

GİRİŞ

3194 sayılı İmar Kanununun 13. maddesinin birinci fıkrası ve bu nedenle uygulama olanağı kalmayan 3. fıkraları Anayasa Mahkemesinin 29.12.1999 günlü ve E: 1999/33, K: 1999/51 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararı 29 Haziran 2000 günlü ve 24094 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yayımlandığı tarihten itibaren altı ay sonra yürürlüğe girmiştir. Bugüne kadar yasal boşluk doldurulmamıştır. Dolayısıyla bu konuda bir belirsizlik bulunmaktadır.

3194 sayılı İMAR KANUNU'NA GÖRE DURUM

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "İmar Plânlarında Umumi Hizmetlere Ayrılan Yerler" başlığını taşıyan 13. maddesinde;

"(1'inci fıkra, Anayasa Mahkemesinin 29.12.1999 gün ve E: 1999/33, K: 1999/51 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.)

İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapıncaya kadar emlak vergisi ödenmesi durdurulur. Kamulaştırmanın yapılması halinde durdurma tarihi ile kamulaştırma tarihi arasında tahakkuk edecek olan emlak vergisi, kamulaştırmayı yapan idare tarafından ödenir. Birinci fıkrada yazılı yerlerin kamulaştırma yapılmadan önce plân değişikliği ile kamulaştırmayı gerektirmeyen bir maksada ayrılması halinde ise durdurma tarihinden itibaren geçen sürenin emlak vergisini mal sahibi öder.

(3'üncü fıkra, Anayasa Mahkemesinin 29.12.1999 gün ve E: 1999/33, K: 1999/51 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.)

Onaylanmış imar plânlarında, birinci fıkrada yazılı yerlerdeki arsa ve arazilerin, bu Kanunda öngörülen düzenleme ortaklık payı oranı üzerindeki miktarlarının mal sahiplerince ilgili idarelere bedelsiz olarak terk edilmesi halinde bu terk işlemlerinden ayrıca emlak alım ve satım vergisi alınmaz." hükmü yer almaktadır.

3194 sayılı Yasa'nın 13. maddesinin birinci fıkrasında, imar plânlarında, resmî yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumi hizmetlere ayrılan alanlarda, inşaat ve mevcut bina varsa esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmeyeceği, imar programına alınmaya kadar mevcut kullanma şeklinin devam edeceği, üçüncü fıkrasında ise imar plânlarının tasdik tarihinden itibaren beş yıl sonra parsel sahibinin, başvuruda bulunarak imar plânlarında meydana gelen değişikliklerden ve civarın özelliklerinden dolayı okul, cami ve otopark sahası ve benzeri umumi hizmetlere ayrılan alanların yapımından ilgili kamu kuruluşunca vazgeçildiğine dair görüş alması koşuluyla tüm belirli çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesini yeniden irdeleyerek hazırlanacak yeni imar plânına göre inşaat yapabileceği belirtilmekte idi.

Dolayısıyla, imar plânlarında umumi hizmetlere ayrılan alanlarda inşaat veya bina varsa bina esaslı değişiklik ve ilaveler yapılması, parsel sahibinin, imar plânının onay tarihinden itibaren beş yıl geçtikten sonra başvuruda bulunarak ilgili kamu kuruluşundan maddede belirtilen umumi hizmetlere ayrılan alanların yapımından vazgeçildiğine ilişkin görüş almasına bağlı bulunduğundan, ilgili kamu kuruluşunun umumi hizmetlere ayrılan alanların yapımından vazgeçmemesi durumunda bu alanlarda parsel sahibinin inşaat olanağı bulunmamaktaydı.

ANAYASA MAHKEMESİNİN GÖRÜŞÜ

Anayasa Mahkemesinin 29.12.1999 günlü ve E: 1999/33, K: 1999/51 sayılı kararıyla 3194 sayılı İmar Kanununun 13. maddesinin birinci fıkrasının ve bu nedenle uygulama olanağı kalmayan 3. fıkralarının iptaline karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararı 29 Haziran 2000 günlü ve 24094 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yayımlandığı tarihten itibaren altı ay sonra yürürlüğe girmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararda aşağıdaki gerekçeye yer vermiştir:

"13. maddenin birinci fıkrası uyarınca imar plânlarında umumi hizmetlere ayrılan yerlerin mevcut kullanma şekillerinin ne kadar devam edeceği konusundaki bu belirsizliğin, kişilerin mülkiyet hakları üzerinde süresi belli olmayan bir sınırlamaya neden olduğu açıktır.

İmar plânlarının uygulamaya geçirilmesindeki kamusal yarar karşısında mülkiyet hakkının sınırlanmasının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönü bulunmamakta ise de, itiraz konusu kuralın neden olduğu belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak

mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirmesi, sınırlamayı aşan hakkın özüne dokunan bir nitelik taşımaktadır.

