

DÜNDAR • SIR | HUKUK BÜROSU

İMAR PLANLARI, TADİLLER VE İMAR
PLANLARININ İPTALİ DAVALARI

Av. Selim Dünder, LL.M.

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

1. Genel Olarak İmar Planları

Kentleşmenin getirdiği en önemli problemlerden ikisi, bölge halkına ihtiyaçlarını karşılayabildiği yaşam alanlarının sunulması ve düzensiz yapılaşmanın getirdiği olumsuzlukların önlenmesidir. Bu nedenle merkezi ya da yerel idareler bu yaşam alanı olan bölgelerin; kendine özgü yaşayış biçimini, karakterini, nüfusunu, bulunduğu alanı, hizmet ve yapı ilişkilerini ve yörenin çevresiyle olan bağlantılarını göz önüne alarak planlar hazırlar ve yapılaşmanın bu planlara uygun şekilde ilerlemesini denetlerler. Bu amaçla hazırlanan planlara imar planı denir. Bu makalede öncelikle imar planlarının çeşitleri incelenecek, sonrasında ise askı sürelerine, bu planlara karşı yapılacak idari itirazlara ve açılacak idari davalara ve bunların gerekçelerine değinilecektir.

İmar planları dört başlık altında incelenebilir. Nitekim 3194 sayılı İmar Kanunu'nda (9 Mayıs 1985 tarihli ve 18749 sayılı Resmi Gazete) (“İmar Kanunu”) planlar; (i) bölge planı, (ii) çevre düzeni planı, (iii) nazım imar planı ve (iv) uygulama imar planı olarak dörde ayrılmıştır. Bunlar aşağıda açıklanmaktadır:

- a. **Bölge Planları** : Sosyal ve ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetleri ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan planlardır. Bu doğrultuda bölge planları, fiziksel bir plan olmanın ötesinde, bir politikalar demeti olarak nitelendirilebilecek planlardır. Bölge planlarını yapma veya yaptırma yetkisi Kalkınma Bakanlığı'ndadır.
- b. **Çevre Düzeni Planları** : Bölge planlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanımı kararlarını belirleyen planlardır. Çevre düzeni planı, büyükşehir ya da bir arada planlanması öngörülen birden çok yerleşme merkezinin ilgi ve etkisi altındaki çevreler için bölge planı ile ilişki kurularak düzenlenir. Belirlenmiş kesin bir ölçeği olmamakla birlikte, genelde bölgeyi tümüyle içine alabilecek şekilde 1/100.000 ya da 1/25.000 ölçekli olarak hazırlanır.

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

- c. **Nazım İmar Planları** : 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 bir bütün olan plandır.

Bir başka deyişle nazım imar planları, uygulama imar planlarının hazırlanmasındaki temel hedefleri, ilkeleri ve arazi kullanım kararlarını bir rapor tahtında belirler. Bu planları hazırlama konusunda Büyükşehir belediyesi sınırları içinde tek yetkili büyükşehir belediyesidir. Büyükşehir olmayan illerde ise il ve ilçe belediyeleri nazım imar planı yapmak konusunda yetkilidir. Nazım planlarında değişiklik ancak aynı nitelikte veya daha üst kademe planlarda yapılacak değişikliklerle mümkün olur. Nazım planların harita ölçeği genellikle 1/5.000'dir. Ancak 1/10.000 ya da 1/25.000 olarak da hazırlanabilir.

- d. **Uygulama İmar Planları** : En alt ölçekli plan olan uygulama imar planları ise nazım imar planı esaslarına göre çizilen, yerleşme ve yapı düzenini belirleyen ve yapı adalarının yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planlardır. Genellikle 1/1.000 ölçekli olsa da 1./2000 ya da 1/500 ölçekli olarak da düzenlenebilirler. Uygulama imar planı yapma yetkisi il ve ilçe belediyelerindedir.

