T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İMAR HUKUKUNDA DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI (DOP) VE KAMU ORTAKLIK PAYI (KOP)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bilal GÜZEL

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İMAR HUKUKUNDA DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI (DOP) VE KAMU ORTAKLIK PAYI (KOP)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Bilal GÜZEL

Danışman
Prof. Dr. Müslüm AKINCI

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

TÜRK İMAR HUKUKUNDA DÜZENLEME ORTAKLIK PAYLARI (DOP) VE KAMU ORTAKLIK PAYLARI (KOP)

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Bilal GÜZEL

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 26.06.2019-18

Jüri Başkanı: Prof. Dr. Müslüm AKINCI

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Taner AYANOĞLU

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Sezer ÇABRİ

KOCAELİ 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **i**
ÖZET ..... **vi**
ABSTRACT ..... **vii**
SİMGELER VE KISALTMALAR ..... **viii**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMDAN KURUMA İMAR DÜZENİ **3**
1.1. KAVRAMSAL BELİRLEME **3**
1.1. KAVRAMSAL BELİRLEME **3**
1.1.1. İmar Kavramı 3
1.1.2. İmar Kavramının Kapsamı 4
1.2. İMAR DİSİPLİNİ VE KAPSAMI **5**
1.3. İMAR FAALİYETLERİNDE PLANLAMA **6**
1.3.1. Planlamanın Hukuki Temeli 7
1.3.2. Devletin Planlama Görevi 8
1.3.3. Planlama ve Kamu Düzeni 11
1.3.3.1. Genel Olarak Kamu Düzeni 11
1.3.3.2. Estetik Kamu Düzeni 12
1.3.4. Planlamaya İlişkin Temel İlkeler 16
1.3.4.1. Hukuk Devleti İlkesi 16
1.3.4.2. Genellik İlkesi 17
1.3.4.4. Hiyerarşik Uyum İlkesi 18
1.3.4.5. Kamu Yararı İlkesi 20
1.3.4.6. Bağlayıcılık İlkesi 21
1.3.4.7. Süreklilik İlkesi 21
1.3.4.8. Esneklik İlkesi 22
1.3.4.9. Bilimsellik İlkesi 23
1.3.4.10. Katılım İlkesi 24
1.4. ŞEHİRCİLİK **24**
1.4.1. Şehircilik ve İmar ilişkisi 25
1.4.2. Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları Kavramı 26
1.5. İMAR FAALİYETLERİNİN MÜLKİYET HAKKI İLE İLİŞKİSİ **30**
1.5.1. Mülkiyet Hakkının Kapsamı ve Anayasadaki Yeri 31

1.5.2. Devletin İmar Faaliyetleri ile Mülkiyet Hakkına Müdahalesi 34
1.6. İMAR PLANLAMASINDA PLANLAR 38
1.6.1. Sosyo – Ekonomik Planlar 39
1.6.1.1. Ülke Kalkınma Planları 39
1.6.1.2. Bölge Kalkınma Planları 40
1.6.2. Fiziki Planlar 41
1.6.2.1. Üst Düzey Fiziki Planlar 41
1.6.2.1.1. Mekânsal Strateji Planı 41
1.6.2.2. Yerel Planlar-İmar Planları 42
1.6.2.2.1. Nazım İmar Planı 42
1.6.2.2.2. Uygulama İmar Planı 43
1.6.2.3. Diğer Planlar 43

İKİNCİ BÖLÜM

2. İMAR PLANLARININ NİTELİĞİ, HAZIRLANMASI VE UYGULANMALARI 46
2.1. İMAR PLANLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ VE NORMLAR HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ 46
2.1.1. İmar Planların Hukuki Niteliği 46
2.1.2. İmar Planlarının Normlar Hiyerarşisindeki Yeri 48
2.2. PLANLARIN HAZIRLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ 49
2.2.1. Planların Hazırlanması 49
2.2.2. Planlarının Onaylanması ve Yürürlüğe Girmesi 52
2.3. İMAR PLANLARININ UYGULANMASI 53
2.3.1. İmar Programları 54
2.3.2. Arazi ve Arsa düzenlemeleri 55
2.3.3. Kamulaştırma Yoluyla Uygulama 58
2.3.4. İstek üzerine uygulama (İK md. 15. ve 16.) 60
2.3.4.1. İfraz ve Tevhit 61
2.3.4.2. Yola Terk 64
2.4. PARSELASYON 65
2.5. PARSELASYON KAVRAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ 66
2.5.1. Parselasyonun Kavramsal Boyutu 67
2.5.2. Parselasyonun hukuki niteliği 68
2.6. PARSELASYON İŞLEMLERİNİN YAPIMI 68
2.7. PARSELASYON PLANININ ONAYI VE İLANI 71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI (DOP) 73
3.1. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI 73
3.2. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ HUKUKİ NİTELİĞİ 75
3.3. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ AMACI 76
3.4. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ MÜLKİYET HAKKINA MÜDAHALESİ 78
3.4.1. Mülkiyet Hakkının Hukuki Dayanağı 78
3.4.2. Yargının DOP ve Mülkiyet Hakkı ilişkisine Yaklaşımı 80
3.4.2.1. Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı 80
3.4.2.2. Danıştay'ın Yaklaşımı 82
3.5. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ TESPİTİ 83
3.5.1. Umumi Hizmet Alanlarının Belirlenmesi ve Hesap Cetveli 83
3.5.1.1. Düzenleme Alanı Yüzölçümünün (Katılım Kütlesi) Belirlenmesi 84
3.5.1.2. İmar Parseli (İP) Yüzölçümlerinin Belirlenmesi 86
3.5.2. DOP Oranı 88
3.6. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ ŞARTLARI 88
3.6.1. Onaylı Uygulama İmar Planına Uygun Olma 88
3.6.2. Düzenleme Alanının İmar Planına Göre Konut Alanı Olması 89
3.6.3. Parselasyon İşlemi Yapılmasının Zorunlu Olması 90
3.6.4. DOP Alanlarının Umumi Hizmet Alanları İçin Kullanılması 91
3.6.5. Taşınmazda Değer Artışının Meydana Gelmesi 93
3.6.6. Tüm Parsellerden Eşit Oranda Pay Alınması 94
3.6.7. Bir Defadan Fazla Düzenleme Ortaklık Payı Kesilmemesi 94
3.6.8. Azami %40 Oranında Kesinti Yapılması Şartı 95
3.6.9. Yüzölçümü Farklılığının DOP'ta Eritilmemesi 96
3.6.10. Düzenleme Nedeniyle Yapılan Giderlere İştirakin İstenmemesi .. 97
3.6.11. DOP Kesintisinden Sonra Değerlenme Resminin Alınmaması 98
3.7. MÜLGA 2981 SAYILI KANUNUN 10/C MADDESİNDE DOP 98
3.7.1. Müstakil Dağıtım 100
3.7.2. Bedele Dönüştürme 101
3.8. MÜLGA 2981 SAYILI KANUN EK-1 UYGULAMASI VE DOP 102
3.9. İMAR BARIŞI VE DOP (İK GEÇİCİ 16. MADDE) 103
3.10. DOP'a KARŞI İTİRAZ VE DAVA YOLU 105
3.10.1. İtiraz Yolu 105
3.10.2. Dava Yolu 107

3.10.2.1. Görevli Mahkeme 108
3.10.2.2. Yetkili Mahkeme 109
3.10.2.3. Ehliyet 109
3.10.2.4. Süre 111
3.11. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI UYGULAMALARINDA SIKILIKLA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 113
3.11.1. Katılım 113
3.11.2. Değer Artışı Hesaplaması 114
3.11.3. İtirazların Sağlıklı Değerlendirilmesi 114
3.11.4. Öncelikle Parselasyon Yapılması 115
3.11.5. Aynı Yerden Tahsis 115
3.11.6. DOP Tespitinde Hata 116
3.11.7. Azami Miktarın Değil Gerekli Miktarın Alınması 116
3.11.8. Parselasyon İşleminin Tebliğe Çıkarılması ve Duyuru 117

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KAMU ORTAKLIK PAYI (KOP) 119
4.1. KAVRAMSAL BELİRLEME 119
4.1.1. Kamu Tesis Alanı/Umumi Hizmet Alanı Kavramı 119
4.1.2. Kamu Ortaklık Payı Kavramı 122
4.2. KAMU ORTAKLIK PAYININ TARİHÇESİ 123
4.3. KAMU TESİS ARSALARINA TAHSİS (KOP) UYGULAMASI 125
4.4. KAMU ORTAKLIK PAYININ HUKUKİ NİTELİĞİ 128
4.5. KAMU ORTAKLIK PAYININ AMACI 130
4.6. KAMU ORTAKLIK PAYININ MÜLKİYET HAKKINA MÜDAHALESİ VE ANAYASAYA AYKIRILIK SORUNU 131
4.7. KAMU ORTAKLIK PAYININ TESPİTİ, HESABI VE TESCİLİ 136
4.7.1. Kamu Ortaklık Payının Tespiti 137
4.7.1.1. Kamu Tesis Alanlarının Oluşumu 137
4.7.1.2. Kamu Tesis Alanlarının Tespiti 139
4.7.2. Kamu Ortaklık Payı Oranın Hesaplanması 143
4.7.3. Kamu Ortaklık Payı İle Alınan Payın Tescili 144
4.8. KAMU ORTAKLIK PAYININ ŞARTLARI 146
4.8.1. Tüm Parsellerden Eşit Oranda Kamu Ortaklık Payı Alınması 146
4.8.2. Kamu Ortaklık Payının Hazine Taşınmazından Karşılanmaması 148
4.8.3. Düzenleme Ortaklık Payı İle Tahsisinin Mümkün Olmaması 149

4.8.4. KOP‘un DOP 'tan Önce Alınması 150
4.8.5. Kamu Ortaklık Payının Tek Bir Parselden Tahsis Edilmemesi... 152
4.8.6. KOP Payının İlgili İdarece Kamulaştırılması 153
4.9. KOP İLE DOP ARASINDAKİ BENZERLİK VE FARKLAR..... 155
4.9.1. Benzerlikler..... 155
4.9.1.1. Parselasyon İşlemi Olma 156
4.9.1.2. Malikin Muvafakatinin Aranmaması..... 157
4.9.1.3. Mülkiyet Hakkına Kısıtlama Getirilmesi..... 158
4.9.1.4. Kamu Yararı Amacıyla Yapılma 159
4.9.1.5. Aynı Anda Aynı Bölgeye Uygulanma..... 160
4.9.2. Farklılıklar 160
4.9.2.1. Farklı Amaçlara Tahsis..... 160
4.9.2.2. KOP Bedel Karşılığında, DOP Bedelsiz Alınır..... 163
4.9.2.3. DOP’ta Azami Oran Bulunması 164
4.9.2.4. DOP’tan İstisna Tutulan Parsellerin Olması..... 164
4.10. MÜLGA 2981 SAYILI KANUNUN 10/C MADDESİNDE KOP 166
4.11. KAMU ORTAKLIK PAYININ KAMULAŞTIRILMAMASI..... 167
4.11.1. 3194 Sayılı İmar Kanunun 10. Maddesi 168
4.11.2. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunun Ek 1. Maddesi 169
4.12. KOP UYGULAMASINA KARŞI İTİRAZ VE DAVA YOLU..... 172
4.12.1. İtiraz Yolu..... 172
4.12.2. Dava Yolu..... 173
4.12.2.1. Görevli Mahkeme 174
4.12.2.2. Yetkili Mahkeme 175
4.12.2.3. Ehliyet..... 176
4.12.2.4. Süre..... 178
4.13. KAMU ORTAKLIK PAYI UYGULAMALARINDA SIKILIKLA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 179
4.13.1. Yasal Düzenleme..... 179
4.13.2. Kamu Tesis Alanının Tarifi 180
4.13.3. DOP’un KOP’tan Önce Alınması..... 180
4.13.4. Kamu Tesis Alanları İle Umumi Hizmet Alanlarının Ayırımı 180
4.13.5. KOP Payının Kamulaştırılması..... 181
BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ 182
KAYNAKÇA 190
ÖZGEÇMİŞ..... 200

ÖZET

Türk imar hukukunda planların en yaygın uygulama araçları arazi ve arsa düzenlemesi bir diğer adıyla parselasyon işlemleridir. Arazi ve arsa düzenlemeleri düzenleme yapılan alanda hukuki durum değişikliklerine yol açtığından sıkça tartışılan, uyuşmazlık konusu haline gelen olan işlemler olup bu kapsamda önemleri sık sık ifade edilen işlemlerdir. Bu işlemler kapsamında yapılan ve mülkiyet hakkına kısıtlama getiren uygulamalarından birisi düzenleme ortaklık payı (DOP), diğeri ise imar mevzuatına henüz yeni girmiş olan kamu ortaklık payı (KOP) uygulamasıdır.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında taşınmazlarda meydana gelen değer artışının hesaplanmaması dolayısıyla mülkiyet hakkına ölçülü bir kısıtlama getirip getirmediğinin uygulama aşamasında irdelenmemesi eleştirilere neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, düzenleme ortaklık payı kesintisinin alınmayacağı taşınmazların açıkça düzenlenmemiş olması, özellikle de diğer imar uygulamaları ile birlikte uygulanırken kesinti yapılıp yapılamayacağı konusu uygulamada sorunlara sebebiyet vermektedir.

Kamu ortaklık payı uygulaması imar hukukuna son İmar Kanunu döneminde girmiş bir uygulama olup yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu nedenle mülkiyet hakkı üzerinde anayasaya aykırı kısıtlama getirdiği ileri sürülmektedir. Bu uygulama ayrıntılı düzenlenmediğinden hangi alanların oluşumu için kullanılacağı çok açık değildir. Uygulama yeni olduğundan henüz kategorize de edilmemiştir. Bu payların kamulaştırılmamaları mağduriyet doğurmakla birlikte Kamulaştırma Kanununa yeni getirilen ve uygulaması Nisan (2019) ayından itibaren başlamış olan hükümle birlikte sorunların aşılması beklenmektedir. Çalışma, anılan uygulamalara güncel ve derleyici bir yaklaşım getirilmek ve sorunları tartışmak üzere üzere yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Düzenleme Ortaklık Payı (DOP), Kamu Ortaklık Payı (KOP), Arazi ve Arsa Düzenlemeleri, Parselasyon, Kamu Tesis Arsalarına Tahsis, Planlama ve Şehircilik İlkeleri.

ABSTRACT

The most common means for the implementation of plans in Turkish Zoning Law are land and plot (subdivision) arrangements. Since land and plot arrangements lead to both legal and technical changes in the area arranged, they are operations that are considered important, which are subject debates and turn into conflicts frequently. One practice of these transactions, which restricts the ownership right, is the development readjustment share (DOP) and the other one is the public partnership interest (KOP) practice, which has recently introduced into the zoning law.

Failing to address whether the development readjustment share practice brings a proportional restriction on the ownership right, causes criticisms in practice. In addition, lack of arranging the immovable properties not subject to development readjustment share clearly and the issue of whether to make any deduction especially when using it with other zoning practices, cause some problems in practice.

The application of public partnership interest is a practice that has been introduced in the zoning law with the latest regulation and it is criticized due to the fact it is regulated by regulation and therefore it imposes a restriction on the ownership right, which is in contrary to the constitution. Since this practice is not arranged in detail, it is not clear for which areas it shall be used. Since the application is new it has not been categorized yet. Inability to expropriate these interests causes victimhood however it is expected that this problem will be overcome with the provision which was recently introduced to the expropriation law and enter into force starting from April (2019). The study was conducted to present an up-to-date and compiling approach to the aforementioned practices.

Key Words: Development Readjustment Share (DOP), Public Partnership Interest (KOP), Land and Plot Arrangements, Subdivision, Allocation for Public Facility Lands, Planning and Urbanization Principles.

SİMGELER VE KISALTMALAR

AAD.	: Arsa ve Arazi Düzenlemesi
a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi.
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
AYM	: Anayasa Mahkemesi.
BİM	: Bölge İdare Mahkemesi.
Bkz.	: Bakınız.
D.	: Daire
DAN.	: Danıştay
DAY	: Düzenleme Alanı Yüzölçümü
DİBK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu
DOP	: Düzenleme Ortaklık Payı.
DOPO	: Düzenleme Ortaklık Payı Oranı
E.	: Esas No.
E.T	: Erişim Tarihi.
İK	: İmar Kanunu.
İP	: İmar Parseli
İYUK	: İdari Yargılama Usul Kanunu.
K.	: Karar No.
KK	: Katılım Kütlesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOP	: Kamu Ortaklık Payı
KOPO	: Kamu Ortaklık Payı Oranı
KTAT	: Kamu Tesis Alanları Toplamı
K.T.Ü	: Karadeniz Teknik Üniversitesi.
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
KT	: Karar Tarihi.
MAH	: Mahkemesi
M²	: Metrekare
MD	: Madde.
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı.
MPYY	: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı.
UHA	: Umumi Hizmet Alanı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC.	: Türkiye Cumhuriyeti.
vd.	: Ve Diğerleri
vs.	: Ve Saire

GİRİŞ

Birey ve toplumun yaşam alanını ve tüm çevreyi konu alan imar hukuku, son iki yüzyıllık dönemde nüfusun ve kentleşmenin hızla artması sonucu çevre sorunlarının büyümesine bağlı olarak gerek dünyada gerekse Türkiye'de çok daha önemli bir hukuk disiplini haline gelmiştir. Zira idareye, yaşanan çevre sorunlarını gidermek hatta bu alanda konfor sağlamak üzere çeşitli imar uygulamaları yapmak görevi verilmiştir. Bu kapsamda imar disiplini çerçevesinde idarece yapılan uygulamalar da artmış ve uygulamalar hukuk ve şehir planlama bilimlerince kurumsallaştırılmıştır. İdarenin söz konusu imar uygulamalarını yapma görevi devletin planlama görevi kapsamında ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla imar uygulamalarının ilk ayağı planlama aşamasıdır. Titizlikle yapılan bir planlamanın hedeflenen yararı sağlaması için imar uygulamalarının da yasaya, hakkaniyete ve amaca uygun olarak yapılması gereklidir.

İmar uygulamaları, planlarda belirlenen fiziki ve sosyal hükümlerin hayata geçirilmesi, bu sayede planlamadan beklenen; toprağın dengeli kullanımı, kentlerin dengeli gelişimi ile sağlıklı, estetik ve güvenli bir çevrenin oluşturulması hedeflerine ulaşılması amacıyla yapılmaktadır. Zira imar faaliyetlerindeki planlama görevi ancak yapılan planların araziye uygulanması ile tamamlanmaktadır. Türk imar hukukunda planların araziye asıl uygulanma yöntemi ise arazi ve arsa (parselasyon) düzenlemeleridir. Arazi ve arsa düzenlemeleri plan hükümlerinin araziye uygulanmasını sağlamak amacıyla düzenleme alanında yapılan, ifraz, tevhit, kesinti, terk ve kamulaştırma gibi oldukça geniş yetkilerin bir arada kullanıldığı uygulamalardır. Bu nedenle arazi ve arsa düzenlemeleri mülkiyet hakkına doğrudan etki etmektedir. Arazi ve arsa uygulamalarında düzenleme alanındaki maliklerin taşınmazlarından bir kısım paylar alınmasını öngören dolayısıyla mülkiyet hakkında kısıtlamaya sebebiyet veren uygulamalar, düzenleme ortaklık payı uygulaması (DOP) ile kamu ortaklık payı (KOP) uygulamasıdır. Bu çalışmanın konusu da bu iki uygulama olup çalışmada uygulamalar akademik görüşler, yargı kararları ve uygulamadaki yaklaşımlar çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışma, imar disiplinin temel prensipleri çerçevesinde düzenleme ortaklık payı(DOP) ve kamu ortaklık payı(KOP) uygulamalarına daha detaylı yaklaşmak, uygulamaları bilimsel prensipler dâhilinde incelemek üzere hazırlanmıştır. Çalışmada iki uygulama ile ilgili düzenlemeler ve diğer yasal kaynaklar bir araya getirilmiş, incelenmiş ve sentezlenerek her iki kuruma ait esaslar betimlenmiştir. Bunun yanı sıra her iki uygulama için belirlenen nitelikler ve şartlar, yargı kararları ve öğretide oluşturulmuş standartlar çerçevesinde açıklanmıştır. Son olarak; her iki kurum uygulamasında meydana gelen sorunlar tespit edilmiş ve bu sorunların giderilmesi için önerilerde bulunulmuştur.

Çalışma bağlantılı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde imar disiplini, imar faaliyetleri, planlama esasları ve şehircilik ilkeleri ile imar planları açıklanmış olup bu sayede bu kavramlara güncel, derleyici bir yaklaşım gösterilmiştir. Esasen, birinci bölümde bu konuların ele alınması ile çalışma konusu olan ikinci ve üçüncü bölümdeki kurumların hukuki konumu ve ortaya çıkış süreçleri ile temel prensiplerinin daha iyi anlaşılabilmesi amaçlanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde düzenleme ortaklık payı ile kamu ortaklık payının tabi olduğu parselasyon (arazi ve arsa düzenlemeleri) işlemi açıklandıktan sonra düzenleme ortaklık payı incelemesine geçilmiştir. Bölümün devamında Danıştay kararı ve öğreti görüşleri çerçevesinde düzenleme ortaklık payı açıklanmış, düzenleme ortaklık payının hukuki niteliği ve mülkiyet hakkı ile ilişkisi, düzenleme ortaklık payının şartları, eski imar barışı ve yeni imar barışı kanunu ile uygulanması, itiraz ve dava yolu ile uygulanma sorunları ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü ise Kamu Ortaklık Payı kurumuna ayrılmıştır. Kurumun yeni olması hasebiyle esasları hakkında hem öğretideki hem uygulamadaki belirsizlik giderilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde de çok az sayıdaki Danıştay kararları ve öğreti görüşleri çerçevesinde kamu ortaklık payı açıklanmış, uygulamada karışıklığa yol açması sebebiyle kamu tesis alanları ile umumi hizmet alanları ayırımı ele alınmıştır. Bölümün devamında kamu ortaklık payının hukuki niteliği ve mülkiyet hakkı ile ilişkisi, kamu ortaklık payının şartları, kamu ortaklık payının kamulaştırılmaması ve kamulaştırma kanundaki yeni hüküm, itiraz ve dava yolu ile uygulanma sorunları ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMDAN KURUMA İMAR DÜZENİ

1.1. KAVRAMSAL BELİRLEME

İmar düzeninin anlaşılır hale gelmesi, hukuki statüsünün belirlenmesi ve kurumun daha yakından tanınması aşamasında imar kavramının karşılığının bilinmesi gereklidir. Kavramın karşılığının bilinmesi, normatif bir hukuk disiplini gibi görünen imar düzeninin aslında temellerini toplumun tarafından atıldığını gösterecektir. Kavramsal belirleme imar düzenine duyulan ihtiyacın hukuk biliminden önce de var olduğunu, hukuki nitelendirmeden önce halk arasında birtakım kullanımların başladığını, toplum tarafından yerleşme alanlarında ortaya çıkan ihtiyaçlar kapsamında imar hukukunun temellerinin oluşturulduğunu gösterecektir. Bu nedenle çalışmanın başında imar kavramının terminolojik karşılığı, hukuki karşılığı ve tarihsel süreç içerisinde belirlenen kapsamı açıklanmıştır.

1.1.1. İmar Kavramı

"İmar" kelimesi Arapça kökenli bir sözcük olup ümran (düzenlilik) kelimesinde türemiştir. İmar sözcüğü, Arapçada "inşa etme, canlandırma, şenlendirme, mamur ve bayındır kılma" anlamlarına gelmektedir[1]. İmar kelimesi Osmanlı devleti döneminde "Nafia" kelimesi ile birlikte kullanılmıştır. Bu iki kelime arasında ise ince bir anlam farklılığı bulunmaktadır. Nafia kelimesi Arapçada "faydalı, yararlı" anlamına gelmektedir[2]. Türk Dil Kurumu sözlüğünde imar kelimesi "bayındırlık" olarak, nafia kelimesi ise "bir yeri bayındır duruma getirmek için yapılan işlemlerin tamamı,

[1] "Manalar (الـمعاني)" isimli Arapça internet sözlüğü, Erişim Tarihi: 15.10.2018 https://www.almaany.com/tr/dict/ar-tr/%D8%A5%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%B1-t%C3%BCrk%C3%A7e-s%C3%B6zl%C3%BCk/,

[2] "Manalar (الـمعاني)" isimli Arapça internet sözlüğü, Erişim Tarihi: 15.10.2018 https://www.almaany.com/tr/dict/ar-tr/%D8%A5%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%B1-t%C3%BCrk%C3%A7e-s%C3%B6zl%C3%BCk/,

bayındırlık işleri" olarak tanımlanmıştır[3]. Osmanlı devleti döneminde ise imar sözcüğü "bir alanı geliştirmek, şenlendirmek, süslemek, ıssızlıktan kurtarmak, amaçlı işler bütünü" anlamında, nafia sözcüğü ise "kamusal ve kentsel altyapı hizmetleri" anlamında kullanılmıştır[4]. Nafia sözcüğü günümüzde kullanılmasa da Osmanlı devleti dönemindeki bu kullanım farklılığının günümüzde imar ve şehircilik kavramları arasındaki ilişkiye benzer şekilde ayrıştığı düşünülmektedir. İmar ve şehircilik arasındaki ilişki ise çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alınmıştır.

İmar kavramının terminolojik yönü ve kullanım amaçları değerlendirildiğinde imar kavramının hukuki karşılığını şu şekilde açıklamak mümkündür. Bir yerleşim yerinin veya bir alanın fiziksel, sosyal, ekonomik ve estetik açıdan iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi için uygulanması gerekli görülen düzenleme faaliyetleri bütünüdür. İmar kavramının karşılığının bu açıklamayla sınırlı olmadığı, değişerek günümüze ulaştığı gibi zaman içinde yine değişerek daha farklı bir karşılığa kavuşabileceği de belirtilmelidir.

1.1.2. İmar Kavramının Kapsamı

Yukarıda imar kelimesi için yapılan açıklamalar dikkate alındığında imar kavramının, insanların yaşam alanlarının düzenlenmesine yönelik faaliyetleri kapsadığı anlaşılmaktadır. O halde bu faaliyetlerin tasviri imar kavramının kapsamını da ortaya çıkaracaktır. Bu faaliyetler de şu şekilde özetlenebilir: İnsanların yaşam alanlarında yaşamlarını daha sağlıklı, daha konforlu, düzenli ve güvenli bir çevrede idame ettirmelerini sağlayan ve bu özelliklerdeki çevreyi sürdürülebilir bir biçimde kullanmayı esas alan düzenlemeler bütünüdür. Bu düzenlemeler hem kamusal alanda hem bireysel alanda yapılan inşa faaliyetlerinin yerleşime elverişli, güvenli, sağlıklı, estetik ve sosyoekonomik yapıyı destekleyici olmasını, inşa faaliyetlerinin bu özelliklere sahip olması için gerekli standartların belirlenmesini, bu standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesini ve nihayetinde aykırılık halinde yaptırım uygulamayı kapsamaktadır.

---

[3] Türk Dil Kurumu Sözlüğü. Erişim Tarihi: 15.10.2018 http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c2caa7db46842.67114964, Erişim Tarihi: 15.10.2018

[4] **Ersoy**, Melih (2017), **Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar**, İstanbul: Ninova Yayınevi, s.1.

İmar kavramının kapsamı daha teknik düzeyde şu şekilde açıklanabilir: Bir alandaki arazi, arsa veya yapının teknik özelliklerinin araştırılmasını ve tanımlanmasını, bu tanım doğrultusunda düzenlemeye konu alanın veya yapının mümkün olduğunca süreklilik arz edecek şekilde fiziksel, sosyal, ekonomik ve estetik açıdan nasıl bir kullanıma elverişli olduğunun tespitini konu edinen faaliyetlerdir. Yine söz konusu kullanım için gerekli faaliyetlerin belirlenmesini, planlanmasını, planlama doğrultusunda uygulama veya sınırlandırma yapmayı, aykırılık halinde ise yaptırım uygulamayı bu sayede sağlıklı, topluma ve çevreye faydalı bir çevre meydana getirmek de imar kavramı kapsamındadır.

1.2. İMAR DİSİPLİNİ VE KAPSAMI

Hukuki değer kazanan kavramlar hukuk biliminin görevleri kapsamında hukuk sistemince tanımlanan ilke ve sınıflandırma esaslarına göre bir zemine oturtulmaktadır. İmar kavramı da devletin birey ve toplumun yaşam alanında kamu yararı amacıyla düzenleme yapma gereksinimi sonucunda ortaya çıkmış ve hukuki değer kazanmıştır. İmar faaliyetleri de kamu gücü ayrıcalığının[5] bir sonucu olarak yapılan idari faaliyetlerdir. Bu nedenle İmar faaliyetleri, idari yargının görev alanına girmekte, idare hukuku içinde imar hukuku disiplini olarak karşımıza çıkmaktadır[6].

İmar faaliyetlerinin kaynaklarından birisi de devletin planlama görevi ile düzenleme, denetleme ve gözetim görevidir. Devlet, imar faaliyetleri konusundaki planlama, düzenleme, denetleme ve gözetim görevini yerine getirirken bir takım yasal düzenlemeler yapmaktadır. İşte bu düzenlemelerde belirtilen esaslar; örneğin planı yapacak kurum, uygulayacak ve denetleyecek kurum, bu kurum içerisinde işlemi yapmakla görevli merci ve merciler, kararların hangi standartları taşıması gerektiği, standartların kim tarafından hangi esaslara bağlı olarak belirleneceği gibi hususlar imar disiplinini meydana getirmektedir.

[5] **Erkut,** Celal (2004), **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı,** İstanbul: Yenilik Basımevi Aktaran: **Yaşar**, Hasan Nuri (2002), **İdari yargı, İdari Yargıç ve Yargısal Emir,** İstanbul: Filiz kitabevi, s.17.
[6] **Yaşar**, Hasan Nuri (2008), **İmar Hukuku,** İstanbul: Filiz kitabevi, İstanbul: Seçkin Yayınevi. s.9.

Kanun koyucunun tarafından imar faaliyetlerinin genel hatlarının, imar faaliyetleri için gerekli kural ve ilkelerin belirlenmesi, imar faaliyetlerinin yasal zemine oturtulması, yapma ve denetleme gibi faaliyetlerinin hangi idare tarafından nasıl yürütüleceğinin belirlenmesi gereklidir. Bunun yanı sıra idareye verilen yetkilerin sınırlarının ve nihayetinde uyuşmazlık çıkması halinde yargı organlarına başvuruda izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesi de birer gereklilik olup burada belirlenen kıstaslar imar disiplinini oluşturmaktadır. İmar faaliyetlerinin teknik ayrıntılar içermesi ve tüm yerleşim yerlerindeki gerçek ve tüzel kişileri doğrudan etkilemesi imar disiplinin kapsamını oldukça genişletmiş ve çok sayıda düzenleme yapılmasını gerektirmiştir. Bu nedenlerle ortaya çıkan hukuk disiplinini imar hukuku olarak niteleme gereği doğmuştur. İmar disiplini sadece hukukçuların değil aynı zamanda şehir plancılarının, mimarların ve mühendislerin de yakından ilgili olması sebebiyle zaman zaman "şehir planlama hukuku, çevre hukuku" gibi adlandırmalarla da ifade edilmektedir. Bilim dünyasının bu bilim dalı için kullandığı bu ifadelerin hiçbirisi yanlış olmamakla birlikte en kapsayıcı ve en geniş adlandırmanın imar hukuku olduğu düşünülmektedir.

İmar faaliyetleri kapsamında yapılan planlama ve planın uygulanması aşamaları, inşa faaliyetlerinin plan doğrultusunda denetlenmesi, imar faaliyetleri kapsamında yapılan kamulaştırma, ifraz ve tevhit işlemleri, imar planlarının uygulanmasını sağlayan arazi ve arsa düzenlemeleri, yapı ruhsatları, afet risklerine karşı belirlenen standartlar ile kentsel dönüşüm ile ilgili tüm düzenlemeler imar disiplinin kapsamını oluşturmaktadır.

1.3. İMAR FAALİYETLERİNDE PLANLAMA

Planlama kavram olarak belli bir andan daha ileriye doğru düşünülen, tasarlanan bir düşünce şeklidir; olabilirlikleri, olasılıkları irdeleme, karşılaştırma faaliyeti[7], birey ve topluluklar ile çevreleri arasında düzenli ilişkiler kurulmasını sağlamaya yönelik çalışmaların toplamıdır[8]. Planlama, gelecekte ulaşılmak istenen hedef ya da hedefleri

[7] **Aydemir**, Şinasi (1999), **Planlama ve Planlama Türleri**, Trabzon: K.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Yayınları, s.54. Aktaran: **Kalabalık,** Halil (2017)**, İmar Hukuku Dersleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.47.

[8] **Ergen**, Cafer (2013), **İmar Planları**, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.169. Kalabalık, 2017, s.47.

ve bu hedeflere ne zaman, hangi araç ve yöntemlerle ulaşılacağını bugünden belirlemektir[9].” devletler de ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma hizmetlerini planlama yapmak suretiyle yürütmektedirler. Devletler, yurttaşların temel ihtiyaçlarını giderme çalışmalarının büyük çoğunluğunda planlama faaliyetlerini araç olarak kullanmaktadır. Bu sebeple devlet yürüttüğü hizmetin niteliğine göre her bir hizmet için ayrı ayrı planlama faaliyeti de yürütmektedir. Ülke içindeki kaynakların kullanım şekli ve bu kaynakların kullanımında izlenecek yöntemler ulusal planlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal ölçekte yapılan planlama faaliyetleri doğrultusunda bölgesel ve yerel ölçekte planlama da yürütülmelidir. Bu planlamanın bir parçası da imar planlamasıdır. Zira imar planlaması, inşa faaliyetleri ile arazi kullanım koşullarını belirleyen ve düzenleme alanındaki imar faaliyetlerinin tümünü doğrudan etkileyen bir idari faaliyettir.

İmar faaliyetleri de genellikle uzun vadeli süreçlerde bir yerleşim alanında yapılacak inşa faaliyetlerinin ve arazi kullanım koşullarının sınırlarını çizdiğinden planlama süreciyle yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Çalışma konusu olan Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) kurumu ile Kamu Ortaklık Payı (KOP) kurumu da planlama faaliyetlerinin sonucu olarak ortaya çıktığından planlama faaliyetlerinin hukuki alt yapısı da aşağıda başlıklar halinde irdelenmiştir.

1.3.1. Planlamanın Hukuki Temeli

Devletin temel amaç ve ödevleri Anayasada belirtilmiştir. Bu görevlerden en başta gelenler ise bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin sağlanmasıdır. Devlet de bu görevlerini yerine getirmek üzere sağlanacak hizmetin esaslarını belirlemek amacıyla yasalar ve yasaları da uygulamak üzere gerekirse yönetmelik vb. yasal düzenlemeler yapmakta ayrıca çeşitli kurum ve kuruluşlar kurarak bu hizmetlerin tesisini sağlamaktadır. Örneğin bireylerin yaşam hakkını sağlamak amacıyla güvenlik hizmeti verilmektedir. Güvenlik hizmetini de polis ve jandarma teşkilatları kanalıyla yerine getirmektedir. Öte yandan yaşam hakkının ihlali halinde yasalarda yaptırımlar

[9] **Sezen,** Seriye (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama**, Ankara: TODAİE Yayını, s.37. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.48.

öngörülmüştür. Örneğin Türk Ceza Kanunun 81. maddesinde bir kimseyi kasten öldüren kişiye müebbet hapis cezası verileceği düzenlenmiştir. Bu madde, Anayasada güvence altına alınan yaşam hakkının tesisinde bu güvenceye aykırı olarak hakkın ihlalinde öngörülen ihtimallerden sadece bir tanesini düzenlemektedir. Genellikle bir hakkı tesis etmek için birden çok alanda düzenleme yapmak ihtiyacı doğmaktadır. Örneğin yaşam hakkını tesis etmek için bireylerin barınma hakkının da tesisi gereklidir.

Dolayısıyla bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin tesisi için devletin bir takım hizmetler sağlaması, bu hizmetleri etkin bir biçimde yürütmesi için de planlama faaliyeti yapması gerekmektedir. Bu kapsamda devletin yaşama hakkı, mülkiyet hakkı, konut hakkı, yerleşim yeri özgürlüğü, çevre hakkı, seyahat özgürlüğü gibi birçok hakkı tesis edebilmesi etkin bir planlama faaliyeti yürütüp yürütmediğine bağlıdır. Gerçekten de yapısı bozulmuş, plansız, çarpık bir kentte sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının, seyahat özgürlüğünün hatta ve hatta yaşama hakkının da tam olarak tesisi mümkün değildir. Söz gelimi sokakların çok dar olduğu, yapıların sağlam olmadığı bir yerleşim yerinde ambulans ve itfaiyenin giriş çıkışı zor olacak, olası bir deprem vb. doğal afette bireyler hayatını kaybedebilecektir. Hakların bu şekilde birbirini etkilemesi temel hak ve hürriyetlerin zincirleme etkisi olarak ifade edilmektedir[10]. O halde planlama faaliyetlerinin hukuki temelinin Anayasada bireylere tanınan temel hak ve özgürlüklerin tesisi amacıyla devlete yüklenen görevler olduğunu belirtmek doğru olacaktır. Nitekim devam eden bölümde açıklanacağı üzere bu görev gerek Anayasada gerek yasa ve yönetmeliklerde açıkça hüküm altına alınmıştır.

1.3.2. Devletin Planlama Görevi

Bilindiği üzere modern devlet üç organın bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Bunlar yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Yasama organı ülke içindeki kuralları, yasaları yapmakla görevli olan meclisi, yargı organı bu yasalara aykırı davranılması halinde çıkan uyuşmazlıkları çözecek kararı veren mahkemeleri, savcıları, avukatları, tahkim ve arabuluculuk kurumlarını ifade eder. Yürütme organı ise yasaları

[10] **Akıncı,** Müslüm (2016), "*Kentsel Dönüşümün Asıl Hedefi Olarak Elverişli Konut Hakkı ve İdarenin Ödevleri",* **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 168, s. 6675.

uygulamak, güvenliği sağlamak ve kanunlarda kendisine verilen diğer hizmetleri sağlamakla görevli organdır. İdare kelimesi ise hukukta bir teşkilatı, idari veya bir resmi daireyi ifade edebilir[11]. Burada Anayasa md. 123'te idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütündür hükmü açıklayıcı niteliktedir. Bu kapsamda İdare, (*organik anlamda*) yürütme organının her bir görevini yerine getiren kurumlar olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla devlet, yürütme ile ilgili görevlerini idareler kanalıyla yerine getirmektedir. İdarenin faaliyetleri ise altı ayrı başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; kamu hizmeti, kolluk, milli güvenlik, iç düzen-özyönetim faaliyetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri ile planlama faaliyetleridir[12]. Devlet, diğer görevlerinde olduğu gibi planlama görevini de idareler kanalıyla yerine getirmektedir. İdareler de hizmetin niteliğine göre kolluk faaliyeti yürütmektedir. Bu kolluklardan birisi de planlama ve imar alanlarında faaliyetlerin yürütülmesi için kurulan imar kolluğudur. İmar kolluğu özel idari bir kolluktur. Zira özel idari kolluk genel idari kolluk dışında kalan ve kendilerine mahsus kanunlar doğrultusunda örgütlenip belli görevleri yapan kolluk birimleridir. İmar kolluğu da imar mevzuatı çerçevesinde örgütlenmektedir.

Planlama konusunda yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere devlet kamu hizmetlerini yerine getirirken planlamaya mutlaka ihtiyaç duymaktadır. Nitekim Anayasa nın 166. maddesinde planlama "*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayiin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.*" denilmek suretiyle devletin planlama görevi düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere Anayasada devlete planlama yapma ve bu kapsamda gerekli teşkilatları kurma görevi verilmiştir.

Devletin imar faaliyetlerindeki planlama görevi ise Anayasa'nın 56. maddesinde düzenlenen sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması başlıklı maddesi ile devamındaki konut hakkı başlıklı 57. maddesinde düzenlenmiştir[13]. Anayasanın 56. maddesinde:

[11] **Akyılmaz**, Bahtiyar- **Sezginer**, Murat- **Kaya,** Cemil (2011), **Türk İdare Hukuku,** Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 30.
[12] **Günday**, Metin (2011), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi, s.18.
[13] **Ünal**, Yücel (2003), **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınevi, s.17.

"*Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevrenin kirlenmesini önlemek devletin ve yurttaşların ödevidir.*" denilmektedir. Görüldüğü üzere burada devlete sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının temin etme görevi verilmiştir. Öte yandan Anayasanın 57. maddesinde de: *"Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.*" denilmektedir. Konut hakkı ilk bakışta barınma hakkı olarak açıklanmakta ise de; konut hakkı, elverişli konut hakkı veya elverişli konuta erişim hakkı şeklinde açıklanmalıdır. Bu kapsamda konut hakkını anlamlı kılan esas ifade, yaşamaya elverişli bir konuta sahip olma hakkı ifadesidir[14]. Dolayısıyla konut hakkının sadece konutun korunmasından ya da konuta sahip olabilmeden ibaret olmadığı öncelikle sağlık koşullarına uygun, satın alınabilir, estetik açıdan bireyleri olumlu yönde etkileyen bir konuta erişim hakkı olarak ifade edilebilir.

Konut hakkının anılan içeriği çerçevesinde elverişli konut hakkının temini, sadece bir yapı üzerinde düzenleme yapılarak gerçekleşemeyecek ancak konutun bulunduğu, sokağın, semtin ve tüm çevrenin yaşamaya elverişli hale getirilmesiyle mümkün olacaktır. Konut hakkı bu haliyle ifade edilmesi aynı zamanda 56. maddede düzenlenen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını da anlamlı hale getirecektir. Bu hükümler bir araya getirildiğinde devletin yurttaşların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını temin etmek ve elverişli konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri almak üzere şehirlerin ve yapıların özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama yapma ödevinin olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Nitekim devletin planlama görevi kapsamında çıkarılan 03.05.1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunun birinci maddesinde kanunun amacı "*Bu Kanun, yerleşim yeri yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir."* olarak belirtilmiştir. Açıklandığı üzere imar planlaması da devletin planlama görevi kapsamında kalan, Anayasal temeli olan ve devletin yurttaşlarına sunmakla görevli olduğu hizmetlerin tesisi için gerekli bir araçtır. İmar planlaması da anılan gerekliliklerin aynı zamanda devletin kalkınması için de önemli bir araçtır. Zira imar planlaması ile birlikte arazi kullanımı daha efektif bir hal almakta ve düzenli kentleşmeyle birlikte ülke kaynakları daha iyi kullanılabilmektedir. Tüm

[14] Akıncı, 2016, s. 6645-6680.

bunların sonucunda nihayetinde bireylerin temel hakları tesis edilmekte ve kalkınma gerçekleşmektedir. Bu nedenle devletin planlama görevi aynı zamanda idarenin imar uygulamalarında düzenleme yapma gerekliliğini ve yetkisini doğurmaktadır[15].

1.3.3. Planlama ve Kamu Düzeni

Kamu düzeni kavramı hukukun her alanı ile ilgili olduğu gibi konumuz ile de çok yakından ilgilidir. Kamu düzeni kavramı çok geniş tanımlanabilmektedir. Devletin yürüttüğü hemen her faaliyetin temelinde kamu düzenini tesis etme amacı vardır. Bu nedenle önce bu kavram açıklanacak devamında son zamanlarda planlama ile ilgili olarak ortaya çıkan doktrinde ve mahkeme içtihatlarında yer yer tanımı yapılan estetik kamu düzeni kavramını açıklanacaktır.

