

İMAR PLANI DEĞİŞİKLİKLERİ VE YARGI DENETİMİ ¹

Melih Ersoy

Giriş

Planlama, hangi alanda, ya da hangi kapsamda olursa olsun, bir düzenleme/düzeltilme işlemidir. Diğer bir deyişle, var olan yapı ya 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 v.b) 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 göz önüne alınarak- evrilmesinin istendiğine göre, kent mekânına müdahale edeceği varsayılmaktadır. İmar planlarının böylesi kapsamlı bir projenin somut ürünleri olduğu düşünülmektedir. Dolayısı ile bugün artık hemen tümüyle terkedilen dar pozitivist bir bakışla, planların onaylandıktan sonra, öngörülen süre içinde hiç bir değişikliğe izin verilmeden aynen korunmasını önerenler, yukarıda özetlenen rasyonel/kapsamlı plan yapım sürecinin gerçekleşebilir bir model olduğu varsayımından yola çıkmaktadırlar.

Ancak, yukarıdaki modelin önünde çok ciddi engeller olduğu bilinmektedir. Öncelikle, kentler gibi açık sistemlerde, var olan 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, kurdukları 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 mekânsal 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 birçok 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

(1) Bu makale yazarın ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi'nde (1997) yayınlanan yazısının gözden geçirilmiş biçimidir.

birliği zedeleyeceği için savunulmazken, planların hazırlanması ve uygulanmasına yönelik var olan kodifikasyonun günün koşulları ve anlayışlardaki değişikliklere göre, aynı hızda değişmesi de sağlanamadığından, sorun daha da büyüebilmektedir.

İmar Planı Değişiklikleri

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, 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. Planı hazırlayan şehirci ve İller Bankası genellikle süreç dışına itilmektedir. Bu defa yerel güçler etkenlik 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 yapılıp 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 oldukça doyurucu bir veri tabanına sahip olduğumuz söylenebilir. Bu verileri kullanarak yapılan bir çalışmada (Günay,1979:34) 1965-1978 yılları arasında Türkiye genelinde toplam 20787 adet plan değişikliği yapıldığını belirtilmektedir. Buna göre, incelenen dönemde, yerleşme başına yılda ortalama 1,20 adet plan değişikliği yapıldığı anlaşılmaktadır. Ancak, aynı veri tabanı yerleşme büyüklüklerine göre incelendiğinde daha farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır; nüfusu 500.000 in üzerindeki 3 kentte yılda yapılan ortalama plan değişikliği sayısı 162' ye kadar çıkmaktadır. Atahan benzer araştırmayı 1970-71 yılı için yapmıştır. Anılan yılda, tüm ülkede yerleşme başına düşen ortalama plan değişikliği sayısı 2,22, üç büyük kent için ise 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 ile "plan değişikliğine itirazlar" in oluşturduğunu belirtmektedir.

Ancak, bu verilerin plan değişikliklerinin günümüzde ulaştığı boyutları açıklamaktan çok uzak olduğumuz kanısındayız. 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, 1995:4). Benzer biçimde Bakırköy Belediyesine bir meclis döneminde 230 adet plan değişikliği önerisi yapılmıştır (Demircan, 1989; Aktaran Akyol,1995:4). “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). 3194 sayılı İmar Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1985 yılından bu yana yapılan plan değişiklikleri üzerine Ankara örneğinde yapılan ayrıntılı bir çalışmanın verilerine göre, 1986-1998 yılları arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından onanan değişik ölçek ve nitelikteki 1152 planın 802 ‘sini (% 70) plan değişiklikleri oluşturmaktadır (Ulusoy,1999:122). İlginç olan bir durum bu dönemde yapılan plan değişikliklerinin yarısını üst ölçekli yol gösterici bir plan türü olan nazım imar planlarında yapılmış olmasıdır. 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) 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 güzergâhlarının değiştirilmesi yönündeki isteklerdir” (Akyol,1995:4). Ankara örneğinde 1986-1998 yılları arasında tüm ölçeklerde yapılan plan değişikliklerin 1/3 ü sosyal ve teknik altyapı değişikliği niteliğinde olup bu gruptaki değişikliklerin %40 ı da yeşil alan kullanımına ilişkindir (Ulusoy, 1999: 139-140). Diğer bir deyişle, kamu alanından çıkartma, yükseklik artışı, yapı düzeninde değişme, yol güzergahının değiştirilmesi 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 Planı Değişikliklerinde Uyulması Zorunlu Kurallar:

Yürürlükteki İmar Yasa’sı, kesinlik kazanarak yürürlüğe girmiş planlar üzerinde gerektiğinde -belirli koşullar oluşması durumunda- 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 (Bkz.Danıştay 6. Dairesi, E:1993/2911;K:1994/2704 ve E:1996/4797;K:1997/767). 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 yanı sıra, ek planları (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 kullanım 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 planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu Yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşmeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planıdır." (Md.3, Bend 5).

Yukarıda anılan plan türleri zaman zaman nazım planları dahi etkileyecek ölçüde kökten kararlar getirebilmekte ya da kapsamlı olabilmekte ise de, yürürlükteki mevzuatta -hiç bir gerekçe gösterilmeden- bu planlar için nazım planlarda zorunlu olan kapsamlı hazırlık/araştırma istenilmemektedir.

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

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 yasadaki 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 yapmaları önlenmeye çalışılmıştır. Yürürlükteki Yönetmeliğin 25.Maddesi, "plan değişikliklerinin onaylama, askı, onaya itiraz, itirazların değerlendirilmesi ve dağıtım konularında" imar planlarının yapımında izlenen yöntemlere uyulacağını hükme bağlamaktadır.

İmar planı değişikliklerinin ilgili mevzuata uygun olarak yapılması için uyulması zorunlu olan konular aşağıda değişik başlıklar altında toplanmıştır.

a) 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 kolaylaştıracağı 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 gaspı 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) (Bkz. 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 mevzuatı ile tayin edilen hukuki statüye uygun olması gerekir.

Şekil, kararın tabii 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).

b) Plan Değişikliklerinde Başvuru Süresi

3194 sayılı Yasanın "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 on beş 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 İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 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 "ret" 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).

Nitekim Danıştay 6. Dairesi bu konuda verdiği bir kararda (E:1991/532; K:1992/447) şu açıklamada bulunmaktadır: "2577 sayılı İdare Yargılama Usulü Kanununun dava açma süresini düzenleyen 7.maddesinin 4.fıkrasında, ilanı 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 itibariyle düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın süregelen içtihatları 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 plan geleneğimizde yerleşmiş bir olgu olduğu söylenmelidir.

c) Değişiklik Planlarını Hazırlayacak Uzmanlarda Aranacak Yeterlilikle İlgili Koşullar ve Plan Müellifinin Uygun Görüşü

Plan değişiklikleri sırasında uyulması gereken ve çoğu kez ihmal edilen önemli konuların başında, "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" in

(R.G.2.11.1985) 17.maddesinde açıkça belirtildiği gibi, 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 Müdürlüğüne hazırlanan tip sözleşme ve teknik şartlaşma esaslarına uyulması" yeterli görülmektedir (Öztürk,1990:65).

Plan değişiklikleri, özel planlama bürolarına yaptırılabilir gibi, İdare tarafından doğrudan da yapılabilir. Bu durumda, değişikliğin yapılacağı yerel yönetim biriminin planlama dairesi bünyesinde aranan niteliklere haiz en az bir uzmanın 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, gerekçesiz plan değişiklikleri yargısal denetim sırasında esastan 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 alacakları Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinin yaptırımını yoktur. Bununla birlikte, bu bildirim yapmayan belediyelerde çalışan müelliflerin hizmet süreleri, karne grubunun belirlenmesinde dikkate alınmayacağından (Müellif Yönetmeliği, Md.6/F), belediyelerin bildirimden kaçınmayacakları düşünülebilir. Belediyelerin plan yapımında uymak zorunda buldukları 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 olabileceği de bilindiğine göre- yeniden plan yapılması 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. Bu eksiklik "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik"in (R.G.2.11.1985) 17. Maddesine 2.9.1999 tarihli ekle açık hale getirilerek plan değişiklikleri de bu kapsam içine alınmıştır.