2. İmar Hukukuna Yön Veren Temel İlke: Plan Hiyerarşisi

İmar hukukuna yön veren en önemli ilke, alt ölçekli bir planın (örneğin uygulama imar planının), üst ölçekli bir plana (örneğin nazım imar planına) aykırı olamayacağı ilkesidir. Buna plan hiyerarşisi denir. Plan hiyerarşisi uyarınca alt ölçekli planlar, üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine, stratejilerine ve kararlarına uyumlu olmak zorundadır. Örneğin Danıştay bir kararında, 1/5.000 ölçekli nazım imar planında sağlık tesislerine ayrılan bir alanın 1/1.000 uygulama imar

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

planında konut alanına dönüştürülmesini nazım imar planının objektif niteliğine ve hukuka aykırı bulmuştur.¹ Bu bağlamda, daha alt ölçekli ve seviyeli bir planın daha üst ölçekli ve seviyeli bir plana aykırı olması hukuksuzdur ve iptal nedeni teşkil etmektedir.

3. İmar Planlarına İlişkin İdari ve Adli Süreçler

a) İmar Planları ya da İmar Planı Değişiklikleri Nasıl Yapılır?

Yukarıda ifade edildiği gibi, imar planı ya da imar planı değişikliği yapma yetkisinin büyükşehir beleyesinde mi, il belediyesinde mi yoksa ilçe belediyesinde mi olduğu imar planının çeşidine, imara konu yerin nerede bulunduğuna, imara ya da imar değişikliğine konu yerin birden çok ili kapsayıp kapsamadığına göre belirlenir. Örneğin, bir büyükşehir belediyesi sınırları içinde bir alana ilişkin nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesindedir.

İmar planları, kural olarak genellikle imar planını yapmaya yetkili belediyece yapılır ve ilgili belediye meclisince de onaylanır. Onaydan itibaren de uygulanabilecek bir idari işlem haline gelir. Onaylanan planlar İmar Kanunu'nun 8/1(c) maddesi uyarınca onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sitelerinde bir ay süre ile eş zamanlı olarak ilan edilir. Buna “askıda kalma” denir.

Bir aylık ilan askı süresi içinde planlara ilgililer tarafından itiraz edilebilir. İlgililerin kimler olduğu ise tartışmalıdır. İlgili imara konu yerin maliki, o bölgede ikamet eden bir tüzel ya da gerçek kişi olabileceği gibi menfaati etkilenen bir devlet kurumu da ilgili olabilir.

İmar planı ya da imar planı değişikliğine ilgilisi/ilgilileri tarafından yapılan itirazlar belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilir. Belediye meclisi itirazları yapılan itirazı takip eden on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar. Genel olarak uygulamada bu itirazların belediye meclisi tarafından reddedildiği görülmektedir. Talebi reddedilen ilgili bu aşamadan sonra idari işlemin (yani imar planının veya tadilin)

¹ Danıştay 6. Dairesi'nin 14 Mayıs 2010 tarihli ve 2008/6920 E., 2010/4743 K. sayılı kararı)

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

iptali için dava açabilir.

b) İmar Planlarına ya da İmar Planı Değişikliklerine Karşı Dava Açılması

İmar planlarının veya plan değişikliklerinin (yani idari işlemlerin) iptali için açılan davalar idari yargının görev alanı içerisindedir. Dolayısıyla bu davalar, düzenleyici işlemi yapan idari kuruma göre ilk derece mahkemesi sıfatıyla doğrudan Danıştay'da ya da idare mahkemelerinde açılacaktır. Adli yargı mahkemeleri olan asliye hukuk ve sulh hukuk mahkemelerinde bu davalar açılmaz.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (20 Ocak 1982 tarihli ve 17580 sayılı Resmi Gazete) ("İYUK") 34. maddesi uyarınca "İmar, [.....] ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara ve kamu mallarına ilişkin davalarda yetkili mahkeme taşınmazın bulunduğu yer mahkemesidir." Dolayısıyla imar planı iptal davalarında yetkili mahkeme taşınmazın bulunduğu yere göre belirlenecektir.