1.3.3.1. Genel Olarak Kamu Düzeni

Kamu düzeni kavramı her hukuk dalında farklı şekilde tanımlanmıştır. Yapılan bütün tanımlamalardaki ortak nokta ise kamu düzeni kavramının ortak yaşam alanının, ortak düzenin korunması gerekliliğidir. Anayasada bireylerin yaşama hakkı, mülkiyet hakkı gibi haklar güvence altına alınmış ve devlete bu hakları koruma görevi yüklenmiştir. Bu kapsamda devletin bu görevinin bir gereği de idarenin kamu düzeni ve esenliğini sağlamak üzere gerekli kolluk gücünü kurmak, gerekli araç ve olanakları sağlamaktır[16]. Nitekim hukuk düzeni de devletin bu görevini, kamu düzenini sağlamak olarak nitelendirmektedir. Konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi, *"kişinin ve toplumun refah huzur ve mutluluğunu sağlamanın önkoşulu kamu düzenin tesisidir. Kamu düzenin sağlanmadığı bir ortamda hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanılması kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirmesi mümkün değildir[17]*." demek suretiyle kavramın tarifini yapmakta ve önemini belirtmektedir.

---

[15] **Şanlı,** Denizer (2009), "*Planlama Yetkisinin Analizi*", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2009/3, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2009) s.53.
http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2009-3/3.pdf
Erişim Tarihi: 30.10.2018.

[16] **Akıncı**, Müslüm (2017), **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, İstanbul: Legal Yayınevi, s.119.

[17] Akıncı, 2017, s.119.

İmar hukukunun konusunun çoğunlukla toplumun ortak yaşam alanı olması sebebiyle kamu düzeni kavramı burada ayrı bir öneme sahiptir. Bir yerleşim alanında yapılacak yanlış bir yapılaşma bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanmasının önüne geçebileceği gibi devletin güvenliği ve diğer hizmetleri sağlamasının da önüne geçebilir. Dolayısıyla kamu düzenin tesisi burada önemli bir rol oynamaktadır. Bir yaşam alanında toplumun refah, huzur ve mutluluğunu tesis edecek kamu düzeninin sağlanması ve korunması idarenin görevidir[18]. Bu sebeple imar uygulamalarında her türlü yapılaşma kararının alınmasında da denetim ve gözetiminde de kamu düzeni kavramı ölçüt olarak kullanmaktadır. İdare hukukunda kamu düzeni ölçüt olarak kullanılırken bu kavramın üç unsuru olduğu ifade edilmektedir. Bunlar, dirlik ve esenlik, güvenlik ve sağlık unsurlarıdır[19]. Dirlik ve esenlik unsuru, bireylerin yaşam alanının korku, endişe ve karmaşa olmaksızın huzur ve sükûneti sağlayacak şekilde dizayn edilmiş olmasını ifade eder.[20] Güvenlik unsuru, bireylerin yaşam alanlarının gerek diğer bireylerden gerekse afetlerden gelecek olan tehlikelere karşı güvende olmasını ifade etmektedir. Sağlık unsuru ise bireylerin insan, toplum ve çevre sağlığı ile barışık yaşam alanında yaşayabilmesini ifade etmektedir.

1.3.3.2. Estetik Kamu Düzeni

Devletlerin tarihsel süreç içerisinde fonksiyonları sürekli değişmiş ve etki sahaları genişlemiştir. Devlet, süreç içerisinde siyasi tarih alanındaki tanımları ile zaman zaman "jandarma devlet", "bekçi devlet" vb. tanımlamalar ile tarif edilmiştir. Bu tanımlamaların esas kaynağı ise devletin çalışma sahalarının çok dar olması ve yurttaşlarına egemenlik hakkı çerçevesinde yaşam hakkı, gibi temel haklar dışında bir hizmet vermemesinden kaynaklanmaktaydı. Süreç içerisinde devletler ticari alanlarda, Sosyo-kültürel alanlarda faaliyet yürütmeye başlamıştır. Nihayet günümüzde devlet güvenlikten ekonomiye, sağlıktan eğitime, kültürden sanata birçok alanda faaliyet yürütmektedir. Bu kapsamda devletin imar alanındaki görevleri de sadece düzenleme işlemi ile sınırlı kalmamıştır. Günümüzde devletler özellikle turizm ve sanat

[18] Akıncı, 2017, s.118.
[19] **Tekinsoy,** Özge Okay (2011), **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2011, S. 39.
[20] Akıncı, 2017, s.127.

alanlarında birey ve toplulukların estetik anlayışlarına hitap etmeye yönelik faaliyetler de yürütmektedirler. Genellikle bu faaliyetlerin amacı kültür, turizm ve sanat kaynaklarını etkin bir şekilde kullanıp gelir elde etmektir. Bu faaliyet devletin kaynak üretme görevinin bir sonucu olsa da bireylerin yaşam alanlarında daha güzel bir çevrede, güzel duygulara hitap eden estetik bir kentte yaşama talebi ortaya çıkmıştır. Gerçekten de bilim dünyasında sayısı giderek artan ve büyüyen metropollerin beton yapısının sebebiyet verdiği çok sayıda sağlık sorunu anılmaktadır. Bu husus da bireylerin daha ferah bir çevrede daha mutlu, daha huzurlu yaşama taleplerinin varlığını; bunun temin edilememesi halinde ise bireyin mutsuz hatta sağlık sorunu yaşadığını göstermektedir. Dolayısıyla devletin "güzel" bir çevrenin inşası için veya "çirkin" bir çevrenin meydana gelmesini önleme için çalışma yapması yurttaşların ve dolayısıyla kamunun yararına olacaktır.

Yukarıda açıkladığımız sürecin sonunda estetik kavramı hukukun düzeninde yer almış ve hukuki bir ölçüt haline gelmiştir. Fransa'da 20. Yüzyılın başlarından beri şehircilik biliminin gelişmesiyle estetik yapının korunması gündemdedir. Estetik öncelikle özel idari bir kolluk faaliyeti kapsamında mevzuata konu olmuş akabinde de içtihatlar ile bu idari kolluğun görevlerine estetik yapının korunması olarak eklenmiştir. Fakat kamu düzeninin bir unsuru haline getirildiğini gösteren bir yasal düzenleme mevcut değildir[21]. Yine de özel idari kolluğun görevi haline gelen estetik için kamu düzenin bir parçası olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye'de de Fransa'da olduğu gibi kültür ve tabiat varlıklarını koruma alanında ve imar kolluğu alanında estetiğe ilişkin yasal düzenlemeler mevcuttur[22]. Bu düzenlemeler çoğunlukla imar disiplini içerisinde yer almakta ve estetik görüntü sağlama ile özellikle de mevcut estetik görüntüyü koruma amacı taşımaktadırlar. Bu kapsamda İmar kolluğu yetkilendirilmiştir[23].

2863 sayılı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 6. maddesinde korunması gerekli kültür ve tabiat varlıkları sayıldıktan sonra estetik özelliğine göre taşınmazın koruma altına alınacağı (mefhumu muhalifinden) ifade edilmiştir. Buna

[21]Tekinsoy, Ö. O. 2011, s.137.
[22] Aktaran: Tekinsoy, Ö. O. 2011, s.138.
[23] Akıncı, 2017, s.151.

paralel olarak 2863 sayılı kanun çerçevesinde çıkarılan yönetmeliklerde estetik özellik taşınmazın koruma altına alınmasına dikkat edilecek bir ölçüt olarak düzenlenmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunun 21. maddesinde de *"Belediyeler veya valilikler mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak, güzel bir görünüm elde etmek amacıyla dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin etmeye yetkilidir.*" denilmektedir. Buna paralel olarak İstanbul İmar Yönetmeliğinin "Yapıların estetiğinde belediye yetkisi" başlıklı 27. maddesinde "*Belediyeler meclis kararıyla mahallin ve çevrenin özelliklerine göre yapılar arasında uyum sağlamak, güzel bir görünüm elde etmek amacı ile dış cephe boya ve kaplamaları ile çatının malzemesini ve rengini tayin etmeye yetkilidir.*" denilmektedir. Aynı yönetmeliğin, 46. maddesinde saçakların genişliği ve şekli konusunda idarenin yörenin mimari karakterine ve yapının özelliğine göre mimari estetik komisyon kararına göre yetkili olduğu belirtilmiştir. Yine, 3194 sayılı imar kanun 40. maddesinde estetik görüntüyü korumaya yönelik olarak şöyle denilmektedir: "Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevlid eden tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir." Bunun yanı sıra özel hukukta da örneğin Kat Mülkiyeti Kanununda 19. maddenin ilk fıkrasında "Kat malikleri, ana gayrimenkulün bakımına ve mimarı durumu ile güzelliğini ve sağlamlığını titizlikle korumaya mecburdurlar." denilmekte ikinci fıkrasında de kat malikinin kendi bağımsız bölümünde dahi bu hususa aykırı değişiklik yapılamayacağı düzenlenmektedir. Görüleceği üzere Türk hukukunda idarenin estetik kaygı gütme görevinin olduğu ilgili düzenlemelerde belirtilmiştir. Bu görev yargı içtihatlarında da belirtilmiştir.

Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlık ile ilgili verdiği bir kararda idarenin kentleşme sürecindeki estetik kaygı gütme görevini şöyle açıklamıştır: "*Günümüzde plansız ve aşırı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin önündeki en ciddi engel olduğundan kentsel gelişmenin yönlendirilmesinde imar planlaması ile yön, şekil ve büyüklükle ilgili belirlemeler yapılması zorunludur. Kentsel planlama sürecinde zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için aşırı yapılaşmanın etkisinden korunmuş kent*

estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici alanların oluşturulması zorunludur[24].” Danıştay 1993 tarihli bir başka kararında davaya konu taşınmazın kat adedinin azaltılmasına ilişkin imar planı değişikliğini mülga edilen Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 29. maddesinde belirtilen tarihi ve mimari bir eserin görünüşü için kat adedinin azaltılabileceği kuralına dayandırarak hukuka uygun bulmuştur[25]. Dolayısıyla idari yargının da imar kolluğunun estetiği koruma görevi bulunduğunu kabul ettiği söylenebilir.

İmar faaliyetlerinde mevcut yapıların ve yeni yapılaşmaların estetik görüntüsünün, düzenin korunması görevi idarededir. İdare burada önleyici denetim gerçekleştirmek suretiyle “estetik kurulları” oluşturmaktadır[26]. İstanbul İmar Yönetmeliğinin 69. maddesinde kurulacak mimari estetik komisyonun beş uzmandan oluşacağı, salt çoğunlukla toplanacağı ve kararlar oyçokluğu ile alınacağı belirtilmiştir. Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 4. maddesinde de mimari estetik komisyonun *“Şehrin yöresel mimarisine ilişkin tespitleri yapan, meydan, yol, kaldırım, tabela, kent mobilyaları ve benzeri düzenlemelerdeki usullere ilişkin öneriler getiren, yapıların ve onaylı mimari projelerinin özgün fikir ifade edip etmediğine, umumi binaların fonksiyonu ve özelliği gereği farklılık arz edip etmediğine karar veren komisyonu”* olarak ifade edilmiştir.

Türk hukukunda estetik düzenin korunmasına ilişkin düzenlemeler ve içtihatlar yaygınlaşmakla birlikte estetik kamu düzeni kavramının genel idari kolluk görev alanına girdiğini söylemek güçtür. Zira yeteri kadar yasal dayanak bulunmamaktadır. Ancak imar özel kolluğu kapsamında bir görev olduğu çok açıktır. İmar kolluğu görüntü kirliliğini ortadan kaldıracak her türlü önlemi almak, çevreyi güzelleştirmek, bu kapsamda aykırılıkları gidermek, düzenleme alanında doğal yapı ile tarihi yapıya en yakın yapılaşmayı sağlamakla görevlidir. Öte yandan her bireyin huzurlu ve mutlu olacakları bir çevrede yaşama, yaşadığı çevrenin hem fiziksel hem de ruhsal sağlığı ile barışık olmasını isteme hakkı vardır. Bu hak Anayasanın 56. maddesi ile 5. maddesindeki güvencelerin sonucudur. Bu kapsamda estetik kamu düzenin kamu

[24] Danıştay 6. Dairesinin, 07.12.1999 tarih, Esas: 1998/2072, Karar: 1999/6209 sayılı kararı.
[25] Tekinsoy, Ö. O, 2011, s.139.
[26] Akıncı, 2017, s.152.

düzenin dirlik ve esenlik unsurunun önemli bir parçası olarak nitelendirmek yerinde olacaktır.

1.3.4. Planlamaya İlişkin Temel İlkeler

Planlama faaliyetleri uzun süreçli, teknik ayrıntılara sahip ve farklı mevzuatlar çerçevesinde yapıldığından birtakım ilkeler dâhilinde yapılır. Bu ilkelerim kapsamı öncelikle öğretide tartışılmış akabinde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin "Genel Planlama Esasları" başlıklı 7. maddesinde ve "imar planı ilkeleri" başlıklı 21. maddesinde genel çerçevesi çizilmiştir. Çalışmada bu ilkeler hukuk devleti, genellik, açıklık, hiyerarşik uyum, kamu yararı, bağlayıcılık, süreklilik, bilimsellik ve katılım ilkesi olarak açıklanacaktır.

1.3.4.1. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devletinin birden çok tanımı olmakla beraber en temel tanımı, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, yurttaşlarına hukuk güvenliği sağlayan, yönetimde keyfiliğin egemen olmamasını sağlayan ve kendisini hukukla sınırlayan devlet demektir[27]. Bir hukuk devletinde hukuka uymak sadece yurttaşlar için değil, devlet için de zorunludur. Anayasa Mahkemesi de hukuk devletinin tanımını birden fazla şekilde yapmıştır. Bunlardan birisi de, "yönetilenlere en güçlü, en etkin ve en kapsamlı biçimde hukuksal güvencenin sağlanması, tüm devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olmasıdır"[28]. Hukuk devleti ilkesine bağlılık diğer tüm ilkelerin anlamlı hale gelmesini sağlayacaktır.

İmar planlaması açısından bu ilke en başta gelen ilkelerden birisidir. Zira imar faaliyetleri yurttaşların temel hak ve hürriyetlerine doğrudan ve dolaylı olarak etki eden faaliyetlerdir. Bu sebeple yapılacak planlama faaliyetinin yurttaşların temel hak ve hürriyetlerine özellikle de mülkiyet hakkına zarar vermeden yapılması gereklidir. Bunun yanı sıra kanuni idare ilkesine uyumlu ve denetime açık; özellikle keyfilikten uzak işlemler tesis etmek suretiyle planlama yapılmalıdır.

[27] **Gözler,** Kemal-**Kaplan**, Gürsel (2012), **İdare Hukukuna giriş**, Bursa: Ekin Yayınevi, s.23 vd.
[28] Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s. 101 vd.

1.3.4.2. Genellik İlkesi

Türk hukukunda genellik yapılan düzenlemelerin ve uygulamaların kapsayıcı olmasını herhangi bir kişi veya kurumun menfaat sağlama, cezalandırma yahut başkaca bir saikle kapsam dışı bırakılmamasını ya da gerekmediği halde kapsama alınmamasını ifade eder. Planlamada genellik ilkesi, düzenleme alanındaki tüm taşınmazların ayırım gözetilmeksizin, kimseye özel bir fayda sağlama ya da zarar verme yaklaşımı gösterilmeksizin planlamaya dâhil edilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Genellik ilkesi yurttaşlarına eşit davranılmasını gerektirdiği için eşit muamele ilkesinin tamamlayıcısıdır. Öte yandan genellik ilkesine uyum gösterilmesi sonucunda düzenleme alanındaki tüm taşınmazlar değerlendirildiğinden planlamanın verimliliğini ve dolayısıyla kamu yararını artırılır.

1.3.4.3. Aleniyet İlkesi

Aleniyet ilkesi de yapılan düzenleme ve uygulamalara herkesin ulaşabilmesini ve inceleyebilmesini ifade etmektedir. Planlama faaliyetlerinde alenilik de ilgili herkesin düzenleme alanında yapılan imar çalışmasını öğrenebilmesi ve bu sayede süreci takip edebilmesidir. Bu husus 3194 sayılı İmar Kanunun 8. maddesinde de *"İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir.*" denilmek suretiyle aleniyet yasal güvenceye alınmıştır.

Aleniyet demokratik bir yaklaşımı sağladığı gibi bireylerin planlama faaliyetine karşı kanun yoluna başvurma hakkını ve taşınmazı üzerinde yapacağı yatırım ve faaliyetler ile ilgili sağlıklı karar vermesini sağlar[29]. Bu sayede bir yandan bireylerin hak ve menfaatlerini koruyabilmesi sağlanırken diğer yandan planlama faaliyetinin daha hızlı kesinleşmesi sağlanır.

[29] **Özkaya,** Eraslan (2000), **Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Ankara: Seçkin yayınevi. s.77.

1.3.4.4. Hiyerarşik Uyum İlkesi

Planlama faaliyetleri kapsamında farklı kurumlar tarafından farklı planlar yapılmakta ve bunlar uygulamaya konulmaktadır. Bu planlar arasındaki farklılıkları ve dolayısıyla uygulama karışıklığını ortadan kaldırmak üzere alt ölçekli planın üst ölçekli plana uygun olması zorunluluğu getirilmiştir. Bu kademelenme plan hiyerarşisi olarak tanımlanmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunun 6. maddesinde *"Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları[30]" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır. Mekânsal strateji planlarında; kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınır.*" denilmektedir. Benzer şekilde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 6. maddesi plan türleri sayılmış ve her planın kademeli birliktelik ilkesi uyarınca hazırlanacağını, üst kademe planlarına uygun raporu ile bütün oluşturulmak suretiyle hazırlanacağını düzenlemektedir. Görüleceği üzere kanun plan hiyerarşisini açıkça düzenlemiştir. Hem planlama faaliyetinin amacına uygun biçimde verimli arazi kullanımını sağlaması hem de bu alandaki idari faaliyetlerin bütünlük içinde yapılabilmesi için plan hiyerarşisi getirilmiştir. Bu suretle planlama faaliyetlerinde dikkat edilecek bu esaslar hiyerarşik uyum ilkesi olarak nitelendirilmektedir.

Öğretide plan kademelenmesindeki sıralama ülke kalkınma planı, bölge planı, mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı ve nazım imar planı, uygulama imar planı

[30] 3194 sayılı İmar Kanunun 5. maddesinde çevre düzeni planı tanımı "*Çevre düzeni planı; Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır."* şeklinde yapılmaktaydı. Ancak aynı kanunun 6. maddesi *"Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; 'Bölge Planları' ve 'İmar Planları', imar planları ise, 'Nazım İmar Planları' ve 'Uygulama İmar Planları' olarak hazırlanır." d*emekle "çevre düzeni planını" plan kademeleri içerisinde saymamıştır. Bu eksiklik plan hiyerarşisi konusunda tartışmaya sebebiyet vermekteydi. Nihayet 7153 sayılı çevre kanunu ve bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunun 5. maddesi *"Çevre Düzeni Planı; varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlere ilişkin alt ölçek planlarını yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plandır."* Şeklinde 6. maddesi ise *"Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur".* Şeklinde isabetli bir değişiklikle yeniden düzenlenmiş ve söz konusu tartışma ortadan kaldırılmıştır. (10.12.2018 tarihli, 30621 sayılı resmi gazete)

şeklinde sıralama yapılmaktadır. Metropoliten İmar Planı, 3194 sayılı İmar Kanunun 9. maddesinde tanımlanmaktadır. Ancak, metropoliten nazım imar planının plan hiyerarşisinde hangi kademede bulunduğu veya hangi planla aynı ölçekte olduğu belirtilmemiştir. Öğretide Metropoliten İmar Planının Çevre Düzeni Planı yerine kullanıldığını ifade eden yazarlar da bulunmaktadır[31]. Bu hususi belirsizlik, kanunun tanım kademelenmesinden de ziyade ölçek kademelenmesini öngörüyor olması ile ilgilidir. Ölçek kademelenmesi sayesinde ise bu belirsizlik sonuca çok etmemektedir. Yine de mevzuattaki bu karışıklığın giderilmesi isabetli olacaktır. Plan kademeleri arasında uygunluk incelemesinde sınanacak temel ölçüt, üst ölçekte öngörülen arazi kullanım türünün, alt ölçeklerdeki tüm çeşitlenmelere ve zenginleşmeye karşın o bölge için yine hâkim ve egemen kullanım türü olma özelliğini sürdürüp sürdürmediğinin belirlenmesi olmalıdır[32]. Plan hiyerarşisinin esas amacı üst düzeyde alınan kararların mekâna indirilmesi ile her ölçekteki planlar arasında ülke düzeyinde koordinasyon sağlanmasıdır[33].

Öte yandan planlar arasındaki uyuma ek olarak planın kendi içerisinde uyumlu olması da plan hiyerarşisi kapsamında aranan bir özelliktir. Farklı ölçeklerde yapılan aynı tür planlar arasında da uyum gereklidir. Zira plan hiyerarşisinin temel amacı aynı bölge için farklı uygulamaların tartışmasının önüne geçmektir. Bunun yanı sıra özel amaçlı imar planları ile normal imar planları bir araya geldiğinde 3194 sayılı İmar Kanunun 4. maddesi gereği özel alanları düzenleyen mevzuattaki kurallar dikkate alınacaktır[34].

[31] **Yıldız**, Ferruh (2009), **İmar Bilgisi**, Ankara: Nobel Kitabevi, s.71.
Örneğin: Hüseyin Koçak metropoliten imar planının tanımı yaparken İmar Kanunun 9. maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birden çok belediyenin alanında metropoliten imar planı (çevre düzeni planı) yapma konusunda yetkilendirildiğini ifade etmektedir. **Koçak** Hüseyin-**Beyaz**, Metin (2018), **İmar Uygulamaları,** Ankara: Yazarlara ait yayınevi, s.20. Yine, Yücel Ünal, metropoliten imar planının doğrudan "metropoliten çevre düzeni planı olarak tanımlamaktadır. Ünal, 2006, s.38-39.
[32] **Ersoy,** Melih (2000), "*imar planlarının kademelenmesi ve farklı ölçeklerdeki planlar arasındaki ilişki"* s.7.
http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Imar-Planlarinda-Kademelenme.pdf. Erişim Tarihi: 14.11.2018; **Ersoy**, Melih-**Keskinok**, Çağatay (2000), **Mekân Planlama ve Yargı Denetimi,** Ankara: Yargı Yayınevi, s.36-43.
[33] Ünal, 2006, s.27
[34] **Orta**, Elif (2006), **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul: Legal Yayınevi, s. 105.

1.3.4.5. Kamu Yararı İlkesi

Kamu yararı ilkesi özellikle idare hukuku alanındaki uygulamalarda çokça esas alınan bir ilkedir. İlke, yapılacak olan uygulamalarda elde edilen neticenin hem bireylere hem topluma ortak bir menfaat sağlamasını ifade etmektedir. Kamu yararı idari işlemle ulaşılmak istenen, o işlemden beklenen nihai sonuçtur. Kamu yararı esas olarak tüm idari işlemler için genel ve değişmez amaçtır[35]. İmar planlamasındaki kamu yararı ilkesi ise söz konusu genel kamu yararı kavramından daha özel bir kapsama sahiptir. İmar planlamasında esas alınan kamu yararı, kamunun ortak yararına olacak şekilde, fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, düzenli, estetik, sağlıklı bir kentleşmeyi sağlamak, arazinin dengeli ve bilimsel kullanımını şehircilik ilkelerine uygun olarak sağlamak olarak nitelendirilebilir. Buna paralel olarak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1-a fıkrasında da *"Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.*" denilmek suretiyle ilkenin yasal dayanağı belirtilmiştir. İmar planlamasında bireylerin mülkiyet hakkı ile kamu yararı kavramı karşı karşıya gelmektedir. 2942 sayılı kamulaştırma kanunun 6. maddesinde "Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek yoktur." denilmekte ve imar planları için kamu yararının zaten varsayıldığı kabul edilmektedir.

İmar planlamasındaki kamu yararı ilkesinin genel kamu yararı ilkesinden daha dar bir kapsamda yorumlanması gerektiği konusu önemlidir. Zira mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendiren ve yapımında ayrıca kamu yararı kararı alınmasına gerek olmayan planlamada sınırların belirlenmemiş olması hak kayıplarına yol açacaktır. Bu nedenle imar planlamasındaki kamu yararı ilkesi şehircilik ilkelerine düzenli bir kentleşme meydana getirmek suretiyle sağlanmalıdır. İdarenin bu amaca özgülenmiş hizmetlerin dışındaki bir kamu hizmetini kamu yararı var olduğu gerekçesiyle planlama yoluyla ya da planlamada öngörülen esasların dışına çıkmak suretiyle gerçekleştirmesi hukuka aykırıdır.

[35] Günday, 2011, s.160.

1.3.4.6. Bağlayıcılık İlkesi

Planlamanın kamu yararının gerçekleştirilmesi için bir araç olarak kullanıldığı önceki bölümlerde açıklanmıştır. Dolayısıyla nihai hedefin gerçekleşmesi için araç olarak kullanılan planlamanın uygulanması da gereklidir. Aksi halde planlama kâğıt üzerinde kalacak ve kamu yararı gerçekleşmeyecektir. Bu nedenle kesinleşen planlar hem uygulamacı idareler hem de yurttaşlar için bağlayıcıdır. Bir yöredeki çevre düzeninin nasıl olması gerektiği yönünde esasları gösteren planlara ilgili herkes tarafından uyulması zorunludur[36]. Bu zorunluluk yurttaşlar ve devlet açısından inşa faaliyetlerinin planlamaya uygun olarak yapılması iken idare açısından hem planın uygulanması hem de plana uygun hareket edilip edilmediğinin denetimidir. Bu kapsamda 3194 sayılı İmar Kanunun 10/1 maddesinde imar planının kesinleşmesinden başlanmasından itibaren en geç üç aylık içinde 5 yıllık imar programlarının hazırlanması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Bağlayıcılık ilkesinin doğurduğu sonuçların tüm plan türleri için uygulandığını söylemek biraz güçtür. Örneğin kalkınma planları gibi uzun süreçli ve çok maliyetli planların doğrudan uygulanması idareler için zorluklar meydana getirmektedir. Birer bölgesel kalkınma planı olan Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) uygulamaları çok yavaş ilerlemektedir. Burada da planlamanın uygulanmaya ya da belirlenen sürede uygulanmaya elverişli olmadığından söz edilebilir. Ancak bu zorunluluğa gerçek anlamda uyum göstermemenin sadece ilgili idarenin uygulama (hayata geçirme) faaliyetleri açsından mümkün olduğu kabul edilse de yurttaşların ve diğer ilgili idarelerin yürürlük tarihinden itibaren planlamaya uygun olarak faaliyette bulunması zorunludur.

1.3.4.7. Süreklilik İlkesi

Planlar öngörülen bölgede kısa ve uzun vadede yerleşim koşullarını, arazi kullanım koşullarını düzenler. Planlama, süreç içerisinde mekânsal alanlarda meydana gelebilecek olan ekonomik, iklimsel veya demografik değişiklikler göz önünde bulundurularak yapılır. Zira planlama sürecinin kendisi ve uygulaması yıllar almakta

[36] Kalabalık, 2017, s.246.

ve değişiklik yapmak aynı usulde yapıldığından vakit almaktadır. Bu nedenle plandan beklenen faydaların sağlanması ancak uzun süre uygulanmaları ile gerçekleşmektedir. Ayrıca planlama doğrultusunda yapılan bir faaliyet sonradan gerekli olsa dahi başka bir faaliyet yapılmasını imkânsız kılabilir ya da güçleştirebilir. Bu sebeple planlama faaliyetleri ileriye dönüklük ve süreklilik arz eder ve değiştirilmemeleri asıl kuraldır. Kent planlarının katılığı, kentleşme düzeni, taşınmaz mal mülkiyeti ve ekonomik yaşamdaki istikrarın vazgeçilmez şartıdır[37].

İmar planları öngörülen alandaki ekonomik değeri oldukça yüksek olan her türlü inşa ve yatırım faaliyetini doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren, yöre halkının tamamını dolaylı da olsa yönlendiren uygulamalardır. Bu sebeple yürürlükten kaldırılıncaya kadar uygulanırlar. Planlama için mevzuatımızda herhangi bir süre öngörülmemiş yürürlükten itibaren üç ay içinde 5 yıllık imar programı yapılır denilmekle yetinilmiştir. Danıştay bir kararında imar planının 20 yıllık süre gelecek için yapılacağını hükme bağlamıştır[38]. İmar planlarında değişiklik yapılması planın yapımındaki zorluklara tabi tutularak güçleştirilmiştir. Bu durum da süreklilik ilkesinin bir sonucudur.

1.3.4.8. Esneklik İlkesi

Yukarıda süreklilik ilkesinde planların uzun bir zaman aralığında uygulanmak üzere yapıldığını bu sebeple beklenen faydanın sağlanması için değiştirilmemelerinin kural olduğundan söz edildi. Yine de süreklilik ilkesi planların kati surette değiştirilemez olduğunu göstermemektedir. Planlar üzerinde hedeflenen amaçların sağlanması için ihtiyaç duyulan değişiklikleri yapmak kamunun yararınadır. Kanun koyucu ihtiyaç halinde uygulanmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunun 8. maddesinde *"Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere*[39] *tabidir*" demek suretiyle planda değişiklik yapma imkânını da düzenlemiştir. Dolayısıyla planlar tamamen katı değiştirilemeyen düzenlemeler değildir.

---

[37] **Keleş**, Ruşen (2018), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Yayınları, s.105.

[38] Danıştay 6. Daire, 21.11.1984 tarihli, Esas: 1982/3548, Karar: 1984/3086 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Erişim Tarihi: 18.11.2018.

[39] Söz konusu İK. Md. 8, "Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı olup bahsi geçen "usuller" önceki fıkralarda anlatılan imar planlarının yapımı ve yürürlüğe girme usulüdür.

Plan yapımında sonra çevre koşullarında meydana gelen değişiklikler ya da ekonomik zorunluluklar, ihtiyaçlar planda öngörülememiş olabilir. Bu nedenle planda kamunun yararına olan bu değişikliklerin yapılabilmesi planlamanın esnekliği olarak ifade edilmektedir. Ancak plan değişiklikleri keyfi sebepler ile yapılmamalı ve değişikliğin yapılan bilimsel araştırmalar ile gerekli olması aynı zamanda yeni getirilen hükümlerin gerçekten doğan ihtiyaçlara cevap veren hükümler olması gereklidir[40].

1.3.4.9. Bilimsellik İlkesi

Planlama faaliyetleri toprağın kullanım koşullarını, yapıların malzemesini, yüksekliğini, kamusal alanların konumunu, konut alanlarının yerlerini belirlediğinden bilimsel kıstasların dikkate alınarak yapılmalıdır. Yer yapısı itibariyle konuta uygun olmayan bir alanın konut yapılaşmasına açılması, toprak yapısı uygun olmayan bir alanın sanayi alanı olarak belirlenmesi hem kaynakların verimli kullanılmamasına hem de olası bir afet durumunda bireylerin can ve mal güvenliğini tehlikeye atar. Bu nedenle bilimsel planlamanın bilimsel kıstaslar dâhilinde yapılması dap teşkil eder. Nitekim Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 11. maddesinde *"İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulur."* Bahsi geçen tabloda ise kentsel sosyal ve teknik altyapıya ilişkin limitler belirtilmiştir[41].

Öte yandan plan hazırlığı evresinde düzenleme alanında yaşayan halkın ihtiyaçlarını belirleme, kentin altyapı özelliklerinin tespiti, tarihi ve kültürel dokusu, iklim koşulları, afet riski konularında çalışmalar yapılır. Bu çalışmalar *"araştırma ve etüt"* çalışmaları olarak nitelendirilir. Titiz bir araştırma ve etüt çalışması sonucunda ortaya konulan rasyonel tespitler sonucunda hazırlanan planlama bilimsel niteliğe

[40] **Geray**, Cevat (1972), "*İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama*", **AÜSBFD** C. XXVII, Sayı: 3, Ankara, s.610-611.
[41] Kalabalık, 2017, s.248

sahip olacaktır. Nihayetinde hizmetin niteliğine uygun bir planlama ile amaçlanan kamu yararı sağlanmış olacaktır[42].

1.3.4.10. Katılım İlkesi

Planlamada katılım demokratik yönetim tarzının gerektirdiği bir ilkedir. Zira demokratik yönetim tarzında yurttaşlar kendilerini ilgilendiren konularda karar alınırken alınan karara katılım gösterirler. Planlama sürecinde kentte yaşayan yurttaşların mülkiyet hakkı, çevre hakkı, Sosyo-kültürel değerleri üzerinde doğrudan etki edecek kararlar alınır. Bu sebeple planlama sürecinde yurttaşlarla işbirliği içinde karar alınması planlamada katılım ilkesinin sağlanması anlamına gelmektedir[43]. Katılım anket yoluyla, toplantı yoluyla, mektup vs. her türlü yolla gerçekleştirilebilir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde planların hazırlanması sürecinde plan türüne göre katılımın sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir. Benzer şekilde aynı yönetmeliğin 14. maddedesinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odalarının, sivil toplum kuruluşları ile özel sektör temsilcilerinin katılımının sağlanması öngörülmüştür. Katılımın bir başka yöntemi ise yargısal yolla katılımdır. Planlama sürecine itiraz hakkı ve dava yolu öngörüldüğünden işlemlere karşı itiraz etmek veya dava açmak suretiyle de yapılan planın ya da uygulamanın değiştirilmesi talep edilebilir. Zira hazırlık ve uygulama safhasında katılım gösterilse dahi sonuca etki edilmeyebilir ve nihayetinde kişinin ya da kuruluşun menfaatlerine aykırı bir karar alınabilir. Dolayısıyla planlamaya karşı kesinleşmeden önce itiraz yoluyla veya sonra 30 günlük süresi içinde dava açmak suretiyle katılım gösterilebilir.

1.4. ŞEHİRCİLİK

Günümüzde yerleşim yerleri en genel gruplandırmayla kentsel ve kırsal olarak sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma aynı zamanda yerleşim yerlerinin hukuki rejimini gösterir. Şehir, tarımsal ve tarım dışı faaliyetlerin yer aldığı, her türlü üretimin yapıldığı, tüm üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, belirli teknolojinin

[42] Keleş, 2008, s.278.
[43] **Bilgin**, Nuri-**Göregenli,** Melek, (1996), **Kentsel Katılım ve Çoğulculuk**, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, s.51, Aktaran: Kalabalık, 2017, s.250.

kullanıldığı, nüfusun belli bir büyüklük ve yoğunluğa ulaştığı, heterojenlik ve bütünleşmenin var olduğu bir yerleşim yeri yeridir[44]. Süreç içerisinde insanları kırsal yerleşim yerlerinden kentsel yerleşim yerlerine göç etmesi ve şehirleşmenin hızla artması neticesinde şehirlerdeki yerleşim yeri biçimleri çeşitli sorunlar çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenle otoriteler yerleşim yerini düzenli hale getirmek ve yanlış şehirleşme ile ortaya çıkan sorunları çözmek üzere yerleşim yeri alanlarında düzenlemeler yapmaya başlamıştır. Bu sayede şehircilik kavramı ortaya çıkmıştır. Şehircilik kavramı da imar kavramına benzer biçimde fakat daha çok şehir ve şehirle bütünlük arz eden çevreyi düzenlenmeyi, güzelleştirilmeyi, sağlıklı bir yerleşime elverişli hale getirmeyi, bu kapsamda uygulanacak yöntemleri planlama ilkeleri çerçevesinde belirlemeyi, şehirlerle ilgili yapısal, sosyal ve ekonomik sorunlara çözüm bulmayı kapsamaktadır.

1.4.1. Şehircilik ve İmar ilişkisi

Çalışmanın önceki bölümlerinde imar kavramı hakkında yaptığımız açıklamalar ile önceki bölümde şehircilik kavramı hakkında yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağız her iki kavram hukuken birbirine çok yakındır. Zira her iki kavramda mekânsal düzenlemeyi, yaşam alanını güzelleştirmeyi, güvenlikli sağlıklı ve konforlu hale getirmeyi konu edinmektedir. Türkiye'de bu kavramlar konusundaki farklı yaklaşımın esas sebebi ise kanunların ve buna bağlı olarak hukukçuların imar kavramını, şehir plancıları ile mimarların ise şehircilik kavramını ön plana çıkarmasından ileri gelmektedir[45]. Şehircilik kavramının tercih edilmesinin ötesinde şehir plancıları, imar kavramının şehircilik kavramının kapsamına girdiğini, şehircilik kavramının üst bir kavram olduğunu ileri sürmektedirler. Ancak bu kullanım kent dışı çok sayıda kavram ve kurumun şehircilik kavramının kapsamına almakta ve kavramı zorlama ile genişletilmektedir.

"İmar" kavramının yabancı hukuk sistemlerinde "şehircilik" olarak kullanımının sebeplerinden birisi ise Frenkçe (Fransız dili) dilinde karşılığının olmamasıdır[46]. İmar

[44]**Manavoğlu**, Ebru-**Ortaçesme,** Veli (2015), **Şehir ve Bölge Planlama,** Antalya: Akdeniz Üniversitesi Akademik Veri Yönetim Sistemi, s.9
[45] Yaşar, 2008, s.8.
[46] Yaşar, 2008, s.8.

kavramı, vadileri, su havzalarını, ören yerlerini, kırsal alan ile yabanıl hayat alanlarını da kapsamına almasıyla ve terminolojik olarak da daha zengin bir sözcük olmasıyla şehircilik kavramından daha kapsamlıdır. İmar kavramının aynı zamanda şehircilik kavramı kapsamındaki unsurları barındırması şehircilik kapsamını ihtiva ettiğini dahi göstermektedir. Bunun yanı sıra uygulamada da şehir planlama biliminin imar faaliyetlerinin gerektirdiği esasların uygulanması için teknik düzeyde yapılan çalışmaları kapsadığı gözlemlenmektedir.

İmar hukuku sanayileşmenin ve endüstrileşmenin artmasıyla nüfusu hızla artan kentlerdeki problemler ile ortaya çıkmıştır. Süreç içerisinde kentlerdeki problemleri çözmenin yanı sıra ülke kaynaklarının kullanımını, kırsal alanlarının düzenlenmesini ve nüfus hareketleri ile yatırımların belirlenmesini nihayetinde estetik bir çevre inşasının sağlanması çabalarını kapsar hale gelmiştir. Görüldüğü üzere "şehir" imar hukuku açısından önemli bir unsur olmakla birlikte imar hukukunun kapsamında şehirden ve şehircilikten başka hatta çok uzağında köyler, ormanlar, dağlar, akarsular, ıssız kıyılar, yer altı servetleri ile tarihi kalıntılar gibi unsurlar da girmektedir[47]. Günümüzde şehircilik ve şehircilik hukuku: Şehir ve şehirle bütünlük arz eden alanlarda imar mevzuatında belirlenen düzenlemelerin yapılmasını daha teknik düzeyde ele alan, uygulanacak faaliyetin bilimsel, işlevsel, mimari ve estetik açıdan kıstaslarını önemli ölçüde belirleyen ve bu kapsamda bir disiplin oluşturan bilim dalı olarak genellemek mümkündür.

1.4.2. Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları Kavramı

Şehircilik disiplinin ve şehircilik kavramının uygulamada doğurduğu en büyük en önemli kavram şehircilik ilkeleridir. Şehircilik ilkeleri hemen her mahkeme kararına planlama esasları ve kamu yararı kavramı ile birlikte konu olmaktadır. Bu kavramlar yapılan uygulamanın hukuka uygunluk denetiminde göz önünde bulundurulan en önemli kıstaslardır. Gerek öğretide gerek yargı kararlarında[48] her bir kavram için ayrı ayrı oluşturulmuş bir sınır, uzlaşılmış bir tanımlama

[47] Yaşar, 2008, s.10.
[48] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 19.07.2018 tarihli, Esas: 2015/2909 sayılı ilamı. Danıştay 6. Daire 04.12.2017 tarih, Esas: 2016/1480 Karar: 2017/10326 karar sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

bulunmamaktadır. Kavramların bir arada kullanılması imar hukuku ve şehir planlama hukuku açısından bütünlük arz etmeleri sonucunu doğurmuştur. Sonuç olarak şehircilik ilkeleri kavramı, planlama esasları ve kamu yararı kavramı ile birlikte planlama faaliyetlerinin hukuka uyarlık durumunu belirleyen bir kıstastır. Öğretide planlamanın, şehircilik ilkelerinin bir gereği olduğu yönünde görüşler olduğu gibi planlamanın esaslarının daha üst bir kavram olduğu ve planlama esasları ile şehircilik ilkelerinin benzer düzlemde durduklarını ileri süren görüşler de bulunmaktadır[49].

Şehircilik ilkeleri ve planlama esasları ile kamu yararı kavramları ortak bir değerlendirme kıstası olarak Danıştay kararlarına aşağıdaki şekillerde konu olmuştur[50];

- *Farklı ölçek ve tipteki planların yapılması, uygulanması ve değiştirilmesi sürecinin bir bütünlük anlayışıyla ele alınması*. Bu kıstas, düzenleme yapılan tüm çevrede her bölgenin kendine has özellikleri ile elverişli bir biçimde kullanılmasını ve nihayetinde kamu yararının sağlanmasını esas almaktadır[51].

- *Bütünlüğün korunması bağlamında, planlar arasında kademelenme ve tutarlılığın esas alınması. (Alt ölçekli planların her zaman üst ölçekli planların temel ilke ve hedeflerine bağlı kalması ilkesi vb.)*. Bu kıstas, planlamadaki hiyerarşik uyum ilkesinin sağlanmasını dolayısıyla uygulamadaki karışıklıkları ortadan kaldırmaktadır[52].

- *Plan değişikliklerinin zorunlu durumlar gelişmediği müddetçe yapılmaması, yapılması zorunlu durumlarda ise öncelikle üst ölçekli planlarla uygunluğunun aranması ve mutlak suretle kamu yararı ilkesine dayandırılması.* Bu kıstas, planlamadaki süreklilik ilkesinin bir sonucudur. İmar planları yapılması,

[49] **Bal**, Eylem (2006), "*İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri*", **Planlama Dergisi,** Sayı: 2006/3, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2006) s.28.
[50] Bal, 2006, s.28.
[51] Danıştay 6.Daire, 21.04.2015 tarihli, Esas: 2012/1202, Karar: 2015/2503 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[52] Danıştay 6.Daire, 16.04.2015 tarihli, Esas: 2012/1191, Karar: 2015/2381 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

uygulanması ve değiştirilmesi vakit alan süreçlerdir. Bu nedenle kamu yararının sağlanması için değişikliklerinin zorlaştırılmış olmasını zorunlu kılmaktadır[53].

- *Planlama sürecinin teknik, yasal ve kurumsal mevzuata uygun olması.* Bu kıstas, idarenin kanuniliği ilkesinin ve planlamanın bilimselliği ilkesinin bir sonucudur. Planlamanın kanunda verilen yetkiler dâhilinde yapılması, kamu yararının güdülmesi ve mevzuatta belirtilen şekilde yapılması kanunilik ilkesinin gereğinin yerine getirilmesini sağlar. Kamu yararının sağlanması için bilimsel ve teknik verilere göre hazırlanmış, arazi yapısına uygun planlama yapılması da bilimsellik ilkesinin gereğinin yerine getirilmesini sağlar[54].

- *İmar planlama ve uygulama sürecinin tüm aşamalarında eşitlik ilkesinin korunması.* İmar planlarının düzenleyici işlemler olduğu göz önüne alındığında şüphesiz akla ilk gelen kavram idarenin düzenleyici işlemlerde eşitlik ilkesidir. İdare, yürütmüş olduğu kamu hizmeti ya da kolluk faaliyeti kapsamında işlem tesis ederken eşitlik ilkesinin bu somutlaşmış biçimlerini dikkate almalıdır. Bu kapsamda sadece planlama faaliyeti değil aynı zamanda planı uygulama faaliyetlerinde de eşitlik ilkesi esas alınmalı ve tesis edilen idari işlemlerle ortaya çıkan hukuki sonuçların, yani işlemin konu unsurunun eşitlik ilkesine uygunluğunu temin edilmelidir[55].

