklüğünün etkilenmemesi için alınan diğer tedbirler, d.) Arazi kullanımının fonksiyonel dağılımının değişmemesi için alınan tedbirler (söz konusu kaldırılan kullanıma tahsis edilen diğer alanlar) (Tekinbaş, 1991, 29-30).

Yukarıda da belirtildiği gibi, bu tür plan değişikliklerinde birincil derecede gözetilmesi gereken konu, getirilen önerinin, nazım plan ana kararlarının ya da planın ana karakterinin yani, yerleşmenin gelişme yönünün, büyüklüğünün, arazi kullanımlarının fonksiyonel dağılımının ve genel yoğunlukların değişmesine yol açmamasıdır. Yönetmelik bu tür ana kararların değiştirilmesinin ancak imar planının yeniden yapılması ile olanaklı olabileceğini belirtmektedir.

Bu konuda Danıştay 6. Dairesi'nin Ankara Seğmenler parkı için aldığı karar (E: 1965/4423, K: 1968/3097) örnek verilebilir: Dava konusu arsanın yeri, 1955 yılında yapılan planda yeşil alan iken, 1959'da onaylanan plan değişikliği ile isakn alanına çevrildiği, 1965 yılında plan değiştirilerek yeniden yeşil alan olarak ayrılmıştır. Çankaya'nın 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, Başkent'in yeşil alana olan gereksinmesi nedeniyle buranın yeşil alan olarak bırakılmasının uygun olacağı, burada yapılacak dört katlı yapıların arkasında kalan yeşil alanın önüne bir perde gibi dizilmesinin yeşil alanın bütünlüğünü bozacağı, görüşü kapatacağı bilirkişi raporunda belirtilmiştir. İleri sürülen noktalar, bilirkişi raporunu çürütecek nitelikte görülmediğinden, plan değişikliğinde yasaya aykırılık olmadığı sonucuna varılmıştır (Geray, 1972, 596).

Yine, Danıştay 6. Dairesi (E: 1962/2241; K: 1968/1154 sayılı) kararında 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 parsellere izin verilmesi için buranın yeşil alandan konut alanına çevrilmesi, bu amaçla planın değiştirilmesi gerekeceği nedeniyle Belediye Encümeni buna ilişkin istemi geri çevirmiştir. İstem imar planının genel özellik ve niteliğini bozacağı gerekçesi ile geri çevrilmesini, Danıştay sözü edilen kararla onaylamış, uygun bulmuştur (Aktaran Geray, 1972, 596).

Plan Değişikliklerinde Meclis Üyeleri ve Belediye Başkanının Sorumlulukları

Gerek Belediye Meclis üyeleri, gerekse de Belediye Başkanı yaptıkları kamu görevini ilgili yasaların vermiş olduğu yetkilere dayanarak yerine getirmek ve mevzuata uygun davranmak zorundadırlar. Aksi davranışlarda yasal açıdan aralarındaki ayırım, Meclis üyelerinin Belediye Başkanından farklı olarak memurun muhakematı kanununa bağlı olmamalarıdır.

Belediye Meclis Üyeleri, görevlerini ifa sırasında ve bu görevlerinden dolayı işledikleri suçlardan ötürü T.C.K' daki cezai müeyyidelerle muhatap olacaklardır. Plan Değişikliği ile ilgili kararların imar mevzuatında belirlenen usullerle onaylanmadığı takdirde Meclis üyelerini görevi kötüye kullanma, Belediye Başkanı karara katılmışsa görevi kötüye kullanma, karar muhalif kaldığı halde mevzuata aykırılığında dolayı Belediye yasasının 73. maddesi uyarınca karara itiraz etmemesi halinde 'T.C.K. Md.240' daki suç irtikap edilmiş olur (Eryaman, 1996, 165-166).

Nitekim, Danıştay 2. Dairesi bir kararında (E: 1990/1964, K: 1992/86) Belediye Meclisinin ilgili Yönetmelik hükümlerine uymayarak plan değişikliği ile kat artırımına gitmesi ve Başkanın da yönetmeliğe aykırı bu kararı onaylaması nedeniyle T.C.K 240. maddesine muhalefetten yargılanmasına hükmetmiştir.