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi de 23.9.1981 günlü Sporrong ve Lonroth kararında, kamulaştırma izni ile inşaat yasağının uzun bir süre için öngörülmüş olmasının, toplumsal yarar ile bireysel menfaat arasındaki dengeyi bozduğu sonucuna varmıştır...

İtiraz konusu kuralla, mülkiyet hakkına getirilen sınırlama, malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için kullanılamaz hale getirerek bir hukuk devletinde kişinin hak ve özgürlükleri ile kamu yararı arasında bulunması gereken dengenin bozulmasına yol açarak hukuk güvenliğini yok etmektedir.”

Bugün itibariyle, her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanununun 13. maddesinin 1 ve 3. fıkraları iptal edilmişse de, bu kararın nasıl uygulamaya konulacağı hususu henüz belirgin değildir. Çünkü, yasa koyucu tarafından kendisine tanınan süre içinde yasal boşluğu dolduracak yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Bu halde, bugün itibariyle uygulama nasıl olacaktır.

Ancak burada şunu da belirtelim ki, Arazi ve Arsa Dağıtım Yönetmeliğinin 12. maddesi uyarınca kamulaştırılacak alanlara hisse ayrılması durumunda, bu hisselerin ne kadar zaman sonra kamulaştırılacağı belirsiz olduğundan, mülk sahiplerinin böyle bir durumda, hisselenirildikleri taşınmazın imar plânında tahsisli bulunduğu alanın kamulaştırılmaması halinde, artık bu alana gerçekten ihtiyaç olmadığından bahisle Anayasa Mahkemesi kararında yer alan gerekçeleri de öne sürerek dava açabileceklerdir.

DANIŞTAY 6. DAİRESİNİN EN SON İÇTİHADINA GÖRE DURUM:

Danıştay Altıncı Dairesine göre, Anayasa Mahkemesince 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 13. maddesinin 1 ve 3. fıkrasının iptal edilmesinin kişilerin resmi tesis alanında kalan taşınmazına yönelik olarak yapmış olduğu imar planı değişikliği başvurusu üzerine doğrudan plan değişikliğinin yapılmasını gerektirmeyeceği açıktır.

İlgililerin imar planı değişikliği istemlerinin idarelerce çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesi yönünden irdelenmesi gerektiği, planlamanın genel ilkeleri dikkate alınarak uyumsuzluk konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varıldığı takdirde plan değişikliği yapılmasının mümkün olduğu; bu konuda yapılacak Yargısal denetimde de imar planı değişikliği isteminin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığının incelenmesi suretiyle karar verilmesi gerektiği açıktır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 13.madde kapsamında yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine mahkemece şehircilik ve planlama ilkelerine göre inceleme yapılarak karar verilmesi gerekir. 3194/13.maddenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle bu madde hükmüne dayanılamaz. Bölge koşullarının incelenmesi gerekir.

İmar Planı Değişikliğine Dair Başvurunun Şehircilik İlkeleri, Planlama Esasları Ve Kamu Yararı Açısından Uygun Olmaması Halinde Uygulama:

Şehircilik İlkeleri: İmar planlarının yapılması ve değişiklikleri sırasında uyulması gereken şehircilik ilkelerini Plan Yapım Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri olarak özetleyebiliriz. Alt yapı alanları, resmi kurum alanları ile ilgili düzenlemeler ve artan nüfus yoğunluğu karşılığında uygulanacak kuralları şehircilik ilkelerine örnek olarak gösterebiliriz.

Planlama Esasları: Planlama esaslarından ise plan hiyerarşisini anlamaktayız. İmar planlarının kendi aralarında hiyerarşi bulunmaktadır. Bu hiyerarşide 1/1000 ölçekli uygulama imar planları en alt kademedeyken, 1/100 000 ölçekli bölge ya da ülke planları en üst seviyede bulunmaktadır. Tıpkı normlar hiyerarşisinde olduğu gibi alt ölçekli plan üst ölçekli plana aykırı olamayacaktır. Bu kural sayesinde tüm planlı saha en yüksek ölçekli plana uygun olarak kullanılacaktır.

Kamu Yararı: İdare hukukuna göre bütün idari işlemlerin nihai amacı kamu yararıdır. Bu açıdan bakıldığında kamu yararı çok geniş kavramdır. İmar planlarının da nihai amacı kamu yararıdır. Kamu yararı çoğu kez imar planı yapılacak alanın yapısına göre belirlenir.

Dar anlamda kamu yararı, kamu hizmetinin kar amacı güdülmeksizin sürekli olarak, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak doğrultuda ve eşitlik ilkesini gözeterek, tarafsız bir şekilde yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda kamu yararı ise ülkedeki tüm insanların ortak çıkarlarını içeren “toplum yararı” nı ifade etmektedir.