- *Kamunun yararının her durumda kişisel çıkar üzerinde tutulması gereklidir.* Kamu yararı, hem düzenleyici işlem hem de idari işlem için ayrıca denetlenme ölçütüdür. Kamu yararı, planlama ve şehircilik ilkeleri ile birlikte ayrıca ve özel bir kapsamda aranmaktadır. İmar planlamasında esas alınan kamu yararı, kamunun ortak yararına olacak şekilde, fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, düzenli, estetik, sağlıklı bir kentleşmeyi sağlamak, şehircilik ilkelerine uygun olarak arazinin dengeli ve bilimsel kullanımını sağlamaktır. Dolayısıyla

[53]Danıştay 6.Daire, 26.11.2014 tarihli, Esas: 2011/4773, Karar: 2014/7690 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[54]Danıştay 6.Daire, 25.11.2013 tarihli, Esas: 2010/13301, Karar: 2013/7272 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[55]Danıştay 6.Daire, 01.05.2001 tarihli, Esas: 1999/6465, Karar: 2001/2286 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

planlamadaki kamu yararının genel kamu yararından daha dar kapsamlı olarak sağlanması amaçlanmalıdır[56].

- *Koruma ve kullanma dengesinin doğru kurulması*. Planlamada düzenleme alanındaki kaynakların elverişli şekilde kullanılması esas alınmalıdır. Bu kaynaklar arazi, toprak ve su kaynağı olduğu gibi aynı zamanda doğal çevre, tarihi çevre, hava sahasını kapsamaktadır. Doğadaki kaynaklar sınırlı ve tükenebilir olduğundan kaynakların yenilenmesini sağlayacak, doğayla barışık ve kaynağın kullanımını ilerleyen zamanlarda imkânsız kılmayacak şekilde kullanım yapılması gereklidir[57].

Bu kapsamda şehircilik ilkelerine uygun olmayan planlama faaliyetlerinin hukuka aykırı olduğu bu nedenle iptale konu olacakları Danıştay içtihatları ile kabul edilmektedir. Şehircilik ilkelerine uygun olamamaları sebebiyle hukuka aykırı kabul edilen bazı işlemler aşağıda açıklanmıştır[58].

- Planlama sürecinde düzenleme alanındaki katılımın sağlanmaması, şehircilik ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden hukuka aykırılık sebebidir. Planlama faaliyetleri yürütülürken gerek demokratik toplum gereklerine uygun olarak gerekse planlamanın memnuniyet düzeyinin artırılması ve açılacak davaların azaltılması amacıyla ilgili kesimlerin katılımının sağlanması gereklidir.

- Kentsel asgari standartların belirlenmemesi şehircilik ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden hukuka aykırılık sebebidir. Kentsel asgari standartlar semtte ihtiyaç duyulan ve düzenli bir kentleşme için gerekli olan sosyal donatı alanları ile teknik altyapı alanlarıdır. Bunlar düzenli, sağlıklı, yurttaşların ihtiyaçlarına cevap veren hizmetler olup bu hizmetlerin eksiliği halinde kentleşmede istenen düzenlilik ve konfor standartları düşmektedir. Bu alanlar, eğitim ve sağlık tesisi alanları, yeşil alanlar, ibadet yerleri, otoparklar, pazaryerleri gibi alanlardır.

---

[56] Danıştay 6.Daire, 23.12.1998 tarihli, Esas: 1997/6628, Karar: 1998/6744 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[57] Anayasa Mahkemesi, 21.04.2016 tarih, Esas: 2013/ 6151 sayılı kararı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6.Daire, 23.12.1998 tarihli, Esas: 1997/6628, Karar: 1998/6744 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[58] **Şimşek**, Suat (2019), **İmar Davaları Rehberi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.152. vd.

- Sağlık alanı ve eğitim alanı gibi alanların yurttaşların hızlı ve zahmetsiz şekilde konumlandırılmaması da şehircilik ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden hukuka aykırılık sebebidir. Şehir planlama hukukunda çeşitli yöntemler ile düzenleme alanındaki semt sakinlerinin kamu hizmeti alanlarına azami ne kadar uzaklıkta olabileceği hesaplanmaktadır. Bu kapsamda belirlenen bu standartlar çerçevesinde kamu hizmeti alanlarının konumlandırılması gereklidir.

- Düzenleme alanında tarihi, kültürel veya doğal yapısı olan bu yönü ağır basan alanların planlama ile korunmaması da şehircilik ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

- Düzenleme alanında konut yerleşim alanları dışında yürütülecek sanatsal, ticari vb. faaliyet alanlarının da kentin görünüme zarar vermeyecek şekilde, gürültü kapasitesine göre konumlandırılmaması da şehircilik ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

- Planlama sonunda oluşturulan faaliyet alanlarının semt sakinlerinin güvenlikleri açısından tehlikeler doğuracak ya da sağlık sorunlarının çıkmasına sebebiyet verecek şekilde konumlandırılması da şehircilik ilkelerine aykırıdır. Bu alanların yerleşim alanına göre ne kadar mesafede bulunması gerektiği konusunda standartlara uyularak konumlandırılması gereklidir.

- Yerleşim tiplerinin arazi yapısına uygun olacak şekilde belirlenmemesi halinde de şehircilik ilkelerine aykırılık gündeme gelir. Örneğin dere yatağına belirlenen uzaklık standartlarına uyum gösterilmeden yerleşim alanı belirlenmesi şehircilik ilkelerine aykırıdır.

1.5. İMAR FAALİYETLERİNİN MÜLKİYET HAKKI İLE İLİŞKİSİ

Mülkiyet hakkı, insanlık tarihinin bilinen en eski dönemlerine kadar uzanan bir haktır. İnsanoğlunun avcılık ve toplayıcılık yaşam tarzını sürdürdüğü zamanlardan yerleşik hayata geçtiği ve günümüz modern düzenini inşa ettiği zamana kadar mülkiyet hakkının kapsamı genişlemiş ve nihayetinde güvenceye kavuşmuştur. Mülkiyet hakkı malik ile mülk arasındaki ilişkiyi düzenleyen ve sınırları siyasi gereklilikler

kapsamında hukukça belirlenen bir kavramdır. Malik yani hakkın süjesini oluşturan unsur gerçek ya da tüzel kişi olabileceği gibi tek ya da birden çok kişinin bir araya gelmesi ile de oluşabilir. Mülk veya şey kavramı ise üzerinde egemenlik ya da iktidar kurulabilecek para ile parasal değeri haiz nesne veya malı ifade etmektedir[59]. Mülkiyet hakkının tanımı 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 683. maddesinde yapılmıştır. Buna göre kişiye eşya üzerinde kullanma, yararlanma ve tasarruf etme imkânı sağlayan, mutlak niteliği haiz ayni[60] bir haktır. Çalışmamız açısından mülkiyet hakkının kapsamı ile Anayasadaki yeri ve güvencesi açıkladıktan sonra imar faaliyetleri sonunda sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı, sınırlandırılıyor ise bunun hukuka aykırı olup olmadığı üzerinde durulması gereklidir.

1.5.1. Mülkiyet Hakkının Kapsamı ve Anayasadaki Yeri

Öğretide mülkiyet hakkının kapsamı maddi anlamda ve şekli anlamda açıklanmaktadır. Maddi anlamda mülkiyet hakkının kapsamı, bir taşınır ya da taşınmaz malın ayrılmaz biçimde unsuru olan mütemmim cüzleri[61] ile ilgili maldan ayrılabilmekle birlikte asıl şeye sürekli olarak özgülenmekle veya kullanılmasına birleştirilmekle, asıl şeye bağlı olan varlıklardır[62]. 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 686. maddesi gereği eklenti asıl şeyin kaderine tabidir. Bir başka anlatımla eklentiler de asıl şeyin malikinin tasarrufunda olup onun mülkü sayılır. Mülkiyet hakkının şekli kapsamı ise mülkiyete konu eşyanın yatay ve dikey kapsamını örneğin tarlanın veya evin sınırları ile yüzeyinin alt ve üst kısmını ifade eder. Taşınmazın yatay kapsamı açısından kadastro ile belirlenmekle ve tapu gibi ilgili kütüklere işlenmekle tespit edilmektedir. Taşınmazın dikey kapsamının tespiti ise daha karmaşıktır. Zira bir arazi üzerindeki mülkiyetin yerin ne kadar altına indiğini ya da yerin üstünde ne

---

[59] **Etgü,** Mehmet Akif (2009), **Kamu Hukuku'nda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, s.12

[60] Ayni haklar: Taşınır veya taşınmaz üzerinde doğrudan doğruya egemenlik yetkisi veren ve herkese karşı ileri sürülebilen haklardır. **Oğuzman,** Kemal-**Seçili**, Özer-**Oktay Özdemir** (2013), **Eşya Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.2 vd.

[61]Mütemmim cüz: *(eklenti)* Türk Medeni Kanunu'na göre, bölgesel töre uyarınca bir nesnenin temel öğesi olup nesne yok olmadan, parçalanmadan veya özelliğini yitirmeden nesneden ayrılması olanaksız olan, nesnenin bütünleyici konumundaki parçalarıdır. Örneğin arazi üzerindeki bitkiler, taşınabilir büfeler, kulübeler vb. **Oğuzman,** Kemal-**Seçili**, Özer-**Oktay Özdemir** (2013), **Eşya Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitabevi, s.2 94 vd.

[62]**Oğuzman,** Kemal-**Seçili**, Özer-**Oktay Özdemir** 2013, s.248 vd. Zevkliler Aydın (1976), Gayrimenkul Sınır İhtilafları, Ankara: Pars Yayınevi s. 20.

miktarda bir alanı kapsadığını tespitinde kullanılacak ölçütler değişkendir. Bu konu da 4721 sayılı medeni kanunun 718. maddesinde; *"Arazi üzerindeki mülkiyet, kullanılmasında yarar olduğu ölçüde, üstündeki hava ve altındaki arz katmanlarını kapsar*" denilmek sureti ile açıklığa kavuşturulmuştur. Buradaki kullanımın sınırları ise TMK. md. 2'de düzenlenen dürüstlük kuralı ve hakkın kötüye kullanılması yasağı ile belirlenir. TMK m. 719/1'de sınırların nasıl belirleneceği düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, taşınmazın sınırları, tapu planları ve arz üzerindeki sınır işaretleriyle belirlenir. Arz (toprak) üzerindeki sınır, taşınmazın yatay sınırını belirleyerek onu diğer taşınmazlardan ayıran, doğal olarak yeryüzünde bulunan göl nehir, tepe, uçurum gibi varlıklar ya da insan yapımı duvar, çit, parmaklık gibi nesnelerdir[63].

Öte yandan mülkiyet hakkı açıklanırken değinilmesi gereken bir diğer başlık da taşınmaz mülkiyeti kavramlardır. Bu kavramlar mülkiyet türlerini ifade etmektedir. *Taşınır mülkiyeti*, bir yerden diğer bir yere taşınabilen ve yer değiştirme sebebiyle özünde bozulma meydana gelmeyen eşyalar üzerinde kurulan mülkiyettir. Taşınır mülkiyeti kural olarak zilyetlik[64]le sağlanır. Yani taşınır eşyaya zilyet olan kişi eşyanın maliki olarak kabul edilmektedir. Ancak, taşıt gibi belli bir sicile kaydedilmesi gerekli olan taşınır eşyalarda sicildeki kayıt mülkiyeti ifade eder. Belirtilmesi gereken bir istisna da gemilerdir. Gemiler yapılan tanımlamaya göre taşınır mal olarak kabul edilebilecekken gemi siciline kayıtlı gemiler hukuken taşınmaz mal sayılır. (TMK md. 429). *Taşınmaz mülkiyeti* ise bir yerden diğer bir yere taşınamayan ve yeri değiştirildiğinde özünde bozulma meydana gelen eşyalar üzerinde kurulan mülkiyettir. Taşınmaz mülkiyeti kural olarak sicile kayıt ile kurulur. Taşınmaz mülkiyetinin konusu 4721 sayılı medeni kanunun 704. maddesinde *arazi, tapu kütüğünde ayrı sayfaya kaydedilen bağımsız ve sürekli haklar ve kat mülkiyeti kütüğüne kayıtlı bağımsız bölümler* olarak sayılmıştır. İmar hukukundaki planlama faaliyetleri çoğunlukla taşınmaz mallar üzerinde etki doğurur. Planlama alanının bir kısmının rekreasyon alanı, yol veya okul alanı olarak öngörülmesi şüphesiz konu alanın maliklerinin tasarruf yetkilerini kısıtlar dolayısıyla mülkiyet hakkı üzerinde sınırlayıcı etkiler doğurur.

[63] **Zevkliler**, 1976, s. 21.
[64] Zilyetlik için bkz. **Oğuzman,** Kemal-**Seçili**, Özer-**Oktay Özdemir** 2013, s.47 vd.

1961 Anayasası'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 36. maddesine, "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın gerekçesinde mülkiyet hakkının sosyal fonksiyonu üzerinde durulmuştur. Oysa 1982 Anayasası'nın mülkiyet hakkını düzenleyen 35. maddesine, "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünde yer verilmiş ve şu şekilde ifade edilmiştir*:" Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."* Mülkiyet hakkı öğretide bir negatif statü hakkı (kişi hakkı) olarak tanımlanmaktadır. Öğretide bu hakların, kişinin kendi varlığından kaynaklanan haklar olduğu ifade edilmektedir. Yine liberal devlet anlayışlarında devletler bu hak karşısında müdahale etmemekle ve koruyucu bir tutum sergilemekle yükümlüdürler. Anayasanın 35. maddesinin gerekçesinde mülkiyet hakkı, devletten önce de var olan gerçek bir hak olarak nitelendirilmiştir[65]. Dolayısıyla Türkiye'de mülkiyet hakkı, birinci kuşak haklardan (klasik haklar) birisi olarak kabul görmektedir.

Öte yandan mülkiyet hakkının yasalar üstü güvencesi[66] Anayasa ile sınırlı değildir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 1 No.lu Protokolde*:" Her gerçek ve tüzel kişinin, mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.*" denilmek suretiyle güvence altına alınmıştır. Türkiye söz konusu protokolü yürürlüğe girmeden 10 Mart 1954 tarihli 6366 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Dolayısıyla Türkiye bireylerin mülkiyet hakkına saygı göstereceğini uluslararası bir sözleşme ile taahhüt etmiştir. Anayasa'da mülkiyet hakkının kamu yararı ile sınırlanabileceği ve toplum yararına aykırı olacak şekilde kullanılamayacağı belirtilmiştir. O halde, mülkiyet hakkının sadece iki sebeple sınırlanabileceği söylenebilir.

Mülkiyet hakkı çoğunlukla liberal anlayışa sahip ülkelerce koruma altına alınmış bir haktır. Bu günümüzde etkin bir koruma altına alındıysa da yukarıda ifade edildiği

[65] Etgü, 2009, s.19.
[66] Mülkiyet hakkının Anayasada düzenlendiği yeri itibari ile "*temel hak ve özgürlük*" olarak sayılması karşısında Anayasanın 90. maddesi gereği mülkiyet hakkını düzenleyen uluslararası sözleşmenin kanunlardan üstün tutulması gerekir.

üzere sınırlamalara da konu olabilmektedir. Mülkiyet hakkının sınırlandırılabilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılmasının ve bu kapsamda anayasal hükümlerin oluşturulmasının, mülkiyet hakkının tarihsel süreçte ihtiva ettiği hukuki karşılık ile doğrudan ilgili olduğu belirtilmektedir. 19. Yüzyıla kadar mülkiyet hakkı dışarıya karşı mutlak ve sınırsız bir anlayışla korunuyor iken; 20. Yüzyılda, mülkiyet hakkının sınırsızlık özelliği devletlerin faaliyet alanlarının ciddi bir artış göstermesiyle ters bir orantı ile azalmaya başlamıştır. Bu anlayış değişimi sonunda mülkiyet hakkı, günümüz modern hukuk düzenlerinde malike toplum yararı için birtakım ödev ve sorumluluklar yükleyen sosyal bir hak niteliğine sahip hale gelmiştir. Bu kapsamda, mülkiyet hakkına getirilen sınırlamalarda da artış meydana gelmiştir[67].

1.5.2. Devletin İmar Faaliyetleri ile Mülkiyet Hakkına Müdahalesi

İmar planları ilerleyen bölümlerde hukuki niteliğinde ifade edileceği üzere idarenin tek taraflı kamu gücü yetkisine dayanan, karine olarak (2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun 6. maddesi kapsamında) kamu yararına amacıyla yapılan ve icrai[68] nitelikteki tek taraflı düzenleyici işlemleridir. Planlamanın esas amacı arazi kullanımı konusunda kıstaslar belirleyerek kamu yararı elde etmektir. Bu sebeple bireylerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardaki tasarruf hakları üzerinde doğrudan etki yaratırlar. Yukarıda da ifade edildiği üzere bireylerin mülkiyet hakkı güvence alındığı ve mülkiyet hakkının korunacağı aynı zamanda devlet tarafından da müdahale edilmeyeceği belirtilmiştir. O halde, imar faaliyetleri ile bireylerin mülkiyet hakkı üzerinde yapılan sınırlamalar, Anayasayla güvence altına alınan mülkiyet hakkına birer müdahale niteliğindedir. Peki, bu müdahale hukuka uygun mudur, yasal dayanağı var mıdır? Sorularının cevaplanması gereklidir.

Mülkiyet hakkının iki sebeple sınırlanabileceğini yukarıda ifade etmiştik. Bunlar: "kamu yararı amacıyla sınırlama" ve "Mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılamaması" yönündeki sınırlamadır. İkinci sınırlama malike mülkiyet

[67] **Şimşek,** Suat (2010), "*Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri Ve Şartları Açısından 1982 Anayasası Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz –II"*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı:2011/92, (Ocak-Şubat 2011), s.327-328, http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2011-92-677 Erişim Tarihi: 01.12.2018

hakkını toplum yararına aykırı kullanmama diğer bir ifadeyle toplum yararına uygun kullanma yönünde bir emir verilmektedir[69]. Mülkiyet hakkının sınırlandırılması konusunda genel bir düzenleme olan Anayasanın 13. maddesi, "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*" demek suretiyle hakkın özünün korunması şartıyla ancak kanunla sınırlama yapılabileceğini düzenlemektedir. Madde metninden, temel hak ve hürriyetler konusundaki sınırlamaların sınırının "demokratik toplum düzeni", "ölçülülük" gibi ölçütler ile hakkın özü olduğu anlaşılmaktadır.

Mülkiyet hakkı sınırlamaları ile ilgili olarak ifade edilmesi gereken son husus da Anayasanın 13. maddesinde belirtilen ölçütlerdir. Bu öğretide Kanunilik, demokratik toplum düzenine uygunluk, temel hak ve hürriyetlerin özlerine dokunma yasağı, ölçülülük ve Anayasa'ya (hukukun genel ilkelerine uygunluk) olarak gruplandırılmaktadır. Bu ilkelerden kanunilik ile ölçülülük ölçütleri mülkiyet hakkı açısından farklılık arz etmesi sebebiyle aşağıda açıklanacaktır. Bahsi geçen diğer ölçütler de konu açısından önem arz etmekle birlikte hem çalışma konusundan çok uzaklaşmamak hem de konunun tartışmasının bu iki ölçüt üzerinden yeteri kadar yapılabilecek olunması sebebiyle bu tercih yapılmıştır.

Kanunilik ölçütü, temel hak ve hürriyetlerin bir kanunla(yasayla) sınırlanabilmesidir. Dolayısıyla, yeni sistemde de, eski sistemde olduğu gibi temel hak ve hürriyetler, kanunla sınırlanabilir; yani, kanun hükmünde kararnameyle, tüzükle, yönetmelikle veya diğer idarî işlemler ile sınırlanamaz[70]. Temel hak ve hürriyetler ayrıca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de sınırlanamayacaktır. Bu ilke aynı zamanda hukuk devleti ilkesi ilkesinin de bir gereğidir. Bu anlamda kanunla belirlenmemiş temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin bir faaliyetin temelinde kamu ya da toplumsal yarar amacı bulunması, sınırlandırmaya meşruiyet

[69] **Gemalmaz,** H. Burak (2009), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı, İstanbul: Beta Yayınevi, s.48 vd.
[70] **Gözler,** Kemal, "*Anayasa Değişikliğinin Temel Hak Ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri (Anayasanın 13'üncü Maddenin Yeni Şekli Hakkında Bir İnceleme)",* **Ankara Barosu Dergisi,** Sayı:2001/4, (Ekim-Kasım-Aralık 2001) s.56. http://www.anayasa.gen.tr/madde13.htm Erişim Tarihi: 01.12.2018.

kazandırmayacaktır[71]. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki kanunilik ilkesi, mülkiyet hakkına sınırlamanın sadece kanunla düzenlenmiş olması anlamına gelmemektedir. Düzenlemenin yeterince açık ve anlaşılır olması, ulaşabilir olması, sınırlamaya ilişkin şartlarının ve yetkili mercilerin açıkça belirtilmiş olması ve keyfi uygulamalara karşı gerekli güvenlik önlemlerini içeriyor olması gerekmektedir[72]. O halde kanunda düzenlenmemesine rağmen uygulanan bir imar faaliyetinin ya da kanunda düzenlenmesine rağmen şartları açık olmayan bir imar uygulamasının kanunilik ölçütü gereği Anayasaya aykırılığı gündeme gelir. Diğer taraftan imar uygulamalarının büyük çoğunluğu idari işlem olduğundan idari işlemlerin unsurlarına (Yetki, konu, sebep, amaç ve şekil), haiz olmayan uygulamalar da Anayasaya aykırılık teşkil eder. Bir başka anlatımla örneklemek gerekirse örneğin mevzuatta belediye meclisi tarafından yapılması belirtilen bir mülkiyeti sınırlayıcı imar faaliyetinin belediye encümeni tarafından alınması halinde Anayasaya aykırılık gündeme gelir.

Ölçülülük ölçütü ise temel hak ve hürriyetler konusunda yapılan sınırlamalarda amaçlanan kamu yararının hakkı sınırlama konusunda demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmasını ifade eder. Bu kapsamda Anayasa Mahkemesi ölçülülüğü bir kararında şu şekilde ifade etmektedir: *" Anayasa'nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi, amaç ve araç arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunması gereğini ifade eder. Ölçülülük, aynı zamanda yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olmasını, amaç ve aracın ölçülü bir oranı kapsamasını ve sınırlayıcı önlemin demokratik toplum düzeni bakımından zorunluluk taşımasını da içeren bir ilkedir[73]."* Karar metnine bakıldığından ölçülülük ölçütünün değerlendirilmesinde temel hak ve hürriyeti sınırlayan düzenleme ile kamu yararının gerçekleştirilmesi sağlanmalı (elverişlilik), hakka getirilecek sınırlama zorunlu olmalı (gereklilik) ve sınırlama ile amaçlanan kamu yararı dengeli (orantılılık) olmalıdır.

Planlama faaliyetlerinde esas amaç kamu yararıdır. İmar faaliyetlerindeki kamu yararı, kamunun ortak yararına olacak şekilde, fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya

[71] Gözler, 2001, s. 56.
[72] Şimşek, 2011, s.327-328.
[73] Anayasa Mahkemesi, 10.4.2003 tarih, Esas: 2002/112 Karar: 2003/33 sayılı kararı, https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2003N25279S200333/1Erişim Tarihi:03.02.2018.

kavuşturmak, düzenli, estetik, sağlıklı bir kentleşmeyi sağlamak, arazinin dengeli ve bilimsel kullanımını şehircilik ilkelerine uygun olarak sosyal bir çevre inşa etmektir. İmar faaliyetleri kaynağını 3194 sayılı İmar Kanunundan aldığından imar faaliyetleri kapsamında mülkiyet hakkına yapılan sınırlamaların Anayasanın 13. maddesinde aranan "kanunla sınırlama" şartını yerine getirdiğini ifade edebiliriz. Ancak buradaki kamu yararının genel kamu yararından daha dar kapsamlı özel bir kamu yararı olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Nitekim 3194 sayılı Kanun'un 1. maddesi kanun kapsamında amaçlanan kamu yararını tüm imar uygulamalarını kapsar şekilde şöyle nitelendirmiştir: *"Bu Kanun, yerleşim yeri yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.*" denilmek suretiyle söz konusu özel kamu yararı işaret edilmiştir. Dolayısıyla planlama faaliyetinde söz konusu özel kamu yararının hedeflenmemesi halinde genel kamu yararı kapsamında işlem yapılsa dahi Anayasanın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkının ihlali gündeme gelir. Zira Anayasanın 35. maddesi mülkiyet hakkı sınırlamasının kamu yararı amacıyla yapılabileceğini, 13. maddesi ise sınırlamanın kanunla yapılabileceğini düzenlemektedir.3194 sayılı kanunda mülkiyet hakkına yapılan müdahaleler üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bu sınırlamalar arazi ve arsa düzenlemesi, düzenleme ortaklık payı ve kamu ortaklık payı kurumlarında ortaya çıkmaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18/1. maddesinde; "*İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakati aranmaksızın, birbirleri ile yol fazlaları ile kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.*" denilmek suretiyle taşınmazlar üzerinde maliklerin iradesi dışında işlem yapılabileceği düzenlenmiştir. Kanun maddesi düzenleme alanındaki maliklerin tasarruf haklarına aykırı işlem yapılabileceğini açıkça belirtmektedir. Öte yandan kanunda bahsi geçen işlemlerin hepsi birer idari işlemdir. Bu nedenle tüm idari işlemler gibi yetki, sebep, konu, amaç unsurları yönünden hukuka uygun olmak zorundadır. Aksi halde hukuka aykırı uygulama haline gelecektir. Dolayısıyla idari

işlem unsurlarına sahip olmayan imar uygulaması hukuki dayanaktan yoksun olduğundan mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir müdahale olacağı açıktır[74]. Bu şartın yanı sıra, 3194 sayılı Kanun'un 18. maddesinin lafzından çıkan bazı özel koşullar da bulunmaktadır. Bunlar; düzenleme sırasında hisse çözümünün yapılmaması, DOP kesintisi yapılan arazinin müstakil imar parseli oluşturmaya yetecek olması durumunda, imar parselinin müstakil olarak o kadastro parseline verilmesi, düzenlemeye tabi kadastro parselinden DOP oranı düşüldükten sonra kalan miktarın müstakil bir imar parseli oluşturmaya yetmemesi ve de hukuki ve teknik nedenlerle müstakil imar parseli verilememesi durumunda kadastro parselinin, başka kadastro parseli ya da parselleriyle birlikte herhangi bir imar parselinde hisselendirilmesi, müstakil parsel verilebilecekken hisseli parsel verilmemesidir[75].

Sonuç olarak, mülkiyet hakkını sınırlayan imar uygulamaları, kamu yararı amacıyla, kanunda belirtilen esaslar dâhilinde yetkili kimselerce ölçülülük ilkesi doğrultusunda tesis edildiği ölçüde hukuka uygundur. Nitekim konu, somut norm denetimi ile Zonguldak İdare Mahkemesi tarafından Anayasa Mahkemesi'nin önüne taşınmış ve Anayasa Mahkemesi; mülkiyet hakkının 3194 sayılı Kanun ile sınırlandırılmasını, anayasanın sözü ve ruhu açısından değerlendirmiş ve Anayasa'nın Konut hakkını düzenleyen 57. maddesi, Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarını belirleyen 65. maddesi ile Anayasa'nın 35. maddesini bir bütün halinde ele almış, neticede mülkiyet hakkının kamu yararı ve toplumsal yarar amacı ile sınırlanabileceğini belirterek, 3194 sayılı Kanun'un 18. maddesinin Anayasa'nın 35. maddesine aykırılık teşkil etmediğine hükmetmiştir[76].

1.6. İMAR PLANLAMASINDA PLANLAR

Devletin planlama görevi kapsamında ülkede çevre düzenli yerleşim yeriyi, toprağın verimli kullanımını, güvenli, estetik ve sağlıklı kentleşmeyi sağlamak ve nihayetinde hem yerel kalkınmayı hem de ülkesel kalkınmayı sağlamak amacıyla

[74] **Ergen**, Cafer (2006), **Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.163.
[75] Koçak-Beyaz, 2018, s.129-158.
[76] Anayasa Mahkemesi, 21.06.1990 tarih, Esas: 1990/10, Karar: 1990/14 sayılı kararı, http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c84e2191-7264-4982-b325-e5dbdf5aaabe?excludeGerekce=False&wordsOnly=False Erişim tarihi:04.12.2018.

çeşitli planlar yapılmaktadır. Planlar düzenledikleri alanlara, yöneldikleri hedeflere ve hangi idare tarafından yapıldığına göre farklı türler olarak gruplandırılmaktadır.

1.6.1. Sosyo – Ekonomik Planlar

Bu planlar sosyoekonomik yönü ağır basan planlama türleri olup, sektörel nitelikleri ile yerleşim yerlerinde gelişme ve büyümeyi sağlayacak yatırımların dağılımlarını belirleyen planlardır[77]. sosyoekonomik planlar ülke kalkınma planları ve bölge planı olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır.

1.6.1.1. Ülke Kalkınma Planları

Ülke kalkınma planı imar mevzuatında düzenlenmemiş bir plan türü olmasına karşın öğretide sosyoekonomik planlardan birisi olarak ifade edilmektedir[78]. Ülke Kalkınma Planının mekânsal boyutu bulunmamaktadır. Bu plan ülkede ulusal düzeyde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal kalkınmayı sağlamak üzere ülke kaynakların etkin kullanılmak ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermek amacıyla yapılmaktadır. Bu nedenle hemen her alandaki planlama faaliyetlerini ihtiva etmektedir. Ülke kalkınma planlarının hukuki niteliğinin bütçe kanunu kuvvetinde düzenleyici genel işlem olduğu belirtilmektedir[79].

Diğer taraftan eskiden devlet planlama teşkilatı tarafından her beş yılda bir yapılan bu planlar, devlet planlama teşkilatının 2011 yılında görevlerinin Kalkınma Bakanlığına devredilmesi ile Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılmıştır. Kalkınma bakanlığı ise 703 sayılı KHK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Kalkınma bakanlığı görevleri ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı Strateji ve Bütçe başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin görev ve yetkiler Başlıklı 2. maddesinde

---

[77] **Üstündağ,** Önder-**Şengün,** M. Taner Şengün (2011), "*Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri ve Fiziki Planlama – Coğrafya ilişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme*", **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Cilt: 21, Sayı: 2, Elazığ, s.5. http://web.firat.edu.tr/sosyalbil/dergi/arsiv/cilt21/sayi2/1-25.pdf Erişim Tarihi: 04.12.2018.

[78] **Erkün,** Safa (1999), **Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri,** İstanbul: Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, s.22. Ünal, 2006, s.25. Kalabalık, 2017, s.68.

[79] **Duran,** Lütfi (1975), "*Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi"*, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:8. Sayı:3. Eylül 1975, s.15-16. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.69.

kalkınma planın yapma görevinin Strateji ve Bütçe Başkanlığında olduğu belirtilmiştir.

1.6.1.2. Bölge Kalkınma Planları

Bölge planları, Ülke Kalkınma Planlarına göre hazırlanan yerel ölçekte sosyal-fiziksel-ekonomik gerekliliklere bağlı olarak niteliksel analizlerin yer aldığı plan uygulamalarıdır[80]. Bölge Planları ülke kalkınma planlarının ayrıntılarına inen daha yerel planlardır. Bu planlara Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) örneği verilebilir.

Bölge planları da mevzuatta açıkça tanımlanmamış olmakla Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 19. maddesinde çevre düzeni planları hazırlanırken bölge planı kararlarının dikkate alınarak yapılması gerektiği belirtilmiştir. Buradan hareketle bölge planı kademesinin üst ölçekli planlardan olan çevre düzeni planının kademesinden daha yukarıda olduğu ifade edilebilir. GENÇ, bölge planlarının Devlet Planlama Teşkilatının görevini devralan Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılacağını belirtmektedir[81]. KALABALIK da bu ifadeye paralel olarak Kalkınma Bakanlığının bu görevi bölgesel kalkınma ajansları kanalıyla yerine getireceğini ifade etmektedir[82].

Kalkınma Bakanlığının görevlerinin devredildiği ve kalkınma planlarının Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yapılacağı yukarıda ifade edilmişi. O halde bölge planları da Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanacak ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yürütülecektir. [83]

[80] Üstündağ/Şengün, 2011, s.5.
[81] **Genç,** Mustafa (2015), **İmar Hukuku**, Ankara, Seçkin yayıncılık, s.24.
[82] Kalabalık, 2017, s.71.
[83] Kalkınma ajansları, eskiden bakanlar kurulu tarafından yapılıyorken 703 sayılı KHK ile Bakanlar Kurulundan Cumhurbaşkanlığına devredilmiş ve 4 no.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin[83] ile koordinasyonları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanmıştır. 4 no.lu CBK'nın 184 maddesi ve devamında kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, üzere yerel planlarının yapımına destek vereceği ve bölge planlarının yerine getirilmesi faaliyetlerine destek olunacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla yeni mevzuatta kalkınma ajanslarının bölge planı yapacağına dair hükümlerin aksine bu planlara uygun hareket edileceğinin belirtilmesi karşısında Kalabalık'ın bölge planlarının bölge kalkınma ajansları tarafından yürütüleceği yönündeki görüşüne iştirak edilmemektedir.

1.6.2. Fiziki Planlar

Fiziki Planlar belirli bir bölgede düzenleme yapılmak üzere hazırlanmış, uygulama alanı sınırlarının belirlenmiş olduğu planlardır. Fiziki planlar, Üst Düzey Fiziki Planlar, Yerel Planlar, Özel Amaçlı Fiziki Planlar ve Tamamlayıcı Planlar olarak üzere 4 başlık altında toplanır.

1.6.2.1. Üst Düzey Fiziki Planlar

Üst düzey fiziki planlar, mevzuatta yerel planlar, özel amaçlı fiziki planlar ve tamamlayıcı planların yapımında dikkat edilmesi gereken ve bu planlara aykırılık taşımaması zorunluluğu bulunan planlardır. Üst düzey fiziki planlar, Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı ve Metropoliten İmar Planı olmak üzere üçe ayrılır. Öğretide il çevre düzeni planlarını da ayrı bir üst düzey fiziki plan olarak tanımlayan görüşler de bulunmaktadır[84].

1.6.2.1.1. Mekânsal Strateji Planı

Mekânsal Strateji Planı Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 4. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre mekânsal strateji planı: "*Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşim yeriler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plandır."* Görüleceği üzere yönetmelikte bu planın ülke ve bölge kalkınma planının alt kademesinde bulunduğu belirtilmiştir. Yine Mekânsal Planlar Yapım

[84]**Ersoy,** Melih, *"İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri ve Üst Ölçek Planlama Sorunu"* s.223. https://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_2_ersoy.pdf Erişim Tarihi: 04.12.2019.

Yönetmeliğini 6. maddesi gereği kademelenmede çevre düzeni planının ve imar planının üzerinde bulunduğu belirtilmiştir.

1.6.2.1.2. Çevre Düzeni Planı

Çevre Düzeni Planı, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 4. maddesinde: *Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlere ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşim yeri ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan* şekilde tanımlanmıştır. Çevre düzenin planı Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 6. maddesi gereği mekânsal strateji planlarının alt, imar planlarının ise üst kademesinde bulunur.

1.6.2.2. Yerel Planlar-İmar Planları

Yerel planlar bir başka deyişle üst ölçekli planların mekâna indirgendiği veya nazım imar planı için istisnai hallerde olmak üzere doğrudan mekâna uygulanan imar planlarıdır. Bu nedenle imar hukukunda idarenin planlama yetkisinin, en çok karşımıza çıktığı yer imar planlarıdır. Kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla yapılan imar planları, araziye uygulanma olasılığı en yüksek planlar olduğundan idarenin imar uygulamalarındaki düzenleme yetkisini kullanırken başvurduğu en önemli kaynaktır[85]. İmar planları, 3194 sayılı İmar Kanunun 6. maddesi gereği Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı olmak üzere iki türdür.

1.6.2.2.1. Nazım İmar Planı

Nazım İmar planları İmar Kanunun 5 maddesi ile tanımlanmıştır. Kanundaki 29.11.2018 tarihli değişiklikle yeni hali tanımlanan nazım imar planı:" *varsa bölge*

[85] Şanlı, 2009, s.48.

planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, yerleşim yeri alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan "plandır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde de benzeri bir tanım yapılmakla kanundan farklı olarak nazım imar planlarının 1/5000 ölçekte yapılacağını büyükşehir belediye sınırları içinde ise 1/5000 ile 1/25000 ölçekte hazırlanabileceği belirtilmiştir.

1.6.2.2.2. Uygulama İmar Planı

Uygulama İmar Planı da İmar Kanunun 5. maddesinde tanımlanmıştır. Kanundaki yanıma göre Uygulama İmar Planı, "*tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar 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 ayrıntıları ile gösteren"* plandır. Uygulama imar planı ölçek bilgisi kanunda belirtilmediyse de Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde uygulama imar planının 1/1000 ölçekte yapılacağı belirtilmiştir.

1.6.2.3. Diğer Planlar

Yukarıda sayılan imar planlarının yanı sıra tamamlayıcı planlar ve özel amaçlı imar planlarına da değinmekte fayda vardır. Tamamlayıcı imar planları imar planı bulunan bölgede imar planının ortaya çıkan ihtiyaçları tek başına karşılayamaması durumunda yapılan planlardır. Tamamlayıcı planlar Revizyon İmar Planı, İlave İmar Planı ve Mevzi İmar Planı olmak üzere üçe ayrılırlar.

Revizyon imar planları dayanağını Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 25/1. maddesinden almaktadır. Mevcut nazım ve uygulama imar planlarının ihtiyacı karşılayamadığı, üst ölçekli plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla ve plan uygulamasının problem olduğu durumlarda, planın tamamı veya büyük bir planın ana

kararlarının etkileyecek bir kısmının plan yapım tekniklerine uygun olarak yenilenmesi sonucu elde edilen plandır[86]. Yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği imar planını yapan idarelerin planda değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır[87]. İmar kanunun muhtelif maddelerinde de imar planı revizyonlarından söz edilmiştir[88].

İlave imar planları da dayanağını Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 25/2. maddesinden almaktadır. Mevcut imar planının gelişme alanları açısından ihtiyaca cevap vermediği hallerde, mevcut imar planına bitişik ve mevcut imar planının genel arazi kullanış kararları ile tutarlı ve yine mevcut imar planı ile ulaşım açısından bütünlük ve uyum sağlayacak biçimde hazırlanmış bulunan plandır[89].

Mevzi imar planı İmar Kanunun 7. maddesinde mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz gelmesi halinde yeni yerleşim yeri alanlarının temini için yapılan planlar olarak ifade edilmiştir. Mevcut planların yerleşmiş nüfus için yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, ilgili 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[90]. Üst ölçekte alınan kararlara uymak zorundadır.

Özel amaçlı imar planları belli bir bölgede genel yerleşim esaslarını belirleme amacından ziyade turistik, tarihi, doğal vb. varlıkları korumaya ve onlardan en iyi şekilde istifade etmeye yönelik olarak hazırlanan imar fiziki planlardır. Aşağıda başlıca özel amaçlı plan türleri açıklanmıştır.

Koruma amaçlı imar planları Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu uyarınca hazırlanan nazım ve uygulama imar planı olarak ifade edilmiştir. Koruma Amaçlı İmar belirli bir bölgenin Bölge Koruma

[86] Koçak-Beyaz, 2018, s.20.
[87] Kalabalık, 2017, s. 201.
[88] **Sezer** Yasin- **Kalkan** Recep Emre-**Şahin**, Mustafa Emre (2017), **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara: Adalet Yayınevi, s.20. bkz. 3194 sayılı İmar Kanunu md.8, geçici md.17.
[89] Koçak-Beyaz, 2018, s.20.
[90] Koçak-Beyaz, 2018, s.20.

Kurulu tarafından Sit alanı olarak tespit ve tescil edilmesiyle gündeme gelir. Sit kararının tescilinden sonra sit alanındaki yapılaşma koşullarının belirlenmesi amacıyla ilandan itibaren 2 yıl içerisinde ilgili Belediye tarafından hazırlanır ve Bölge Koruma Kurul tarafından onaylanır. Koruma amaçlı imar planı Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunun tanımlar başlıklı 3. (a-8) maddesinde tanımlanmıştır.

Turizm Amaçlı Uygulama İmar Planları, Turizm Bakanlığının "*Turizm Bölgesi*" olarak belirlediği alanlar için hazırlanana planlardır. Turizm Amaçlı Uygulama İmar Planının sınırları nazım imar planında belirtilir[91].

[91] Koçak-Beyaz, 2018, s.21.

İKİNCİ BÖLÜM

2. İMAR PLANLARININ NİTELİĞİ, HAZIRLANMASI VE UYGULANMALARI

2.1. İMAR PLANLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ VE NORMLAR HİYERARŞİSİNDEKİ YERİ

Çalışmanın şimdiye kadarki kısmında planlama kavramı ve planlama esasları ile plan türleri açıklandıktan sonra devletin planlama görevi kapsamında ortaya çıkan uygulamaların niteliğinden de söz etmek gerekir. Planlama görevi imar hukukunda plan yapmak ve uygulamak suretiyle yerine getirilmektedir. İmar hukukunda genellikle düzenleme alanında somut değişiklikler yaratan ve doğrudan uygulanmasına başlanan planlar imar planlarıdır. Bu nedenle imar planlarının hukuki niteliğinin belirlenmesi, plan hiyerarşisi kavramının açıklanması çalışma konumuzun daha iyi anlaşılmasına fayda sağlayacaktır.

2.1.1. İmar Planların Hukuki Niteliği

İmar planları, belli bir alanda arazinin kullanım biçimlerini, yerleşim yeri kurallarını ve yapılaşma rejimini tümüyle belirleyecek kuralları ihtiva eder. İmar planları, uzun sureli olarak uygulanan ve düzenleme alanında yeni bir imar planı yapılıncaya kadar geçerli olan genel nitelikli idari işlemlerdir. Bu kapsamda imar planlarının hukuki niteliği, planın uygulama sürecindeki esasları oluşturmada yol gösterici olduğu gibi imar planında karşı yapılacak itirazlarda, açılacak davalarda ve planların getirdiği değişikliklerin hukuka uygunluğunun denetlenmesinde de yol gösterici olacaktır.

İmar planlarının hukuki niteliği konusunda irdeleme yapılırken öncelikle, idarenin genel düzenleyici işlemleri ile birel idari işlemleri arasında bir ayrım yapabilmek, “bir başka deyimle bir işlemi tümüyle düzenleyici veya tümüyle birel

olarak nitelendirebilmek oldukça güç olduğu belirtilmelidir"[92]. Bu noktada Yayla'nın ifadesiyle, idari işlemler arasında, "derece derece genelliğe veya birelliğe yaklaşan" idari işlem tipleri bulunmaktadır[93].