SON SÖZ

3194 sayılı yürürlükteki İmar Yasası'nın yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana imar planlama yetkisinin yerel yönetimlere verilmesi ile imar plan yapımı ve değişikliklerinde merkezi yönetimin plan onama ve denetleme yetkisi elinden alınmıştır. Yerel yönetimlerin etki ve güçlerini büyük ölçüde artıran bu değişiklik, yerinden yönetim ilkelerine uygunluğu nedeniyle toplumun büyük bir kesiminden destek görmüştür. 10 yılı aşan bu deneyimin ülkemizdeki imar planlama uygulamalarını ne yönde etkilediğine ilişkin kapsamlı bir çalışma yapılmadığı için elimizde böyle bir değerlendirme yapabilecek verilere sahip değiliz. Ancak, meslek pratiği içinde el yordamı ile de olsa, bildiğimiz bir gerçek imar planı değişikliklerinin bu uygulama ile birlikte geçmiş yıllarla karşılaştırılmıyacak ölçülerde artmış olduğudur.

Yeni durum bazı belediyelerde, nerede ise, planlama alanında kuralsızlığın (*deregulation*) geçerli olduğu biçiminde anlaşılmakta ve uygulanmaktadır. Her ne kadar imar planlama yetkisinin yerel yönetimlere bırakılması ile birlikte, imar planı yapılması ve plan değişikliklerinde uyulması gereken konular ilgili yönetmeliklerde ayrıntılı biçimde belirtilmişse de, gerek yerel yönetimlerin büyük bölümünün uzman personele sahip olmaması nedeniyle konunun teknik boyutunun tam olarak kavranamaması ve gerekse de bireysel ya da politik çıkarların ön plana çıkması bu kurallara yeterince uyulmasını önlemektedir. Bu çalışmada imar planı değişikliklerinde yerel yönetimlerin uymak zorunda oldukları kurallar ve bu çerçevede alınan yargı kararları ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Böylece, bu çalışma ile bir yandan konunun teknik ve yasal boyutuna ilişkin olarak yeterli bilgiye sahip olmayan belediyelere yol gösterilirken, diğer yandan da, kentlilerin belediyelerin kamu yararını gözetmeden yaptıkları plan değişikliklerine karşı idari yargıya başvurmaları durumunda izleyecekleri yol açıklanarak yaşadıkları kentlere sahip çıkmalarına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

MODIFICATIONS IN DEVELOPMENT PLANS AND JUDICIARY CONTROL

ABSTRACT

Since 1985, judiciary control is the only form of review of the changes, partial or total, in local development plans in Turkey. The procedures and rules to be followed in the development plan modifications and the issues that give rise to court interventions do not however, ensure technically more competent planning, nor greater equity.

Turkey is a unitary state with a written constitution and possesses a parliamentary regime. The Turkish system of administrative law, which guarantees the liberty of the individual against the state is largely an adaptation of the French system. It provides clear rules of procedure and decision-making through local administrative courts and the Council of State (*Danıştay*). The Council of State is the high court which performs a judicial role besides an appellate and supervisory role over local administrative courts. Development plans as well as plan modifications are regulatory administrative acts which are binding for all parties involved. Any aggrieved citizen may take his/her complaint against any administrative decision first to the local administrative courts, then may bring the case to the Council of State for appeal. The Turkish system of urban planning remains in between the static concept of planning as presented in the rational comprehensive model and the flexible and in some cases no strict planning approach of the recent lines of thought in

Received : 5. 12. 1997

Keywords: Planning Law, Development Planning, Plan Modifications.

relation to the modifications. Plan modifications can be considered as the most frequently applied means of flexibility in development plans. The magnitude of plan modifications have particularly increased with the 1985 Town Development Code, which gives almost uncontrolled discretion to the local governments in the preparation, ratification and implementation of development plans. The rules and procedures local governments have to follow in plan modifications are very strictly prescribed in the related laws and regulations. Mostly however, it is only the rules related to formal procedures and timetable that are followed. It is often the decisions of the municipal councils which inhere interpretative content, on the other hand, that give rise to court cases. It is the right of the councils to decide on the modification of the certain sections of the development plans. Following the approval of the municipal council, modified plans must be made public for a month open to objections. The central government has no power on objections and procedures of this nature. Citizens should apply to the related local government in two weeks for changes in the approved plan. If the claim is found unsubstantiated and rejected, then the claimer has the right to appeal to the local administrative courts in 60 days, beginning with the approval of the plan by the municipal council.

Plan modifications by necessity are to be prepared by classes of experts, namely architects and urban planners, each to act according to the size of task and their category of professional qualifications. Local governments with their own qualified personnel may initiate changes in plans, by themselves. A detailed report must accompany the plan implying the reasons for the inevitability of modification in the plan. These reports, in most cases, are superficial or not prepared at all. The insufficiency or lack of reports thus often becomes the reason for annulment by the administrative courts.