İYUK'un 7. maddesi uyarınca dava açma süresi normalde belediye meclisi kararının ilanından itibaren 60 gündür (ancak idari bir itirazın bulunduğu hallerde bu süre itirazın reddi ilanının yapıldığı veya karinesinin oluştuğu tarihten itibaren başlayacaktır). Bu süre, dava hakkı bakımından hak düşürücü bir süredir. Dolayısıyla, süresinde kullanılmayan dava hakkı düşecektir ve bu konu hakkında bir daha doğrudan bir dava açılmayacaktır. Bu nedenle, mülkiyet hakkının korunması ve sorumluluk bağlamında bu davalar mutlaka süresinde açılmalıdır.

Burada iki husus özel önem arz etmektedir. Birincisi, askı (ilan) süresi tamamlanmadan imar planlarına karşı iptal davası açılmayacağı gerçeğidir. Çünkü imar planları, askı (ilan) süresi tamamlanmadığı sürece henüz kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem haline gelmez. 30 günlük askı (ilan) süresi tamamlanmadan dava açıldığı takdirde, ortada henüz kesin ve icrai işlem olmadığı için dava reddedilecektir.

İkincisi ise, yukarıda belirtilen süreler içinde dava açılmaması halinde, doğrudan imar planı ya da imar planı değişikliğinin iptali talebi ile dava açılmayacağı gerçeğidir. Ancak ilgili kimsenin, takip eden uygulama işlemlerine karşı dava açar iken

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

planların da iptalini talep etmesi söz konusu olabilir. Bir başka ifade ile, imar planının uygulama işlemleri olan inşaat ruhsatı, imar durumu, parselasyon, kamulaştırma gibi işlemlerle birlikte bu işlemlerin dayanağı olan imar planına (ve üst planlar dâhil) karşı da dava açılabilmesi mümkündür. Dolayısıyla bu gibi durumlarda, ilgilinin dava açma hakkı zayi olmayacaktır.

4. İmar Planı ya da Plan Değişikliğinin İptali Davalarında Dikkat Çeken Başlıca Hukuka Aykırılık Nedenleri

Öncelikle belirtmek gerekir ki imar planlarının kural olarak değişmezliği esastır. Ancak kamu yararının gerektirdiği hallerde planlarda değişiklik yapılabilir. Böyle bir değişiklik yapılabilmesi için aranan şartlara (aşağıda daha detaylı olarak bahsedilmiştir) uyulması zorunludur. Bu şartların yerine getirilmemesi halinde yapılan imar planı ya da imar planı değişikliği iptal edilebilir.

Başlıca hukuka aykırılık sebepleri şunlardır:

a. Yatırımcı Kurumun Görüşünün Alınmaması: İmar planında durumu değişecek olan sosyal ve teknik alt yapı alanındaki (park, hastane, ibadet yerleri, yol, okul vs.) tesisi gerçekleştirecek ilgili yatırımcı bakanlık ve kurumun görüşü alınmalıdır. Burada ilgili yatırımcı kurumun (Bakanlık, valilik, müdürlük vs.) görüşünün olumsuz olması, plan tadilatının yapılamayacağı anlamına gelmez. Bir başka ifade ile, yatırımcı kurum olumsuz görüş vermiş olsa dahi plan tadilatı yapılabilir. Bu konuda nihai kararı imar planını yapmaya yetkili idare olan belediye verecektir. Ancak yatırımcı kurum, bu işleme (tadile) karşı dava açma hakkına sahiptir.

Danıştay, bir kararında, plan değişikliğini gerektiren zorunluluklar ortaya konulmadan ve ilgili kuruluşların görüşleri alınmadan imar planının tadilinin kabulü yönünde verilen belediye meclisi kararını hukuka aykırı bulmuştur.²

b. Eşdeğer Alan Ayrılmaması: Zorunluluk olmadıkça, imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanları kaldırılamaz, küçültülemez veya bunların yerleri

² Danıştay 6. Dairesi'nin 31 Mart 1987 tarihli ve 1987/113 E., 1987/144 K. sayılı kararı