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.

Özetle, Belediye Meclislerinin plan değişikliği konusunda, imar planı yapımında kendilerine verilenden daha başka bir yetkileri olmadığı ortadadır. Kuşkusuz, belediye yönetimleri imar planlarında değişiklik gereksinimini saptayabilirler. Ancak bu değişikliği işle ilgili yeterlilik belgesi sahibi bir plancıya ihale ya da istihdam suretiyle yaptırmak zorundadırlar. Belediye meclislerinin 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 plancılara yaptırılmayan değişikliklerin, şekil yönünden ve esasa girilmeden iptali olanaklı olduğundan, ilgili idarelerin bu yasal zorunluluğa uymaları gerekmektedir. Bu bağlamda son olarak belirtilmesi gereken husus "İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelik" in (R.G.2.11.1985) 21. Maddesine 2.9.1999 tarihinde yapılan ekle hükme bağlanan ve plan değişikliklerinde plan müellifinin görüşünün alınmasını zorunlu kılan düzenlemedir. Diğer bir deyişle, bu tarihten sonra yapılacak tüm plan değişikliklerinde ilgili idareler, artık plan müelliflerinin gerekçeli uygun görüşünü de almak zorundadırlar.

d) Plan Değişikliğinin Raporla Gerekçelendirilmesi Koşulu

İmar Planı değişikliklerinde belediyelerin değişiklik usulüne ilişkin işlemleri tam olarak yerine getirmediği görülmektedir. Plan hazırlanırken izlenen sürecin, yani, yapılması düşünülen yeni düzenlemenin ve buna bağlı olarak gerçekleştirilecek müdahalenin bilimsel dayanaklarının, ayrıntılı bir raporla desteklenmesine ilişkin yasal zorunluluğa plan değişikliklerinde de benzer biçimde uyulması gereklidir. Yürürlükteki Yönetmeliğe 2.9.1999 tarihinde getirilen bir başka ek ile (Md.8) imar planlarının hazırlanması öncesinde hangi kurumlardan ne tür bilgiler toplanacağı ve ne tür analizlere yer verileceği ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Plan değişikliklerinde de benzer titizliğin gösterilmesi beklenmelidir.

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 çalışmalar ve değerlendirme aşamalarında yapılan bilimsel araştırmalara dayanılarak üretildiği, şehir planlaması ve şehircilik esaslarına uyulduğu plan raporundan anlaşılmaktadır" 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 (Tekinbaş,1991:26).

Nazım imar planları, yasa hükmü uyarınca, plan raporu ile bir bütün oluşturmaktadır. Diğer imar planı türlerinde plan raporu, 2.9.1999 tarihinde yapılan düzenlemeye kadar aynı açıklıkta yasal destek bulmadığından, genellikle ihmal edilmekteydi. "Uygulama İmar Planlarında İller Bankası ihalelerinin şartnamelerinde istendiğinden, rapor hazırlanması yönünde bir gelenek olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, revizyon ve ilave imar planlarında rapor, hemen hemen tümüyle ihmal edilmektedir. Zaman zaman karşılaşılan bir kaç sayfalık 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 imkânı yoktur.

İmar planı değişikliklerinde karşılaşılan durum ise çok daha vahimdir. Yasal gereklerin pek çoğu yerine getirilmediği gibi, gerekçesiz belediye meclis kararıyla plan değişiklikleri yapılmaktadır. Bu kararların gerekçelendirilmesi 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. "6. Dairenin 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 gerekeceği 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 numaralı 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).

e) Plan Değişikliğinin Kamu Yararına Olması Koşulu

Kamu yararı, tüm idari işlemlerde var olması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksadı), işlemin kamu yararına yapılmasıdır. "Hazırlanan imar planlarında, çeşitli kullanımlara 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 karşı mekanizmaları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetiminde 'kamu yararı'na uygunluk keyfiyeti, mahkemenin irdelediği önemli bir öge olmaktadır" (Gök:1983:68).