Yapı hakkının kullanılması serbest olmamıştır. Tarih boyunca değişik şekilde ve farklı kanunlar ile bir disiplin altına alınmaya çalışılmıştır. Halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu başta olmak üzere çeşitli kanunlarda yapı hakkının kullanılmasıyla ilgili olarak düzenleme ve sınırlamalar mevcuttur. İmar Kanunundaki en belirgin sınırlama ile bu kanuna göre hazırlanan imar planlarıdır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3. Maddesine göre, herhangi bir sahanın, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgelerin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılmayacağı kuralı getirilmiştir.

Tip İmar Yönetmeliğinin 2. maddesinde, bu Yönetmelikte yazılı hükümlerin, imar planlarında aksine bir açıklama bulunmadığı takdirde uygulanacağı belirtilmiştir.

İmar hukukunda, imar planları yönetmeliklere göre üst norm niteliğindedir. Dolayısıyla önce imar planındaki kurala uyulması zorunludur. Yürürlükteki imar planına göre bir parselde tek yapı yapılmasının öngörülmesi halinde, bir parselde birden fazla yapı yapılmasını düzenleyen yönetmelik hükmünün uygulanmaması gerekir. Ancak imar planlarında, parselasyon durumları ve bina kitleleri, bilhassa bu maksatla etüd edilerek, ölçüleri verilmediği takdirde, sadece ayırık ve bitişik bina yapılacağı, ön bahçeli veya ön bahçesiz nizamın kabul olunacağını, binaların tertip şeklini ve yer alacakları cepheyi tespit maksadı ile şematik olarak gösterildiğinden, bunlara ait ifadeler imar planlarının kayıtlarından sayılmazlar. Örneğin, imar planında gösterilen bina kitlesinin ölçüleri belirtilmemiş ise, bina kitlesinin ölçüleri Tip İmar yönetmeliğindeki hükümlere göre tespit edilir.

Görüleceği üzere mülkiyet hakkına aykırı olarak bir taşınmazdaki kısıtlılığın en önemli nedeni imar planlarındaki tahsis şeklidir. Bu nedenle taşınmazın imar planındaki tahsis şekli çok önemlidir. Bu tahsis şeklinin değiştirilmesi ise şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygunluk olması halinde mümkündür.

İmar planlarında kısıtlı olan taşınmazlara ilişkin olarak, eğer taşınmazın imar planındaki tahsis durumunun değişmesinin şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı açısından uygun olmaması halinde ise kamulaştırma, satın alma, parselasyon ve ya da takas yöntemlerinden birinin kullanılarak kısıtlılığın ortadan kaldırılması gerekmektedir. İç hukukta bu hususa henüz kesin bir çözüm getirilmemiştir. Bu nedenle bu konuda A.İ.H.M.'ne çok sayıda başvuru yapılması muhtemeldir.

PLANLAMA VE İMAR KANUNU TASARISI TASLAĞI İLE GELECEK DÜZENLEME

Planlama Ve İmar Kanunu Tasarısı Taslağı'nın “İmar Programı ve Kısıtlılık Hali” başlığını taşıyan 16 ncı maddesinde;

“İdare, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesini müteakip en fazla dört ay içinde, bu planın tamamını tatbik üzere 5 yıllık imar programını hazırlar. Beş yıllık imar programının görüşülmesi sırasında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu program, en fazla bir ay içinde İdare Meclisince onaylanır ve yürürlüğe girer. İmar programının ilk üç yılında arsa ve arazi düzenleme işlemlerinin tamamlanması, Umumi Hizmet Alanları ve Resmi Kurum Alanlarının kamu eline geçmesi zorunludur. Resmi Kurum Alanlarına ayrılmış yerleri ilgili kamu kurum ve kuruluşları, bu süre içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kurum ve kuruluşlarının yıllık bütçelerine konur.

Umumi Hizmet Alanları ve Resmi Kurum Alanlarının üç yıl içinde kamu eline geçmemesi veya geçmesine yönelik nihai işlemlerin başlatılmaması halinde, gayri menkulleri bu alanlara rastlayan mülk sahiplerinin İdareden veya ilgili kamu kurum ve kuruluşundan tazminat alma hakkı doğar.

İmar programına alınan işler programdan çıkarılamaz. Afetler nedeniyle program dönemi içinde bitirilemeyen işler bir sonraki program döneminde öncelikle ele alınır ve tamamlanır.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ve resmi kurumlara ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince üzerine kısıtlama konan gayri menkuller arsa ve arazi düzenleme işlemleri tamamlanincaya,

kamulaştırılınca veya kısıtlamaya konu projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”

Kuralının getirilmesi düşünülmektedir. Bu kuralın bu haliyle gelmesi halinde mülk sahiplerinin imar planlarından kaynaklanan kısıtlılık nedeniyle çektiği sıkıntılardan kurtulacağı tahmin edilmektedir. Buna karşın özellikle mali açıdan yetersiz belediyelerin zor durumda kalacağı açıktır. Ancak mülkiyet hakkının kullanılmasının önündeki engellerin kaldırılması açısından da bu tür bir düzenlemeye acil ihtiyaç bulunmaktadır.