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

değiştirilemez. Böyle bir değişiklik yapılması durumunda; imar planı değişikliği ile kaldırılan, küçültülen ya da yeri değiştirilen tesisin hizmet götürdüğü bölge içinde eşdeğer yeni bir alanın ayrılması gerekir. Örneğin, park alanı olarak ayrılan bir sosyal donatı alanının konuta çevrilmesi halinde; aynı mahalde, aynı büyüklükte, aynı hizmeti vermeye uygun eşdeğer bir alanın parka ayrılması gerekir. Yine bir teknik altyapı alanı olan otopark yerinin plan değişikliği ile kaldırılabilmesi için bölgede eşdeğer bir alanın ayrılması gerekir.³

c. İmar Planı Değişikliği ile Plan Bütünlüğü Bozulamaz: Yapılacak imar planı değişikliklerinde, çevredeki nüfus, yoğunluk, donatım dengeleri ve gereksinimleri araştırılmalı ve plan değişikliğinin zorunlu olup olmadığı irdelenmelidir. Ortada hiçbir zorunluluk olmamasına rağmen, imar planı bütünlüğünü de bozucu şekilde plan değişikliği yapılması hukuka aykırıdır.

d. İmar Planının ve İmar Planında Yapılacak Değişikliğin Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları ve Kamu Yararına Uygunluğu: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin (14 Haziran 2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmi Gazete) ("Mekânsal Plan Yönetmeliği") 11. maddesi uyarınca, imar planlarının yapımında bugünün yanı sıra gelecekte de sağlıklı ve düzenli bir çevre oluşturulması çabası da dikkate alınmak suretiyle bu iki amaç birlikte ele alınarak değerlendirilmelidir. Böylece imar planlarının temel amaçlarından biri olan kamu yararı ilkesi de gözetilmiş olacaktır. Yine daha evvel de ifade edildiği üzere, planlama yapılırken plan hiyerarşisinin dikkate alınması gerekir. Bu haller başlı başına iptal sebepleridir.

e. Plan Müellifinin Görüşünün Alınmaması ya da Yeterliliğe Sahip Plan Müellifinin Olmaması: İmar Kanunu'nun 28. maddesi ve Plan Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik (7 Ocak 2006 tarihli ve 26046 sayılı Resmi Gazete) uyarınca imar planları ve değişiklikleri, yeterlilik belgesine sahip plan müelliflerince hazırlanır. Plan müellifinin olmaması, imar planında değişiklik yapılabilmesi için müellifin gerekçeli görüşünün alınmaması ya da imar planının ya da değişikliğin yeterliliğe sahip olmayan plan müellifi tarafından hazırlanması hallerinde hukuka aykırılık söz konusu olacaktır.

3 a.g.e.

DÜNDAR · SIR | HUKUK BÜROSU

Kasap Sokak Eser-A Blok No:16 Kat:7 34394, Esentepe/İstanbul
T: +90 212 211 7878 F: +90 212 211 78 80 W: www.dundarsir.com

f. İmar Planlarının Değiştirilmesine İlişkin Usul Kurallarına Uyulmaması: İmar planlarının değişikliğine ilişkin olarak yasa ve yönetmelikte yer alan usuli kurallara uyulmaması veya bir belediye meclis üyesinin kendi taşınmazı (ev, arsa, arazi vs.) ile ilgili bir durum görüşülürken ilgili tartışmanın yapıldığı toplantı veya karara katılması, iptal sebebi örnekleridir.

g. Sürekliliği Olan Bir Yolun Daraltılması ya da Çıkmaz Sokak İhdas Edilmesi: Mekânsal Plan Yönetmeliği'nin 26. maddesi uyarınca, plan değişiklikleri için birtakım kurallar getirilmiştir. Örneğin, sürekliliği olan bir yol belirli kesimlerde daraltılmamaktadır. On metreden dar bir trafik yolu ve üç metreden dar bir yaya yolu yapılmasına izin verilmemektedir. Keza, belediyelerce çıkmaz sokak ihdas edilerek plan değişikliği yapılması da hukuka aykırıdır. Ancak imarla ilgili işlemlerde hukuka uygunluğunun belirlenmesine yönelik olarak, imar zorunluluklarını ilgilendiren bir kısım kararlarda Danıştay, kamu yararına dair birtakım gereklilikleri dikkate almıştır.⁴

⁴ Danıştay 6. Dairesi'nin 17 Şubat 1988 tarihli ve 1987/630 E. 1988/235 K. sayılı kararı.