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 (Bkz. Keleş,1975; Doğanay,1974; Tekeli,1990; Akıllıoğlu,1989). Bu nedenle konuyu imar planı 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 Anaya Mahkemesi kararlarında "kamu yararı" konusunu Mahkemenin nasıl yorumladığına ilişkin bazı ifadeler 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 zedelemeyiz"; "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 4 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 kalkışılmasının 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 etmiştir.

f) Büyük Şehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Plan Değişikliğine İlişkin 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, "Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat 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 Büyük Şehir belediyelerinin görevlerini belirleyen 6.maddesi ile Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın görevlerini belirleyen 14. maddesinin birlikte değerlendirilmesi, nazım imar planı yapma ve yaptıрма yetkisinin büyükşehir belediyelerine ait olduğunu; ilçe belediyelerinin nazım imar planına uygun olarak uygulama planı yapabileceklerini

ve ilçe belediyelerince hazırlanan planların Büyük Şehir Belediye Başkanı'nın onayını gerektirdiğini ortaya koymaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri kararlarını onaylama yetkisi 3030 sayılı yasa gereği büyük şehir belediye başkanına aittir; bu yetkinin başka bir organ veya kişiye devredilmesi olanaklı değildir (Bkz.Danıştay 6.Dairesi E:1995/4976; K:1996:1645). Kuşkusuz imar planları için geçerli olan tüm bu kurallar plan değişikliklerinde de aynen uygulanmaktadır.

Yasa'nın adı geçen 6.maddesi Başkanın 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, "Büyük Şehir 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.

Büyük Şehir 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 Başkanların 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 tasdik 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 Büyük Şehir 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 alınmadan, büyük şehir belediye meclisi tarafından onaylamaya ilişkin başkanlık kararının iptal edilmesi suretiyle ortadan kaldırılması mümkün değildir (Bkz. Danıştay 6.Dairesi, E:1995/4872; K:1996/1646).

Büyük Şehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri arasında plan değişikliklerine ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun da, uygulama planı 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 Planı kavramlarının içeriklerinin açılımı 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 hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek". Dolayısıyla öncelikle ilgili maddede sözü edilen Nazım ve Uygulama Planı kavramların tartışılması gerekmektedir. (3)

Nazım Planı; bir kentin ya da kent parçasının gelecekteki nüfus ve işgücü 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, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntılı 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 Planı; "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 Büyükşehir Belediyesi'nin ve İlçe Belediyelerin planlama sürecindeki yetkileri yanlış yorumlanmaktadır. Buna göre Büyükşehir 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 ışığında Nazım Plan yeniden değerlendirmeye tabi tutulmalıdır.

Bazı durumlarda Büyük Şehir Belediyeleri tarafından Uygulama Planı 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 ilkeleri ile 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.

g) Plan Değişikliğinin Konuları

Hukukta *konu*, hukuksal işlemin ortaya çıkartması gereken hukuksal sonuç olarak tanımlanmaktadır. *Sebe*p ile *konu* arasında bir neden-sonuç ilişkisi vardır. Davacıların dava gerekçelerinin başında *konu* ile ilgili hususlar gelir. İmar planı değişikliklerini konuları itibariyle dört ana başlık altında toplamak olanaklıdır. Plan değişikliklerinin gerekçeleri (sebepleri) her bir 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.