DANIŞTAY 6. DAİRESİ KARAR ÖRNEKLERİ

Bir taşınmazla ilgili imar planı 36 yıl süresince üç kez değiştirilerek değişik kamu hizmet alanına tahsis edilmesine karşın bu süre zarfında kamulaştırma yapılmamış ve anılan planların uygulanmasına geçilmemiş olması nedeniyle bu durumun arazi kullanım türünde tutarlılık bulunmadığını gösterdiği, bu nedenle imar planında değişiklik yapılması yolundaki taşınmaz maliki isteminin reddinde isabet görülmemektedir. İdarenin çevredeki yapılaşmayı ve yerleşme düzenini de dikkate alarak yeni bir alan çalışması yapması gerekir.

3194 sayılı Yasanın 13.maddesinde belirtilen 5 yıllık süre dolmadan başvuruda bulunulması ve imar planında değişiklik yapılması istenilmemesi nedeniyle imar durumu verilmesi yolundaki başvurunun reddinde isabetsizlik görülmemektedir.

Taşınmaz ile ilgili imar planında herhangi bir değişiklik yapılmadığı ve taşınmazı, plan uyarınca ayrıldığı amaç için kamulaştıracak olan idarelerin ödenek bulunmaması nedeniyle bu işlemi gerçekleştiremedikleri anlaşıldığından, idareleri bu yönde işlem tesisine zorlayıcı nitelikte yargı kararı vermek mümkün bulunmadığı halde, taşınmaz üzerindeki kısıtlılığın iptali yolundaki kararda isabet görülmemektedir.

3194 sayılı Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, bu kanunun 13.maddesi uyarınca plan değişikliği yapılabilmesi ancak 10.11.1990 tarihinden sonra mümkün olduğundan, davacının imar planı değişikliği yapılarak taşınmazı için inşaat ruhsatı verilmesi yolundaki isteminin idarece reddinde isabetsizlik bulunmamaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığınca okul yapılıp yapılmayacağı konusunda henüz kesin bir sonuca ulaşılmadığından, imar planında ilkokul alanı olarak ayrılan taşınmaz üzerine özel ilkokul yapılmak amacıyla inşaat ruhsatı isteminin belediyece reddinde isabetsizlik görülmemektedir.

25 yıl önce imar planında yeşil alan olarak belirlenen taşınmazın tahsis amacının değiştirilmesi isteminin zımnen reddi yolundaki işlemin mahkemece incelenmesi gerekirken davanın reddedilmesinde isabet görülmemektedir.

Milli Eğitim Müdürlüğü yazısında, imar planında ilkokul alanı olarak ayrılan yere ihtiyaç bulunduğu, 1993 yılı imar programı çalışmalarında değerlendirmeye alınacağı belirtildiğinden, kamulaştırma şerhinin kaldırılması istemiyle yapılan başvurunun reddinde isabetsizlik görülmemektedir.

3194/13.maddenin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi nedeniyle bu madde hükmüne dayanılmaz. Bölge koşullarının incelenmesi gerekir.

Planda, park alanında kalan taşınmazın kamulaştırılması isteminin reddine ilişkin işlemin dava konusu olması halinde, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından söz edilerek idareler kamulaştırmaya zorlanamaz.

3194/13.madde kapsamında yapılan başvurunun zımnen reddi üzerine mahkemece şehircilik ve planlama ilkelerine göre inceleme yapılarak karar verilmesi gerekir.

Tapu kaydındaki okul alanı şerhinin kaldırılabilmesi için mevcut planın değiştirilmeye yetkili olan belediyeye başvurulması gerektiğinden, yetkili olmayan valiliğe yapılan başvurunun cevap verilmemek suretiyle reddi yolundaki işlemler mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.

3194 sayılı imar kanununun 13.maddesine göre yapılan başvuruda aynı zamanda plan değişikliğinin de istenmiş olması durumunda, davada bu hususun da incelenmesi gerekir.

SONUÇ

İlgililerin imar planı değişikliği istemlerinin idarelerce çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesi yönünden irdelenmesi gerektiği, planlamanın genel ilkelerinin dikkate alınarak başvuru konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varıldığı takdirde plan değişikliği yapılmasının mümkün olduğu açıktır.

Bu durumda, plan değişikliği isteminin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı yolunda yapılacak inceleme sonucuna göre karar verilecektir. Ancak, bu şekildeki tutum, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ve Anayasa Mahkemesinin mülkiyet hakkı anlayışı ile örtüşmemektedir.