Nitekim imar planlarının hukuki niteliği konusunda öğretide bu çerçevede irdeleme yapılmıştır. Onar'a göre bir taşınmazın kamu malı statüsünde değerlendirilmesi için gereken "kamu yararı" kararının, imar planlaması neticesinde de ortaya çıkabileceği, imar planlarının kesinleşmesi ile birlikte devlet, belediye ve bireyler açısından külfetler getireceğini ve imar planlarını "kaide-tasarruf" olarak nitelendirmektedir[94]. Özay'a göre ise, imar planları gibi bazı idari işlemlerin, içerikleri açısından karma işlem niteliği taşımakla birlikte genel ve düzenleyici yönlerinin ağır bastığını bu nedenle düzenleyici işlem olarak nitelendirilmeleri gerektiğini belirtmektedir[95]. Yayla, imar planlarının maddi ölçüte göre birer düzenleyici işlem sayılmasını tatmin edici bulmadığını, imar planlarının uygulama işlemlerinin tesisine gerek olmaksızın doğrudan kapsadıkları toprak parçasının statüsünde yarattıkları değişiklikler nedeniyle koşul işlemlere ilişkin özellikleri de ihtiva ettikleri belirtmektedir[96]. Tekinsoy bu tartışmalara yer verdikten sonra, imar planlarının bazı yönlerinin düzenleyici işlem niteliği taşımadığını, ilk olarak imar planlarının küçük veya büyük ancak mutlaka somut bir arazi parçasına ve bunun kullanımına ilişkin bir idari işlem olduğunu, bu nedenle idari işlemlerin maddi ayrımında düzenleyici işlemlere atfedilen soyutluk karakterini taşımadığını tespit etmekte ve hatta imar plan değişikliklerinin neredeyse birel işlem niteliği taşıyacak kadar somut ve sınırlı bir arazi parçasına ilişkin olduğunu savunmaktadır. Yazar, ikinci olarak, imar planlarının biçimsel olarak da diğer düzenleyici işlemlerden farklılığını vurgulamakta ve esasen bu biçimsel farklılığın da imar planının soyut değil somut bir arazi parçasına ilişkin niteliğini ortaya koyduğunu savunmaktadır[97].

---

[92] **Canbazoğlu**, Kerem **Ayaydın**, Dilhun (2011), *İdari Planların Yargısal Denetimi* - I, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi,** Sayı:2011/93, (Mart-Nisan 2011), s.239-281.
[93] **Yayla,** Yıldızhan (1990), **İdare Hukuku I,** İstanbul: Filiz Kitabevi, s.107.
[94] **Onar,** Sıdık Sami (1966) , İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: Hak Matbaa ve Kitapçılık Müesseseleri s. 1346.
[95] **Özay**, İl Han (2004), Günışığında Yönetim, İstanbul: Filiz Kitabevi, s. 429
[96] Yayla, 1990, s. 107.
[97] Tekinsoy, Ö. O. 2011, s.48-49.

Mevzuatta ise imar planlarının hukuki niteliği belirtilmemiş olmakla yukarıdaki tartışmaların zenginleştirilmesi sonucunda öğretide imar planlarının hukuki niteliğinin düzenleyici idari işlem olduğu konusunda uzlaşı bulunduğu söylenebilir[98]. Gerçekten de imar planları da genel idari işlemlerin genellik, süreklilik, soyutluk (kısmen), objektiflik özelliklerini taşımakta ve bir defa uygulanma ile sona ermemekte yeni bir plan yapılana kadar düzenleme alanındaki tüm arazi kullanım kriterlerini belirlemektedir. Öte yandan öğretide imar planlarının ekli raporları ile birlikte gerçek bir genel düzenleyici işlem statüsüne kavuştuğu belirtilmektedir[99]. *YAYLA* 'ya göre plan raporu olmadan imar planının tek başına yeni kurallar getirmeyen şart (koşul) işlemler olabileceği bu nedenle plan raporu ile birlikte düzenleyici idari işlem statüsüne kavuştuğu belirtilmektedir. Mekânsal Planalar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde "*Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür*." denilmek suretiyle planın ve plan raporunun birbirinden ayrı düşünülemeyeceği kabul edilmiştir. Gerçekten de yönetmelik hükmü ile birlikte düşünüldüğünde de birbirinden bağımsız olmayan plan ve plan raporunun tek başına niteliğinin değişeceği açıktır. Nitekim Danıştay da önüne giden uyuşmazlıklarda imar planlarının düzenleyici idari işlem olduğunu vurgulamıştır[100].

İmar planlarının emredici nitelikte metinler olduğu söylenebilir. Zira yukarıda da izah edildiği üzere planın yürürlüğe girmesi ile birlikte tüm ilgililer için yükümlülükler getirilmektedir. Bu yükümlülükler ise ancak mahkeme kararı ile ortadan kaldırılabilmektedir. Dolayısıyla imar planları hukuki nitelik olarak aynı zamanda emredici nitelikte işlemlerdir.

2.1.2. İmar Planlarının Normlar Hiyerarşisindeki Yeri

İmar planlarının düzenleyici idari işlem olarak normlar hiyerarşisindeki yeri de önem arz etmektedir. İmar planlarının ve diğer tüm planların Anayasaya, kanunlara,

[98] Yayla, 1990, s. 119. Yaşar, 2008, s.104. **Öngören**, Gürsel (2017), Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku, İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları.s.15. Kalabalık, 2017, s.233. Şimşek, 2010, s.55. Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s. 31.
[99] Yayla, 1990, s. 119. Aktaran: Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.31.
[100] Danıştay 6. Daire, 15.11.2017 tarihli, Esas: 2013/1661, Karar: 2017/9196 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr), Danıştay 6. Daire, 26.09.2013 tarihli, Esas: 2009/9204, Karar: 2013/5327 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olması gerektiği belirtilmektedir[101]. Bu kuralın yönetmelikler açısından tek istisnası ise imar planlarının uygulanması amacıyla büyükşehir belediye sınırları içinde çıkarılan *"büyükşehir belediyesi imar yönetmeliği"* ile büyükşehir belediye sınırları dışında kalan yerlerde çıkarılan "*Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğidir*[102]." Gerçekten de Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin 8(2), 23(g), 25(3) ve 56(7) maddelerinde ve muhtelif diğer maddelerinde yönetmelikte öngörülen şartların, imar planına uygunluk halinde gerçekleşeceği düzenlenmiştir.

2.2. PLANLARIN HAZIRLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Çalışma konumuz olan Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) ile Kamu Ortaklık Payının (KOP) birer imar planları çerçevesinde ortaya çıkan birer imar uygulaması olması sebebiyle planlarının hazırlık ve tamamlanma sürecinin açıklanması gereklidir.

2.2.1. Planların Hazırlanması

Planlar, planlamanın genel ilke ve esasları çerçevesinde yapıldığı gibi Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde belirtilen ilke ve esaslar göz önünde bulundurularak yapılmalıdır. Buradaki ilkeler özetle: kamu yararı, plan ve eklerinin bütünlüğü, plan hiyerarşisi, koruma kullanma dengesi, ölçek değiştirmek suretiyle plan yapım yasağı, planlama alanındaki doğal afet bilgisi, geleneksel dokunun korunması, kaliteli çevre temini, planlama alanında araştırma, analiz yapılarak teknik ve bilimsel veriler elde etme ve bu veriler sentezleyerek plan kararı oluşturma, halkın katılımını sağlama gibi şeklinde açıklanabilir.

Planı hazırlık sürecinin en başında hâlihazır haritaların yapılması gereklidir. Zira hâlihazır haritalar düzenleme alanına ait en detaylı bilgileri ihtiva eder. Dolayısıyla plan yapım sürecinin başında plan yapımına en uygun harita olan hâlihazır haritaların yapımı gereklidir. Nitekim İmar kanunun 8. maddesi ve Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 21. maddesi gereği imar planları varsa kadastral durum işlenmiş, en

[101] Ünal, 2006, s.26.
[102] Ünal, 2006, s.26. Bahsi geçen eserde her ne kadar Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinden bahsedilse de bu yönetmelik, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ile 03.07.2017 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır.

son onaylı imar planları üzerine çizilir. Yine, İmar Kanunun 7. maddesinde Hâlihazır haritası bulunmayan tüm yerleşim yerlerinin belediye veya valilik tarafından hâlihazır haritasının yapılması zorunlu kılınmıştır. Öğretide kavramı farklı tanımlayan yazarlar[103] da olmakla birlikte hâlihazır harita, Şehir ve Kasabaların Harita ve İmar Planı Uygulamalarına İlişkin Yönetmelikte 5. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır. *"bir beldenin hâlihazırda (kullandığı anda) gözle görülebilen tabi ve suni tesislerini, belirli ölçekte gösteren haritasına denir."*[104]

Hâlihazır haritaların temininden sonra idarece plan yapım aşamasına başlanır. Plan yapım sürecinde en önemli rehber Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğidir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 8. maddesine göre plan yapımında öncelikle araştırma ve analiz yapılması gereklidir. Araştırma ve analiz sürecinde düzenleme alanındaki arazinin yer yapısı incelenir ve yer yapısının nasıl bir yapılaşmaya müsaade ettiği tespit edilir. Bu süreçte yine düzenleme alanındaki doğal ve tarihi doku, demografik yapı, çevre kaynakları, ekonomik yapı, yer altı kaynakları ve yerleşim durumu tespit edilir. İlgili kamu kurum ve kuruluşların araştırma ve analiz sürecine katılmaları zorunludur[105]. Dolayısıyla araştırma ve analiz süreci ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile yapılır. İmar kanunun 8. maddesine göre bu idareler görüşlerini en geç 30 gün içinde planı yapacak olan idareye bildirmelidir. Ayrıca etüt ve analiz gibi çalışmaların gerekliliği halinde ilgili idareler bir defaya mahsus 30 günlük süre verilir. (MPYY m.8/e) Araştırma ve analiz sürecinde ilgili kurum ve kuruluşların plan alanına yönelik ihtiyaç hizmet alanları ile bu alanlara ilişkin esasları bildirmeleri sağlanır. Bu sayede planlamada kamu hizmeti tesis alanlarının oluşturulması sağlanır.

Araştırma ve analiz sürecinin tamamlanması ile birlikte Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 12. maddesi gereği eğitim, sağlık ve yeşil alanlarının hizmet vereceği nüfusun erişme mesafesi düzenleme alanındaki fiziki şartlar dikkate alınarak planlama alanındaki yürüme mesafeleri tespit edilir. Bu uygulama ile bireylerin kamu hizmetlerine erişmesinin kolaylaştırılması hedeflenmektedir.

[103] **Bilgin**, Hüseyin-**Sezer,** Yasin (2014), **İmar Kanunu Uygulama Rehberi,** Ankara: Adalet Yayınevi, s.93.
[104] Koçak-Beyaz, 2018, s. 29. Ünal, 2006, s.19.
[105] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s. 37.

Araştırma ve analiz süreci ile düzenleme alanı ile ilgili yeterli verilere sahip olunduktan sonra Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 11. maddesi gereği planlama alanının şartları çerçevesinde asgari alan büyüklükleri tespit edilir. Bu alanlar örneğin turizm bölgelerinde otopark alanlarının geniş olmasını gerektiriyorken deprem riski altındaki yerlerde deprem toplanma bölgelerinin geniş olmasını sağlamaktadır.

Düzenleme alanı ile ilgili gerekli veriler toplandıktan ve yeterli bilgiye sahip olunduktan sonra yapılacak planın niteliklerini gösteren ve imar planının bütünlüklü bir parçası olan plan raporu hazırlanır. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 9. maddesine göre plan raporunda planın türü ile ölçeği, plandaki koruma ve kullanma esasları, eylem planları, açık ve yeşil alanlar, ulaşım ve erişilebilirlik imkânları, planlama alanın kullanım dağılımı tablosu vb. hususlar belirtilir.

Bu aşamalar kat edilerek planlar hazırlanırken Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 22. maddesi kapsamında eşik analizinin yapılması zorunluluğu getirilmiştir[106]. Eşik analizi araştırma ve analiz süreciyle elde edilen bilgilerin hâlihazır haritayla çakıştırılması bir başka deyişle birleştirilmesidir. Eşik analizi ile yerleşime uygun alanların tespiti sağlanır. Eşik analizinde düzenleme alanın nitelikleri haritaya aktarılır ve bu haritaların plan kararlarında temel plan altlığı olarak kullanılır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7*(i)* maddesiyle planlama sürecinin araştırma analiz, sentez ve plan karaları sürecinden oluştuğu belirtilmiştir. Dolayısıyla şimdiye kadar açıklanan aşamadaki tüm verilerin plan kararları alınmadan önce sentez çalışmaları ile bir bütün haline getirilmesi gereklidir. Sentez çalışmaları tamamlanıncaya kadar sürecin tamamında bilimsel kıstaslara uygun bilgi toplanır. Böylece plan kararları için yeterli veri elde edilmiş olur.

"Plan kararları" aşaması düzenleme alanınınki temel kullanım kararlarının verilmesi sürecidir. İlgili idare elindeki veriler ışığında düzenleme alanındaki kamusal alanlarına, yeşil alanlara ve konut alanlarına ilişkin kullanım kararlarını verir. Plan kararları çizimli olarak harita üzerinde gösterilir. Bu aşamada plan kimlik kazanır ve

[106] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s. 37.

planlamanın teknik boyutu tamamlanır. Plan kararları kapsamında öngörülen kullanımlara ilişkin olarak harita çizimlerinde belirtilen işaretler, renkler ve şekiller "*plan notu*" olarak adlandırılır. Plan notları Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 10. maddesi gereği hazırlanan planın ölçeğine, kademesine ve amacına göre hazırlanmalıdır. Plan notları da imar planları ile bütündür. (MPYY md. 7) Bu aşamadan sonra imar planları somutlaşmış ve onaylanmaya hazır hale gelmiştir.

2.2.2. Planlarının Onaylanması ve Yürürlüğe Girmesi

İmar planı hazırlık süreci sonunda ortaya çıkan plan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 31. maddesine göre plan teklifi olarak ilgili idareye sunulur. İdaredeki karar mercii öncelikle planda belge olup olmadığını inceler, eksikliğin tespiti halinde 30 gün içinde tamamlanmak üzere plan teklifi iade edilir. Buradaki karar mercileri İmar Kanunun 8. maddesine göre belediye sınırları içindeki planlarda belediye meclisi, belediye sınırları dışındaki planlarda valiliktir.

Belediye sınırları içinde hazırlanan plan teklifi onaylanmak üzere belediye meclisine sunulur. Belediye meclisinde plan teklifinin uygun görülmesi halinde plan aynen ya da değiştirilerek kabul edilir[107]. Onaylanan plan gereği yapılmak üzere belediye başkanına gönderilir. Belediye başkanı ilgili plan kararını tekrar görüşmek üzere belediye meclisine iade edebilir. İade edilen karar hakkında belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar etmesi halinde karar kesinleşir. Belediye başkanın beş günlük süresi içinde iade etmediği kararlar belediye başkanın beş günlük süresinin dolmasıyla karar kesinleşir ve plan yürürlüğe girer[108]. İmar planların itiraz süresi ise yürürlüğü etkilememekle birlikte itiraz kapsamında yapılacak değişiklikler plan yapım usulüne göre yeniden yapılır.

Belediye sınırları dışında hazırlanan plan teklifleri valilikçe onaylanmaktadır. Valilikte plan karar mercii ise il genel meclisidir. İl genel meclisin plan teklifini uygun görmesi halinde plan onaylanarak karara bağlanır[109]. İl genel meclisi aldığı kararı 15

[107] **Şimşek,** Suat (2010), **İmar Hukuku**, Ankara: Milli emlak koordinatörleri derneği yayını, s.188.
[108] Şimşek, 2010, s.188.
[109] Şimşek, 2010, S.189.

gün içinde valiye gönderir. Valinin yedi gün içinde alınan kararı iade etme hakkı vardır. Bu durumda il genel meclisinin belediye meclisinden farklı olarak ısrar etme yetkisi yoktur. Dolayısıyla vali tarafından uygun görülmeyen plan kararları yürürlüğe girmez. Karar valinin onayı veya yedi günlük süresinin dolmasıyla kesinleşir ve plan yürürlüğe girer [110].

Görüldüğü üzere imar planları İmar Kanunun 8. maddesi gereği belediye meclisinin onayı ile yürürlüğe girer. İmar planının kesinleşmesi ise Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33/5 maddesi gereği bir aylık askı ilan süresinin dolması gerçekleşir. İmar kanunun 19. maddesinde askı ilan süresi bir ay olarak belirlenmiş olmasına rağmen Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33 maddesi ile 30 gün olarak belirlenmiştir. Ancak burada daha üst norm olan İmar Kanunun getirdiği bir aylık sürenin dikkate alınacağını belirtmek gerekir.

2.3. İMAR PLANLARININ UYGULANMASI

İmar planlarının belirlenen esaslarda yapılması gerekliliğinin yanında bu planların özellikle idarece ve diğer ilgililerce uygulanmasının zorunluluğundan söz edilmişti. Zira planlamada hedeflenen kamu yararına ulaşılması ancak bu planlarının uygulanmasıyla sağlanacaktır. Planlar yürürlüğe girdikten sonra hazırlanan ve onaylanan imar programı ile ilk gerçek etkilerini doğurmaya başlar. İmar planı dâhilinde yapılan imar programlarının uygulaması üç şekilde karşımıza çıkmaktadır[111]. Öğretide kamulaştırmayı re'sen yapılan uygulamalar arasında sayan yazarlar[112] da bulunmaktadır. Söz konusu imar kamulaştırması daha çok kendisine kamu hizmeti yapması için alan tesis edilen "ilgili" kamu kuruluşu tarafından yapılmaktadır. Zira planlamayı yapan idare için kamulaştırma yapmak cazip değildir[113]. Bu sebeple çalışmada öğretideki baskın görüşle paralel biçimde kamulaştırma için ayrı bir başlık açılmıştır.

[110] Şimşek, 2010, s.189.
[111] Yaşar, 2008, s.188: Kalabalık, 2017, s.255. Koçak-Beyaz, 2018, s.35 vd.
[112] **Karavelioğlu**, Celal-**Erdem**, Cemil (2010), **İmar Kanunu 18. madde Uygulaması,** Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayıncılık, s.21.
[113] Koçak-Beyaz, 2018, s.35.

2.3.1. İmar Programları

İmar planları yapıldıktan sonra diğer düzenleyici işlemlerde olduğu gibi soyut olarak varlığını sürdürür. Bu aşamada plan hukuki bir düzenlemeden ibarettir. Ancak planlar uygulanmadığı sürece hedefledikleri kamu yararının sağlanması pek mümkün değildir. Kaldı ki imar planlarının düzenleyici idari işlemlerden farklı olduğu yönündeki tartışmaların[114] bir sebebi de imar planlarının araziye uygulanarak somutlaştığı hususudur. Bu haklı gerekçe de imar planlarının uygulanma zorunluluğunun bir sonucudur. Nitekim imar planlarının kâğıt üzerindeki kalması kanun koyucunun da istemediği bir sonuçtur. Bu nedenle 3194 sayılı İmar Kanunun 10. maddesi ile imar planının uygulanması zorunluluğu getirilmiştir. Maddede uygulama imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 3 aylık süre içinde 5 yıllık imar programının yapılması gerektiği belirtilmiştir.

İmar programları yerel planların uygulanması amacıyla kullanılan en önemli araçlardan birisidir[115]. İmar planlarında yer alan hükümlerin bir anda uygulanmasının zorluğu ve planların uzun süreli uygulamaları gerektirmesi, imar planlarının etaplar halinde uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle imar planları planlarında yer alan hükümler hazırlanan imar programları ile etaplar halinde hazırlanarak uygulanmaktadır.

Öğretide imar programlarının hukuki niteliği kaynağı olan ve düzenleyici idari işlem olarak kabul edilen imar planlarının niteliği sebebiyle düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir[116]. İmar programlarında kamu hizmetlerinin gerektirdiği yapı ve tesisler ilgili idarelerin de katılımı ile belirlenir. İmar programları 3 aylık süre içerisinde yapılır ve belediye meclisi tarafından onaylanarak kesinleşir. Mevzuatta imar programlarına karşı itiraz edilebileceğine ilişkin hüküm bulunmamaktadır[117].

---

[114] **Tekinsoy,** M. Ayhan (2008), "*İmar planlarının hukuksal niteliği, imar planı iptalinin bu plana dayanılarak verilmiş ruhsatlar üzerindeki etkisi*", **Ankara Barosu Dergisi,** Sayı:66/2, (Bahar 2008), s.48. http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2008-2/6.pdf Erişim Tarihi: 10.12.2018.

[115] **Kalabalık**, Halil (2012), **İmar Hukuku,** Ankara: Seçkin Yayınevi, s.760.

[116] Kalabalık, 2017, s. 261.

[117] Kalabalık, 2017, s. 263.

2.3.2. Arazi ve Arsa düzenlemeleri

Arazi ve arsa düzenlemesi (AAD) kent planlaması açısından kullanışsız yapıya sahip kadastro parsellerinin daha dengeli, elverişli bir yapıya dönüşümünü sağlayan bir imar planı uygulama yöntemidir. Arazi ve arsa düzenlemesinde temel yöntem, plan kapsamındaki düzenleme alanındaki mevcut kadastro parsellerinin hamur edilerek tek bir kütle haline getirildikten sonra -imar planı verilerine uygun olarak, yeni imar parselleri şeklinde düzenlenip yeniden mal sahiplerine geri verilmesini aynı zamanda da mülkiyette kesinti yapılarak kamuya ait alanların kamu hizmetine sunulmasını sağlamaktır.

İmar planı uygulama yöntemlerinden üçüncüsü 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesinde düzenlenen Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (parselasyon) yoluyla uygulama yöntemidir. Arazi ve arsa düzenlemeleri (AAD) yoluyla uygulama yöntemi imar planı uygulamalarının esas yöntemidir[118]. Bu kapsamda arsa ve arazi düzenlemesi uygulaması aynı zamanda en çok başvurulan yöntemdir. Zira diğer iki uygulama yönteminden kamulaştırma, ilgili idarelerce ciddi bir kaynak sağlanmasını gerektirdiği ve masraflı olduğu, taleple uygulama ise malikler açısından zorluklar barındırdığı için çok tercih edilmemektedir[119]. Bu yöntemin en temel özelliği maliklerin muvafakatine bağlı olmadan hatta çoğu zaman maliklerin aksi yönündeki iradelerine rağmen yapılmasıdır[120]. İdare kamu gücü kullanmak suretiyle arazi ve arsa düzenlemelerini re'sen gerçekleştirir[121]. Çalışma konusu olan Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) ile Kamu Ortaklık Payı (KOP) uygulamaları arazi ve arsa düzenlemelerinin birer alt başlığı olduğundan bu konu çalışma için ayrı bir öneme sahiptir.

Arazi ve arsa düzenlemesi, düzenleme alanında imar planı ile yapılması öngörülen umumi hizmet tesisi alanlarının oluşturulması ve düzenleme alanındaki parsellerin sağlıklı yapılaşmaya elverişli imar parseli haline getirilmesi[122] amacıyla

[118] Koçak-Beyaz, 2018, s.44.
[119] Şimşek, 2016, s.42.
[120] Yaşar, 2008, s.199.
[121] Tahtalı, 2012, s.27.
[122] Ersoy, Melih (2012), "İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi", başlıklı makalesinde AAD uygulamaları için: *imar planı bulunan yerlerde, yapı yapmaya elverişli olmayan arazi ve arsaların, plana uygun olarak yapı yapılabilir duruma getirmeye ya da planın belirlediği öteki kullanma biçimlerine elverişli hale getirilmesi için yapılan işlemlerin tümü demektedir. Yine, Nazmi Yıldız, arazi*

taşınmazların mülkiyet durumlarına bakılmaksızın hamur kuralı ile birleştirilmesi ve gerekli kesintiler (DOP, KOP) yapıldıktan sonra yeni bir parsel olarak dağıtılması sürecidir[123]. Amaç, imar planlarına uygun imar parselleri ve adaları oluşturmaktır[124]. AAD işlemleri bireylerin mülkiyet hakkına müdahale eden Bireysel idari işlemlerdir[125].

Arazi ve arsa düzenlemeleri 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesi gereği belediye sınırları içerisinde belediye encümeni tarafından mücavir alanlarda ise il idare kurulu (il encümeni[126]) tarafından yapılır. Bunun yanı sıra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı[127], Toplu Konut İdaresi Başkanlığı[128] (TOKİ), Bilim Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığı[129] İle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı[130] da istisnai durumlarda arazi ve arsa düzenlemesi yapabilmektedir[131]. Son olarak devlet demir yollarına ait olup 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32. maddesine satışı ve değerlendirmesi yapılacak taşınmazlar ile ilgili Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollarına parselasyon planı yapma yetkisi verilmiştir.

Parselasyon işlemlerinde öncelikle düzenleme yapılacak alanın tespiti gereklidir. Düzenleme alanı, İmar Kanununun 18 inci maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi Ve Arsa Düzenlenmesi İle İlgili Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin (bundan sonra 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliği olarak anılacaktır.) 5. maddesi gereği belediye sınırları içerisinde belediye encümeni tarafından mücavir alanlarda ise il idare kurulu (il encümeni[132]) tarafından yapılır. Düzenleme alanı tespiti ile birlikte uygulayıcıların

---

ve arsa düzenlemelerini arazinin uygulama imar planında öngörülen arazi kullanış kararlarına uygun olarak imar parsellerinin oluşturulması için ayrıma, birleştirme ve dağıtma işlemi olarak tanımlamaktadır. Bkz. Önceki sayfa. Şimşek, 2016, s.42.

[123] Keleş, 2008, s.128.

[124] **Yılmaz,** Mustafa (2010), "*İmar Kanunu'nun 18. maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı ve Uygulamaları"*, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi,** C. 16, S. 3-4, s. 40.

[125] Sezer/Kaplan/Şahin, 2017, s.89.

[126] Bkz. s.51-52.

[127] Bkz. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teşkilat ve görevleri hakkında kanun hükmünde kararname md. 2.

[128] Bkz. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu md. 4.

[129] Bkz. 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu md. 4.

[130] Bkz. 3194 sayılı İmar Kanunu Ek madde 3.

[131] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.95, 96, 97.

[132] Bkz. s. 51-52.

tespit edilmesi gereklidir. Bu uygulayıcı (parselasyon planının yapan kurum ve kişiler) ilgili idarenin kendisi olabileceği gibi dışarıdan parselasyon planı yapma yetkisine haiz kurumlarca[133] da yapılabilir.

Parselasyon işlemlerine başlanmadan önce düzenleme alanının hâlihazır haritası ile onaylanmış imar planının temin edilmesi gerekir. Uygulama yapılacak olan alanın hâlihazır haritasının bulunmaması halinde, parselasyona başlanmadan önce hâlihazır haritanın yaptırılması gereklidir. Hâlihazır haritalar, kadastro müdürlüğünden ve tapu müdürlüğünden talep edilerek temin edilir[134]. Hâlihazır harita ve plan hazırlandıktan sonra sonra 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesi gereği düzenleme sınırı çizilir. Düzenleme sınırı imar planında belirtilmişse buradan; belirtilmediyse maddede belirtilen yerlerden geçirilir[135]. Bu işlemlerin devamında düzenleme sahasındaki kadastro parsellerinin sınırları, uygulayıcı tarafından hâlihazır harita paftasına aktarılır[136]. Bu sayede düzenleme haritaları hazırlanır ve bu haritalarda düzenlemeye giren parsel bilgilerinin ve düzenlemeye giren kadastro parselleri için hazırlanan ayırma çaplarının 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 28. maddesi gereği ilgili encümen tarafından onaylanması gerekir. Onaylama işleminden sonra düzenleme alanındaki kamu hizmeti tesis alanları yönetmeliğin 30. maddesi gereği tespit edilir ve hesap cetveline aktarılır. Ayrıca bu aşamada düzenleme ortaklık payı ile kamu ortaklık payı tespit edilir.

Söz konusu işlemler tamamlanınca artık parselasyon işlemine geçilir. Bunun için 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 19. maddesine göre uygulama haritaları hazırlanarak kadastro parsellerinden ayrı imar adaları oluşturulur. İmar adaları yönetmeliğin 20. maddesine göre numaralandırılır. Bu kapsamda yönetmeliğin 35. maddesi gereği imar parsellerinin hangi imara adasında tahsis edilebileceğini göstermek üzere *"Tahsis Cetveli*" düzenlenir. İmara adalarında geçici bir parseller oluşturularak esas parselasyon için özet ile ada dağıtım cetveli hazırlanır. Bu süreçte

[133] Parselasyon işlemlerini yapabilecek görevliler, Harita Mühendislik Hizmetlerini Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik ile düzenlenmiştir.
[134] Şimşek, 2016, s.120.
[135] *A)İskân sahasının bittiği yerlerde iskân sınırlarından, B)İskân sahası içindeki yollarda yol ekseninden, C)Cami ve karakol yerlerinin dış sınırından, yeşil alan ve genel otopark alanlarının düzenleme ortaklık payı oranı ve uygulamaya alınan parsel sınırına göre uygun görülecek yerinden geçirilir".*
[136] Şimşek, 2016, s.120.

hazırlanan parselasyon planları belediye sınırları içerisinde belediye encümenin mücavir alanlarda ise il idare kurulunun (il encümeni[137]) onayına sunulur. Parselasyon işlemleri özetle bu şekilde tamamlanmış olur.

2.3.3. Kamulaştırma Yoluyla Uygulama

Kamulaştırma kaynağını Anayasanın 46. maddesinden alan salt bir kamu hukuku işlemidir. Zira kamulaştırma kamu gücü kullanılmak suretiyle kamu kurumları tarafından tek yanlı olarak yapılan bir işlemdir[138]. Kamulaştırma ile Anayasanın 35. maddesinde güvence altına alınan özel mülkiyete el atma söz konusu ise de yukarıda imar faaliyetlerinin mülkiyet hakkına müdahalesi başlığı altında belirtilen esaslara uygun yapılması halinde hukuka uygun hale gelmektedir. Anayasanın 13. maddesinde belirtilen sınırlama sebeplerine uyulmak suretiyle yapılacak olan kamulaştırmanın hukuka uygun olacağı açıktır. Ancak önemle belirtmek gerekir ki planlama sürecinin tamamında ve planın uygulanma sürecinde kanunda belirtilen esaslara uygun olarak işlem tesis edilmesi halinde hukuka uygunluktan söz edilebilir. Aksi halde kamulaştırma yapma konusunda tanınan takdir yetkisi hukuken sakat hale gelir. Zira imar hukukundaki ayrıntılı düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere buradaki yetki, bağlı bir yetkidir.

Kamulaştırma, imar planlarının uygulanması yöntemlerinden biridir. Ancak buradaki kamulaştırma özel mülkiyete ait bir gayrimenkulün, inşaata elverişli kılınması değil, planlama kapsamında tesisi öngörülen kamu hizmeti için taşınmaz tahsisidir[139]. Kamulaştırmaya çok yakın olan hatta bazı yazarlarca özel bir kamulaştırma tipi olarak anılan ve 3194 sayılı İmar Kanunun arazi ve arsa düzenlemesi başlıklı 18. maddesinde düzenlenen Düzenleme Ortaklık Payı(DOP) ise çalışmanın esas konularından birisi olup ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İmar kamulaştırması özel bir kamulaştırma olup 2942 sayılı kamulaştırma kanundan bazı yönleriyle ayrılmaktadır. İmar planının uygulanması amacıyla yapılan

[137] Bkz. s.51- 52.
[138] Kalabalık, 2017, s.269.
[139] **Şimşek**, Suat (2016), **Hukuki Unsurları Açısından Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemleri (Parselasyon)**, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.40.

kamulaştırma öncelikle genel bir imar planı doğrultusunda yapılmaktadır[140]. Öte yandan Kamulaştırma Kanunun 6. maddesi gereği kamulaştırma işlemleri için alınan kamu yararı kararının imar kamulaştırmasında alınmasına gerek yoktur. Zira imar planlaması kamu yararı amacıyla yapıldığından bu kapsamda yapılan kamulaştırmada ayrıca kamu yarar kararı alınmasına gerek duyulmamıştır. İmar kamulaştırması yapacak idarenin kamulaştırma işlemine başlandığına ilişkin karar alması yeterlidir[141]. Yine, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun 11. maddesi gereği kamulaştırma bedelinde imar ve hizmet teşebbüsünün sağladığı değer artışları dikkate alınmaz. Son olarak İmar kamulaştırmaları kapsamında açılacak iptal davalarında 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunun 7/4. maddesi gereği ilan tarihinden başlayan 60 günlük dava açma süresi geçmiş olsa dahi imar planının da iptalinin istenebilmesidir.

İmar kamulaştırması bir kaynağını da 3194 sayılı İmar Kanunun 10. maddesi ile 12. maddesinden[142] almaktadır. Bu maddede imar planlarının yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 3 aylık süre içinde 5 yıllık imar programının yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Aynı maddede imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının görüşlerinin alınacağını, kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlarının ilgili kamu kuruluşlarına bildirileceğini, kamu kuruluşunun imar programı süresince kamulaştırma yapacağını düzenlemektedir. Diğer taraftan Kamulaştırma Kanunun 7. maddesinde kamulaştırma işlemine başlandığına ilişkin idare kararından sonra kamulaştırılan parselin kaydına tapu kütüğünde şerh düşülür. Akabinde *bedel takdir komisyonun* belirleyeceği *uzlaşma komisyonu aracılığıyla* satın alma yoluna gidilir. Malikler ile uzlaşma sağlanamaması halinde idare mahkemesinde dava açılır. Şerh tarihinden itibaren 6 ay içinde gerekli uzlaşma sağlanamaması ya da mahkemeden idare adına tescil yönünde karar alınamaması halinde tapudaki şerh re' sen silinir[143]. Görüleceği üzere imar kamulaştırması doğrudan imar kanuna

[140] Şimşek, 2016, s.40.
[141] Kalabalık, 2017, s.280 vd.
[142] *3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesi uygulama yönetmeliğinde (AADY) 12. maddede kanunda dayanağı olmamasına rağmen kamu tesis arsalarına tahsis başlıklı bir madde düzenlenmiştir. Buna göre "okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı" gibi yerlerin alanları düzenleme alanındaki tüm parsellerden Hisselendirme suretiyle temin edilir.(Kamu Ortaklık Payı) Maddede her ne kadar kamulaştırmadan söz edilmediyse de bu alanlar ancak kamulaştırma yoluyla elde edilebilmektedir.* **Çabri,** Sezer (2005), **İmar kanunu Uyarınca Kamulaştırma,** İstanbul: Legal Yayıncılık, s.92.
[143] Koçak-Beyaz, 2018, s.37.

dayanmakta ve idarenin imar programı kapsamında kamulaştırma yapmasıyla imar planı uygulanmaya ve öngörülen kamu yararı sağlanmaya başlanmaktadır.

2.3.4. İstek üzerine uygulama (İK md. 15. ve 16.)

İmar planı uygulama yöntemlerinden ikincisi ise talep üzerine parsel oluşturma işlemidir. 3194 sayılı İmar Kanunun 15. ve 16. maddesinde düzenlenen ve esasen kanunun 18. maddesinde düzenlenen parselasyon işleminin istisnai bir alternatifidir[144]. İmar kanunun 18. maddesi kapsamında parselasyon yapılacak olan arazi ve arsa sahiplerinin belli şartların varlığı halinde kendi istekleri ve serbest iradeleriyle yaptıkları uygulamalardır. Talep üzerine bir başka deyişle rızai parselasyon İfraz ve Tevhit ile Yola Terk olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Öğretide sınır düzeltmesini rızai bir imar planı uygulama yöntemi olarak sayan yazarlar[145] olmakla birlikte kanımızca sınır düzeltmesi imar planıyla hedeflenen bir ayrıksı bir kamu yararı amacı gütmediğinden, imar planı uygulamasına özgülenmiş bir işlem olmadığından ve nihayetinde imar planı uygulaması olarak yasal bir dayanağı bulunmadığından bir imar planı uygulaması değildir.

Burada yapılan imar planı uygulama yönteminin başlı başına ayrı bir uygulama olmasının ön şartı ise imar planının uygulanması için yapılacak parselasyon planlarının çeşitli sebepler ile gecikmesidir. Bir başka deyişle bu uygulama yöntemi imar planından sonra parselasyondan önce yapılan bir işlemdir.

İmar Kanununun 15. ve 16. Maddesi kapsamında yapılan imar uygulamalarında belediye encümeninin onayından sonra kesinleşip bir üst yazı ile kontrol için Kadastro Müdürlüğüne gönderilir. Kadastro Müdürlüğü'ne gönderilen belgeler öncelikle bu müdürlükçe teknik olarak kontrol edilirler. Kadastro Müdürlüğü parselasyon için

---

[144] Yaşar, 2008, s.198.

[145] **Tahtalı,** Murat Buğra (2012), **Türk İmar hukukunda Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya: Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, s.25. Gösterilen dayanak kaynak: Karavelioğlu-Erdem, 2010, s.21. Benzer Görüş İçin Bkz: **Aksoy,** Muharrem (2013), **İmar Mevzuatı ve Danıştay Kararları Çerçevesinde Arazi Ve Arsa Düzenlemesi,** İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s.31. Ayrıca Muharrem Aksoy, Islah İmar Planı ile Kentsel Dönüşüm Ve Yenileme Çalışmalarının da birer imar planı uygulama aracı olduğu görüşündedir. Islah İmar Planı, 2981 sayılı kanun çerçevesinde yapılan arazi ve arsa düzenlemesi kapsamına olduğundan kanımızca ayrı bir yöntem olarak sayılması mümkün değildir. Kentsel Dönüşüm ve Yenileme Çalışmaları ise,

yapılmış ölçüleri arazide, hesap ve çizimleri de büroda inceler. Kontroller sırasında tespit edilen hata ve noksanlıklar var ise bu noksanlıklar ilgili kuruma ve yükleniciye verilerek düzeltilmesi istenir. Kontrolden geçen dosyalar daha sonra tapu kütüğüne tescil edilmek üzere Tapu Müdürlüğüne gönderilir Tapu Müdürlüğünde de gerekli kontroller yapılarak işlem tesis edilir.

2.3.4.1. İfraz ve Tevhit

İfraz kelimesi sözlükte "*bütünden parça ayırma, ayrılma, bir araziyi bölmek, parsellere ayırmak*" olarak tanımlanmaktadır[146]. İmar hukukunda da arazinin bölünmesi, parsellere ayrılması olarak kullanılmaktadır[147]. Tevhit kelimesi ise " *Birkaç şeyi bir araya getirme, birleştirme"* olarak tanımlanmaktadır[148]. İmar hukukunda da ise iki ya da daha çok parselin bir parsel haline getirilmesi olarak tanımlanmaktadır. 3194 sayılı İmar kanunun 16. maddesinde "*Belediye ve mücavir alan hudutları içindeki gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhit veya ifrazı, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi veya bu hakların terkini, bu Kanun ve yönetmelik hükümlerine uygunluğu belediye encümenleri veya il idare kurullarınca onaylanır*" denilmek suretiyle ifraz ve tevhit yapılabileceği düzenlenmektedir. Kanun hükmü kapsamında ifraz ve tevhit işlemi talep üzerine de yapılabilmektedir[149]. İfraz ve tevhit malik veya maliklerin (tamamının) talebi ile yapılabileceği gibi anlaşma sağlayamayan paydaşlardan birinin mahkemeye başvurmak suretiyle alacağı izale-i şüyu (Ortaklığın giderilmesi) kararı neticesinde yapılabilir[150]. İfraz ve tevhit ayrıca arazi ve arsa düzenlemesi yoluyla yapılabilmekle beraber bu yöntem re'sen yapılan uygulama neticesinde ortaya çıktığından ilgili başlık altında ele alınacaktır.

İfraz ve tevhit işlemlerinin şartları ise 3194 sayılı İmar kanunun 15. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre: "– *İmar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve*

[146] Türk Dil Kurumu Sözlüğü. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=164876, Erişim Tarihi: 14.12.2018.
[147] Kalabalık, 2017, s.388.
[148] Türk Dil Kurumu Sözlüğü. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=verilst&ayn1=bas&kelime1=Tevhit, Erişim Tarihi: 14.12.2018.
[149] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.81.
[150] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.82,87.

otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına veya tevhidine izin verilmez. Maddenin bu hükmü ifraz ve tevhit işlemi yapılmak istenen parsellerin imar planında yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan parseller olamayacağını emretmektedir. Bir başka deyişle ifraz ve tevhit, söz konusu umumi hizmet alanlarının denk gelmediği müstakil parsellerde yapılabilecektir. O halde parseli imar planına göre 15. maddede sayılan sayılan umumi hizmet alanlarına denk gelen malikler kanunun 18. maddesi kapsamında yapılacak parselasyon çalışmalarını beklemek zorundadır[151]. Buradan hareketle talep üzerine yapılan ifraz ve tevhit işleminin istisnai alternatif bir imar planı uygulama yöntemi olduğu hatırlanmalıdır.

İmar parselasyon planı tamamlanmış olan yerlerde yapılacak ifraz veya tevhidin bu planlara uygun olması şarttır. Maddenin bu hükmüne göre parselasyon planı tamamlanan yerlerde parselasyon planı ile ayrı düşecek şekilde parselasyon yapılamamaktadır. Gerçekten de imar planı ve dolayısıyla parselasyon planı ile hedeflenen düzenli yerleşim yeri ve kentleşme plana aykırı bir ifraz ve tevhit işlemi ile engellenebilecektir. Bu kapsamda maddenin bu hükmü son derece önem arz etmektedir.

İmar planlarında parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yapılacak ifrazların, asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir. Madde hükmüne göre parsel cepheleri tayin edilmeyen yerlerde yönetmelik hükmündeki esaslar kapsamında ifraz ve tevhit yapılır. Yönetmelik hükümlerine bakıldığında Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin İfraz ve tevhit başlıklı 7/4. maddesinde *"İmar planı ile mahreç aldığı yolu kapanan ve imar adası ortasında kalan, yola cephesi bulunmayan parseller ifraz edilemez*" denilmek suretiyle oluşturulan tüm parsellerin yola cephesi olması zorunlu kılınmaktadır[152]. Yönetmelik hükmünün devamında esaslar ayrıntılı olarak belirlenmiştir[153].

[151] Koçak-Beyaz, 2018, s.38.
[152]Kalabalık, 2017, s.393.
[153]Bkz. Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği md.7.

İmar planı dışında kalan alanlarda yönetmeliklerinde tayin edilecek miktarlardan küçük ifrazlara izin verilmez. Maddenin son hükmünde de ifraz sınırlandırılmış, taşınmazların çok küçük parsellere ayrılması engellenmiştir. Diğer taraftan Plansız alanlar Yönetmeliğinin 13. maddesi ve devamında *"Parsel ve Yapılarla İlgili"*; 44. maddesi ve devamında *"Belediye Mücavir Alan Sınırları Dışında Planı Bulunmayan Köy ve Mezraların Yerleşik Alanlarla ilgili"*; 62. maddesi ve devamında ise *"Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışındaki Yerleşim yeri Alanı Dışında Kalan (İskân Dışı) Alanlarla ilgili"* ifraz edilebilecek parsel büyüklükleri belirlenmiştir. Madde hükmünün mefhum-u muhalifinden anlaşılan diğer bir husus ise imar planı dışında kalan alanlarda parselleme yapımının mümkün olduğu hususudur[154].

Belirtilmesi gereken diğer bir husus ifraz ve tevhit işleminin şarta bağlanamayacağıdır. Uygulamada bazı idareler maliklerin bir kısım taşınmazı bedelsiz olarak terk etmesi halinde taleplerindeki ifraz ve tevhit işleminin yapılabileceğini ileri sürmektedirler. Ancak bu şart tapu sicil tüzüğünün 16/2 maddesindeki "tapu tescil İstem, tescili bozucu veya hükümsüz kılıcı kayıt ve şarta bağlanamaz" şeklindeki hükmüne aykırıdır[155]. Yine, imar mevzuatında da böyle bir şartın dayanağı yoktur[156]. Nitekim Danıştay da bu doğrultuda karar vermektedir[157].