All administrative acts require that they be in line with 'public benefit'. Hence, plans are permitted to be modified only if their aim is to the benefit of public, rather than to an individual. However, the concept is elusive. Adversely affected individuals by a modified plan, apply to the courts for an interpretation to be made by the judiciary. Lower and higher court decisions referring to public benefit, revealing the ways it is interpreted by the judiciary is therefore a key issue in plan making.

The 1982 Constitution provided the arrangement of special administrative bodies in metropolitan areas. A law passed in 1984 introduced a two-tiered system of administration in the metropolitan areas. While the power of drawing up master plans resides in the metropolitan council, local plans are prepared and implemented (in line with the master plan) by the district municipalities. The administrative courts' decisions helped to clarify ambiguities about the ratification of plan modifications in metropolitan areas.

In by-laws, the subjects of plan modifications are listed under four groups: modifications related to social and technical infrastructure, modifications which effect the population density, changes made in transportation routes and sizes, and the land-use changes. Although the legal requirements to initiate such modifications differ in each group, it is indispensable for municipalities to document the reasons for and the prospective achievement of the proposed changes in detail.

Judicial control through administrative law in plan modifications has advantages of being accessible to all, relatively cheap to use and flexible. But it has its drawbacks. Firstly, it is an *a posteriori* means of control. Secondly, it is slow since it takes two or more years to obtain judgement in the average. Thirdly, it requires a significant amount of expertise.

KAYNAKLAR

- AKÇURA, T. (1981) *İmar Kurumu Konusunda Gözlemler*, ODTÜ, Ankara.
- AKILLIOĞLU, T. (1989) *Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler*, Dünya Ormancılar Derneği Toplantısında yapılan yayınlanmamış konuşma metni, Ankara.
- AKYOL, N. (1992) *İmar Planlarının Uygulanması Semineri*, KTÜ, Trabzon.
- AKYOL, N. (1995) *Belediyeler ve İmar Planı Değişiklikleri*, KTÜ, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü Araştırma Raporları (1995/2) Trabzon.
- ALTINKAYA, F. (1994) *Trabzon Belediyesinde Onanan İmar Tadilatlarının Plan Bütünlüğüne Etkileri*, KTÜ Bitirme Çalışması, Trabzon.
- DAVIES, H.W.E., vd. (1989) *Planning Control in Western Europe*, HMSO, London.
- DOĞANAY, Ü. (1974) Toplum ve Kamu Yararı Kavramları, *Mimarlık*, 5-7.
- ERYAMAN, Ş. (1996) Belediye Meclisinin İmar Planı Değişikliği Kararları, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (51) 605-606, 157-167.
- FRIEDMANN, J. (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton.
- GERAY, C. (1972) İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama, *Cem Sar'a Armağan*, SBF, Ankara.
- GÖK, T. (1983) *İmar Kararları ve Yargı Denetimi*, ODTÜ, Ankara.
- GÜNAY, B. (1971) *The Planning Process in the Turkish Social Structure*, ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.
- GÜNAY, T. (1979) *İmar Planı Değişiklikleri*, ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.
- HILLIER, J. (1993) To Boldly Go Where no Planners Ever Have, *Environment and Planning D: Society and Space* (11) 89-113.
- HOOPER, B. (1992) Split at the Roots: A Critique of the Philosophical and Political Sources of Modern Planning Doctrine, *Frontier* (13: 1) 45-80.
- INTERNATIONAL SOCIETY OF CITY AND REGIONAL PLANNERS, (1989) *International Manual of Planning Practice*, The Hague.
- KELEŞ, R. (1975) *Kentleşme ve Kamu Yararı*, Ekonomi-Hukuk Kongresi, yayınlanmamış bildiri metni, Ankara.
- ÖZTÜRK, A. (1990) Kent Planlaması ve İmar Kararlarının Yargısal Denetimi, *Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri; Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu, 1988*, 60-69.

- TEKELİ, İ. (1990) Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine, *Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri: Türkiye 12, Dünya Şehircilik Günü Kolekyumu, 1988*, 37-46.
- TEKİNBAŞ, E. (1991) İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar, *Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler* (5: 10) 26-30.
- YAYLA, Y. (1975) *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseteleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.
- WATSON, S., GIBSON, K. (1995) Postmodern Politics and Planning, *Postmodern Cities and Spaces*, eds. S. Watson, K. Gibson, Blackwell, 254-264.