g1. 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 (Bu gerekçe ile iptal kararı için Bkz. Danıştay 6.Dairesi E:1995/6688; K:1996:2487). "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 bulunmama ile 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 yada 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 yanı sıra, yerel politik çekişmelerde ya da çıkar çatışmalarında kullanılabilme olasılığını da içermektedir. Dolayısıyla, bu tür değişikliklerin de benzer "zorunlu haller" 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 ilgili yatırımcı Bakanlık ve kuruluşların görüşleri" (Tekinbaş,1991:28).

g2. Yoğunluğu Etkileyen Değişiklikler

Yönetmelikte imar planında verilmiş olan inşaat emsalinin, kat adedinin, ifraz şartlarının değiştirilmesi sonucunda yoğunluğun etkilenmesine yol açan imar planı değişikliklerinin hangi koşullarda yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm bulunmama, "artan nüfusun ihtiyacı olan

sosyal ve teknik altyapı alanları da Ek 1 de belirtilen standartlara uygun olarak plan değişikliğine konu alana hizmet vermek üzere ayrılır ve/veya artırılır" (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 artırılması ve kat adedi artırılması halinde karşılıklı bina cepheleri arasında asgari uzaklığın sağlanmasıdır.

Ancak, 22. Maddede belirtilen yollarla yapılacak plan değişikliklerinde ortaya çıkacak yoğunluk artışının neden olacağı sorunların yukarıda sözü edilen iki koşulu yerine getirmekle 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 getirmiş olabilir. Plan bütünlüğü içerisinde teknik açıdan rasyonelize edilmiş ölçülerin değiştirilmesi, imar planlamasının işlevini yok saymak anlamına gelir. Dolayısıyla, yoğunluk arttıran değişikliklerin, plan bütünüde 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 imkân 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).

g3. Yolların Genişletilmesi, Daraltılması ya da Güzergâhının 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 yolları, toplayıcı yolları, tali yolları ve yaya yolları farklı nitelik ve yoğunluklardaki farklı kentsel fonksiyonların kent içindeki dağılımı ve birbirleriyle olan ilişkileri, topografik yapı ve kentsel peyzaj göz önüne alınarak tasarlanır. Ancak, planların uygulanması sırasında bu ilişkiler sisteminde bazı değişikliklere gidilmesi zorunluğu ile karşılaşılabilir. Nazım Plan tanımında 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 aksları ve sistemik bütünlüğü bozmadan uygulama aşamasında topografik v.b. nedenlerle yolların güzergâhlarında 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 araçları 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 arttırılması ve mevcut ve öneri yol sisteminin buna bağlı olarak yetersiz kalmasıdır. Yoğunluğun yanlış bir tercih ile arttırılması sonucunda yollar genişletilmekte, bir kez yol genişledikten sonra da yoğunluğun daha da fazla arttırılması 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 kaydirmalarının 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 ya da 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).

g4. Bir Alanın Kullanışının Değiştirilmesine Yönelik İmar Planı Değişiklikleri:

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

"İmar planlarının yapılması sırasında önceden kestirilemeyen gelişmeler karşısında yoğunluk arttırıcı 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.Dairesinin 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 iskân 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 bu alanın 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 parsellemeye izin verilmesi için buranın yeşil alandan konut alanına çevrilmesi, bu amaçla planın değiştirilmesi gerekeceği nedeniyle Belediye Encümeni buna ilişkin istemi geri çevirmiştir. İstem'in imar planının genel özellik ve niteliğini bozacağı gerekçesi ile geri çevrilmesini, Danıştay sözü edilen kararla onaylamış, uygun bulmuştur (Aktaran Geray,1972:596).

h) 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 memurin 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 aykırılığından dolayı Belediye yasaınının 73. maddesi uyarınca karara itiraz etmemesi halinde 'T.C.K. Md.240' daki suçu 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 planı 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 ayrıntılı bir çalışma yapılmadığı için elimizde böyle bir değerlendirme yapabilecek kapsamlı verilere sahip değiliz. Ancak, meslek pratiği içinde el yordamı ile ve az sayıdaki tekil örneklerden de olsa, bildiğimiz bir gerçek imar planı değişikliklerinin bu uygulama ile birlikte geçmiş yıllarla karşılaştırılamayacak ölçülerde artmış olduğudur. Yeni durum bazı belediyelerce, 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.