İfraz ve tevhit işlemlerinin yapım usulü 3194 sayılı İmar Kanunun 16. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre ifraz ve tevhit talebinde bulunan malik/ler belediye encümeni veya il idare kurulu[158]nun 30 gün içinde vereceği kararı 15 gün içinde tapu müdürlüğüne götürerek yeni parsellerin tescilini sağlar. Tapu müdürlüğü de tescil ve terkin işlemini bir ay içinde tamamlar. Söz konusu süreler ise hak düşürücü süre niteliğinde olmayıp idarenin hızlı hareket etmesi ve işlemlerin sürüncemede

[154] Kalabalık, 2017, s.389.
[155] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.85.
[156] Kalabalık, 2017, s.397.
[157] Şimşek, 2016, s.357. Danıştay 6.Daire, 19.11.1981 tarihli, Esas: 1979/2899, Karar: 1981/2822 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[158] Her ne kadar imar mevzuatında "il idare kurulu" kavramından söz edildiyse de 5302 sayılı il özel idaresi kanunun 70. maddesi gereği il özel idaresi kanununu hükümleri öncelikli uygulanma hakkında sahiptir. İl özel idaresi kanununda söz konusu imar ile ilgili yetkiler valiliklerden alınarak il özel idaresine aktarılmış söz konusu il idare kurulu işlemi de il encümeni tarafından yapılması gerekli işlem olarak anılmıştır. Kalabalık, 2017, s.443.

kalmaması amacıyla belirlenen sürelerdir[159]. Öte yandan 3194 sayılı İmar Kanunun 16. maddesinin son fıkrası gereği paylı mülkiyete konu taşınmazlarda paydaşların parselasyon işleminin tebliğinden itibaren 6 ay içinde anlaşamaması ve izale-i şüyu davası da açılmaması halinde idare paydaş gibi izale-i şüyu davası açabilir[160].

2.3.4.2. Yola Terk

İlgililerin rızasına dayalı olarak ortaya çıkan imar uygulamalarından ikincisi yola terk işlemidir. Her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanunun 15. maddesinin 1. Fıkrasında umumi hizmetlere ayrılan alanlarda ifraz ve tevhit işlemi yapılamayacağı hükme bağlansa da bu düzenleme imar planı ve parselasyon planının amaçladığı kamu yararı hedefinin tam olarak sağlanması amacıyla getirilmiştir. Madde, planda belirtilen umumi hizmet alanlarının korunması amacını taşımaktadır. Hüküm planda belirtilen alanların ifraz ve tevhit ile parçalanmamasını, umumi hizmet tesislerinin oluşumunu engelleyici işlemlerin tesisini engellemektedir.

Umumi hizmet tesislerine ayrılan alanların dışındaki parsellerden terkin yapılması yasaklanmamıştır[161]. Ancak Danıştay, *"Danıştay kararlarında, imar mevzuatında, ilgililer tarafından yaptırılacak ifraz işlemlerinde, gayrimenkulün imar planına göre yola giden, yeşile giden kısımlarının bedelsiz olarak belediyeye terki diye bir hüküm yasalarda bulunmamaktadır[162]"* demek suretiyle söz konusu yola terk işleminin yasal dayanağının olmadığını işaret etmektedir. Koçak/Beyaz'a göre ise bu işlem başlı başına bir yola terk işlemi değil imar parsellerinin oluşturulması işlemidir. Bu nedenle imar planlarına uygun olarak oluşturulacak parsellerde yapılan ifraz işlemlerinde yola terk mevzuata aykırı sayılmamalıdır[163]. Yazarlar burada yasaklanan durumun imar planına aykırı düzen oluşturulması olduğunu, yasal dayanağı olmasa da imar planına uygun olarak yapılacak terkin aykırı olmaması gerektiğini ileri sürmektedir.

---

[159] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.84.
[160] Yaşar, 2008, s.199. Koçak-Beyaz, 2018, s.40.
[161] Koçak-Beyaz, 2018, s.43.
[162] **Ersoy**, Melih-**Keskinok**, Çağatay (2000), **İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi**, Ankara: Yargı Yayınevi, s.5. Aktaran: **Ersoy,** Melih (2012), *"İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi"*, http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Imar-Plani-Uygulamalarinda-Duzenleme-IslemiA.24.pdf Erişim Tarihi: 15.12.2018.
[163]Koçak-Beyaz, 2018, s.43.

Öte yandan öğreti de bazı yazarlar ifraz ve tevhit işlemlerinin imar uygulamasında bir yöntem olmaktan çıkması gerektiğini bu işlemlerin neticesinde ortaya çıkan özellikle yola terk gibi yasal dayanağı olmayan işlemler için yapılan başvuruların reddedilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bu düşüncenin gerekçesi olarak söz konusu işlemlerin planlama uygulama bütünlüğünü bozduğunu, hizmet alanlarının değişmesi sebebiyle alan değişimleri yaşandığını ve bazı ilgililer açısından eşitsizliğe yol açtığını, bazı parsellerin uygulama önceliğine kavuşması sebebiyle plana güveni sarstığını vb. ileri sürmektedirler[164].

Konu ile ilgili Danıştay uygulamasına bakıldığında ise konuyu bahsi geçen yönüyle tartışmamakla birlikte önüne gelen uyuşmazlıklarda yola terk açısından ayrı bir hukuka aykırılık kararı vermediği görülmektedir[165]. Kanımızca hem ifraz ve tevhit işleminin yapılamaması gerektiğine yönelik haklı eleştiriler olsa da İmar Kanunun 15.ve 16. maddesinin açık hükmü hem de yola terk işleminin uygulamada yasal dayanağı olmasa dahi Danıştay tarafından hukuka aykırı görülmemesi karşısında uygulamanın tümüyle hukuka aykırı addedilmesi yerinde değildir. Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan işlemlerde yapılan eleştirilere gerekçe olan sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediği değerlendirilmeli ve sonucuna göre işlem hakkında karar verilmelidir. Bu sayede planlamanın esas amacı olan düzenli kent oluşumu ve dolayısıyla kamu yararının sağlanıp sağlanmadığı denetlenmelidir.

2.4. PARSELASYON

İmar planlamasının esas hedefine ulaşması ve kamu yararını sağlaması için araziye uygulanması gereklidir. Bu gereklilik kapsamında İmar Kanunun 10. maddesi ile planın uygulanması zorunluluğunun getirildiği de ifade edilmişti. Gerçekten de idare, imar planlarına uygun bir kentleşmeyi ve yapılaşmayı sağlamak amacıyla

[164] **Ersoy,** Melih (2012), *"İmar Planı Uygulamalarında Düzenleme İşlemi"*, s.5. http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/Imar-Plani-Uygulamalarinda-Duzenleme-IslemiA.24.pdf

[165] Danıştay 6.Daire, 15.02.2006 tarihli, Esas: 2005/6177, Karar: 2006/598 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6.Daire, 12.01.2010 tarihli, Esas: 2009/9974, Karar: 2010/46 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6.Daire, 11.10.2010 tarihli, Esas: 2008/7318, Karar: 2010/9080 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

planlama görevi kapsamında düzenleme yetkisini kullanmakta; bu şekilde planlarının toprakla ilişkisinin kurulabilmesini, imar parsellerinin birbirinden ayrı olarak değil, kolektif şekilde oluşturulmasını ve imar planlarına göre oluşturulacak olan taşınmazlardaki mülkiyet haklarının belirlenmesini sağlamaya çalışmaktadır[166]. İmar planlarının uygulanmasına dönük bu çalışmaların hedefine ulaşması için planlama alanında ciddi değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Zira plan kapsamında yerleşim sağlanmasında parsellerin durumu çok önemlidir. Planın uygulanabilmesi için öncelikle parsellerin uygulamaya engel teşkil etmemesi gereklidir[167].

İşte imar planların en yaygın ve esas uygulama yöntemi olarak arazi ve arsa düzenlemeleri, düzenleme alanındaki parsellerin planın uygulamasına elverişli hale getirilmesini düzenleme alanın tümüyle ele alınıp ayırma, birleştirme, kesinti gibi uygulamalar yapılarak planın uygulanmasını sağlamaktadır. Arazi ve arsa düzenlemeleri uygulamada çoğunlukla parselasyon işlemi olarak ifade edilmektedir. Çalışmada da arazi ve arsa düzenlemeleri kavramı yerine parselasyon kullanılacaktır.

2.5. PARSELASYON KAVRAMI VE HUKUKİ NİTELİĞİ

3194 sayılı İmar kanunun 18. maddesinde düzenlenen arazi ve arsa düzenlemeleri (AAD) uygulamaları, öğretide *"parselasyon", "şüyulandırma", "hamur kuralı" ve "imar uygulaması"* gibi terimlerle ifade edilmektedir[168]. Bu terimleri kullanan yazarların yanı sıra kanuni tanımı kullanan yazarlar da mevcuttur[169]. Gerek çalışmanın ikinci bölümü olan Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) gerekse üçüncü bölümü olan Kamu Ortaklık Payı (KOP) kurumlarının daha iyi anlaşılması açısından arazi ve arsa düzenlemelerinin uygulamada daha çok kullanılan bir diğer adı olan parselasyon kavramının açıklanmasında fayda vardır. Zira hem DOP hem de KOP birer arazi ve arsa düzenlemesi uygulamasıdır.

[166] Kalabalık, 2017, s.416.
[167] **Geray,** Cevat (1990), "*Belediyelerin Konut ve Arsa Siyasaları Konut ve Kentsel Gelişme İçin Arsa Gereksinimi*", **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi,** Ankara: s. 874-875.
[168] **Ergen,** Cafer (2006), **Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi, s.19.
[169] Karavelioğlu, 2010.

2.5.1. Parselasyonun Kavramsal Boyutu

Arsa ve arazi düzenlemesi kavramının tanımına yukarıda arazi ve arsa düzenlemesi başlığı altında özetle yer verildiyse de öğretide daha yaygın kullanılan kaynağını 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesinden alan daha geniş bir tanımı bulunmaktadır. Bu tanım da yukarıda yapılan tanım ile paraleldir. Buna göre arazi ve arsa düzenlemesi: *"idarece re'sen yapılan bir plan uygulaması yöntemi olup, imar sınırları içinde bulunan binalı ve binasız arsa ve arazilerin, malikleri ve diğer hak sahiplerinin rızası aranmaksızın birbirleriyle, yol fazlaları ile kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirilmesi, bunların yeniden imar planına uygun ada ve parsellerle ayrılarak, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtılması ile tapuya tescil edilmesi işlemlerinden oluşan bir idari işlemler bütünüdür* [170]."

Bir imar planı uygulaması olarak arazi ve arsa düzenlemeleri ile düzenleme alanındaki taşınmazlar üzerinde birleştirme, ayırma, dağıtma, kesinti ve yeni parsel oluşturma gibi öncelikli işlemler yapılmaktadır. Bu nedenle kanaatimizce parselasyon kavramı, arazi ve arsa düzenlemesinin en iyi alternatifi haline gelmektedir.

Arazi ve arsa düzenlemelerin imar planlarının en önemli uygulama araçlarından biri olduğu yukarıda anlatılmıştı. Gerçekten de plan yapım ilke esaslarına uygun olarak hazırlanan imar planlarının beklenen kamu yararını sağlaması için uygulanmaları çok önemlidir. Düzenleme alanında imar planı yapılmış olsa dahi uygulanmaya başlanmamış olması halinde planlama ihtiyacını doğuran yerleşim yeri sorunları varlığını sürdürecek ve değişiklik yaşanmayacaktır. Bu nedenle imar planlarının toprakla ilişkilerinin iyi kurulması, plan öncesi mülkiyet durumlarının değerlendirilerek düzenleme alanını bir bütünlük içinde plana uygun hale getirmesi gereklidir. Düzenleme alanında yapı işlerinin plana uygun olarak yapılmasını sağlamak, kenti imar planında belirtildiği şekliyle geliştirip yön vermek üzere birleştirme, ayırma ve dağıtma işlemlerinin denetimi gereklidir[171].

[170] **Ercan-Aslantaş**, Gül Filiz-**Şimşek,** Özlem-**Berberoğlu**, Ahmet (2006), **İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi,** Ankara: Yetkin Yayınevi, s.52.

[171] **Yavuz**, Fehmi-**Keleş**, Ruşen-**Geray,** Cevat (1973), **Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politika,** Ankara: Anakara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları. s.387.

2.5.2. Parselasyonun hukuki niteliği

Parselasyon işlemleri imar planı doğrultusunda yapılan ve düzenleme sahasındaki taşınmazları bazen tek tek bazen gruplar halinde doğrudan etkileyen, hukuki statülerinde değişiklikler meydana getiren idari işlemlerdir. İdare burada elinde bulundurduğu kamu gücü sayesinde tek taraflı olarak cebren işlem tesis etmektedir. İdari işlemlerdeki tek yanlılık, kişi ile idarenin iradelerinin eşit olmaması ve kamu gücünü kullanan idarenin iradesini açıklamasıyla muhatabın muvafakatinin önemi olmaksızın işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkmaktadır[172]. Öğretide idari işlemlerin tek yanlılığı ile icrailik özelliklerinin aynı olduğu ifade edilmektedir[173]. Dolayısıyla parselasyon işlemleri idari işlemlerin özelliklerini tümüyle taşımaktadır. Bu nedenle parselasyon işleminin hukuki niteliği ise sübjektif kişisel idari işlem olarak ifade edilmektedir[174]. Danıştay'ın görüşü de bu yöndedir.

Parselasyon işlemlerinin bireysel idari işlem olmaları bu işlemlerin yetki, konu, sebep, amaç ve şekil unsurlarını taşımaları gerektiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır[175]. O halde parselasyon işlemlerinin yetkili olan encümence yapılmaması, dayanağı yani sebep unsuru olan imar planına aykırı olması, kamu yararını amaçlamaması, konu veya şekil unsurları açısından sakat olması halinde her idari işlem gibi iptalleri gündeme gelir.

2.6. PARSELASYON İŞLEMLERİNİN YAPIMI

Parselasyon birden çok işlemin yapılmasıyla yapılmaktadır. Yukarıda açıklandığı üzere parselasyon işlemi hamur edilme, ifraz, tevhit ve dağıtım gibi işlemler neticesinde tamamlanmaktadır. Bu nedenle parselasyon işlemi hazırlık

---

[172] **Schmalz,** Dieter (1994), **Allgemeines Verwaltungsrecht Und Grundlagen Des Verwaltungsrechtschutzes,** Baden. **Junker,** Carolin v. (1990), **Der Verwaltungsakt im Deutchen Und Französischem Recht Und Die Entscheidung İm Recht Europaischen Gemeinschaften, Diss,** München. Aktaran: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s.373.

[173] **Chapus**, Rene (2001), **Droit administratif General**, Paris, s.501-504. Aktaran: Gözler, 2012, s.118. Günday, 2011, s.124-125. **Giritli,** İsmet-**Bilgen,** Pertev-**Akgüner,** Tayfun-**Berk**, Kahraman (2011), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, s.1074-1076.

[174] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.395.

[175] Şimşek, 2016, s.55.

aşamaları ile tamamlanma aşamaları 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinde açıklanmıştır. Bu işlemlerin açıklanması birer parselasyon uygulaması olan düzenleme ortaklık payı ile kamu ortaklık payının nasıl ortaya çıktığı konusunu da aydınlatacaktır.

Parselasyon işleminin ilk aşaması düzenleme sahasının belirlenmesidir[176]. 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 5. maddesi ile düzenleme sahasının tespiti zorunluluğu belirtilmiştir. Düzenleme sahası belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümenince, bu sınırların dışında ise il idare kurulu (il encümeni) tarafından belirlenmektedir. Düzenleme yapılacak alanlar yönetmeliğin 5. maddesi[177] gereği öncelikli imar programı kapsamında kalan yerlerden seçilir. Düzenlenecek alanın kesin olarak belirlenmesi özellikle düzenleme sahası uç noktalarında düzenlemeye girecek taşınmazlar ile girmeyecek taşınmazların tespit edilmesi gereklidir. Bu nedenle düzenleme sahası belirlendikten düzenleme sınırının geçirilmesi gereklidir. Düzenleme sınırı ileride yapılacak düzenlemelerde taşınmazların tekrar düzenlemeye girmesini önlemek amacıyla yapılır[178]. Düzenleme sınırı imar planı ile belirlenmemiş ise 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 6. maddesine göre belirlenir.

Düzenleme sahası belirlendikten sonra parselasyon işlemini yapacak kişiler (uygulayıcı) belirlenir. Bu kişiler belediye kadrosunda görevli kimselerden oluşan bir ekip olabildiği gibi Çalışma ve Şehircilik Bakanlığının 09.11.2010 tarihli, 2010/22 sayılı genelgesinin 5. maddesi gereği ihale yapılmak sureti ile dışından kimseler de olabilir[179]. İhale yoluyla parselasyon yapılacak kişiler Harita Mühendislik Hizmetlerini Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Ehliyet Durumlarına Ait Yönetmelik esaslarına göre belirlenen niteliklere sahip kişiler olmalıdır[180].

[176] Şimşek, 2016, s.55.
[177] Her ne kadar Necati Evren bu önceliğin bir kaynağının İmar Kanunun 10. maddesinin 1. Fıkrası olduğu görüşünde ise de madde metni incelendiğinde imar programının düzenleme sahasının tespitinde öncelik taşıdığına ilişkin dayanak çıkarımı yapılmamaktadır. **Evren,** Necati (2002), **İmar Uygulamasında Yasal Sorunlar**, Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü, Kocaeli: (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), s.33.
[178] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.131.
[179] Şimşek, 2016, s.55. Kalabalık, 2017, s.440.
[180] Kalabalık, 2017, s.440.

İmar planı hazırlama aşamasının başında olduğu gibi parselasyon işlemine başlanmadan önce düzenleme alanına ait hâlihazır haritaların temini gereklidir. Bunun yanı sıra onaylı imar planının da temin edilmesi gereklidir. Zira imar planı parselasyon işleminin esas rehberidir. Harita teminin sonra düzenleme alanında parselasyona dâhil edilecek taşınmazlar tüm özellikleri ile birlikte tespit edilir. Düzenleme alanında tüm veriler toplandıktan sonra kadastro parselleri için 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 28. maddesi gereği ayırma çapı düzenlenir. Ayırma çapı kadastro parsellerinin imar uygulamasından önceki son halini gösterdiğinden encümen tarafından onaylanması gereklidir[181]. Encümen onayında düzenlemeye giren taşınmazlar açıkça belirtilmelidir[182]. Düzenlemeye girecek taşınmazlar kesin olarak tespit edildikten sonra bu taşınmazların tapudaki kayıtlarına 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 29. maddesi gereği "imar düzenlemesine alındığı" şerhi düşülür. Bu aşamadan sonra imar planının gerektirdiği ifraz ve tevhit gibi işlemlerde yasaklar başlar[183].

Tapu bildirimi sonrasında 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 19. maddesi gereği uygulama haritaları hazırlanır. Uygulama haritaları Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliğine uygun olarak hazırlanır. Bu işlemi takiben düzenleme alanında uygulama haritası üzerinde imar adaları numaralandırılır. 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 20. maddesi gereği ada yerlerini ve numaralarını gösteren bir ada anahtarı ile ada fihristi hazırlanır.

İmara adalarının numaralandırılmasıyla artık parselasyon işlemine başlanır. Bu işlemle paralel olarak düzenleme ortaklık payı ve kamulaştırılacak alan tespit edilir. Düzenleme ortaklık payı yönetmeliğin 31. maddesi ve İmar Kanunun 18. maddesine göre tespit edilir. Tespite ilişkin detaylar çalışmanın ilerleyen başlıkları altında ele alınacaktır. Düzenleme ortaklık payı tespitinden sonra parsellerdeki kesinti oranı ortaya çıkar böylece kesinti yapılarak bu kesintilerle taşınmazların diğer bilgilerini gösteren özet cetveli oluşturulur. Bu aşamadan sonra ise yeni imar parselleri oluşturularak bu parsellerin hangi adaya gittiğini gösteren tahsis cetveli hazırlanır[184].

[181] Şimşek, 2016, s.55.
[182] Şimşek, 2010, s.485. Genç, 2015, 122.
[183] Kalabalık, 2017, s.443.
[184] Şimşek, 2010, s.485. Genç, 2015, 126.

İmar adalarının yerini gösteren dağıtım cetvellerinin hazırlanması ile de parselasyon işlemi haritaya dökülür. Bu kapsamda 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 26. maddesine göre parselasyon planı hazırlanır. Bu işlemler neticesinde parselasyon işlemi tamamlanmış olup bu işlemlerin tümünü gösteren parselasyon planı hazırlanmış olur. Parselasyon planın onayı, ilanı ve tescili ile parselasyon işlemleri bitmiş olur.

2.7. PARSELASYON PLANININ ONAYI VE İLANI

İmar planları ile amaçlanan fiziksel çevrenin sağlıklı bir yapıya kavuşması, planla öngörülen düzenli, estetik, sağlıklı bir kentleşmenin sağlanması amaçlanır. Bu amaçlara ulaşılması için planın kâğıt üzerinde kalmaması ve uygulanması gerektiği daha önce de ifade edildi. Bu nedenle imar planları yürürlüğe girer girmez imar parselasyon planları (plot plan) yapılmaktadır[185]. Parselasyon planları, imar uygulamaları neticesinde düzenleme alanındaki taşınmazların yeni yüzölçümleri ile yerlerini, kamu tesis alanlarının yerlerini, konut alanı, sanayi alanı, yol vb. her türlü yerleşim tipini gösterirler. Bir başka deyişle bölgenin kavuştuğu görünümü ve imar planı yürürlükte olduğu müddetçe bölgenin yerleşim düzenini göstermektedir. Dolayısıyla düzenleme alanındaki bireylerin menfaatleri doğrudan etkilenmektedir. Bu nedenle bireylerin bu işlemlerden haberdar olması, itiraz edebilmesi ve dava açabilmesi[186] için arazi ve arsa düzenlemesi işlemi sonunda yapılan parselasyon planının ilanı öngörülmüş, bu plana karşı itiraz etme ve dava açma imkânı getirilmiştir.

Parselasyon planları hazırlandıktan sonra İmar kanunun 19. maddesi ve 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesine göre belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümenin, bu sınırlar dışında ise il idare kurulunun (il encümeni[187]) onayına sunulur. Encümen onayı ile birlikte imar planlarında olduğu gibi parselasyon planı da bir ay boyunca ilgili idarede askıya çıkarılır. Yönetmelik kapsamında planın mutat vasıtalar ile duyurulması da gereklidir. Bir aylık askı süresinin dolması üzerine parselasyon planı kesinleşir. Parselasyon planında değişiklik

[185] **Lucas**, **Tutorial II – Comprehensive Planing, Land Use Training Program For Local Officals**, Pace University, School of Law. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.445.
[186] Parselasyon planlarına karşı sadece taşınmaz maliklerinin dava açma hakkı vardır. Danıştay 6. Daire, 28.09.2007 tarihli Esas: 2005/2790, Karar: 2007/5267 sayılı ilamı. Ergen, 2006, s.81.
[187] Bkz. s.51-52.

yapılması halinde de aynı usul uygulanır[188]. Kesinleşen parselasyon planları ilgili kadastro müdürlüğünde kanunun 19. maddesi ve yönetmeliğin 41. maddesi kapsamında kadastro tekniği ve izahnamelere uygunluk açısından kontrol edildikten sonra tapuya tescil edilir. Eşya hukukunun belirlilik ilkesinin yerine getirilmesi için planlama sonucu oluşturulan parsellerin tapuya tescil edilmesi gereklidir. İmar hukukunda eşya hukukundan doğan belirlilik ilkesi parselasyon planının yapılması ve yeni parsellerin tapuya tescil edilmesi ile sağlanır. Nitekim bu zorunluluk İmar Kanunun 43. maddesinde de belirtilmiş olup yeni imar parsellerinin tapuya tescili ile birlikte parselasyon işlemi hatta imar planlaması alenileşir[189].

[188] **Abacıoğlu,** Muhittin-**Abacıoğlu,** Ali (2016) Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu, Ankara: Seçkin Yayınevi. s.305.
[189] Çabri, 2005, s.94.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI (DOP)

3.1. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI

Bilindiği üzere imar planın uygulanmaya başladığı alanlarda yerleşim düzeni belirlenmekte, kamusal alanlar, konut alanları ve yollar konum itibari ile tespit edilmektedir. Bu işlemler söz konusu alanı yerleşim alanı haline getirmekte, eskiden tarla ve arazi vasfındaki taşınmazlar artık imar parseli haline gelmektedir. Bu alandaki taşınmazların değerinde artışlar meydana gelmektedir[190]. İdarenin çoğu faaliyeti ile benzer değer artışlarının meydana geldiği bilinmektedir. İdareler söz konusu değer artışı karşılığında maliklerden değerleme resmi (şerefiye) adı altında bir ücret ödenmesini talep edebilmektedirler. Zira bu değer artışında taşınmaz malikinin doğrudan bir katkısı yoktur. Değer artışı idarenin planlama yükümlülüğü kapsamında yürüttüğü imar faaliyetleri ile ortaya çıkmaktadır[191].

Diğer taraftan idare, planlama alanında düzenli bir kentleşme sağlamak ve bireylerin, eğitim, sağlık, güvenlik, spor vb. sosyal ve kamusal ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak amacıyla bir takım kamu hizmeti tesis alanları oluşturmak durumundadır. İdarenin bu kamusal alanlara yetecek miktarda taşınmazının bulunmaması ve bedelsiz olarak mülkiyetine geçirebileceği kamu arazisinin de olmaması halinde kamulaştırma yapmak durumunda kalacağı açıktır. Bir yerleşim yerindeki tüm kamu hizmeti tesis alanlarının kamulaştırılmasının çok ciddi bir maliyetinin olacağı da açıktır. Zira taşınmaz mülkiyeti günümüzün en pahalı malvarlığı değerlerinden olup idarelerin ihtiyaç duyduğu taşınmazlar ciddi büyüklüklere sahiptir.

İdare kamusal alanlar için duyduğu taşınmaz ihtiyacını imar planlaması ile meydana gelen değer artışından sağlamaya çalışmaktadır[192]. Bu kapsamda İmar

---

[190] Çelik, 2006, s.225.
[191] **Erkün,** Safa Ş. (1959), **İmar Hukuku Prensipleri**, İstanbul: İstanbul, Halk Basımevi, s.92. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.283.
[192] Şimşek, 2016, s.239.

Kanunun 18. maddesinde söz konusu kamusal ihtiyacın karşılanması amacıyla idarelere değer artış karşılığında mevcut taşınmazlardan kesinti yapma olanağı tanınmıştır. Kanunun 18. maddesine göre "*Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında "düzenleme ortaklık payı" olarak düşülebilir. Ancak, bu maddeye göre alınacak düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde kırkını geçemez*" demek suretiyle taşınmazlarda kesinti yapılabileceği ifade etmiştir. Bu uygulama madde metninden de anlaşılacağı üzere imar hukukunda düzenleme ortaklık payı (DOP) olarak ifade edilmektedir.

Düzenleme ortaklık payı (DOP) İmar Kanunu 18. maddesi Uygulama Yönetmeliğinin tanımlar başlıklı 4. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre düzenleme ortaklık payı (DOP), *"Düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesisler için kullanılmak üzere, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenlemeye tâbi tutulan arazi ve arsaların, düzenlemeden önceki yüzölçümlerinden % 35`e kadar düşülebilen miktar ve/veya zorunlu hallerde malikin muvafakati ile tespit edilen karşılığı bedeldir."* Görüldüğü üzere yönetmelikte düzenleme alanında yol, meydan park, yeşil saha, genel otopark, cami, karakol gibi ihtiyaçların karşılanması amacıyla özel mülkiyette bulunan taşınmazlar ilgili idarelerce imar uygulaması ile meydana gelen değer artışının karşılığı olarak (bedel ödemeksizin) idarenin mülkiyetine geçirilme işlemine düzenleme ortaklık payı denilmektedir.

Hemen belirtmek gerekir ki İmar Kanunun 18. maddesi ile yönetmelik tanımında farklılık olduğu hemen göze çarpmaktadır. İmar kanunun DOP 'un azami oranı %40 olarak belirlenmişken yönetmelikte %35 olarak belirlenmiştir. Bu farklılığın sebebi ise İmar Kanunun 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunla eskiden %35 olan azami DOP oranının %40'a çıkarılmasıdır. Kanun ile yönetmelik arasındaki çelişkide normlar hiyerarşisi gereği kanunun uygulanma önceliği olsa da mevzuattaki bu çelişkinin giderilmesi gereklidir. Bunun yanı sıra aynı değişiklik ile yönetmelikte cami kavramı

geçse de kanunda "ibadet yeri" kavramı kullanılmış ve sayılan umumi hizmet alanlarına MEB'e bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları da eklenmiştir[193].

Düzenleme ortaklık payı (DOP), idarenin kamulaştırma yapmaksızın taşınmaz iktisap etme ve kamu yararı amacıyla kullanma yöntemlerinden biri olarak öğretide bazı yazarlarca hukuka uygun kamulaştırmasız el atma olarak nitelendirilmektedir[194]. Ancak düzenleme ortaklık payında alınan pay doğrudan kamunun mülkiyete geçtiğinden artık kamulaştırmasız el atmadan söz etmek mümkün değildir. Burada düzenleme ortaklık payı mülkiyet hakkının kanundan doğan kısıtlaması olarak nitelendirilebilir. Düzenleme ortaklık payı hukuka uygunluğu ve hukuka uygun ise örneğin miktar açısından ölçütünün bulunup bulunmadığı konusu düzenleme ortaklık payının mülkiyet hakkına müdahalesi başlığı altında ele alınacaktır. Düzenleme ortaklık payının kamulaştırmasız el atma kurumuna benzemekle birlikte yasal dayanağının ve bir hukuki rejiminin olması sebebiyle ciddi farklılıkları da bulunmaktadır.

3.2. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Düzenleme ortaklık payı uygulaması ile İmar Kanunun 18. maddesinin 2. Fıkrası gereği düzenleme alanında bulunan taşınmaz maliklerinin onayı alınmaksızın bütün taşınmazlardan %40'a kadar kesinti yapılabilmektedir. Bu uygulama maliklerin mülkiyetlerinde azalmaya neden olmakta dolayısıyla hukuki statüde bir değişiklik meydana gelmektedir. Bu değişiklik DOP kesintisi sonucu oluşan yeni parselleri gösteren parselasyon planının tapuya tescili ile birlikte icrai nitelik de kazanmaktadır.

Düzenleme ortaklık payı arazi ve arsa düzenlemesi (parselasyon) işlemlerinden bir tanesidir. Bu nedenle niteliği parselasyon işlemi niteliği kapsamında değerlendirilmektedir. Düzenleme ortaklık payı idarenin tek taraflı, taşınmaz malikinin muvafakatinin aranmadığı, kamu gücüne dayanan icrai nitelikte bir işlemdir. Bu nedenle bireylerin haklarının hukuki statüsünde değişiklikler meydana

[193] Koçak-Beyaz, 2018, s.159. Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s.104. Genç, 2015, s.123. Şimşek, 2016, s.460. Yılmaz, 2010, s.39.
[194] Yılmaz, 2010, s.38. *Kamulaştırmasız el atma* için bkz. **Günday,** Metin (2004), **İdare Hukuku,** Ankara: İmaj Yayıncılık, s.247

getirmektedir. Düzenleme ortaklık payının niteliği tıpkı parselasyon işleminin hukuki niteliğinde olduğu gibi sübjektif ve kişisel idari işlem olarak kabul edilmektedir. Bu görüş hem Danıştay hem de Yargıtay tarafından benimsenmektedir[195]. Nitekim parselasyon işlemi de Bireysel idari işlem olarak kabul edilmektedir[196]. Zira İdare burada elinde bulundurduğu kamu gücü sayesinde tek taraflı işlem tesis etmektedir. İdari işlemlerdeki tek yanlılık, kişi ile idarenin iradesinin eşit olmaması ve kamu gücünü kullanan idarenin iradesini açıklamasıyla muhatabın muvafakatinin önemi olmaksızın işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkmaktadır[197].

3.3. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ AMACI

Düzenleme ortaklık payının iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan biri idarenin düzenleme alanında oluşturmak durumunda olduğu umumi hizmet alanlarının teminidir. Diğer yönü ise düzenleme ortaklık payının, imar uygulamaları neticesinde düzenleme alanındaki taşınmazlarda meydana gelen değer artışının karşılığı olduğu yönündeki gerekçedir.

Düzenleme ortaklık payının bu iki yönü doğrultusunda amacı da belirlenebilir hale gelmektedir. Zira düzenleme ortaklık payının ortaya çıkma nedeni bunlardır. Düzenleme ortaklık payının amacı belirlenirken bu iki yönden hangisinin ağır bastığı çok önemlidir. DOP kesintisindeki amaç bir çeşit değerleme resmi (şerefiye) gibi sadece değer artış karşılığını almak ise söz konusu değer artışının bilimsel yöntemler ile tespiti gündeme gelecektir. Aksi halde taşınmazlardan olmayan bir değer artışına karşılık kesinti yapılır ise maliklerin mülkiyet hakkında haksız bir saldırı meydana

[195] Danıştay 6. Daire, 25.05.2016 tarihli, Esas: 2016/2578, Karar: 2016/3202 sayılı ilamı. (www.lexpera.com) Danıştay 6. Daire, 16.05.2011 tarihli, Esas: 2009/355, Karar: 2011/1371 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr). Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Esas: 2008/5-300, 2008/5-301, 2008/5-302, Karar: 2008/308, 2008/309, 2008/3010 sayılı ilamları, (www.lexpera.com). Benzer görüşler için bkz. Yılmaz, 2010, s. 54. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 6. Daire, 21.10.1998 tarihli, Esas: 1997/4802, Karar: 1998/4766 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 23.09.1999 tarihli, Esas: 1994/4164, Karar: 1999/4196 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 21.03.2001 tarihli, Esas: 2001/697, Karar: 2002/1837 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 13.06.2001 tarihli, Esas: 2000/1497, Karar: .2001/965 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 08.05.2001 tarihli, Esas: 2001/965, Karar: 2001/2449 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.431 ve 493. Kayseri İdare Mahkemesinin, "imar uygulamalarının kişisel ve sübjektif nitelikte işlemler olduğu" yönündeki kararı için bkz. Kayseri İdare Mah. 06.11.2003 tarihli, Esas: 2003/1174, Karar: 2003/1308 sayılı ilamı. Ergen, 2006, s.426-427.

[196] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.395.

[197] Schmalz, 1994. Junker, 1990.hen 1990. Aktaran: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s.373.

gelmiş olur. DOP kesintisindeki amacın idarenin düzenleme alanında oluşturmak zorunda olduğu umumi hizmet alanlarının temini ise bu halde kamu yararının gerçekleşmesi amacıyla bir takım külfetler altına giren bireylerin buna karşılık tatmin edilmesi gerekmektedir.

Öğretide düzenleme ortaklık payının temel amacının kamu hizmetlerinin görülmesinde imece usulü bir dayanışma olduğu belirtilmektedir[198]. Bu nitelendirmenin gerekçesi ise düzenleme alanında kamu hizmeti alanlarının oluşturulmasında taşınmaz maliklerinin katkı sunmaları olarak belirtilmektedir[199]. Düzenleme ortaklık payının temel amacını açıklayan diğer bir görüş ise kamu hizmeti alanlarını oluşturmakla görevli idarenin kamulaştırma işlemine en az ihtiyaç duyacağı şekilde imkân yaratmak, bir başka deyişle idarenin kamu hizmeti alanlarının oluşturması için daha az bir maliyete katlanmasını sağlamaktır[200].

Düzenleme ortaklık payın yasal dayanağı olan İmar Kanunun 18. maddesinin ikinci fıkrasına bakıldığında kanun koyucunun düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılması imkânını planlama nedeniyle taşınmazda meydana gelen değer artışı sebebiyle tanıdığı anlaşılmaktadır. Madde metninin devamında düzenleme ortaklık payı kesintisinin kullanılacağı umumi hizmet alanları sayıldıysa da esas dayanak değer artışıdır. Zira sosyal ve kamusal ihtiyaçlar mülkiyetin bedelsiz sınırlanmasını sağlamamaktadır.

Diğer taraftan düzenleme ortaklık payının özgülendiği kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve düzenleme ortaklık payının bu alanlar dışında kullanılamaması düzenleme ortaklık payına özel bir amaç eklendiğini de göstermektedir. Bu düzenlemeden düzenleme ortaklık payının en önemli amacının düzenleme alanındaki *"Milli Eğitim'e bağlı ilk ve ortaöğretim kurumlarının, yolların ve otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yoların, su yolunun, meydanların, parkların, otopark ve çocuk bahçelerinin, yeşil sahaların, ibadet yeri ve karakolların alanlarının"*

[198] **Aksay,** Behlül (2005), **Hukuki açıdan Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. madde uygulamalı),** Ankara,: Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2005, s. 278. Evren, 2002, s.36. Kalabalık, 2017, s.461.
[199] Aksay, 2005, s.278
[200] **Yaran,** Yılmaz (1987), **Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Ankara: Türkiye Birinci Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, s.268. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.461.

oluşturulması ve bu ihtiyaçların karşılanmasına maliklerin katkı sunması olduğu anlaşılmaktadır[201].

Düzenleme alanında meydana gelen değer artışı karşılığında kesinti yapılarak taşınmaz maliklerinin düzenleme alanındaki kamu hizmetlerinden faydalanması sağlanmakta ve bir nimet-külfet dengesi oluşturulmaktadır[202]. Danıştay da bu görüşü benimsemektedir[203]. Danıştay'ın bu kararları eski tarihli olsa da görüşü değişmemiştir. Zira DOP kapsamındaki hizmetlere özgülenmek amacıyla el atılan taşınmazların kamulaştırmaması nedeniyle tazminat talepli olarak açılan davalarda Danıştay'ın görüşünü değiştirmediği görülmektedir[204].

3.4. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ MÜLKİYET HAKKINA MÜDAHALESİ

Düzenleme ortaklık payı uygulaması bireylerin mülkiyet hakları üzerinde doğrudan etkiler yaratan bir imar uygulamasıdır. Zira DOP ile taşınmazlarda %40'a kadar kesinti yapılabilmektedir. Peki, bu kesinti mülkiyet hakkının ihlali midir? DOP kesintisinde yüzölçümü azalan taşınmaz malvarlığının azalması anlamına gelir mi? Sorularının cevaplanması gereklidir. Zira DOP, kamulaştırmadan farklı olarak bedel ödenmeksizin taşınmaz mülkiyetinde kesintiye gidilen bir imar uygulamasıdır. Mülkiyet hakkı ise günümüz dünyasının en çok önemsenen haklarından bir tanesidir.

3.4.1. Mülkiyet Hakkının Hukuki Dayanağı

Mülkiyet hakkının hukuki dayanağı incelenecekken hakkın *kapsamı* ile çalışma konusu açısından taşınır ve taşınmaz *mülkiyeti türlerinin* açıklanması gereklidir. Gerek mülkiyet hakkının yata ve dikey kapsamı gerek taşınır ve taşınmaz mülkiyeti türleri

[201] Aksay, 2005, s.278.
[202] Koçak-Beyaz, 2018, s.
[203] Danıştay 6. Daire, 25.06.1990 tarihli, Esas: 1989/2266, Karar: 1990/1426 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 15.03.1993 tarihli, Esas: 1992/1624, Karar: 1993/1015 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[204] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/8188, Karar: 2016/1907 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 18.04.2016 tarihli, Esas: 2016/866, Karar: 2016/1848 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

yukarıda[205] imar faaliyetleri-mülkiyet hakkı ilişkisinde ele alındığından tekrara düşmemek adına burada tekrar ele alınmayacaktır.

Mülkiyet hakkı, 1982 Anayasası'nda "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünde 35. maddesinde düzenlenmiş ve herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu, mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir. Mülkiyet hakkının öğretide birinci kuşak haklardan (klasik) olan bir *negatif statü hakkı* (kişi hakkı) olarak tanımlandığı da yukarıda ifade edilmişti. Yine Anayasanın 35. maddesinin gerekçesinde haklar sınıflandırılmasında mülkiyet hakkının öğretide belirlenen yerine paralel şekilde *"devletten önce de var olan gerçek bir hak"*[206] olarak tanımlandığını ifade edilmişti. Dolayısıyla mülkiyet hakkı Türk hukuk sisteminde birinci kuşak hak olarak kabul görmektedir. Anayasal güvencesinin yanı sıra, mülkiyet hakkını güvence altına alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 No.lu Protokolü de yürürlüğe girmeden Türkiye tarafından onaylamıştır. Hakkın negatif statü hakkı olması devletin dokunmama ödevi ile yükümlü kılınması sonucunu doğurmaktadır.

Mülkiyet hakkının sınırlama şartlarını açıklamak da fayda vardır. Mülkiyet hakkı, Anayasanın 35. maddesine göre ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabilir denilmektedir. Bu maddedeki ikinci sınırlama ise malike mülkiyet hakkını toplum yararına aykırı kullanmama diğer bir ifadeyle toplum yararına uygun kullanma şartıdır[207]. Diğer taraftan Anayasa'nın 13. maddesinde hakların genel sınırlama şartları açıklanmıştır. Buna göre temel hak ve hürriyetler, Anayasal gereklilikler kapsamında kanunla, "*demokratik toplum düzeni*", "*ölçülülük*", *"hakkın özü"* gibi ölçütlere aykırı olmamak şartıyla sınırlanabilmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlamanın öncelikle 35. maddeye göre kamu yararı amacıyla, demokratik toplum gereklerine uygun olarak hem kamunun hem de bireyin menfaatlerini gözetir biçimde kamu yararı ile birey menfaati arasında ölçülü bir denge kurarak mülkiyetin özüne dokunmaksızın sınırlama yapılabilmektedir. Bu nedenler ile düzenleme ortaklık payının bu ölçütlere uygun olarak kesilmemesi halinde mülkiyet hakkının ihlali gündeme gelir.

[205] "*Mülkiyet Hakkının Kapsamı ve Anayasadaki Yeri"* s.26 vd.
[206] Etgü, 2009, s.19.
[207] Gemalmaz, 2009, s.48 vd.

3.4.2. Yargının DOP ve Mülkiyet Hakkı ilişkisine Yaklaşımı

Mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan etkiler yaratan düzenleme ortaklık payı uygulaması çeşitli tarihlerde yargıya taşınmış ve düzenlemenin tek başına mülkiyet hakkını ihlal edip etmediği tartışılmıştır. Gerek Anayasa Mahkemesi gerek Danıştay düzenleme ortaklık payının mülkiyet hakkını ihlal etmediğini çeşitli gerekçeler ile hüküm altına almıştır. Ancak düzenleme ortaklık payının ölçülülük ilkesi açısından ayrıntılı bir inceleme yapılmamıştır. Düzenleme ortaklık payında imar uygulaması ile düzenleme alanındaki taşınmazlarda değer artışı olduğu yönünde tartışma bulunmamaktadır. Yargı kararlarında düzenleme ortaklık payındaki kesintinin imar nedeniyle taşınmazda meydana gelen değer artışı sayesinde maliklerin malvarlığında azalmaya sebebiyet vermediği, bu nedenle değer artışına karşılık bedel ödenmediği kabul edilmektedir. Ancak değer artışını düzenleme ortaklık payındaki kesinti miktarı, yani DOP oranı ile karşılaştıran bilimsel bir karşılaştırma yapılmamaktadır[208].

Düzenleme ortaklık payı ile yapılan kesintiden sonra taşınmaz değerinin imar uygulamasından önceki değerinden az olması halinde maliklerin malvarlığında azalma meydana geleceği açıktır. Bu hususta KALABALIK, DOP kesintisinden sonra taşınmaz değerinin imar uygulamasından önceki değerinden az olması halinde farkın idarece ödenmesinin arazi ve arsa düzenlemesini kamulaştırmasız el atma sıfatından çıkaracağı görüşündedir[209]. Kalabalık bu farkın 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa göre belirlenerek çözülmesi görüşündedir.

3.4.2.1. Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı

Düzenleme ortaklık payı uygulaması hem 6785 sayılı eski İmar Kanunun yürürlükte iken hem de 3194 sayılı yeni İmar Kanunu yürürlüğe girdikten sonra mülkiyet hakkına ve dolayısıyla Anayasaya aykırılığı iddiasıyla uyuşmazlık konusu yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi 6785 sayılı eski İmar Kanunun 42. maddesinde düzenlenen eski kullanımı ile "zayiat" olan düzenleme ortaklık payı düzenlemesini

[208] Çelik, 2006, s.225. Şimşek, 2016, s.244.
[209] Kalabalık, 2017, s.473.

Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında Anayasanın kamulaştırmayı düzenleyen 38. maddesinde kamulaştırmaya konu taşınmazın gerçek karşılığının peşin ödenmek suretiyle yapılabileceğini ifade etmiştir. Kararda bazı üyelerin değer artışı sayesinde kesinti yapılsa dahi taşınmazın eski yüzölçümünün değerini koruyacağını ileri sürdüğü ifade edilmiştir. Ancak bu görüşün her zaman doğru olmadığı belirtilmiş, İmar ve İskân Bakanlığı yayınlarında bir yüksek mühendisin de *her taşınmaza aynı yükümün getirilmesinin haksızlıklara* sebebiyet verdiğine yönelik görüş paylaştığı belirtilmiştir. Bu sebepler ile düzenlemeyi iptal ederek bedeli peşin ödenmeksizin kamulaştırma yapmanın Anayasaya aykırı olduğunu, değer artışının sadece malikleri değil değerleme resmi uygulaması sayesinde belediyeleri de olumlu etkilediğine işaret ederek düzenlemeyi iptal etmiştir[210].

Anayasa Mahkemesi 3194 sayılı yeni İmar Kanunu yürürlüğe girdikten sonra düzenleme ortaklık payının Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla önüne gelen dört dosyada da aynı kararı vererek düzenleme ortaklık payı düzenlemesinin mülkiyet hakkını ihlal etmediğine karar vermiştir. Mahkeme kararında imar yasası ile öngörülen uygulamanın esas dayanağının "*sağlıklı uygar ve çağdaş kentleşme koşullarını gerçekleştirmek"* olduğundan kamu yararının ön planda olduğunu mülkiyet hakkının kanun ile sınırlama koşullarının oluştuğunu ifade etmiştir. Yine kararda mülkiyet hakkının sosyal bir nitelik taşıdığını ve toplum yararı ile birey yararı kaşı karşıya geldiğinde birey toplum yararının üstün tutulması gerektiği ifade edilmiştir. Düzenleme ortaklık payına benzer şekilde birçok ülkede düzenleme alanındaki kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kesinti ve değer artış karşılığı değerleme resmi benzeri uygulamaların olduğu, hizmetin karşılığında kesinti yapılıyor ise de taşınmazın kalan kısmının malikin kullanımına sunulduğundan mülkiyet hakkının

[210] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 22.11.1963 tarihli, Esas: 1963/65 Karar: 1963/278 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

özüne dokunulmadığı belirtilmiştir[211]. Kararda ölçülülük ilkesi açısından değerlendirme yapılmamıştır[212].

Anayasa Mahkemesi kararlarına muhalefet eden iki üyenin karşı oy gerekçelerinde düzenleme ortaklık payında ölçülülük ilkesi ile demokratik toplum düzeni ilkesine aykırı hareket edildiği belirtilmektedir. Gerekçelerde %35 oranının ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil ettiği, soyut değerlendirmeler ile mülkiyet hakkının yaratılarak sınırlanmasının mümkün olmaması gerektiği, idarenin götürdüğü hizmet nedeniyle değer artışı yaşandığından bahisle bu %35'e kadar mülkiyet hakkının sınırlamasının düzenlemenin demokratik toplum gereklerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3.4.2.2. Danıştay'ın Yaklaşımı

Danıştay, düzenleme ortaklık payı ile ilgili olarak önüne gelen uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi ile paralel şekilde değerlendirme yaparak uygulamanın kamu yararı amacıyla yapıldığından bahisle mülkiyet hakkını ihlal etmediğine hükmetmektedir. Danıştay bu değerlendirmeleri düzenleme ortaklık payı doğrudan kanunla yapıldığından ve tek başına işlemin iptalin dava konusu edilemediğinden kamu ortaklık payı uyuşmazlıklarında yapmaktadır. Danıştay, kamu ortaklık payı uygulaması sonucu el atılan taşınmazların uzun süre kamulaştırılmamasına ilişkin uyuşmazlıklarda hem genel imar uygulamalarını hem de DOP ile KOP uygulamalarını değerlendirmektedir. Bu değerlendirmelerde Danıştay, bu uygulamaların mülkiyet hakkına aykırı olmadığını ve dolayısıyla kamulaştırmasız el atma olarak

[211] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/7 Karar: 1990/11 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/8 Karar: 1990/12 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/9 Karar: 1990/13 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/10 Karar: 1990/14 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[212] Yılmaz, 2010, s.49.

değerlendirilemeyeceğini vurgulamaktadır[213]. Değerlendirme gerekçesi ise Anayasa Mahkemesi ile AİHM'in kamu yararı sebebiyle sınırlama imkânını tanımış olmasıdır.

3.5. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ TESPİTİ

Düzenleme Ortaklık payı bir parselasyon uygulaması olduğundan parselasyon işlemi sırasında tespit edilerek gerekli kesinti yapılır. Zira parselasyon işlemi imar planının uygulanmasının esas yöntemi olup parselasyon planının tapuya tescili ile birlikte düzenleme alanındaki planlama faaliyeti sona erer.

Düzenleme ortaklık payının kullanılacağı kamu hizmeti alanları imar planında belirtilir. Parselasyon işlemi ile imar planında belirlenen kamu hizmeti alanlarından hangilerinin düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacağı tespit edilir. Düzenleme ortaklık payının tespiti için öncelikle düzenleme düzenleme alanı yüzölçümü ile düzenleme ortaklık payının alınacağı alanın tespiti gereklidir. Zira umumi hizmet alanı yüzölçümü düzenleme alanı yüzölçümü ile düzenleme ortaklık payının alınacağı alanın farkından oluşmaktadır. DOP oranı da umumi hizmet alanın DOP kesintisi yapılacak alanlara bölünmesi ile tespit edilir.

3.5.1. Umumi Hizmet Alanlarının Belirlenmesi ve Hesap Cetveli

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesi umumi hizmetlere ayrılacak alanın hesaplanma yöntemini düzenlemiştir. Buna göre: Düzenleme alanındaki kadastro parselleri ve varsa imar parsellerinin yüzölçümleri toplamı tespit edilir. Bu alan öğretide "*Katılım Kütlesi(KK)*" ve *"düzenlemeye giren tüm taşınmazların toplam yüzölçümü (TTTY)"* olarak da tanımlanmaktadır. Katılım kütlesi daha pratik bir ifadedir. Katılım kütlesinden yönetmelikteki ifadesi ile *"imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümleri toplamı"* çıkarılmasıyla umumi hizmet alanı tespit edilir. Öğretide KOÇAK/BEYAZ *"imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümleri toplamı"* alanını

[213] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 18.04.2016 tarihli, Esas: 2016/866, Karar: 2016/1848 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

"*dağıtım kütlesi(D)"* olarak ifade etmekte, KALABALIK *"imar parsellerine ayrılan taşınmazlar(İPAT)"* olarak ifade etmekte ŞİMŞEK ise "*imar parseli(İP)*" olarak ifade etmektedir[214]. Yönetmelikteki ifadeye daha yakın olması sebebiyle çalışmada "*imar parseli(İP)*" kavramı kullanılacaktır. Dolayısıyla umumi hizmet alanı hesabı aşağıdaki gibi olmaktadır.

Umumi Hizmet Alanı (UHA) = Katılım Kütlesi (KK) – İmar Parseli (İP)

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesi umumi hizmet alanının yukarıdaki şekliyle tespitine yönelik olarak bir *hesap cetveli* düzenlenmesini hüküm altına almıştır. *Hesap cetveline* konu olacak katılım kütlesi alanı ile imar parseli alanın tespitinde eklenen ve çıkarılan alanların yönetmelik hükümleri ve yargı kararları çerçevesinde tespiti gereklidir.

3.5.1.1. Düzenleme Alanı Yüzölçümünün (Katılım Kütlesi) Belirlenmesi

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesinde düzenleme alanı yüzölçümünün yani katılım kütlesinin kadastro parselleri ile varsa imar parsellerinin toplamıyla elde edileceği belirtilmektedir. Burada belirtilen imar parseli düzenlemeden önce de kadastral durumda olmayan imar parselleridir. Madde metnindeki "varsa" ibaresi ve umumi hizmet alanı tespiti için imar parsellerinin katılım kütlesinden çıkarılması buradaki kullanımın parselasyondan önceki imar parsellerine ilişkin olduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan gerek yönetmelikte gerekse yargı kararlarında kadastro ve imar parseli kapsamında kalan ve tartışma konusu haline gelen bazı taşınmazların katılım kütlesine dâhil edilmesini gerektirmektedir. Bunlar yoldan ihdas edilerek hazine veya belediye adına tescil edilen taşınmazlar ile değer artışı yaşanamayan taşınmazlardır.

[214] Koçak-Beyaz, 2018, s.166-167. Şimşek, 2016, s.182. Kalabalık "düzenlemeye giren tüm taşınmazların toplam yüzölçümü (TTTY)" ifadesini kullanmaktadır. Kalabalık, 2017, s.466.

İmar planlaması sonucu kapanan yollar 2644 sayılı Tapu Kanunun 21. maddesi gereği yoldan ihdas yöntemi ile ya köy tüzel kişiliğine ya da belediyeye geçmektedir[215]. Bazen de ilgili idare ihdas yöntemine kısmen başvurarak ya da hiç başvurmayarak taşınmazın bir kısmını veya tamamını ihdas etmez[216]. Danıştay bu ihdaslar kapsamındaki taşınmazların hazine dışındaki ilgili idareye tahsisi halinde bu taşınmazların idareye ait imar parseli gibi düzenleme ortaklık payına dâhil edilmesini hukuka aykırı bulmuştur[217]. Bu nedenle bu yolların kadastral parsel gibi katılım kütlesine dâhil edilmesi gereklidir. Evren bu genellemenin doğru olmadığı ihdas tarihine bakılması gerektiği görüşündedir[218]. Gerçekten de kapanan yolun imar uygulamasından önce ihdas edilmesi halinde ihdas edilen bu taşınmasın adına kayıtlı olduğu hazine veya idare parseli gibi düzenlemeye dâhil edilmesi ve DOP kesintisinin yapılarak kalan kısmın ilgili idare adına tescili gereklidir[219].

Katılım kütlesine dâhil edilmemesi gereken bir diğer taşınmaz da kamu ortaklık payıdır. Uygulamada genellikle, düzenlemeye giren parsellerden önce DOP sonrasında ise KOP alınmaktadır. Bu durumda DOP daha büyük bir katılım kütlesi üzerinden alındığından miktarı artmaktadır. Parsel de daha fazla DOP kesintisine uğramaktadır. Kamu ortaklık payları esasen ileride kamulaştırılacak hisselerdir. İmar Kanununun 18/5. maddesinde, "herhangi bir parselden bir miktar sahanın kamulaştırılmasının gerekmesi halinde düzenleme ortaklık payının, kamulaştırmadan arta kalan saha üzerinden ayrılması" gerektiği belirtilmiştir. Kamu ortaklık payının da kamulaştırma mahiyetinde olduğuna kuşku bulunmadığına göre DOP kesintisinin KOP payı alındıktan sonra yapılması gereklidir. Bu nedenle katılım kütlesine KOP payının dâhil edilmemesi gereklidir[220].

---

[215] Kalabalık, 2017, s.467.
[216] Şimşek, 2016, s.180.
[217] Danıştay 6. Daire, 05.11.2013 tarihli, Esas: 2012/1904, Karar: 2013/6299 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 06.05.2009 tarihli, Esas: 2007/5578, Karar: 2009/5171 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.211. Kalabalık, 2017, s.467.
[218] Evren, 2002, s.39.
[219] Koçak-Beyaz, 2018, s.316.
[220] **Sarı**, Nevzat İlhan (2010), "*İmar Uygulamalarında Kamu Ortaklık Payı (KOP) Sorunu ve Öneriler*", s.2. (http://www.tasinmazmulkiyeti.org.tr/tr/?Sayfa=Detay&Id=8) Erişim Tarihi 08.01.2019. Ersoy, 2012, s.16.

3.5.1.2. İmar Parseli (İP) Yüzölçümlerinin Belirlenmesi

İmar parselleri yüzölçümlerinin belirlenmesi ile düzenleme ortaklık payı kesintisine uğrayacak taşınmaların yüzölçümleri kastedilmektedir. Düzenleme alanında DOP kesintisine uğrayacak bu imar parsellerine bazı istisnalar getirilmiştir. Dolayısıyla bu istisna taşınmazların 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin ifadesinde geçen "*imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümleri toplamı*ndan" çıkarılması gereklidir. Bunlar şu şekilde açıklanabilir:

Hazine veya belediye imar uygulaması sırasında bazı taşınmazları terk edebilir. Bu taşınmazlar Yönetmeliğin 32. maddesi kapsamında *"terk"* olarak nitelendirilebilir. İşte bu taşınmazlar zaten idarece kamu hizmeti amacıyla kullanıldığından tekrardan düzenleme ortaklık payı kesintisine uğramamalıdır. Zira taşınmazın tamamı zaten umumi hizmet alanı olarak kullanılacaktır. Fakat terk edilen bu taşınmazların DOP kesintisine uğramaması gerektiğine dair açık düzenleme bulunmamaktadır[221].

İmar kanunun 18. maddesinin 5. Fıkrasında herhangi bir parselde kamulaştırma yapılması halinde DOP payının kamulaştırmadan arta kalan üzerinden kesilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bir diğer ifade ile kamulaştırılan kısımdan DOP kesintisi yapılmaması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla kamulaştırma yapılan taşınmazın alanının "*imar adalarının imar parsellerine ayrılan kısımlarının yüzölçümleri toplamı*ndan" çıkarılması gereklidir. Nitekim İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesinde kamulaştırılan taşınmazın alanın DOP kesintisine konu alandan düşüleceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan düzenleme ortaklık payının tescil dışı bırakılmış taşınmazların tescile tabi olmayan alanlarına da özgülendiği açıktır. O halde parselasyon işleminde yeri değiştirilmeyen tescil dışı bırakılmış park, yeşil alan, vb. tescil harici alanların düzenleme ortaklık payı kesintisine uğramaması gereklidir. Zira bu alanlar zaten düzenleme ortaklık payı kapsamındaki umumi hizmet ihtiyacını mevcut haliyle

[221] Şimşek, 2016, s.181.

karşılamaktadır. Dolayısıyla bu alanlarında imar parseli (İP) alanlarının toplamından düşülmesi gereklidir. Danıştay'ın da görüşü bu yöndedir[222].

Öte yandan düzenleme alanında veya alanın bir kısmında daha önce parselasyon yapılmış ve bazı taşınmazlardan DOP kesilmiş olabilir. İmar kanunun18. maddesinin 6. Fıkrası bir parselden bir defadan fazla DOP kesintisi yapılamayacağını hükme bağlamaktadır[223]. Gerçekten de bu durumda düzenleme ortaklık payının bedelsiz yapılmasına kaynaklık eden değer artışı karşılığı daha önce kesinti yoluyla ödendiğinden ikinci defa DOP kesintisi yapılması mülkiyet hakkının ihlalini meydana getirir.

Düzenleme ortaklık payının mülkiyet hakkına aykırı olup olmadığı konusunda ileri sürülen en önemli gerekçenin imar uygulaması ile taşınmazlarda meydana gelen değer atışı olduğu yukarıda vurgulanmıştır. Söz konusu değer artışı, düzenleme ortaklık payının tabiri yerinde ise meşruiyet şartı mahiyetindedir. Uygulamada özellikle bazı kamu tesislerinin parselasyon uygulaması yapılsa dahi yeri ve işlevi değiştirilmemektedir. İşte bu taşınmazların değerinde artış meydana gelmemektedir. Dolayısıyla bu taşınmazlardan DOP kesintisi yapılmasının yasal dayanağı ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle değerinde artış meydana gelmeyen taşınmazların da imar parseli (İP) alanlarının toplamından düşülmesi gereklidir. Danıştay'ın muhtelif kararlarına yansıyan da görüşü bu yöndedir[224].

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesinde maliki tarafından bağışlanan arazi parçalarının DOP kesintisine konu alanlardan düşülmesi gerektiği belirtilmiştir[225]. Gerçekten de maliki tarafından idareye bağışlanan alanlar kamu yararı amacıyla kullanılacağından DOP kesintisinde uğraması kamunun zararına olacaktır.

---

[222] Danıştay 6. Daire, 14.11.1995 tarihli, Esas: 1995/1359, Karar: 1995/4520 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.191. Şimşek, 2016, s.182.

[223] Danıştay 6. Daire, 15.11.2017 tarihli, Esas: 2013/1530, Karar: 2017/9084 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[224] Danıştay 6. Daire, 07.02.2017 tarihli, Esas: 2016/2718, Karar: 2017/776 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 19.02.2003 tarihli, Esas: 200/2999, Karar: 2003/1045 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.201. Şimşek, 2016, s.183.

[225] Çelik, 2006, s.204. Ergen, 2006, s.323. Kalabalık, 2017, s.483. Şimşek, 2016, s.184.

Son olarak parselasyon ile her ne kadar düzenleme ortaklık payı hesabına dâhil edildiyse de bazı parsellerde üzerinde yapılaşma olması veya başka fiili imkânsızlıklar bulunması sebebiyle kesinti yoluna gidilmesi çeşitli zorluklar doğurabilir. Bu durumda düzenleme ortaklık payı malikin muvafakati ile bedele çevrilerek tahsil edilebilir[226].

3.5.2. DOP Oranı

Düzenleme ortaklık payı oranı 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 4. maddesinde tanımlanmış olup yine yönetmeliğin 31. maddesinde nasıl hesaplanacağı belirtilmiştir. Buna göre DOP oranı umumi hizmetler için tespit edilen alanın (UHA) düzenleme ortaklık payı kesintisine konu düzenleme alanı yüzölçümüne yani katılım kütlesine oranıdır. Dolayısıyla DOP oranı hesabı şu şekilde yapılmaktadır[227].

DOPO = Umumi Hizmet Alanları (UHA)/Katılım Kütlesi (KK)

3.6. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYININ ŞARTLARI

Düzenleme ortaklık payı kaynağını imar planından alan ve parselasyon işlemi ile belirlenen bir kesintidir. Bu nedenle hem imar planı hem parselasyon planı kapsamında yapılan bir dizi işlem düzenleme ortaklık payını doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle düzenleme ortaklık payını uygulamasının yapılabilmesi için düzenleme alanında, taşınmazlarda ve uygulama tekniğinde bir takım şartların oluşması gerekmektedir.

3.6.1. Onaylı Uygulama İmar Planına Uygun Olma

Düzenleme ortaklık payı ile kendisine alan tahsis edilecek kamu hizmeti tesislerinin imar planı ile belirleneceği yukarıda ifade edilmişti. Bu durum düzenleme ortaklık payının bir parselasyon işlemi olması ve parselasyon işlemlerinin imar planı doğrultusunda yapılması gerekliliğinden doğmaktadır. Bu nedenle öncelikle parselasyona kaynaklık eden imar planının onaylanmış ve kesinleşmiş olması

[226] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.63.
[227] Koçak-Beyaz, 2018, s. 167. Şimşek, 2016, s. 181.

gereklidir. İstisnai haller[228] dışında imar planlarının uygulanması uygulama imar planının hazırlanması ile mümkündür. Dolayısıyla uygulanmaya hazır onaylı uygulama imar planının varlığı halinde parselasyon ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payı uygulaması mümkündür.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasına imar planının onaylanması ile başlanacağından uygulamanın ön koşulu onaylı imar planın bulunması ve uygulamanın bu plana uygun şekilde yapılmasıdır[229]. Gerçekten de düzenleme ortaklık payı imar planının düzenli, estetik, sağlıklı bir kentleşme sağlama amacına ulaşma araçlarından biridir.

Diğer taraftan düzenleme ortaklık payının parselasyon işlemi sırasında yapılmasının altında bir şöyle bir mantık vardır: parselasyon planı ile düzenleme alanının planlama sonucundaki yeni ve son hali ortaya çıktığından artık tüm kamu tesislerinin, konut, sanayi ve diğer yerleşimlerin yerleri ortaya çıkmakta bu sayede DOP payı amacına uygun olarak tespit edilebilmektedir. Bu kapsamda düzenleme ortaklık payının arazi kullanımını net olarak gösteren planlara dayanması gereklidir. O halde arazi kullanımını net olarak göstermeyen küçük ölçekli nazım imar planları ya da mevzii imar planlarına göre imar uygulaması olanaklı değildir[230]. Arazi kullanımını net olarak gösteren uygulama imar planının düzenleme ortaklık payına esas alınabilmesi için 1/1000 veya 1/500 ölçeklerinde olması gereklidir[231].

3.6.2. Düzenleme Alanının İmar Planına Göre Konut Alanı Olması

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 5. maddesi arazi ve arsa düzenlemesindeki düzenleme sahasının konut yapımına hazır bulunduracak arazi ve arsaların tespiti amacıyla yapıldığını ifade etmektedir. Düzenleme sahası tespit

[228] Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde kamusal yatırımların uygulanması amacıyla nazım imar planları da doğrudan uygulanabilmektedir. Ancak burada da kamu yatırımını yapacak ilgili idare uygulama imar planı hazırlamak durumundadır.
[229] Danıştay 6. Daire, 07.11.2017 tarihli, Esas: 2013/ 1912, Karar: 2017/8625 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Yılmaz, 2010, s.58. **Erdoğan**, Saffet-**Ergen** (2013), "*3194 S. İmar Kanununun 18.Maddesi Uygulamalarının İncelenmesi",* s.3. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rMeVOq1pFusJ:www.clouds.com.tr/web/uploads/dosya/271665.doc+&cd=3&hl=tr&ct=clnk&gl=tr
[230] Erdoğan-Ergen, 2013, s.3 Aktaran: Yılmaz, 2010, s.58.
[231] Erdoğan-Ergen, 2013, s.3 Aktaran: Yılmaz, 2010, s.58.

edilmeksizin parselasyona başlanamayacağına ve düzenleme ortaklık payı da bir arazi ve arsa düzenlemesi (parselasyon) uygulaması olduğuna göre konut alanı için tahsis edilmeyen arazi ve arsaların DOP kapsamında alınması mümkün değildir.

YILMAZ'a göre DOP uygulaması için düzenleme sahası sınırlarının konut (iskân) alanı olması gerekir. İmar uygulaması yani parselasyon 1/1000 ölçekli imar planında konut alanı olarak belirlenmiş alanlarda uygulanır. Bu kapsamda tamamı sanayi alanı, tarımsal alan ve yapı yasağı getirilen alanlarda imar uygulaması yapılamaz. Nitekim Danıştay da yapı yapılmasının mümkün olmadığı koruma altındaki alanın parselasyon işlemiyle konut alanına açılmayacağına ve düzenleme ortaklık payı alınamayacağına hükmetmiştir[232]. Düzenleme sahasının konut alanı olarak belirlenmiş olası yeterli olup düzenleme sahasında yapının bulunması gerekliliği yoktur.

3.6.3. Parselasyon İşlemi Yapılmasının Zorunlu Olması

İmar kanunu 18. maddesinde düzenlenen düzenleme ortaklık payı, madde metnine göre idarece düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında alınır. Buradan hareketle düzenleme ortaklık payı kesintisinin arsa ve arazi düzenlemesinden önce alınamamaktadır. Düzenleme ortaklık payı kesintisinin yapılabilmesi için sadece imar planının onaylanması yeterli olmayıp parselasyon işleminin yapılması gereklidir[233]. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payı kesintisi, imar plânı yapılmasıyla doğrudan yapılmaz[234]. Danıştay da 18. madde kapsamında düzenleme yapılmayan alanda düzenleme ortaklık payı adı altında bir miktar taşınmazın kesintiye uğratılamayacağını hükme bağlamıştır[235].

---

[232] Danıştay 6. Daire, 14.09.1994 tarihli, Esas: 1993/4629, Karar: 1994/2895 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[233] Koçak-Beyaz, 2018, s.165.
[234] Kalabalık, 2017, s.462. Erdoğan-Ergen, 2013, s.1.
[235] Danıştay 6. Daire, 14.12.1993 tarihli, Esas: 1993/1004, Karar: 1993/5355 sayılı ilamı. Danıştay 6. Daire, 15.06.1992 tarihli, Esas: 1992/6540, Karar: 1992/15154 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 11.10.1990 tarihli, Esas: 1989/1790, Karar: 1990/1897 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) (www.sinerjias.com.tr) Şimşek, 2016, s. 247. Yılmaz, 2010, s.59.

3.6.4. DOP Alanlarının Umumi Hizmet Alanları İçin Kullanılması

İmar kanunun 18. maddesinde düzenleme ortaklık payı ile elde edilen alanların umumi hizmetler dışındaki herhangi bir amaca özgülenmesi yasaklanmıştır. 18. maddenin 3. Fıkrasında düzenleme ortaklık payının *"Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları*[236]*, yol, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri*[237] *ve karakol gibi umumî hizmetlerden"* başka herhangi bir amaçla kullanılamayacağı belirtilmiştir[238]. Maddede sayılı umumi hizmet alanlarının DOP kesintisi ile oluşturulacağı yönünde fikir birliği sağlanmıştır. Ancak madde metnindeki "*gibi umumî hizmetlerden"* ibaresi düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak alanların kanunda sayılı alanlar ile sınırlı olmadığını göstermektedir[239]. Bu ibare uygulamada zaman zaman tartışmalara sebebiyet vermekte ve bu tartışmalar yargıya taşınmaktadır. Danıştay umumi hizmet kavramından ve DOP kesintisinin düzenleme alanına özgülenmesi gerekliliğinden yola çıkarak bu uyuşmazlıkları karara bağlamaktadır.

Umumi hizmet alanı kavramı ile kamu hizmeti alanlarının kastedildiği kabul edilmektedir. Fakat bu kavramın hangi kamu hizmetlerini ihtiva ettiği ve ilerleyen aşamalarda hangi kamu hizmetlerinin bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği ne kanunda ne de yönetmelikte yeteri kadar açıklanmamıştır[240]. Bu nedenle umumi hizmet alanlarının daha net ifade edilmesi ya da bir takım ölçütler belirlenmesi faydalı olacaktır. Umumi hizmet alanlarını tarifinde dikkat edilecek hususlardan birisi de bu alanların eşya hukukundaki tanımlamalarıyla orta malı ve hizmet malı niteliğinde olmalarıdır. Dolayısıyla umumi hizmet alanlarının orta malı ile hizmet mallarının temini için de oluşturulduğu söylenebilir.

Danıştay da yapılan açıklamalara benzer şekilde önüne gelen uyuşmazlıklarda madde metninde yazılı umumi hizmetlerin dışındaki bazı kamu hizmet tesislerinin

---

[236] "*Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları*" ibaresi 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunla maddeye eklenmiştir.

[237] *"İbadet Yeri*" kavramı da 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunla "*cami*" kavramı çıkarılmak suretiyle maddeye eklenmiştir.

[238] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.220. Kalabalık, 2017, s.470. Erdoğan-Ergen, 2013, s.3 Aktaran: Yılmaz, 2010, s.58. Şimşek, 2016, s.266.

[239] **Akdeniz,** Halil (2001), **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi,** Ankara: Teknik Yayınevi, s.210.

[240] Akdeniz, 2001, s.217.

DOP kesintisinden oluşturulabileceğini hükme bağlamıştır. Bir başka deyişle Danıştay da umumi hizmet alanlarının sınırlı sayıda olmadığını kabul etmiştir. Danıştay, "*pasif yeşil alan olan ağaçlandırılacak alanın*" 18. maddede aktif ve pasif yeşil alan ayırımı yapılmadığından düzenleme ortaklık payı kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir[241]. Benzer şekilde "*çay bahçesinin*" düzenleme ortaklık payından alınması gerektiğine dair yerel mahkeme kararını onamıştır[242]. Danıştay bir kararında da "*pazaryeri*nin" düzenleme ortaklık payından karşılanabileceğini hükme bağlamıştır[243]. Danıştay bir başka kararında "*toplu taşım yollarının*" yol niteliğinde olduğunu ve düzenleme ortaklık payından karşılanması gerektiğine karar vermiştir[244]. Danıştay benzer şekilde "semt spor alanının[245]", "ağaçlandırılacak alanın[246]" düzenleme ortaklık payından karşılanmasına karar vermiştir. Bunun yanı sıra Danıştay, içerisinde lokanta, gazino, kahvehane gibi tesislerin yapılabilmesi sebebiyle *rekreasyon alanının*[247], yönetmelikte belirtilmediğinden ise *türbe alanının* [248] DOP kesintisi ile oluşturulan alandan karşılanmasının mümkün olmadığı görüşündedir. Buna karşın öğretide bazı yazarlar İmar Kanunun 18. maddesinde sayılmayan umumi hizmet alanlarının yargı kararları ile düzenleme ortaklık payından karşılanmasının isabetsiz olduğu görüşündedir[249].

Görüleceği üzere Danıştay umumi hizmet alanı değerlendirmesi yaparken bahse konu alanının kamu hizmeti alanı olup olmadığı, kamu hizmet alanının düzenleme alanına özgülenip özgülenmediği, kanun ve yönetmelikte belirtilen umumi hizmet

---

[241] Danıştay 6. Daire, 22.11.2007 tarihli, Esas: 2004/244, Karar: 2007/2331 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[242] Danıştay 6. Daire, 27.06.2007 tarihli, Esas: 2005/1918, Karar: 2007/4078 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[243] Danıştay 6. Daire, 05.12.2001 tarihli, Esas: 2000/5490, Karar: 2001/6098 sayılı ve 16.11.1995 tarihli, Esas: 1995/ 1737, Karar: 1995/4591 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[244] Danıştay 6. Daire, 22.10.1992 tarihli, Esas: 1991/1550, Karar: 1992/3867 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[245] Danıştay 6. Daire, 14.04.2004 tarihli, Esas: 2002/6584, Karar: 2004/2274 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[246] Danıştay 6. Daire, 15.11.1995 tarihli, Esas: 1995/87, Karar: 1995/4547 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[247] Danıştay 6. Daire, 08.11.2001 tarihli, Esas: 2000/4793, Karar: 2001/5374 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[248] Danıştay 6. Daire, 17.01.2000 tarihli, Esas: 1998/7510, Karar: 2000/88 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[249] **Köktürk,** Erdal (2007), **Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi,** İstanbul: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları, s.52. http://eski.hkmo.org.tr/resimler/ekler/c913389b6989e79_ek.pdf Erişim Tarihi: 17.01.2019.

alanları ile bağlantısının ne derecede var olduğu gibi ölçütleri göz önünde bulundurmaktadır.

3.6.5. Taşınmazda Değer Artışının Meydana Gelmesi

Yukarıda da açıklandığı üzere düzenleme ortaklık payın ile umumi hizmet alanlarının oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda imar planlaması sonucu meydana gelen değer artışı da söz konusu pay kesintisinin gerekçesi olarak belirtilmektedir. O halde her ne kadar umumi hizmet alanına ihtiyaç duyulsa da taşınmazda değer artışının meydana gelmemiş olması DOP kesintisinin gerekjçeden yoksun olmasında sebebiyet verecektir. Bir başka deyişle düzenleme ortaklık payı kesintisinin yasal dayanağı planlama ile taşınmazlarda meydana gelen değer artışıdır. Bu nedenle değerinde artış meydana gelmeyen taşınmazlardan da DOP kesintisinin yapılmaması gereklidir. Danıştay'ın muhtelif kararlarına yansıyan da görüşü bu yöndedir[250]. Danıştay bir kararında okul alanı olarak kullanımı devam eden ve imar planında da yeri değiştirilemeyen taşınmazın planlama ile değerinin artması söz konusu olmadığından, düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmasının hukuka aykırı bulmuştur[251].

Diğer taraftan düzenleme ortaklık payının tescil dışı bırakılmış taşınmazların tescile tabi olmayan alanlarına da özgülendiği açıktır. O halde parselasyon işleminde yeri değiştirilmeyen tescil dışı bırakılmış park, yeşil alan, vb. tescil harici alanların düzenleme ortaklık payı kesintisine uğramaması gereklidir. Zira bu alanlar zaten düzenleme ortaklık payı kapsamındaki umumi hizmet ihtiyacını mevcut haliyle karşılamaktadır. Dolayısıyla bu alanlarında imar parseli (İP) alanlarının toplamından düşülmesi gereklidir. Danıştay'ın da görüşü bu yöndedir[252].

[250] Danıştay 6. Daire, 07.02.2017 tarihli, Esas: 2016/2718, Karar: 2017/776 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 19.02.2003 tarihli, Esas: 200/2999, Karar: 2003/1045 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.201. Şimşek, 2016, s.183.
[251] Danıştay 6. Daire, 19.2.2003, tarihli, Esas: 2001/2999, Karar: 2003/1045 sayılı ilamı
[252] Danıştay 6. Daire, 14.11.1995 tarihli, Esas: 1995/1359, Karar: 1995/4520 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.191. Şimşek, 2016, s.182.

3.6.6. Tüm Parsellerden Eşit Oranda Pay Alınması

Düzenleme ortaklık payının bir yönünün düzenleme alanındaki kamu hizmetlerinin görülmesi için düzenleme alanındaki taşınmaz maliklerine eşit oranda külfet getirilerek kamu hizmeti alanlarının oluşturulmasında nimet-külfet[253] dengesi ile katılımın sağlanması olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bu doğrultuda düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak alanın düzenleme sahasının tamamına hizmet edeceği düşünüldüğünde gerçek/tüzel, özel/kamu ayırımı gözetilmeksizin herkesin bu "*külfetin*" altına girmesi gereklidir. Bir başka deyişle düzenlemeye katılan tüm parsellerden DOP kesilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda düzenlemeye giren parsellerin özel kişilere, Hazineye veya belediyelere ve il özel idarelerine ait olmasının bir önemi yoktur[254]. Bu durum aynı zamanda Anayasanın 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesinin bir sonucu olup düzenleme alanındaki tüm parsellerden eşit ve dengeli bir kesinti yapılmasını gerektirmektedir[255].

Eşitlik ilkesinin istisnaları ise yukarıda da açıklandığı üzere değer artışı meydana gelemeyen, kamulaştırılan, kamuya terk edilen, bağışlanan, parselasyonla yeri değişmeyen tescil dışı bırakılmış park, yeşil alan ve daha önce DOP kesilmiş parsellerden düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmaz. Düzenleme ortaklık payının düzenleme alanındaki diğer parsellerden farklı oranda kesilmesi ise mümkün değildir.

3.6.7. Bir Defadan Fazla Düzenleme Ortaklık Payı Kesilmemesi

Düzenleme ortaklık payının uygulama şartlarından biri de daha önce düzenleme ortaklık payı vb. bir kesintiye [256] uğramış parsellerden düzenleme ortaklık payı alınamamasıdır. Gerçekten de örneğin iki defa azami miktarda düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılan bir taşınmaz imar uygulamasından önceki yüzölçümünün %64'ünü kaybetmiş hale gelir. Bu durum da mülkiyetin neredeyse yok olması anlamına gelir. Öte yandan düzenleme alanında ilk imar uygulamasından sonra tekrar

[253] Koçak-Beyaz, 2018, s.
[254] Erdoğan-Ergen, 2013, s.3 Aktaran: Yılmaz, 2010, s.61.
[255] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.143. Kalabalık, 2017, s.462.
[256] Burada vb. kesintiden kasıt 6785 sayılı eski İmar Kanunu 42. maddesi ile 2981 sayılı kanunun 10/b ve 10/c maddesi kapsamındaki kesintilerdir.

imar uygulamasının yapılması zaten meydana gelmiş olan değer artışını daha da artırmayacaktır. Bu nedenle İmar Kanunun 18. maddesinin 6. Fıkrası bir parselde birden fazla düzenleme ortaklık payı kesintisinin yapılamayacağını hüküm altına almıştır. Danıştay önüne gelen uyuşmazlıklarda da açık madde hükmü doğrultusunda karar vermektedir[257]. Zira bu durumda düzenleme ortaklık payının bedelsiz yapılmasına kaynaklık eden değer artışı karşılığı daha önce kesinti yoluyla ödendiğinden ikinci defa DOP kesintisi yapılması mülkiyet hakkının ihlalini meydana getirir. Burada ilk uygulamada DOP kesintisinin %40'tan az olması halinde de kesintinin yapılamayacağını belirtilmesi gereklidir[258].

Öte yandan 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 11. maddesi gereği taşınmazından bir kısmı için terk yapan malikin talebi halinde terk oranının üzerindeki taşınmazın %40'ına tekabül edecek miktarının düzenleme ortaklık payı ile kesilebilir[259]. Danıştay ise önüne gelen uyuşmazlıklarda burada malikin talebine ayrı bir önem yüklediğini belirtmemiştir[260]. Söz konusu terk miktarının DOP oranını geçmesi halinde ise tekrar DOP kesintisi yapılması mümkün değildir[261]. Öte yandan öğretide "*terk*" uygulamalarına konu olan parsellerden ayrıca düzenleme ortaklık payı kesilmesini mümkün gören yazarlar da bulunmaktadır[262]. Zira mevzuatta "*terk*" uygulamalarına konu olan parsellerden düzenleme ortaklık payı kesilmesini yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır.

3.6.8. Azami %40 Oranında Kesinti Yapılması Şartı

Düzenleme ortaklık payında kapsamında kesilen miktar, İmar Kanunun 18. maddesi gereği taşınmazın en fazla %40'ı kadar olabilir. Bu oran kanunda 5006 sayılı kanun ile değişiklik yapıldığından yönetmelikteki %35 oranından fazla olsa da

---

[257] Danıştay 6. Daire, 15.11.2017 tarihli, Esas: 2013/1530, Karar: 2017/9084 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[258] Danıştay 6. Daire, 03.02.2016 tarihli, Esas: 2015/1152, Karar: 2016/350 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Kalabalık, 2017, s.462-463. Koçak-Beyaz, 2018, s.196. Şimşek, 2016, s.183.

[259] Karavelioğlu-Erdem, 2010, s.47. Danıştay 6. Daire, 24.02.1997 tarihli, Esas: 1996/1628, Karar: 1997/960 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Şimşek, 2016, s.252.

[260] Koçak-Beyaz, 2018, s.235.

[261] Karavelioğlu-Erdem, 2010, s.96. Şimşek, 2016, s.252.

[262] **Atasoy,** Mustafa-**Demir,** Osman-**Uzun,** Bayram-**Nişancı,** Recep (2002), "*İmar Uygulamalarının İptal Nedenleri ve Öneriler*", Konya: **Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu**, Aktaran: Şimşek, 2016, s.256.

normlar hiyerarşisi gereği kanundaki %40'lık oran uygulanacaktır. Madde metnindeki "*en fazla*" ibaresi DOP oranının doğrudan %40 olarak uygulanmayacağını göstermektedir. DOP oranın yönetmelikte belirtilen esaslar dâhilinde hesaplanması ve uygulanması gereklidir. Hesaplanan oranın %40'tan az çıkması halinde doğrudan uygulanması fazla çıkması halinde de en fazla %40 olarak uygulanması gereklidir[263].

İdarenin DOP oranını doğrudan %40 olarak belirlemesi hatalı olup mutlak surette DOP hesabı yapılması ve çıkan sonuca göre kesinti yapılması gereklidir. Nitekim Danıştay da hesaplama yapılmaksızın doğrudan %35 DOP kesintisi yapılan taşınmaz üzerinde yapılan bu uygulamanın hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir[264]. Dolayısıyla umumi hizmet alanı için gerekli kesinti miktarı ne ise o miktar ile yetinilmesi gereklidir[265].

Düzenleme ortaklık payı oranı bazen %40'tan fazla da uygulanmaktadır. Danıştay tapu tahsis belgesine dayanarak mülkiyet iddiasında bulunan kişilerin zilyetliğindeki taşınmazlardan düzenleme ortaklık payının %40'tan fazla alınmasına hukuka aykırılık bulmamıştır. Danıştay taşınmazın idarenin mülkiyetinde bulunduğundan kişinin tapu tahsis belgesine dayanarak düzenleme ortaklık payının fazla alındığı iddiasını ileri süremeyeceği yönünde gerekçe oluşturmuştur[266].

3.6.9. Yüzölçümü Farklılığının DOP'ta Eritilmemesi

Taşınmazlar kural olarak gerçek yüzölçümleri ile tapuya tescil edilmektedir. Fakat bazen taşınmazların gerçek yüzölçümleri ile tapuda kayıtlı olan yüzölçümleri arasında çeşitli sebepler ile farklılıklar oluşmaktadır. İşte bu farklılıklar imar uygulaması kapsamındaki kontrollerde tespit edilmektedir. Farklılığın tespiti halinde söz konusu taşınmaz daha önce herhangi bir terk işlemine uğramamış ise bu farklılığın tecvizi aşarsa bu miktarın DOP ile eritilmemesi gereklidir[267].

---

[263] Koçak-Beyaz, 2018, s. 168. Yılmaz, 2010, s.60.
[264] Danıştay 6. Daire, 22.10.1991 tarihli, Esas: 1990/5, Karar: 1991/2101 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[265] Ersoy, 2012, s.9. Koçak-Beyaz, 2018, s.168.
[266] Danıştay 6. Daire, 27.02.1992 tarihli, Esas: 1990/1511, Karar: 1992/749 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Ersoy, 2012, s.9.
[267] Kalabalık, 2017, s.463. Koçak-Beyaz, 2018, s. 196.

Farklılığın tecvizi aşması halinde tapuda düzeltme yoluna gidilmesi ve gerçek yüzölçümün tapuya tescili gereklidir. Gerçek yüzölçümün az olması halinde düzeltme yoluna gidilmeden DOP kesilmesi diğer taşınmaz maliklerinin ve dolayısıyla kamunun zararına sebebiyet vermektedir. Gerçek yüzölçümün daha fazla çıkması halinde ise taşınmaz maliki zarara uğramaktadır. Özellikle yüzölçümün fazla çıkması halinde fazla çıkan miktarın taşınmaz malikine satılması hukuka aykırı bir uygulamadır[268].

3.6.10. Düzenleme Nedeniyle Yapılan Giderlere İştirakin İstenmemesi

İmar uygulamaları sırasında yapılan işlemler nedeniyle bir takım masraflar oluşmaktadır. Düzenleme ortaklık payı kamulaştırmaya göre daha ucuz olsa da, tamamen masrafsız olarak gerçekleştirilmesi mümkün değildir[269]. Kural olarak idarenin bu masraflara kendisinin katlanması gereklidir. Zira imar uygulamalarının neredeyse hepsi idarece re'sen yapılan uygulamalarıdır. Bu nedenle bu masraflara iştirak adı altında düzenleme alanındaki taşınmaz maliklerinden herhangi bir bedel talep edilmemesi gereklidir[270]. Danıştay bu masrafın maliklerden talep edilebilmesine ilişkin mevzuatta düzenleme bulunmadığından talebin hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir [271].

Danıştay 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğine dayanarak düzenleme sahasının tespitini talep eden maliklerden parselasyon masraflarındaki proje masrafları ile değer artışının daha önce alınmamış olması halinde talep edilebileceğine karar vermiştir[272]. Buradan hareketle maliklerin talebi üzerine yapılan parselasyon işlemlerindeki masrafların malikler tarafından karşılanması gerekir.

---

[268] Koçak-Beyaz, 2018, s. 196.

[269] **Uzun,** Bayram (1990), "*3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. madde Uygulamasında Görülen Yanlış Uygulamalar Üzerine Belediyelere Uyarılar ve Öneriler"*, **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi**, S.6, s.12-13. Aktaran: Yılmaz, 2010, s.64. Abacıoğlu, 2016, s.253.

[270] **Özden,** Ebubekir (2004), **İmar Hukukunda İfraz ve Tevhid İşleri,** İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.87. Koçak/Beyaz, İmar Uygulamaları, s. 255. Aktaran: Kalabalık, 2017, s.463. Evren, 2002, s.43. Gülan, 2000, s.153.

[271] Danıştay 6. Daire, 08.10.1991 tarihli, Esas: 1991/197, Karar: 1991/1934 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[272] Danıştay 6. Daire, 15.09.1994 tarihli, Esas: 1993/4620, Karar: 1994/2899 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

3.6.11. DOP Kesintisinden Sonra Değerlenme Resminin Alınmaması

Düzenleme ortaklık payı ile taşınmazlarda meydana gelen değer artışı maliklerce karşılandığından değerleme reminin alt yapısı kalmamaktadır. Zira idare uygulamasının doğurduğu değer artışı karşılığını DOP ile almıştır. Nitekim İmar Kanunun 18/7 maddesinde DOP alınmış olan parsellerden değerleme resmi alınamayacağını hükme bağlamıştır. Öte yandan imar uygulaması yapılan alanda uygulama bittikten sonra ihtiyaç duyulması halinde tekrar düzenleme yapılabilmektedir[273]. Yeniden yapılan düzenleme sonucunda da taşınmazın değerinin artması mümkündür. İdarenin yeniden gerçekleşen bu değer artışı karşılığında da değerlenme resmi (şerefiye) talep etmesi mümkün değildir[274].

3.7. MÜLGA[275] 2981 SAYILI KANUNUN 10/C MADDESİNDE DOP

Düzenleme ortaklık payı her ne kadar temel kaynağını 3194 sayılı İmar Kanunundan almaktaysa da bu uygulama başka yerlerde de karşımıza çıkmaktadır. Mülga 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 10. maddesinin c bendinde de düzenleme ortaklık payı alınabileceği belirtilmişti. Buradaki düzenleme ortaklık payı İmar Kanunun 18. maddesi kapsamında düzenlenen düzenleme ortaklık payından farklı olmakla birlikte esasa farklılık 2981 sayılı kanun kapsamında DOP uygulanan alanların niteliğinde karşımıza çıkmaktadır. Zira 2981 sayılı kanunun kapsam başlıklı 2. maddesinde imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş veya inşa aşamasında olan belediye ve mücavir alan sınırları ile bu sınırların dışındaki bütün yerlerin bu kanun kapsamında kaldığı belirtilmiştir. Dolayısıyla buradaki düzenleme ortaklık payının en önemli farkı uygulamanın imar ve gecekondu mevzuatına aykırı inşanın söz konusu olduğu taşınmazlardır[276].

[273] Kalabalık, 2017, s.464.
[274] Kalabalık, 2017, s.464.
[275] 2981 sayılı kanun, 31.05.2012 tarihli 6036 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun 23. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.
[276] Gülan, 2000, s.65.

Düzenleme alanında bulunan imar planına aykırı olup 2981 sayılı kanuna göre yapı ruhsatına bağlanan yapılar sebebiyle imar planının uygulaması imkânının kalmadığı durumlarda, İmar kanunun 18. maddesi kapsamında imar uygulaması yapılamaz. Bu alanlarda iyileştirme (ıslah) imar uygulaması yapılması gerekir[277]. Bu yapılar 3290 sayılı kanun ile bazı maddeleri değiştirilen ve bazı maddeler eklenen 2981 sayılı kanunun uygulanmasına dair yönetmelikin 4. maddesinde "*Kişilerin hissedar oldukları arsa veya arazinin herhangi bir yerini işgal ederek, imar mevzuatına aykırı inşa ettikleri yapılardır*" denilmek suretiyle tanımlanmıştı. Bu sebeple 2981 sayılı kanunun 10/c maddesinde arazi ve arsa düzenlemesi benzeri işlemler yapılması öngörülmüş ve bu kapsamda düzenleme ortaklık payı alınması yetkisi tanınmıştı.

2981 sayılı kanunun 10/c maddesine kapsamında yapılan DOP kesintileri geçici ve tamamlayıcı nitelikte olup ve mevzuata aykırı yapı alanlarına çözüm getirmeyi amaçlamaktadır[278]. Ayrıca öğretide 2981 sayılı kanun ile düzenlenen DOP uygulamalarının özel şartlara bağlanmış ve bir geçiş dönemi için hak sahiplerine kolaylık getirmek ve uygulamayı yapacak olana daha fazla yetki vermek suretiyle karmaşık, hisseli ve küçük miktarlarda olan arazi parçalarının mülkiyete ilişkin sorunlarının düzeltilmesi amacıyla yapıldığı belirtilmektedir[279].

2981 sayılı kanunun 10/c maddesinin uygulanabilmesi için gerekli olan önemli bir başka farklılık ise 2981 sayılı kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 20. maddesi gereği 10.11.1985 tarihinden önce ıslah imar planı alanında, yapılaşmanın olması gerekliliğidir. Aksi halde 10/c maddesi kapsamında uygulama yapılması mümkün değildir[280]. Diğer taraftan 18. madde uygulamalarında düzenleme ortaklık payı ancak uygulama imar planının varlığı uygulandığı alanlarda yapılabilmekte iken 2981 sayılı kanundaki düzenleme ortaklık payı ıslah imar planının olduğu alanlarda

---

[277] **Kamiloğlu**, Nevzat, "*18. madde ve 10/c maddesi uygulamaları*", s.25. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CDtyCNheY4oJ:www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/93f09dd0c46b799_ek.pptx%3Ftipi%3D1%26turu%3DX%26sube%3D25+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr Erişim Tarihi: 21.01.2019.

[278] Çelik, 2006, s.97. Ergen, 2006, s.81. Kalabalık, 2017, s.428.

[279] **Türk,** Celil-**Türk,** Şence (2006), **Hukuki ve Teknik Boyutları İle Arazi ve Arsa Düzenlemesi,** İstanbul: Beta Yayınevi, s.134. Erdoğan-Ergen, 2013, s.2,

[280] Erdoğan-Ergen, 2013, s.2

uygulanmaktadır[281]. Bu kapsamda İmar Kanunundaki düzenleme ortaklık payının imar planı değişikliği ile tekrar uygulanabileceği ancak 2981 sayılı kanundaki düzenleme ortaklık payının tekrar uygulanamayacağı belirtiliyor[282] ise de; yukarıda belirtildiği üzere İmar Kanununun 18/7. maddesi gereği 18. madde uygulamasında da bir parselde düzenleme ortaklık payı birden fazla kez uygulanamaz.

Son olarak 2981 sayılı kanunun 10/c maddesi kapsamındaki düzenleme ortaklık payı üzerinde mutlaka yapı bulunan alanları kapsamaktadır. (Bir sonraki başlıkta ele alınacağı üzere; bu kanunda 3290 sayılı kanunla ile EK-1 maddesi getirilmiş ve yapı bulunmayan alanlara ilişkin uygulamanın tamamlanması sağlanmıştır.) Buna karşılık 18. madde uygulaması kapsamındaki düzenleme ortaklık payı uygulamasında yapı bulunup bulunmamasının bir önemi yoktur[283]. Hatta üzerinde yapı bulunan parsellerde DOP kesintisinin yapılması zorluklara sebebiyet verecekse malikin talebi halinde kesinti yapılmayıp kesinti miktarı bedele dönüştürülmektedir. 2981 sayılı kanunun 10/c maddesi kapsamında yapılan imar uygulamalarının müstakil dağıtım ve bedele dönüştürme olmak üzere iki ayrıksı özelliği bulunmaktaydı.

3.7.1. Müstakil Dağıtım

2981 sayılı kanunun getirmiş olduğu en önemli farklılıklardan birisi parselasyona giren hisseli taşınmazlarda müstakil dağıtım imkânın sağlanmasıydı. Kanunun 10/c maddesi *"...hisseli arsa veya araziler veya özel parselasyona dayalı arazilerde, imar adası veya parseli olabilecek büyüklüklerdeki alanlarda, binalı veya binasız arsa ve arazileri birbiri ile yol fazlalarıyla veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerle birleştirmeye bunları yeniden ada ve parsellere ayırmaya, yapıları yeniden doğan imar ada veya parseli içinde kalanları yapı sahiplerine, yapı olmayanları diğer hisse sahiplerine müstakil veya hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre vermeye... Yetkilidir.*" denilmek suretiyle müstakil dağıtım yetkisi verilmişti. 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesinde düzenleme ortaklık payı kesintisinden sonra

[281] Danıştay 6. Daire, 12.01.2009 tarihli, Esas: 2007/1254, Karar: 2009/67 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[282] Yılmaz, 2010, 68.
[283] Ergen, 2006, s.82. Kalabalık, 2017, s.426.

yeni parsel eski maliklerin adına aynen tescil edilmektedir[284]. Ancak 2981 sayılı sayılı kanun kapsamındaki imar uygulamasında müstakil parsel oluşturmak amacıyla ifraz ve tevhit işlem ile müstakil parsele uygun olunmaması halinde bedele dönüştürme yoluna gidilebilmektedir.

3.7.2. Bedele Dönüştürme

2981 sayılı kanunun 10/c maddesinin uygulanma amacı mevzuata aykırı olarak inşa edilmiş yapıların korunarak özellikle çok sayıda hak sahipliği ile çok küçük hisseleri ortadan kaldırmak bu sayede teknik ve hukuki sorunların yaşanmasını önlemek mevzuata aykırı yapılaşmayı hukuka uygun hale getirmektir. Bu nedenle zaman zaman sorunlara sebebiyet veren hisselerin ya da müstakil parsele dönüştürülme imkânı olmayan küçük hisselerin bedele dönüştürülmesi yoluyla komşu maliklerin veya idarenin adına tescili imkânı getirilmiştir. Danıştay da 2981 sayılı kanunun 10/c maddesinde düzenlenen bedele dönüştürme yolunun düzenleme alanında küçük hisselerin yaratabileceği teknik ve hukuki sorunların bertaraf edilmesi, küçük oranlı ve hisseli imar parsellerinin oluşumunu engellemeyi nihayetinde taşınmazda sağlıklı bir ferdileştirmeyi sağlamayı amaçladığını ifade etmiştir[285].

İmar kanunun 18. maddesi uygulaması kapsamında yapılan düzenlemelerde taşınmaz imar uygulamasından sonra düzenleme ortaklık payı kesintisi sebebiyle ne kadar küçülürse küçülsün kalan kısım malik veya malikler adına tescil edilmektedir. Ancak 2981 sayılı kanunun 10/c maddesi kapsamında uygulama yapıldıktan özellikle düzenleme ortaklık payı kesintisinden sonra hisse bedeli ödenerek taşınmaz komşu maliklerin veya idarenin adına tescil edilebilmektedir. Dolayısıyla 2981 sayılı kanun 10/c maddesi kapsamındaki uygulamada taşınmaz müstakil bir parsel olarak sahibine geri verilemeyebilir.

---

[284] Danıştay 6. Daire, 17.11.1998 tarihli, Esas: 1998/2193, Karar: 1998/5507 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[285] Danıştay 6. Daire, 17.11.1994 tarihli, Esas: 1994/1213, Karar: 1994/4338 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

Gerçekten de Danıştay 3194 sayılı kanun kapsamında yapılan düzenleme işleminde bedele dönüştürme yoluna gidilemeyeceğine hükmetmiştir[286]. Bu kuralın tek istisnası 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 10. maddesinde belirtilen ve DOP alınan parselin üzerindeki yapılaşma sebebiyle DOP alınmasına müsaade etmediği halde DOP 'un bedele dönüştürülmesi durumudur. Ancak burada da malikin muvafakati aranmaktadır. Buna göre: *"Düzenlemeye tabi tutulan parselin zemin durumu ve üzerindeki yapının özelliği itibariyle düzenleme ortaklık payının alınamadığı hallerde, ilgilisinin muvafakati ile düzenleme ortaklık payı miktarı bedele dönüştürülebilir*". Öğretide 10/c uygulamasının amacının 18. madde uygulamasında olduğu gibi imar mevzuatına uygun ideal parsel üretmek olmadığı, yapıyı koruyacak şekilde hissesiz temiz parsel üretmek olduğu belirtilmektedir[287]. Danıştay da sağlıklı ferdileştirmeyi ve küçük oranlı ve hisseli parseller oluşumunun önlemesi amacı taşımayan bedele dönüştürmeleri hukuka aykırı bulmaktadır[288].

3.8. MÜLGA 2981 SAYILI KANUN EK-1 UYGULAMASI VE DOP

2981 sayılı kanunun 10/c maddesinde mevzuata aykırı yapılar ıslah imar planı yapılmak ve uygulanmak suretiyle hukuka uygun hale getirilmiştir. Ancak kanunda sadece yapıların uygulamaya alınması üzerinde yapı bulunmayan alanlar açısından haksızlığa sebebiyet verildiği gerekçesiyle eleştirilmiştir[289]. Bu nedenle 22.05.1986 tarihli 3290 sayılı kanunla EK-1 maddesinde bu alanlarda 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesi İmar kanunun 18. maddesi uygulaması kapsamında yapılan düzenlemelerdeki imar uygulamalarının yapılması imkânı getirilmiştir.

2981 sayılı kanununa ek. 1 maddenin eklenmesi ile üzerinde yapı bulunmaması sebebiyle 2981 sayılı kanun kapsamında parselasyon yapılamayan ve niteliği gereği 3194 sayılı kanun kapsamında parselasyona konu olmayan taşınmazlara İmar Kanunu

---

[286] Danıştay 6. Daire, 12.01.2009 tarihli, Esas: 2007/1254, Karar: 2009/67 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[287] Çelik, 2006, s.194. Türk-Türk, 2006 s.134. Kalabalık, 2017, s.426. Ergen, 2006, s.81.

[288] Danıştay 6. Daire, 20.01.1998 tarihli, Esas: 1997/2333, Karar: 1998/388 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Danıştay 6. Daire, 27.11.1997 tarihli, Esas: 1996/5651, Karar: 1997/5364 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[289] **Coşkun**, Harun İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdare Dava Dairesi Üyesi, (Eski Danıştay 6. Dairesi Tetkik Hâkimi) Görüşme Tarihi: 08.10.2018

18. madde uygulamasının yapılması imkânı gerilmesiyle bu alanlardan DOP alınmasının da yolu açılmıştır. Dolayısıyla 2981 sayılı kanunun düzenlediği imara aykırı yapılaşmada alınan düzenleme ortaklık payı, üzerinde yapı bulunmayan alanlar açasından uygulanmayacak yerine İmar Kanunu 18. maddesi kapsamında düzenleme ortaklık payı alınacaktır.

2981 sayılı kanun EK-1 maddesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi kapsamındaki uygulamalarda da pay (hisse) çözümüne gidilebileceği belirlemiştir. Ancak bunun için 2981 sayılı kanun Ek-1 maddesinde belirlenen koşullar mevcut olmalıdır. Bu imkân sayesinde paylı mülkiyet veya zilyetliğin geçerli olduğu taşınmazlarda fiili kullanım, resmileşmekte ve bağımsız mülkiyet sağlanmaktadır. Dolayısıyla bu uygulama ile mülkiyetin ferdileştirilmektedir[290]. Danıştay bu uygulama için ıslah imar planına ihtiyaç duyulmadığına hükmetmiştir[291].

3.9. İMAR BARIŞI VE DOP (İK GEÇİCİ 16. MADDE)

Bilindiği üzere 7143 sayılı Vergi Ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun un 16. maddesi ile İmar Kanuna geçici 16. madde eklenmiştir. Bu kanun uygulamada *imar barışı veya imar affi* olarak ifade edilmektedir. İmar barışı kavramı, devlet ile yurttaş arasında imar ilişkilerinin anlayış ve hoşgörü içerisinde sağlanmasını ifade etmektedir[292]. Bu kanun ile imar mevzuatına aykırı, projesiz, iskânsız, kaçak yapılara belirlenen bedel karşılığında yapı kayıt belgesi verilerek hukuka uygun hale getirilmekte, yıkım kararları ile para cezaları askıya alınmakta ve taşınmaz hukuki olarak mevzuatla uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır.

İmar barışı kapsamındaki getirilen İmar Kanunu geçici 16. maddesi düzenlemesinde düzenleme ortaklık payı ile ilgili iki sonuç çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, hazineye ait olup da imar planı ile sosyal donatı olarak hazinece ilgili kamu

[290] Kamiloğlu, a.g.m. s.21.
[291] Danıştay 6. Daire, 14.11.2005 tarihli, Esas: 2003/8027, Karar: 2005/5402 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[292] **Kalabalık**, Halil (2018), **İmar Barışı Başvuru Süreci ve Sonuçları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık. s.67.

hizmetine terk ya da tahsis edilen alanlardaki yapıların kanundan faydalanamayacağı bir başka deyişle yapı kayıt belgesi verilemeyeceği hususudur. Sosyal donatı alanlarının ne olduğu tanımlanmadıysa da sosyal donatı kavramı Altyapılı Arsa Üretimi ve Bu Arsaların Tahsis Yoluyla Satişina Ilişkin Yönetmelikte tanımlanmıştır. Buna göre Sosyal Donatı; "*Tahsis yapılan arsaların yer aldığı Toplu Konut Bölgesi içinde yaşayan nüfusun sosyal hayatının devamını sağlamak için, onaylı imar planı ve kararları doğrultusunda gerekli olan; okul, sağlık ve spor tesisleri, kütüphane, kreş, sinema, tiyatro, konferans salonu, karakol, postahane, ibadethane, ticaret ve hizmet tesisleri ve benzeri sosyal tesisler ile çocuk parkları, rekreasyon alanları, kent mobilyaları, benzeri çevre düzenlemesi işlerinin bütününü,"* şeklinde tanımlanmıştır.

Görüldüğü üzere sosyal donatı alanlarından bazıları okul, karakol ve ibadethane gibi düzenleme ortaklık payı ile oluşturulan umumi hizmet alanlarıdır. Dolayısıyla hazine taşınmazlarından terk ya da tahsis yoluyla düzenleme ortaklık payı kapsamında kullanılan taşınmazlardaki yapılar imar barışından istifade edemeyecek ve yapı kayıt belgesi verilemeyecektir. Ancak, hazine taşınmazlarının düzenleme ortaklık payı için kullanılması, 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 32. maddesi gereği ancak düzenleme ortaklık payının azami miktarda alınmış olmasına rağmen umumi hizmet alanlarının oluşturulamaması ve belediyeye ait olup umumi hizmetlere tahsis edilecek taşınmazın bulunmaması halinde mümkündür. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payının yetmediği hallerde yönetmeliğin 32. maddesine uygun olarak umumi hizmetlere hazinece tahsis edilen taşınmazlardaki yapılara yapı kayıt belgesi verilemez.

İmar barışının düzenleme ortaklık payında ortaya çıkardığı ikinci sonuç ise imar barışından istifade eden ve yapı kayıt belgesi alan kimselerin düzenleme ortaklık payına karşı dava açabileceği hususudur. Yukarıda izah edildiği üzere imar barışı düzenlemesi imar affı olarak da bilinmekte ve uygulamada imar aykırı yapılaşmaya getirilen bir af kanunu olarak kabul edilmektedir. Bilindiği üzere 6306 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılan 2981 sayılı kanun da bir af kanunu olarak bilinmekteydi. Danıştay mülga edilen bu kanun döneminde bir kararında af yasasından da faydalanmamış olan kimselerin parselasyon işlemine karşı dava açmakta hukuki menfaatinin bulunmadığına hükmetmiştir[293]. Danıştay'ın bu kararı ile bir af yasası

[293] Danıştay 6. Daire, 23.12.1998 tarih, Esas: 1997/6901, Karar:1998/6773 sayılı ilamı.

olduğuna şüphe bulunmayan imar barışı düzenlemesi ile yapı kayıt belgesi alan kimselerin düzenleme ortaklık payına karşı itiraz ve dava yoluna gitmekte ehliyetli olmalarının sağlandığı sonucu çıkmaktadır.

3.10. DOP'a KARŞI İTİRAZ VE DAVA YOLU

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarının birer parselasyon işlemi olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bu nedenle düzenleme ortaklık payı uygulamasına karşı yapılan itiraz ve açılan davalar parselasyon işleminin itiraz ve dava yolu rejimine tabidir. Düzenleme ortaklık payının tespiti ve uygulanması parselasyon işlemi sırasında yapıldığından ve parselasyon işlemi encümen tarafından onaylanarak askıya çıkmadan icrai nitelik kazanmadığından bu aşamada itiraz ve dava yoluna başvurmak mümkün değildir. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payı uygulamasına karşı yapılacak itiraz ve açılacak davalar ancak diğer parselasyon işlemlerinde olduğu gibi parselasyon planının belediye veya il encümeni tarafından onayı ve askıya çıkarılması ile mümkündür. Bu kapsamda düzenleme ortaklık payına karşı itiraz ve dava başlığı altında aslında parselasyon işlemine karşı itiraz ve dava yolu ele alınacaktır.

3.10.1. İtiraz Yolu

Parselasyon işlemlerine karşı itiraz ne İmar Kanunun arazi ve arsa düzenlemesi başlıklı 18. maddesinde ne de parselasyon parselasyon planlarının hazırlanması ve tescili başlıklı 19. maddesinde düzenlenmemiştir. Ancak uygulamada ve yargı kararlarında İmar Kanunun 19. maddesi ile 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesinde de parselasyon planının bir ay süre ile askıya çıkarılacağı hükmü dayanak gösterilerek bir aylık askı ilan süresi içerisinde parselasyon işlemlerine karşı itiraz yapılabileceği kabul edilmektedir[294]. Esasen bu hüküm planların alenileşmesini ve uygulamalarının şeffaf hale gelmesini sağlamaktadır. Diğer taraftan ilan sonrasında planın tapuya tescili ile birlikte eşya hukukunun belirlilik ilkesi de yerine getirilmiş olmaktadır[295]. Parselasyon planlarına karşı itiraz yolunun İmar Kanunun ve 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinde

[294] Şimşek, 2016, s.411. Kalabalık, 2017, S. 489.
[295] Çabri, 2005, s.94.

açıkça düzenlenmemesine karşın Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33. maddesinde planlara karşı 30 günlük askı ilan süresi içerisinde itiraz edileceği hükme bağlanmıştır[296]. Bu nedenle parselasyon planlarına ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payına karşı itiraz süresi 30 günlük askı ilan süresidir.

Parselasyon planlarının bir ay süre ile ilgili idarede asılarak ilan edileceği ayrıca mutat vasıtalar ile duyurulacağı hem İmar Kanunun 19. maddesinde hem de 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesinde belirtilmiştir. İlanın ayrıca mutat vasıtalar ile yapılması, planlarının mümkün mertebe tüm ilgililere ulaştırılması amacıyla belirtilmişse de uygulamada sadece ilan yapmak ile yetinilmektedir[297]. Düzenleme ortaklık payı bir parselasyon işlemi olup parselasyon planının hazırlanma sürecinde plan doğrultusunda tespit edilmekte ve kesinti yapılmaktadır. Ancak düzenleme ortaklık payının tespiti kesilecek oranın hesaplanması ve kesinti miktarının tespiti parselasyon planının onayı ile icrai niteliğe kavuşur. Zira düzenleme ortaklık payı parselasyon planının bir parçası olup uygulanması bu planın ilanına bağlıdır. Bu nedenle parselasyon sırasında tespit edilen düzenleme ortaklık payı kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından düzenleme ortaklık payına karşı itiraz da parselasyon planına karşı yapılır. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payı kapsamında yapılan tespitlere, oranlara, kesintilere vs. karşı her türlü itiraz parselasyon planına karşı 30 günlük itiraz süresi içerisinde yapılır.

Öte yandan parselasyon planı, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümeni tarafından onaylanarak, bu sınırlar dışında ise il encümeni tarafından onaylanarak ilan edilir. O halde yapılacak itirazların da belediye encümeni ile il encümenine yapılması gereklidir. Encümen ayrı temsil kabiliyetine sahip olmadığından itirazlar belediye başkanlığına veya valiliğe yapılır[298]. İtirazın ulaşması üzerine belediye başkanı veya vali tarafından değerlendirilmek üzere encümene gönderilir.

[296] Kalabalık, 2017, s.489. *(Bu yorumun imar planına karşı itiraz süresi ile kıyas yapılmak suretiyle ortaya çıktığı düşünülmektedir)*
[297] Yasin-Kalkan-Şahin, 2017, s.103. Kalabalık, 2017, s.489. Şimşek, 2019, s.631.
[298] Şimşek, 2019, s.631.

Parselasyon planına karşı yapılan itirazların değerlendirilmesi ve karara bağlanması için herhangi bir süre öngörülmemiştir[299]. Buna karşın KALABALIK, itirazın karara bağlanma süresinin Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33/5 hükmü gereğince en geç 30 gün olduğu görüşündedir[300]. Ancak Danıştay verdiği kararlarda itirazın 60 günlük süre içerisinde karara bağlanması gerektiğine hükmetmiştir[301]. Danıştay kararlarında 60 günlük sürenin dolması ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunun 11. maddesi gereği başvurunun zımnen reddedilmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Bu ifadeden itirazın karara bağlanma süresinin 60 gün olduğu çıkarımı yapılmaktadır. Danıştay içtihatları Bileştirme Kurulunun 12.02.1970 tarihli 1969/2 Esas, 1970 Karar sayılı ilamı gereği planlara yapılan itirazlar plana karşı dava açılması için bir ön koşul değildir.

3.10.2. Dava Yolu

Düzenleme ortaklık payı uygulamasına karşı açılacak davalar da tıpkı itiraz usulünde olduğu gibi parselasyon işlemlerine karşı açılacak davaların hukuki rejimine tabidir. Düzenleme ortaklık payı uygulamalarına karşı açılacak davalar da parselasyon planına karşı açılacak dava prosedürü izlenerek açılır. Bilindiği üzere Anayasanın 125. maddesinin düzenlediği denetime açık idare kapsamında idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır. Denetimin yargı yoluyla yapılmasının ilk aracı ise idari yargıda açılan iptal davlarıdır.

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payı uygulamaları Bireysel idari işlemler[302] olduğundan bu işlemlere karşı idari yargıda iptal davaları açılabilmektedir[303]. İptal davasında yapılacak incelemede diğer idari işlemlerde olduğu gibi yetki, konu, sebep, şekil ve amaç unsurları açısından inceleme yapılacaktır. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda 2577 sayılı İdari Yargı Usul Kanunun hükümlerinin esas alınmasının yanı sıra imar mevzuatından kaynaklı ayrıksı kurallar da benimsenmektedir.

---

[299] Şimşek, 2016, s.412.
[300] Kalabalık, 2017, s.489.
[301] Danıştay 6. Daire, 07.12.2015 tarihli, Esas: 2015/ 6329, Karar: 2015/7246 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[302] Bkz. s.68-69. Genç, 2015, s.144. Kalabalık, 2017, s. 490.
[303] Kalabalık, 2017, s. 490.

Parselasyon işlemine karşı açılacak davalarda bilinmesi gereken önemli bir husus da İYUK md. 7/4 hükmü gereği parselasyon işlemi ile birlikte ilanı gerekli olan ve parselasyon işlemine kaynaklık eden imar planlarına karşı da dava açılabilmektedir. Burada imar planına karşı dava açma süresinin dolmuş olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Uygulamada da parselasyon işlemi ile birlikte uygulama imar planına ve nazım imar planına karşı dava açılmaktadır. Parselasyon yapımına başlanmasına ilişkin encümen kararı ise kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından belediye başkanı dışındaki kimselerce dava konusu edilmesi mümkün değildir.

3.10.2.1. Görevli Mahkeme

Parselasyon işlemleri, belediye veya valiliklerin arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin davalarından olup idari işlem niteliğindedir[304]. İdari işlemlerin iptaline yönelik davalar idari yargıda açılır. Özellikle düzenleme ortaklık payının mülkiyet hakkına hukuka aykırı müdahale başka bir ifade ile kamulaştırmasız el atma niteliğinde olduğu iddiası ile adli yargıda davalar açıldı ise de konu tartışılmıştır. Hem Yargıtay hem de Danıştay parselasyon işlemlerine ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payına karşı açılacak iptal davalarının idari yargıda görülmesi gerektiğine hükmetmiştir[305].

Parselasyon işlemleri, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun un 5. maddesinde vergi mahkemeleri, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay, tarafından görülecek uyuşmazlıklar olmadığından açılacak iptal davalarında görevli mahkeme idare mahkemeleridir[306]. İstisna olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 27. maddesi gereği valinin tekrar görüşme talebi üzerine il encümenin aldığı ısrar kararı ile karar kesinleşir. Bu durumda vali tarafından açılacak davanın Danıştay'da açılması gereklidir. Parselasyon işlemi de encümen tarafından alınan bir karar olduğundan

[304] Ersoy, 2012, s.6.
[305] Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 17.01.1990 tarihli Esas: 1990/16-620, Karar: 1990/6 sayılı ilamı. Danıştay 6. Daire, 30.11.1993 tarih, Esas:1993/1631, Karar:1993/5107 sayılı ilamı.
[306] Karavelioğlu-Erdem, 2010, s.298.

valinin dava açması halinde görevli mahkeme ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'dır[307].

3.10.2.2. Yetkili Mahkeme

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payı uygulamalarına karşı idare mahkemelerinde görülecek olan davalarda yetkili mahkeme, 2577 sayılı İYUK'un 34. maddesi gereği parselasyona konu taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. İptal davasının vali tarafından açılması halinde ise görevli mahkeme Danıştay olduğundan İYUK'un 34. maddesindeki yetki kuralı geçerli olamayacaktır.

Taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi ise taşınmazın tapu kütüğüne kayıtlı olduğu yer mahkemesi değil, taşınmazın mülki sınırları içerisinde bulunduğu yer mahkemesidir[308]. Çoğunlukla bu iki mahkeme aynı olmakla birlikte zaman zaman farklılık meydana gelebilmektedir. Bu durumda tapu kaydı değil, kanunun açık hükmü gereği taşınmazın bulunduğu yer mülki sınırlarına bakmakla yetkili idare mahkemesinde dava açılacaktır.

3.10.2.3. Ehliyet

Parselasyon işlemlerine karşı dava açma ehliyet konusu oldukça tartışmalı bir konudur. Zira taşınmaz mülkiyeti üzerindeki tasarruf hakları, parselasyon alanındaki taşınmazlar üzerinde dolaylı menfaati olan kişiler ve taşınmaz üzerinde çeşitli haklar iddia eden kişiler ve parselasyon alanında genel menfaat sahibi olan kişiler parselasyon işlemi ile etkilenmektedir. Bu kişilerin her birisinin dava açıp açamayacağı konusu ise tartışmalıdır. Parselasyon işlemi Bireysel idari işlem olup uygulamaya tabi tutulan taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendirmektedir[309]. Bu kapsamda genel düzenleyici işlem olan imar planlarına karşı açılacak davalarda parselasyon alanı

---

[307] Şimşek, 2016, s.414.

[308] **Sancaktar**, Oğuz (2007) "*İdari Yargıda Tek Dilekçe İle Dava Açma"*, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 9, Sayı 2, s.174. Karşıt Görüş: İptal davası, parselasyon işleminin yapan idarenin bağlı bulunduğu yer idare mahkemesinde açılmalıdır. **Çakmak,** İrfan (2010) **İmar Kanunda Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Yargısal Denetimi**, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, s.37. Aktaran: Şimşek, 2016, s.415.

[309] Genç, 2015, s.144.

dışındaki kişilerin dava açma hakkı bulunmamaktadır[310]. Ancak yargı kararlarında parselasyon alanında mülkiyet hakkına sahip olan kişiler dışındaki kimselerin dava açma ehliyetinin olduğu kabul edilmiştir.

Taşınmaz malikinin parselasyon işlemleri ile birlikte menfaatin etkilendiği açık olsa da Danıştay, dava görülürken mülkiyetin sona ermesi halinde menfaatin ortadan kalktığını bu nedenle dava açma ehliyetinin ortadan kalktığına karar vermiştir. Danıştay bir kararında parselasyona karşı dava açan taşınmaz malikinin davasının taşınmazın devredilmesi sebebiyle eski malikin menfaatinin ortadan kalktığı gerekçesiyle reddedilen davayı bozarak davanın yeni malik üzerinden devam etmesi gerektiğine karar vermiştir[311]. Ancak Danıştay, sonrasında baktığı benzer bir uyuşmazlıkta içtihadını değiştirerek davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir[312]. Bununla birlikte taşınmaz malikinin değişmesi halinde parselasyon işlemlerine karşı dava açma hakkı doğsa bile eski malik döneminde dava açma süresinin bitmiş olması sebebiyle yeniden dava açma süresi başlamamaktadır. İlk bakışta sürenin bitmemiş olabileceği akla gelse de Danıştay, yeni malikin taşınmazı yeni hali ile satın almayı kabul ettiğine karar vermiştir[313].

Danıştay meslek odalarının kişisel ve sübjektif nitelikteki parselasyon işlemlerine karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir[314]. Benzer şekilde zilyetliğe dayanarak parselasyon işlemine karşı dava açılamayacağına karar verilmiştir[315]. Yine parselasyon işlemine tabi tutulan taşınmaz üzerinde sınırlı ayni hak sahibi olanların da dava açma ehliyetinin olmadığı düşünülmektedir[316]. Parselasyon işlemi ile taşınmaz üzerindeki sınırlı ayni hakların etkilenmesi halinde bu durumun taşınmaz maliki ile sınırlı ayni hak sahibi arasında adli yargıda çözülmesi gerektiği kanaatindeyiz.

[310] Genç, 2015, s.144.
[311] Danıştay 6. Daire, 24.12.1986 tarih, Esas:1986/114, Karar:19986/1197 sayılı ilamı.
[312] Danıştay 6. Daire, 16.01.2002 tarih, Esas:2001/697, Karar:2002/1837 sayılı ilamı.
[313] Danıştay 6. Daire, 15.10.2009 tarih, Esas: 2007/9377, Karar:2009/9874 sayılı ilamı.
[314] Danıştay 6. Daire, 23.09.1999 tarih, Esas: 1998/4164, Karar:1999/4196 sayılı ilamı.
[315] Danıştay 6. Daire, 15.01.2002 tarih, Esas: 2001/6212, Karar:2002/355 sayılı ilamı.
[316] **Köktürk,** Erol, Erdal **Köktürk** (2009), "*Eşdeğerlik İlkesine Dayalı Arsa Düzenlemesinde Taşınmaz Değerlerinin Belirlenmesi*", Ankara: **10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı** s.26. Danıştay 6. Daire, 28.11.1990 tarih, Esas: 1989/689, Karar:1990/2362 sayılı ilamı.

Diğer taraftan Danıştay bir kararında af yasasından da faydalanmamış olan kimselerin parselasyon işlemine karşı dava açmakta hukuki menfaatinin bulunmadığına hükmetmiştir[317]. Bu nedenle gerek 2981 sayılı kanun kapsamında gerekse 7143 sayılı kanun İmar Kanuna eklenen geçici 16. madde kapsamında (İmar barışı – imar affı) yapı ruhsatı alan kimselerin bu belgeye dayanarak dava açması mümkündür.

Taşınmazı olağanüstü zamanaşımı yoluyla iktisap etmiş kimselerin taşınmaz tapuya kayıtlı olmadığından dava açma ehliyetinin olmadığı düşünülse de TMK m. 705 gereği taşınmaz mülkiyeti tapuya tescilden önce kurulduğundan dava açma ehliyetinin var olduğu düşünülmektedir[318]. Ancak burada hak sahibinin taşınmazın tescili için dava açmış olması ve bu davanın idare mahkemesince bekletici mesele yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Danıştay taşınmaz maliki ile taşınmaz satış vaadi sözleşmesi imzalayan kimselerin dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir[319]. ŞİMŞEK Danıştay'ın bu uygulamasını eleştirse[320] de kanaatimizce taşınmaz satış vaadi gereği tescil edilinceye kadar malik tarafından korunmalıdır. Bu nedenle karar yerindedir.

3.10.2.4. Süre

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payı uygulamaları karşı dava açma süresi de itiraz edilip edilmemesine, işlemin tebliğ edilip edilmemesine göre farklılık göstermektedir. İYUK'un 7. maddesi gereği dava açma süresinin 60 gün olduğu konusunda tereddüt bulunmamakla birlikte bu sürenin hangi tarihten itibaren başlayacağı yapılan işlemlere göre farklılık arz etmektedir.

Danıştay içtihatları Bileştirme Kurulunun 12.02.1970 tarihli 1969/2 Esas, 1970 Karar sayılı ilamı ile Bireysel idari işlem niteliğinde olan parselasyon işlemlerine karşı dava açma süresinin tebligat yapılmadan başlamayacağına hükmedilmiştir. Yargı

[317] Danıştay 6. Daire, 23.12.1998 tarih, Esas: 1997/6901, Karar:1998/6773 sayılı ilamı.
[318] Şimşek, 2016, s.426.
[319] Danıştay 6. Daire, 21.09.2007 tarih, Esas: 2005/2790, Karar:2007/5059 sayılı ilamı.
[320] Şimşek, 2016, s.428.

kararlarında parselasyon işleminin öğrenilmesi ile başlayacağına, İYUK'un 11 maddesi gereği başvurunun reddi ve zımnen reddi üzerine ve bu nitelikte olan itirazın reddi ve zımnen reddi üzerine de başlayacağına hükmedilmiştir.

Parselasyon işlemine karşı ilgili tarafında itiraz edilmişse itirazın reddinin tebliği üzerine 60 günlük dava açma süresi başlar[321]. İtirazın reddinin tebliğ edilmemesi yahut itiraz cevap verilmemesi halinde dava açma hakkının sürüncemede kalmaması adında düzenlenen İYUK'un 11 maddesi gereği başvuru tarihinden itibaren 60 gün sürenin geçmesinden sonra başlar.

Parselasyon işlemine karşı ilgili tarafında itiraz edilmemişe dava açma süresi parselasyon işleminin tebliğinden itibaren 60 gündür. Uygulamada parselasyon işlemleri tebliğ edilmemekteyse de tebliğ yapılmaksızın dava açma süresinin işletilmesi hukuka aykırıdır[322]. Bu durum hem Anayasanın 125. maddesinin hem de Danıştay'ın yukarıda bahsedilen içtihadı birleştirme kurulu kararının bir sonucudur. Öte yandan Danıştay parselasyon işleminin malik tarafından öğrenildiğinin şüpheye yer bırakmayacak şekilde tespit edilmesi halinde dava açma süresinin bu tarihte başlayacağını hükme bağlamıştır[323]. Bu durum da tebligat kanunun 51. maddesinde belirtilen muttali olmuş sayılma hükmünün bir sonucudur[324]. Danıştay'ın ve anayasanın parselasyon işlemelerinde tebliğ zorunluluğu aramasına karşın uygulamada tebligat yapılmaması parselasyon işlemlerinin yıllar sonra dava konusu edilebilmesine ve maliklerin menfaatlerinin olumsuz etkilenmesine sebebiyet verdiğinden uygulamacı idarelerin tebligat uygulamasını geliştirmesinde fayda vardır[325].

Son olarak dava açma ehliyetine haiz ilgililerin dava açma süresinin kaçırmamış olmaları koşuluyla İYUK'un 11. maddesi kapsamında ilgili idareye başvurarak parselasyon işleminin değiştirilmesi talebinde bulunmaları mümkündür. Bu durumda da başvurunun reddinin tebliğinden itibaren yahut başvurunun zımnen reddedilmiş

[321] Danıştay 6. Daire, 25.10.1990 tarih, Esas: 1989/1352, Karar:1990/1920 sayılı ilamı.
[322] Ergen, 2006, s.435.
[323] Danıştay 6. Daire, 24.04.2003 tarih, Esas: 2002/425, Karar:2003/2589 sayılı ilamı.
[324] Şimşek, 2016, s.434.
[325] Kalabalık, 2017, s. 491.

sayılacağı tarihten itibaren 60 gün içerisinde dava açma hakkı vardır[326]. Dava açma süresi geçirildikten sonra yeniden başvuru yapmak suretiyle dava açma süresinin başlatılması Danıştay kararları gereği mümkün değildir[327].

3.11. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI UYGULAMALARINDA SIKILIKLA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında sıklıkla yaşanana sorunları ele almadan önce düzenleme ortaklık payına kaynaklık eden parselasyon uygulamaları ile planlama faaliyetlerinden bahsetmek gereklidir. Zira düzenleme ortaklık payı uygulamaları idare eliyle doğrudan alınan kararlar ile değil planlama faaliyetleri kapsamında parselasyon işlemlerinin bir parçası olarak meydana gelmektedir. Bu nedenle düzenleme ortaklık payının meydana gelme aşamasına kadar yapılan üst ölçekli imar planlarından nazım imar ve uygulama imar planına kadarki süreçlerin planlama esaslarına ve şehircilik ilkelerine uygun olarak yürütülmesi gereklidir. Düzenleme ortaklık payı temel kaynağını imar planından aldığından planlamada yapılan bir yanlışlığın parselasyona ve dolayısıyla DOP'a sirayet etmesi kaçınılmazdır.

3.11.1. Katılım

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında esasen parselasyon işlemlerinin genel bir sorunu olan katılım ve duyuru bu alandaki uyuşmazlıkların ana kaynağıdır. Zira planlamadaki katılım ilkesi kapsamında düzenleme alanındaki maliklerin çalışmalara katılması ortaya çıkan sonucun memnuniyet oranı artıracak ve uyuşmazlık sayısını azaltacaktır. Parselasyon çalışmalarına katılımı sağlamak hem demokratik bir yaklaşımı hem de malikler ile uyuşmazlığa düşmemek adına ekonomik bir yaklaşımı ortaya çıkaracaktır. Ancak uygulamada tam tersine planlama çalışmalarının gizlilik içerisinde yürütüldüğü dahi söylenebilir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde planların hazırlanması sürecinde katılımın sağlanması hükmüne ve 14. maddesindeki ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odalarının, sivil toplum

[326] Şimşek, 2016, s.438.
[327] Danıştay 6. Daire, 18.02.1998 tarih, Esas: 1997/1582, Karar:1998/893 sayılı ilamı.

kuruluşları ile özel sektör temsilcilerinin katılımının sağlanması hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Katılımın sağlanmamasının bir başka sonucu bireylerde "rant" elde ediliyor olma düşüncesinin doğmasına sebebiyet vermektedir.

3.11.2. Değer Artışı Hesaplaması

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında mülkiyet hakkına ölçülü müdahale konusunda getirilen tartışmalar yerinde olup gerçekten de taşınmazdaki kesintinin meydana gelen değer artışını ne oranda karşıladığı hesaplanmamaktadır. Bu durum, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen temel hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlamaların ölçülü olması gerektiği yönündeki koşula aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle taşınmazdaki değer artışı ile kesinti oranını karşılaştıran teknik bir mekanizmanın kurulması gereklidir.

3.11.3. İtirazların Sağlıklı Değerlendirilmesi

İmar kanunun 19. maddesi ile 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesinde parselasyonun planının ilan edileceği ve mutat vasıtalar ile duyurulacağı hüküm altına alındıysa da uygulamada sadece ilan ile yetinildiği yukarıda ifade edilmiştir. Bu durum bireylerin itiraz süresini kaçırmasına ve yargı yolu gibi pahalı bir yolun tercih etmek zorunda kalmalarına neden olmaktadır. Günümüzde teknolojik imkânlar iletişim vasıtalarını oldukça geliştirmiştir. Bu nedenle kanun hükmünün uygulanmasında herhangi bir zorluk bulunmamaktadır. İtiraz sürecinde bireylerin itirazları ile yargı yoluna gidilmeksizin uygulamanın gözden geçirilmesi imkânı varken kanun hükmünün uygulanmaması suretiyle bu imkânın kaçırılmaması gereklidir. Zira günümüzde yargı yolu, çaba ve masraf gerektiren, vakit alan, karmaşık bir süreçtir. Bu nedenle idarenin kendi işlem ve eylemlerinin denetiminin sağlanması için yargı dışı yol ve yöntemleri etkin şekilde kullanması gereklidir[328]. Bu kapsamda yargı yoluna gidilmeden başvurulan itiraz yöntemi esasen idareler için birer fırsattır. Yargı yolu hem başvurucu hem de karşı taraf için ciddi yükümlülükler getirdiğinden itiraz yapılmasının sağlanması ile bu itirazların detaylıca incelenmesi ve karara bağlanması tüm taraflar açısından daha ekonomik olacaktır.

[328] Akıncı, 2017, s.99.