Notlar

1. Nitekim, hemen tüm gelişmiş Batılı ülkelerde, (Int.Soc. of City and Regional Planners) planlamayı tek aşamalı, kademesiz bir süreç olarak gören yaklaşımın etkinlik ve yaygınlık kazanmadığı belirtilmelidir. Farklı kademelerde yapılan planların kapsam, içerik ve ölçeklerinin farklılığı, her bir kademe planının esneklik düzeyini ve katılım modellerini etkilemekte ve plan ile uygulama arasındaki çatışma en aza indirilmeye çalışılmaktadır.
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) göz önüne alındığında, sorunun ülkemizdeki boyutu daha kolay anlaşılacaktır.
3. Makalenin bu bölümündeki tartışma Baykan Günay, Melih Ersoy ve Ayda Eraydın tarafından Ankara 9. İdare Mahkemesine 1995/626 No'lu dava dosyası için hazırlanan bilirkişi raporunda alınmıştır.

Kaynaklar

Akçura, T. (1981) İmar Kurumu Konusunda Gözlemler, ODTÜ, Ankara.

Akılhoğlu, T. (1989), "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", Dünya Ormancılar Derneği Toplantısında yapılan konuşma metni.

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 No: 1995/2, Trabzon.

Altınkayna F. (1994), "Trabzon Belediyesince Onanan İmar Tadilatlarının Plan Bütünlüğüne Etkileri", KTÜ Bitirme Çalışması, Trabzon.

Davies, H.W.E ve diğerleri, (1989), Planning Control in Western Europe, HMSO, London.

Demircan, M. (1989), "Kırsal ve Kentsel Alan Düzenlemelerinde Sektörün Sorunları, Çözüm Yolları, Geleceği", Türkiye II. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, TMMOB, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.

Doğanay, Ü. (1974), "Toplum ve Kamu Yararı Kavramları", Mimarlık, s.7.

Ersoy, M. (1997) "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi" ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, cilt 17, Sayı, 1-2, ss.53-74.

Eryaman, Ş. (1996) "Belediye Meclisinin İmar Planı Değişikliği Kararları", İller ve Belediyeler Dergisi, c.51, s.605-606, ss.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 Saral'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, Y.Lisans Tezi.

Günay, T. (1979) İmar Planı Değişiklikleri, ODTÜ, Y.Lisans Tezi.

Hillier, J. (1993) "To Boldly Go Where no Planners Ever Have..." Environment and Planning D: Society and Space, c.11, ss.89-113.

Hooper, B. (1992) "Split at the Roots: A Critique of the Philosophical and Political Sources of Modern Planning Doctrine" Frontiers, c.13, s.1, ss. 45-80.

International Society of City and Regional Planners, (1989) International Manuel of Planning Practice, The Hague.

Keleş, R. (1975), "Kentleşme ve Kamu Yararı", Ekonomi-Hukuk Kongresi.

Öztürk, A. (1990) "Kent Planlaması ve İmar Kararlarının Yargısal Denetimi", Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri; Türkiye 12, Dünya Şehircilik Günü Kolekyumu, 1988., ss.60-69.

Tekeli, İ. (1990) "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri; Türkiye 12, Dünya Şehircilik Günü Kolekyumu, 1988., ss.37-46.

Tekinbaş, E. (1991) "İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar" Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, c.5, s.10, ss.26-30.

Ulusoy, H. (1999) Modifications in Development Plans: A Case Study of Ankara, ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Ana Bilim Dalı'na sunulan basılmamış Y.Lisans Tezi, Ankara.

Yayla, Y. (1975) Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği, İ.Ü.H.F Yayını, İstanbul.

Watson S. ve Gibson, K. (1995) "Postmodern Politics and Planning", Watson S. ve Gibson, K. (eds) Postmodern Cities and Spaces, Blacwell, ss.254-264.