3.11.4. Öncelikle Parselasyon Yapılması

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında sıklıkla meydana gelen sorunlar çoğunlukla düzenleme ortaklık payının hatalı olarak tespit edilmesi kaynaklıdır. Bu sorunlar aşağıda Danıştay kararları doğrultusunda ele alınacaktır. Uygulamada DOP tespitinden önce düzenleme ortaklık payı ile ilgili yapılan en temel sorunun parselasyon işlemi yapmaksızın düzenleme ortaklık payı tespiti ve kesintisi yoluna gidilmesi olarak kabul edilmektedir[329]. Parselasyon yapılmaksızın düzenleme ortaklık payı uygulamasının yapılamayacağı yukarıda ifade edilmişti. Bu kapsamda uygulaması sırasının; *PLAN-PARSELASYON-DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI* olması gerekir iken sıralama *PLAN-DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI-PARSELASYON* şeklinde hatalı olarak uygulanmaktadır[330]. Düzenleme alanında imar planın gerektirdiği yerleşimin nasıl uygulanacağı, ihtiyaç duyulan taşınmaz alanlarının ne kadar olduğu belirlenmeksizin düzenleme ortaklık payının uygulanması bilimsel olmadığı gibi planlamanın temelindeki kamu yararının etkin şekilde sağlanmasının önüne geçer. Bu sorun DOP uygulamasının ilk ayaklarında meydana gelen ve işlem sırası ile ilgili bir sorun olduğundan; uygulayıcıların hukuki prosedürlere tam olarak hâkim olamamasının sebebiyet verdiği düşünülmektedir.

3.11.5. Aynı Yerden Tahsis

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında en çok meydana gelen bir başka sorun ise DOP kesintisinden sonra parselin mevcut yerinde malike tahsis edilmemesi halinde verilen yeni parselin uygulamadan önceki parsel ile aynı yerden tahsis edilmiş olmamasıdır. Oysa düzenleme ortaklık payı uygulamasından sonra mülkiyetin ancak kesinti oranında etkilenmesi gerekir iken parsel ile aynı yerde olmayan, parselden daha az değere sahip yeni parsel tahsisi mülkiyet hakkının ihlali anlamına gelir. Danıştay eski parsel ile yeni parselin karşılaştırılmasını ve tahsis edilen yeni parselin eski parsel

[329] **Çelik**, Elif Emel, Danıştay 6. Dairesi Kıdemli Tetkik Hâkimi Görüşme Tarihi: 10.10.2018
Coşkun, Harun, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdare Dava Dairesi Üyesi, (Eski Danıştay 6. Dairesi Tetkik Hâkimi) Görüşme Tarihi: 08.10.2018
[330] Danıştay 6. Daire, 15.06.1992 tarih, Esas: 1992/6540, Karar: 1992/15154 sayılı ilamı.

ile eşdeğer olması gerektiğine karar vermektedir[331]. Bu sorun ise düzenleme alanındaki taşınmazların tespiti aşamasında düzenleme alanındaki tüm taşınmazların özellikle bulundukları bölge şartları göz önüne alınarak değerlerinin tespiti ile giderilebilir. Hatta bu değerler sıralamaya tabi tutularak dağıtım cetveline esas alınabilir. Bu sayede dağıtım yapılırken mümkün olan en adil çözüm sağlanmış olacaktır.

3.11.6. DOP Tespitinde Hata

Düzenleme ortaklık payının tespiti konusunda yapılan hatalar ise DOP oranının yanlış çıkmasına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle düzenleme ortaklık payı tespitinde düzenleme sınırının doğru geçirilmesi, umumi hizmet alanlarına ayrılacak alanların doğru tespiti, düzenleme ortaklık payı kesintisi dışında bırakılacak alanların doğru tespiti gereklidir. Aksi halde her bir aşamada yapılan hata sonuç olarak düzenleme ortaklık payı oranın yanlış hesaplanmasına sebebiyet verecektir. Bu kapsamda öncelikle düzenleme sınırının plana ve 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğine uygun alarak tespit edilmesi gereklidir[332]. Umumi hizmet alanlarına ayrılacak alanların doğru tespiti de uygulama sonrası dağıtımın daha sağlıklı yapılmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan düzenleme ortaklık payına dâhil edilecek parseller tespit edilirken, daha önce terk yapılan veya DOP kesintisi yapılmış olan parseller dâhil edilmemelidir. Bunun yanı sıra kamulaştırma yapılmış parseller ve üzerinde kamu hizmeti tesisi bulunan parsellerden yeri değiştirilmeyen parseller de DOP'a dâhil edilmemelidir. Uygulama ile kapanan kadastral yollardan oluşan parseller ise DOP'a dâhil edilmelidir.

3.11.7. Azami Miktarın Değil Gerekli Miktarın Alınması

Düzenleme ortaklık payının oranın azami %40 olarak belirlenmiş olması karşısında idarelerin parselasyon işlemi sırasında umumi hizmet alanları için hesaplama yoluna gitmeksizin doğrudan %40 kesinti yapması ya uygulamadaki başka bir sorundur. Kanunda belirlenen %40 oranı düzenleme ortaklık payı için mutlak bir

[331] Danıştay 6. Daire, 07.11.2017 tarih, Esas: 2013/1912, Karar: 2017/8625 sayılı ilamı. Danıştay 6. Daire, 18.04.2011 tarih, Esas: 2010/ 9358, Karar: 2011/867 sayılı ilamı.
[332] Danıştay 6. Daire, 07.11.2017 tarih, Esas: 2013/1912, Karar: 2013/1912 sayılı ilamı.

değeri ifade etmemekte düzenleme alanındaki umumi hizmet alanı için ayrılacak kısımlar hesaplandıktan sonra tespit gerekli oran tespit edilmelidir[333].

3.11.8. Parselasyon İşleminin Tebliğe Çıkarılması ve Duyuru

Uygulamada en sık karşılaşılan bir başka sorun ise parselasyon işleminin ve dolayısıyla düzenleme ortaklık payının ilanı ve tebligat zorunluluğuna uyulmamasıdır. Danıştay içtihadı birleştirme kurulunun tebliğ zorunluluğunu esas alması ile malikler açısından tebligat yapılmamasının sakıncaları büyük ölçüde giderildiyse de bunların ortadan kalktığını söylemek pek mümkün değildir. Zira Danıştay parselasyon işleminin tebligat dışı yollar ile öğrenilmesi halinde dava açma süresinin bu tarihten itibaren başlayacağına hükmetmektedir. Örneğin taşınmaz malikinin tapuda ilgili parsel üzerinde işlem yapması halinde 60 günlük dava açma süresi başlamaktadır. Oysa tapuda işlem yapılması sırasında malikin parselasyonun yapıldığını ve kendi taşınmazında düzenleme ortaklık payı kesintisi yapıldığını her zaman anlamayabilir. Bu durumda taşınmaz malikinin tapudaki işlemi üzerine araştırma yapması gerektiği akla gelse de; kendi mülkiyet hakkı üzerinde idare tarafından yapılan bir idari işlemin malike bildirilmesi gerekirken üstelik de kanun bu hususu emrediyor iken bireyleri bu sakıncalar ile karşı karşıya getirmek hukuk güvenliği ilkesine aykırıdır. Günümüzde ulaşım ve iletişim imkânlarının bu kadar gelişkin olması sayesinde idarelerin tebligat zorunluluğunu yerine getirmesinde ciddi bir zorluk olmadığın kanaatindeyiz.

Öte yandan tebligat zorunluluğuna uyulmamasının bir başka sakıncası da parselasyon işleminden haberdar olma tarihinin çok uzun zaman sonra başladığı hallerde bireylerin açtığı davalar ile yıllar sonra iptal kararları alabilmesidir. Zira parselasyon planın kesinleşmesi ile birlikte düzenleme alanında yeni yerleşim düzenine göre konut, sanayi, eğitim, sağlık vs. her türlü alanda yatırımlar yapılmaktadır. Normal şartlar altında zaten uzun zaman alan planlama faaliyetinin bu kadar yatırımı olumsuz yönde etkileyerek sıfırdan tekrar başlaması ekonomik olmadığı gibi düzenin bir türlü tesis edilememesine ve planlama olgusuna güven duyulmamasına sebebiyet verecektir. Günümüzde çoğu kamu işleminin e-devlet üzerinden başarılı şekilde yapılması da bir başka seçenek olarak görünmektedir. E-

[333] Danıştay 6. Daire, 22.10.1991 tarih, Esas: 1990/5, Karar: 1991/2101 sayılı ilamı.

devlet kanalıyla kolaylıkla duyuru yapmak ve ilgilileri söz konusu işlemlerden haberdar etmek mümkündür.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KAMU ORTAKLIK PAYI (KOP)

4.1. KAVRAMSAL BELİRLEME

Kamu ortaklık payı uygulaması, 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde kamu tesisleri arsalarına tahsis başlığı altında düzenlenmiştir. Kamu Ortaklık Payı (KOP) kavramı uygulamada ortaya çıkmış, doktrinde ve yargı kararlarında da benimsenmiş bir kavramdır. Uygulamada bu kurum için daha çok kamu ortaklık payı kavramı kullanılmakla birlikte kamu tesis arsalarına tahsis kavramı da kullanılmaktadır. Bu nedenle bu iki kavramın açıklanması konunun daha iyi anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Kamu tesis arsalarına tahsis kavramı uygulamanın yapıldığı alanlar açısından teknik yönüyle uygulama ile daha çok örtüşmekle birlikte kamu ortaklık payı kavramı da uygulamanın amacı açısından uygulama ile daha çok örtüşmektedir.

Kamu ortaklık payı işlemlerindeki kavram kargaşası hem uygulayıcılar açısından karışıklığa sebebiyet vermekte hem de zaman zaman düzenleme ortaklık payı ile karıştırılmasına sebebiyet vermektedir. Kavram kargaşasının esas sebebi ise kullanılan kavramların hiçbirisinin kanun ve yönetmelikte ya da başkaca mevzuat hükmünde açıklanmamış veya tarif edilmemiş olmasıdır.

4.1.1. Kamu Tesis Alanı/Umumi Hizmet Alanı Kavramı

Kavram kargaşasının esas sebebi kamu tesis arsaları ile umumi hizmet alanları kavramlarının birbirinden ayırt edilmemesi, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda açıklık bulunmaması oluşturmaktadır. Zira 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde "Kamu Tesisleri Arsalarına Tahsis" uygulaması düzenlenmiştir. Buna göre: *"Düzenleme sahasında bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi* ***umumi tesislere*** *ayrılan alanların parselleri, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirilir*" denilmek suretiyle kamu ortaklık payı kurumunun yasal dayanağı

oluşturulmuştur. Burada başlıktaki kamu tesis alanlarının ne olduğu ve metinde geçen umumi tesis alanları açıklanmamıştır.

Öte yandan düzenleme ortaklık payı da 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 4. maddesinde "yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesis alanları olarak ifade edilmiştir. Yasa metinlerine bakıldığında kamu ortaklık payı uygulaması için kamu tesis alanı ve umumi tesis alanı kavramının, düzenleme ortaklık payı için ise umumi hizmet alanı kavramının kullanıldığı görülmektedir. Düzenleme ortaklık payı düzenlemesindeki "umumi hizmet alanı" kavramı her ne kadar kanunda ve yönetmelikte tanımlanmadıysa da Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin yürürlükten kaldırılması ve nihayet yerine 03.07.2017 tarihli Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin getirilmesiyle kavram bu yönetmelikte tanımlanmıştır. Buna göre umumi hizmet alanları, "*Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları ile yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol, Pazar yeri, semt spor alanı gibi kamusal hizmete ayrılan alanları*" olarak ifade edilmiştir. Yönetmelikte özelikle Danıştay kararları[334] ile düzenleme ortaklık payı olarak alınabilmesine karar verilen "*Pazar yeri, semt spor alanı"* kavramlarının kullanılması umumi hizmet alanlarının esasen düzenleme ortaklık payı için oluşturulan alanlar oluğunu göstermektedir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğine paralel olarak İstanbul İmar Yönetmeliğinde, Gaziantep, Bursa ve Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar yönetmeliklerinde de aynı tanımlama yapılmıştır. Bunun yanı sıra İstanbul imar yönetmeliğinin 8. maddesinde "*İmar planlarına göre yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ve resmi kurumlara ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına veya tevhidine izin verilemez.*" denilmiştir. Burada umumi hizmet alanlarının düzenleme alanına özgülenen daha çok düzenleme alanındaki semt sakinleri için kullanılacak olan park, meydan, otopark gibi alanların tarif edildiği sonucu

[334] Pazaryeri için bkz. Danıştay 6. Daire, 05.12.2001 tarihli, Esas: 2000/5490, Karar: 2001/6098 sayılı ve 16.11.1995 tarihli, Esas: 1995/ 1737, Karar: 1995/4591 sayılı ilamı.
Semt Spor Alanı için bkz. Danıştay 6. Daire, 14.04.2004 tarihli, Esas: 2002/6584, Karar: 2004/2274 sayılı ilamı.

çıkmaktadır. Diğer taraftan "umumi hizmet alanı" ile bir ayrıma tabi tutulan "resmi kurumlara ayrılan alanlar" kavramı da, 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesindeki "resmi tesislere ayrılan alan " kavramı ile aynıdır.

Kamu tesis alanları veya umumi tesis alanları için herhangi bir tanımlama yapılmadıysa da kamu tesis alanları, umumi hizmet alanları dışında kalan kamusal alanlar olarak tarif edilebilir. Zira umumi hizmet alanları daha çok semte ve yerele özgülenen alanlar olup kural olarak semt sakinlerinin ihtiyaçlarına özgülenmiştir. Nitekim Danıştay da umumi hizmet alanlarının düzenleme ortaklık payından, kamu tesis alanlarının ise kamu ortaklık payından alınması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay aynı kararında daha genel nitelikte olan, bütün kente hizmet verecek kamu tesis alanları ihtiyacına özgülenecek alanların kamu ortaklık payından alınmasına karar vermiştir[335]. Bu suretle Danıştay'ın da kamu ortaklık payına esas alınacak alanların kamu tesis alanları olduğunu ve umumi hizmet alanlarına göre daha genel nitelikli hizmet veren tesis alanları olduğunu kabul etmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle kamu tesis alanları için; "Planlama alanındaki semt sakinleriyle birlikte, tüm kentin veya kentlerin genel nitelikteki ihtiyaçlarının görülmesi amacıyla daha geniş kapsamlı olmayı gerektiren hastane, adliye, rekreasyon alanı gibi kamusal faaliyetlerin yürütülmesi amacıyla kurulan tesislere ait alanlar" tanımlaması yapılabilir. Gerçekten de kentin tamamının faydalanmasının amaçlandığı bir kamu hizmeti tesis alanın sadece planlama alanındaki belli sayıda kişinin mülkiyet hakkında sınırlama getirilerek oluşturmak, sosyal adalet ilkesine aykırı olacağından kavramın kamu ortaklık payında kullanılmak üzere bu şekilde tanımlanması da uygun olacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki, umumi hizmet alanı ile kamu tesis alanlarının bu şekilde kavramsal bir ayırıma tabi tutulması karışıklığı gidermeye yetmeyecektir. Bu nedenle çalışmanın ilerleyen kısımlarında bu alanların birbirinden nasıl ayırt edileceği üzerinde durulacak konu aydınlatılmaya çalışılacaktır.

[335] Danıştay 6. Daire, 20.11.2013 tarih, Esas: 2012/128, Karar: 2013/7181 sayılı ilamı.

4.1.2. Kamu Ortaklık Payı Kavramı

Kamu ortaklık payı kavramı 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde düzenlenen kamu tesis alanlarına tahsis uygulamasının temel mantığına uygun olarak uygulamada kullanılan bir kavramdır. Kamu tesis alanlarına tahsis uygulaması düzenleme alanında oluşturulacak kamu tesis alanlarının sadece bir malikin parseline denk gelmesi halinde planlama faaliyeti kapsamında kamulaştırmanın gecikmesi sakıncası karşısında düzenleme alanındaki herkesin bu külfete katlanmasını, bu sayede eşit bir katılım ile ortak ihtiyaçların giderilmesini sağlamak amacıyla 3194 sayılı kanun döneminde getirilen bir uygulamadır.

Kamu tesis alanlarına tahsis edilmek üzere düzenleme sahası içerisindeki taşınmazlardan ileride kamulaştırılarak bedeli ödenmek üzere belirli bir miktar pay alınmaktadır. İşte alınan bu payın oranı "Kamu Hizmetlerine Katılım Oranı" olarak ifade edilmekte, kamu tesis alanlarına tahsis edilen hisseler için de "kamu ortaklık payı (KOP)" kavramı kullanılmaktadır[336].

Kamu tesis alanlarına tahsis uygulamasının temelinde kamulaştırma yapılıncaya kadar düzenleme alanındaki tüm maliklerin parselinin belirlenecek olan bir kısmı ile kamu tesis alanı oluşturulması ve bu alanın kamulaştırma tarihine kadar tüm maliklerin adına planlı olarak tescili ile ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu ortaklık payı olarak adlandırılması uygulamayı tamamen temsil etmekte ve anlaşılırlığını sağlamaktadır. Kamu ortaklık payı kavramı hem imar kanunda hem de İmar Kanunun 18. maddesinin Uygulama Yönetmeliğinde hiç kullanılmamakla birlikte öğretideki yazarlarca ve Danıştay'ca sık sık kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 26. maddesinde uygulama kamu ortaklık payı olarak kullanılmıştır. İmar mevzuatında "kamu tesis alanlarına tahsis" uygulamasının ilk defa "kamu ortaklık payı" olarak kullanılmasıyla "kamu ortaklık payı" kavramın mevzuatta da benimsendiği görülmektedir.

[336] Sarı, 2010, s.1.

4.2. KAMU ORTAKLIK PAYININ TARİHÇESİ

Kamu ortaklık payı uygulaması Türk imar hukukuna 3194 sayılı imar kanunu döneminde girmiş bir kurumdur. Her ne kadar uygulamanın 3194 sayılı kanundan önce düzenlenmemiş olması düşünülse de imar uygulamalarında da bu kurumun hiçbir şekilde uygulamasının olmadığını söylemek güçtür. Zira yukarıda da anlatıldığı üzere eski imar kanunu döneminde kamu tesis alanlarının oluşturulmasında kamulaştırma yöntemi kullanılmaktaydı. Bu yöntem ise 6785 sayılı kanun döneminde esas kaynağını arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin 42. maddenin uygulanması amacıyla çıkarılan "İmar Kanununun 42 nci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerinden almaktaydı. Fakat kamu tesis alanlarının oluşturulmasında başvurulan söz konusu kamulaştırma işlemi adil sonuçlar doğurmadığı gerekçesiyle eleştiri konusu olmaktaydı. İşte bu olumsuz sonuçların bertaraf edilmesi maksadıyla 3194 sayılı imar kanunun 18. maddesinde düzenlenen arazi ve arsa düzenlemelerine ilişkin uygulama yönetmeliğinde hisselendirme imkânı getirilmiştir. Şöyle ki;

Bilindiği üzere 6785 sayılı mülga imar kanunda arazi ve arsa düzenlemeleri 42. Maddede düzenlenmekteydi. Bu hükümde 3194 sayılı yeni imar kanuna paralel bir düzenleme ile idareye arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisi tanınmıştı. Ancak burada düzenleme ortaklık payı oranı azami sınırı %25 olarak belirlenmişti. Ayrıca kanunda (6785) ve 42. madde uygulama yönetmeliğinde kamu tesis alanı ile umumi hizmet alanı ayırımı yapılmamış ve ikisi için de "*umumi hizmet, kamu hizmet ve kamu tesisi*[337]" kavramları kullanılmıştır. Bu nedenle yeni kanun döneminde kamu ortaklık payından karşılanmasının belirtildiği kamu tesis alanları da düzenleme ortalık payı ile oluşturulmaktaydı.

Diğer taraftan 42. madde uygulama yönetmeliğinin 33. maddesinin b fıkrası bugünkü 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğine benzer şekilde düzenleme ortaklık payının yetmediği hallerde *"Tamamı meydan, otopark, çocuk bahçesi ve yeşil saha gibi kamu tesislerine isabet eden kadastro ve varsa eski imar parsellerinin yeteri*

[337] 6785 sayılı imar kanunu 42. Maddesinde "*umumi hizmet"*, 42. Madde uygulama yönetmeliğinin 33. Maddesinde ise "*kamu hizmeti"* ve "*kamu tesisi"* kavramı kullanılmıştır.

kadarı kamulaştırılır", hükmüne haizdi. Bu nedenle kamu tesis alanı ya da umumi hizmet alanı ayırımı yapılmaksızın imar planında kamu hizmet alanı olarak belirlenen yerler düzenleme ortaklık payının yetmemesi halinde kamulaştırma yöntemi ile oluşturulmaktaydı. Dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulamasının ayrıksı yasal dayanağı olmasa da kamu tesis alanları imar uygulamalarında düzenleme ortaklık payı ve kamulaştırma yöntemleri ile oluşturulmaktaydı. Görüldüğü üzere kamu ortaklık payı uygulaması her ne kadar başlı başına ayrı bir uygulama olarak anılmasa da düzenleme ortaklık payı ile oluşturulan alanlara duyulan ihtiyaçla birlikte ortaya çıktığı söylenebilir.

Mülga imar kanunu 42. madde uygulama yönetmeliğinin 33. Maddesinden de anlaşılacağı üzere düzenleme ortaklık payı ile oluşturulamayan kamu tesis alanları da diğerleri gibi kamulaştırılmakta ve herhangi bir hisselendirme yoluna gidilmeksizin sadece parseline kamu tesis alanı denk gelen kimselerin külfete katlanması beklenmekteydi. Ancak hem kamu alanında değer artışının az olması hem de uzun süre kamulaştırma yapılmaması bu malikleri düzenleme alanındaki diğer maliklere nazaran daha avantajsız hale getirmekteydi. Taşınmazına kamu tesis alanı denk gelen maliklerin kamu hizmetlerinin görülmesi adına katlanmak zorunda kaldıkları bu olumsuz sonuçlar ise sosyal adalet ilkesine aykırılık teşkil etmesi sebebiyle eleştirilere konu olmaktaydı[338]. Bunun yanı sıra kanımızca, umumi hizmet alanlarının daha çok semt sakinlerine hizmet veriyor olması, kamu tesis alanlarının ise daha genel nitelikli olması karşısında herkese hizmet veren kamu tesis alanlarının bedelsiz olarak oluşturulması da ayrı eleştiri konusudur. Anılan tüm bu hususlar yeni kanun döneminde kamu ortaklık payının düzenlenmesini sağlamıştır.

Kamu ortaklık payı uygulaması, 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı imar kanunu döneminde 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde kamu tesis arsalarına tahsis başlığı altında düzenlenerek yönetmelik hükmü ile imar mevzuatına dâhil olmuştur. İlk kez bu yönetmelik hükmü ile mevzuata giren bu uygulama, kamu tesis alanlarının düzenleme alanındaki tüm maliklerden ilerde kamulaştırılmak üzere pay alınması suretiyle oluşturulmasını ihtiva etmektedir. Bu sayede kamu

[338] Ersoy, 2012, s.16.

hizmetlerinin oluşturulmasında eşit şekilde külfete katlanma sağlanmaktadır. Dolayısıyla kamu ortaklık payının uygulamasının 3194 sayılı imar kanunu döneminden önce zımni şekilde düzenleme ortaklık payı ve kamulaştırma yöntemi ile var olduğu, ancak burada bir hisselendirme söz konusu olmadığı, 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliği ile hisselendirme şartı öngörülerek gerçek anlamda ortaya çıktığı görülmektedir.

4.3. KAMU TESİS ARSALARINA TAHSİS (KOP) UYGULAMASI

Kamu ortaklık payı uygulaması gerek uygulama ile oluşturulan payların çok küçük olması ve uyuşmazlığa sık dönüşmemesi gerekse mevzuatta çok ayrıntılı düzenlenmemiş olması sebebi ile çok kurumsallaştırılabilmiş değildir. Kamu ortaklık payı uygulamasında standartlar belirlenmeye çalışılırken öğretide bu konuda ileri sürülen görüşlerden, yargın kararlarından ve mevzuat hükümlerinin karşılaştırılmasından istifade edilecektir.

İmar planlaması ile arazi kullanımının daha verimli hale gelmesi, düzenli sağlıklı, estetik ve güvenli kentleşme amaçlanmaktadır. Bu kapsamda çeşitli ölçeklerde planlar yapılmakta ve planların kademe kademe araziye uygulanması sağlanmakta nihayetinde kamu yararı gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda hazırlanan imar planları, beldedeki yapılaşmanın düzenli, sağlıklı, estetik ve güvenli kentleşmeyi sağlayacak şekilde düzene oturtulması amacıyla yapılmaktadır. Çarpık kentleşme ve sağlıksız bir yapılaşmanın ortaya çıkmaması noktasında, imar planlarının gereği gibi yapılması ve uygulanması çok önemlidir[339]. İmar planı ile öncelikle planlama alanının ihtiyaçları göz önüne alınarak kentin genelinin yerleşim düzenini bozmayacak ve kentin genel yerleşiminin bir parçası haline gelecek şekilde düzenleme yapılmaktadır. Bu doğrultuda imar planında yerleşim yerinin bir parçası olarak idarenin sunacağı kamu hizmeti alanları da belirtilir. Aksi halde planlama alanındaki bireyler söz konusu kamu hizmetlerinden yeterince istifade etmeyebilirler.

İdare planlama çerçevesinde bireylerin eğitim, sağlık, güvenlik, spor vb. sosyal ve kamusal ihtiyaçlarının karşılanmasını da sağlamak amacıyla bu faaliyetlerin

[339] Yıldız, 2009, s.199.

yürütüleceği tesisler için yer tahsisi yapmaktadır. İdarenin umumi hizmet alanları ve kamu tesis alanlarına yetecek miktarda taşınmazının bulunmaması ve bedelsiz olarak mülkiyetine geçirebileceği kamu arazisinin de olmaması halinde kamulaştırma yapmak durumunda kalacağı açıktır. Umumi hizmet alanlarının planlama nedeniyle taşınmazlarda oluşan değer karşılığında %40'a kadar kesinti yapılmak suretiyle düzenleme ortaklık payı ile oluşturulmaktadır. Umumi hizmet alanlarının azami kesinti yapıldıktan sonra karşılanmaması halinde ise eksik miktar sırasıyla belediye taşınmazlarından, tahsise uygun kamu taşınmazlarından karşılanmaktadır. Nihayetinde bunların da yetmemesi halinde kamulaştırma yapılmaktadır. (İK. md.18/4) Kamu tesis alanlarının ise düzenleme ortaklık payından karşılanması mümkün değildir. Bu alanlar oluşturulurken 6785 sayılı Mülga İmar Kanunu döneminde çeşitli sıkıntılar doğmaktaydı. Bu nedenle 3194 sayılı imar kanunda bu alanların kamu ortaklık payı ile oluşturulması öngörülmüştür[340].

6785 sayılı mülga İmar Kanununda kamu ortaklık payı uygulamasının düzenlenmemesi sebebiyle imar planında belirlenen kamu tesis alanları oluşturulurken zaman zaman bu alanlar düzenleme alanındaki bir taşınmaz malikinin parseline denk gelmekte ve parsel maliki, kamulaştırma tarihine kadar söz konusu parseli üzerindeki tasarruf haklarını kullanamamaktaydı. Kamulaştırmanın yapılmaması yahut geç yapılması durumunda ise parsel maliki mağdur olmaktaydı[341]. Bu durum parsel malikinin mülkiyet hakkını önemli ölçütte ihlal etmesi ve sosyal adalet ilkesinin yara alması sebebiyle eleştirilmekteydi[342]. Bunun yanı sıra kamu tesis alanı bir kamusal alanı olduğundan ve kamu alanları fazla değerli olmadığından kamulaştırılması halinde de parsel maliki taşınmazının karşılığına tam olarak kavuşamamaktaydı[343]. Bu sakıncalı sonuçları nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanunu döneminde kamu tesis alanlarının sosyal denge sağlanarak, düzenleme alanındaki tüm taşınmaz maliklerinden pay alınmak suretiyle oluşturulması öngörülerek kamu ortaklık payı düzenlenmiştir.

---

[340] **Başlar**, Yusuf (2011), "*Kamu Tesis Arsaları Üzerinde İmar Planları Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar*", **İstanbul Barosu Dergisi,** Cilt:85, Sayı:2011/2, (Mart 2011) s.94-95.
[341] **İşleyici**, Cemal, "*İmar Uygulamaları ve Harita Uygulama*", Kayseri, 1998. Aktaran: Koçak-Beyaz, 2018, s.252.
[342] Ersoy, 2012, s.16.
[343] Şimşek, 2010, s.597.

Kamu tesis arsalarına tahsis uygulaması diğer adıyla kamu ortaklık payı (KOP) 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 12. maddesinde "düzenleme sahasında bulunan okul, kreş, belediye hizmet veya resmi tesis alanı gibi umumi tesislere ayrılan alanların parselleri, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirilir" denilmek suretiyle planlama alanındaki kamu tesis alanlarının düzenleme alanındaki tüm maliklerin katılımıyla oluşturulacağı belirtilmiştir. Çalışmanın önceki bölümlerinde de ifade edildiği üzere 5006 sayılı kanun ile İmar Kanunun 18. maddesine eklenen MEB'e bağlı ilköğretim kurum yerleri artık DOP'tan karşılanacaktır. Bu nedenle yönetmelik hükmündeki okul alanlarından MEB'e bağlı olan ilk ve ortaöğretim kurumlarının KOP'tan değil DOP'tan karşılanması gerekecektir[344]. Yükseköğretim kurumları gibi ilk ve ortaöğretim kurumu dışındaki tesis alanlarının ise yine KOP'tan karşılanması gereklidir[345].

Kamu ortaklık payı uygulaması düzenleme alanındaki kamu tesis alanlarının oluşturulması amacıyla; düzenleme alanındaki tüm parsellerden eşit oranda ilerde kamulaştırılmak üzere pay alınması suretiyle bu payların tek bir parseller haline getirilip parselin ilgili kamu tesisine tahsis edilmesi işlemidir. Ancak burada oluşturulan parsel kamulaştırma tarihine kadar taşınmazından pay alınan maliklerin hissedarı olduğu bir taşınmaz olarak tescil edilmektedir[346]. Kamu ortaklık payı hissesine sahip kimselerin bu payı almaktan feragat etmeleri halinde ise pay kamu tesis alanının ilgilisi idare adına tescil edilmektedir[347]. Buradaki feragat pay sahiplerinden bir muvafakatname alınması suretiyle gerçekleşmektedir. Ancak paylı şekilde kurulan taşınmaz mülkiyetinin bu şekilde ivazsız olarak idareye devri bağış mahiyetinde olduğundan bağışın şekil şartlarını taşıması gerektiği düşünülmektedir. Bu yönüyle bağış iradesi gösteren malik ile idarenin irade beyanlarının sözleşmeye dayalı olarak tapuda tescili gereklidir.

Bilindiği üzere imar planı ile planlama alanındaki yerleşim rejimi belirlenmektedir. Uygulama ile özellikle planlama alanındaki konut alanı, yeşil alan,

[344] Danıştay 6. Daire, 07.05.2010, tarih, Esas:2008/6013, Karar:2010/4660 sayılı ilamı.
[345] Danıştay 6. Daire, 07.05.2010, tarih, Esas:2008/5494, Karar:2010/4661 sayılı ilamı.
[346] Başlar, 2011, s.95
[347] Koçak-Beyaz, 2018, s.252.

yol, sanayi alanı, sağlık, eğitim vb. hizmet alanlarının yerleşim yeri durumu belirlenmektedir. İşte burada kamu tesis alanlarının da nereye konumlandırılacağı da belirlenmiştir. İmar planının uygulanması sırasında yani parselasyon sırasında ise kamu tesis alanın nasıl oluşturulacağı belirlenmektedir. Buna göre kamu tesis alanları için gerekli alan hesaplandıktan sonra bu alan düzenleme alanındaki tüm kadastral parsellere bölünmekte ve kamu ortaklık payı adı altında bir oran belirlenmektedir. Bu oranın her taşınmazda denk geldiği miktarlar toplanarak kamu tesis alanlarına ait parseller oluşturulmaktadır. Bu parseller, KOP alındıktan ve DOP kesintisi yapıldıktan sonra başka bir bölgede yeni bir parsel olarak kendilerine tahsis edilmektedir. Bu sayede kamu tesis alanın oluşumunda düzenleme alanındaki herkesin katılımı sağlanmaktadır. Kamu ortaklık payları da yine maliklerin adına kayıtlı olarak kalmakta ve kamu tesis alanında herkes hisse sahibi olmaktadır. İdarenin ilgili kamu tesis alanını kamulaştırmasıyla da paylar oranında herkese pay bedeli ödenmektedir.

Kamu ortaklık payı ile oluşturulan hisse için "ölü hisse[348]" ve "kısıtlı hisse[349]" kavramları da kullanılmaktadır. Bu kullanımın esas sebebi ise kamu ortaklık payı ile oluşturulan hisselerin kamu tesis alanında yapılaşmaya gidilememesi sebebiyle kamulaştırma tarihine kadar kullanılmaması ve tasarruf haklarının önemli ölçüde kısıtlanmasıdır. Bunun yanı sıra paylı mülkiyete konu kamu ortaklık paylarında paydaş sayısının fazlalığından kaynaklı olarak tasarruf hakkını kullanma güçlüğü meydana gelmektedir. Zira paydaşların ortak iradesi ile yapılması gerekli tasarrufların her birisi için tüm paydaşların imzalarına ihtiyaç vardır. Oysa paydaş sayısının bu kadar fazla olduğu bir mülkiyet tipinde bu hissenin kullanılması pek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle "ölü hisse" kavramı burada yerinde bir nitelendirme olmaktadır.

4.4. KAMU ORTAKLIK PAYININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Kamu ortaklık payı uygulamasında parselasyon sırasında taşınmaz maliklerinin muvafakati aranmaksızın idarece re'sen, kamu tesis alanları için alınacak oran hesaplanarak taşınmazdan bir miktar pay alınır ve kamu tesis alanına tahsis edilecek

[348] Hüseyin Koçak, Kamu Tesisleri Arsalarına Tahsis (KOP), http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/imar/579-kamu-tesisleri-arsalarina-tahsis-kop Erişim Tarihi: 28.02.2019. Koçak-Beyaz, 2018, s.254.
[349] Sarı, 2010, s.2

parsele aktarılır. Burada kamu gücü kullanılarak tek taraflı bir işlem tesis edilmektedir. Taşınmaz malikinin iradesi dışında taşınmaz mülkiyetine sınırlama getirilmekte ve başka bir parselde hissedar haline getirilmektedir. Bu uygulama yukarıda hukuki niteliği ele alınan bir idari işlem olan parselasyon planı ile gün yüzüne çıkmakta ve parselasyon planının onayı ve tapuya tescili ile birlikte icrai niteliğini de tamamlamaktadır. Bu yönüyle tek başına değerlendirildiğinde sübjektif ve kişisel idari işlem niteliğindedir. Zira İdare burada elinde bulundurduğu kamu gücü sayesinde tek taraflı işlem tesis etmektedir. İdari işlemlerdeki tek yanlılık, kişi ile idarenin iradesinin eşit olmaması ve kamu gücünü kullanan idarenin iradesini açıklamasıyla muhatabın muvafakatinin önemi olmaksızın işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkmaktadır[350].

Kamu ortaklık payının bir parselasyon işlemi olduğu yukarıda ifade edildi. Bu nedenle aslında niteliğinin parselasyon işlemi niteliği kapsamında değerlendirilmesi gereklidir. Kamu ortaklık payı idarenin tek taraflı, taşınmaz malikinin muvafakatinin aranmadığı, kamu gücüne dayanan icrai nitelikte bir işlemidir. Bu nedenle bireylerin haklarının hukuki statüsünde değişiklikler meydana getirmektedir. Kamu ortaklık payının niteliği, tıpkı parselasyon işleminin hukuki niteliğinde olduğu gibi sübjektif ve kişisel idari işlem olarak kabul edilmektedir. Bu görüş hem Danıştay hem de yargıtay tarafından benimsenmektedir[351]. Nitekim parselasyon işlemi de Bireysel idari işlem olarak kabul edilmektedir[352].

Kamu ortaklık payı uygulaması, bir kesinti değil, bir dağıtım ölçütüdür[353]. Zira KOP uygulamasında herhangi bir kesinti söz konusu değildir. Kamu ortaklık payından

---

[350] Schmalz, 1994. Junker, 1990.hen 1990. Aktaran: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s.373.

[351] Danıştay 6. Daire, 25.05.2016 tarihli, Esas: 2016/2578, Karar: 2016/3202 sayılı ilamı. (www.lexpera.com) Danıştay 6. Daire, 16.05.2011 tarihli, Esas: 2009/355, Karar: 2011/1371 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr). Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, Esas: 2008/5-300, 2008/5-301, 2008/5-302, Karar: 2008/308, 2008/309, 2008/3010 sayılı ilamları, (www.lexpera.com). Benzer görüşler için bkz. Yılmaz, 2010, s. 54. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 6. Daire, 21.10.1998 tarihli, Esas: 1997/4802, Karar: 1998/4766 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 23.09.1999 tarihli, Esas: 1994/4164, Karar: 1999/4196 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 21.03.2001 tarihli, Esas: 2001/697, Karar: 2002/1837 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 13.06.2001 tarihli, Esas: 2000/1497, Karar: .2001/965 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 08.05.2001 tarihli, Esas: 2001/965, Karar: 2001/2449 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Aslantaş/Şimşek/Berberoğlu, s.431 ve 493. Kayseri İdare Mahkemesinin, "imar uygulamalarının kişisel ve sübjektif nitelikte işlemler olduğu" yönündeki kararı için bkz. Kayseri İdare Mah. 06.11.2003 tarihli, Esas: 2003/1174, Karar: 2003/1308 sayılı ilamı. Ergen Arazi ve Arsa Düzenlemeleri, s.426-427.

[352] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.395.

[353] Köktürk-Köktürk, 2007, s.12.

DOP'ta olduğu gibi mülkiyet sona ermemekte ve pay, kamulaştırma tarihine kadar malikin mülkiyetinde kalmaya devam etmektedir. Hatta bu pay üçüncü bir şahsa satılabilmektedir[354]. KOÇAK/BEYAZ'a göre KOP payı da bir kesinti gibi işlem görmektedir. KOP uygulaması ile, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye, bu sınırlar dışında ise valilikler, kadastro parselinin tamamı imar planına göre kamu tesis alanlarına rastlayan parsel maliklerini tek başına külfet altında bırakmak yerine bu külfeti tüm parsel maliklerine dağıtmaktadır. Bu sayede parseli kamu tesis alanına rastlayan malikin zarara uğraması önlenmekte ve külfetin herkese sosyal adalet ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde dağıtılması sağlanmaktadır[355].

4.5. KAMU ORTAKLIK PAYININ AMACI

Kamu ortaklık payının ilk amacı kamu tesis alanlarının oluşturulması dolayısıyla ilgili idarelere yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerini sunma imkânı verilmesidir. Kamu tesis alanlarının oluşturulması ile bir yandan ilgili idareler, kendilerine tahsis edilen parsel üzerinde yapılaşma bulunmadığı için kamulaştırma tarihinde tesisi doğrudan inşa edebilmesi imkânı sağlamakta bir yandan da düzenleme alanındaki semt sakinlerinin ilgili kamu hizmetlerine ulaşımının daha kolay hale gelmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle uygulamanın amaç unsurunun kamu yararı, sebep unsurunun ise kamu tesis alanlarına alan tahsis etme gerekliliğinin doğmasıdır.

Kamu ortaklık payının bir diğer amacı kamu tesis alanları oluşturulurken düzenleme alanındaki tüm maliklerin aynı külfete katlanmasını sağlayarak sadece bir parsel malikinin kamulaştırma tarihine kadar tek başına külfet altına girmesini önlemek ve sosyal adalet ile eşitlik ilkelerine halel gelmesini önlemektir. Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme alanındaki tüm malikler kamu tesis alanının paydaşı haline gelmekte ve ayrıca söz konusu tesisin kurulması konusunda idareyi birden çok kişi de gözetleyebilmektedir.

Kamu ortaklık payının bir başka amacı da düzenleme alanında planlama ile birlikte meydana gelen değer artışlarından daha az faydalanan kamu tesis alanlarının

[354] Koçak-Beyaz, 2018, s.254.
[355] Çelik, 2006, s.183.

bir ya da birkaç malikin parseline özgülenerek bu maliklerin gerçekleşen değer artışından faydalanamamalarının önlenmesidir[356]. Gerçekten de kamu ortaklık payı ile herkes ilgili kamu tesis alanlarına ortak edilerek bu parsellerde nispeten daha gerçekleşen değer artışı da tüm maliklere dağıtılmaktadır.

Danıştay da kamu ortaklık payının amacını bir kararında şöyle ifade etmiştir: "*düzenleme alanı kapsamında ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin karşılanmasında, düzenleme sınırı içinde parselleri bulunanların katılımını sağlamak, bu yolla düzenleme alanının kamu hizmetine yönelik altyapısını oluşturmaktır Ancak bu amaç gerçekleştirilirken düzenleme alanındaki tüm parsellerden, büyüklükleri oranında kamu ortaklık payı alınacağı gibi bu alandaki bütün umumi tesislere hisselendirilmesi gerekmektedir* [357]." Danıştay kararından hareketle kamu ortaklık payı uygulamasının esas amacının kamu tesis alanlarının altyapısının hazırlanması ve bu tesislerin oluşturulmasında tüm parsel maliklerinin katımının sağlanması olduğu söylenebilir.

4.6. KAMU ORTAKLIK PAYININ MÜLKİYET HAKKINA MÜDAHALESİ VE ANAYASAYA AYKIRILIK SORUNU

Kamu ortaklık payı, düzenleme alanındaki maliklerin parsellerinde ileride kamulaştırma yapmak üzere belirlenen miktarca kamu tesis alanlarına özgülenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu miktar taşınmaz malikinin mülkiyetinde kamulaştırma tarihine kadar durmaktaysa da bu miktar kısıtlı hisse olarak beklemektedir. Bu nedenle kamu ortaklık payının bireylerin mülkiyetlerinde bir sınırlamaya gittiği açıktır. Bu sınırlamanın mülkiyet hakkının ihlali anlamına gelip gelmediği ise tartışmalıdır. Yukarıda ifade edildiği üzere kamu ortaklık payı, kanunda değil 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla kamu ortaklık payı ile mülkiyet hakkına getirilen sınırlama Anayasada ya da kanunda açıkça düzenlenmemiştir. Düzenleme ortaklık payı uygulamasında yapılan kesintinin değer artışı karşılığında kamu yararı amacıyla yapılması ve düzenlemenin açıkça kanunda düzenlenmiş olması karşısında mülkiyet hakkına ihlal anlamına gelmediği yukarıda

[356] Şimşek, 2016, s.197.
[357] Danıştay 6.Daire, 18.04.2011 tarihli, Esas: 2010/11784, Karar: 2010/866 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

belirtilmişti[358]. Kamu ortaklık payı için yapılan uygulamanın kamu yararı amacıyla gerçekleştirildiği ve kamulaştırma tarihinde bedelinin ödeneceği açık olsa da düzenlemenin kanun ile değil yönetmelik ile yapılması mülkiyet hakkına getirilen bu sınırlamanın hukuka aykırı olup olmadığını tartışmalı hale getirmektedir.

Mülkiyet hakkının, 1982 Anayasası'nda "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünde 35. maddede düzenlendiği, maddede herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu, mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği yukarıda ifade edilmişti. Öte yandan mülkiyet hakkı öğretide birinci kuşak haklardan (klasik) olan bir *negatif statü hakkı* (kişi hakkı) olarak tanımlanmaktadır. Anayasanın 35. maddesinin gerekçesinde haklar sınıflandırılmasında mülkiyet hakkının öğretide belirlenen yerine paralel şekilde *"devletten önce de var olan gerçek bir hak"*[359] olarak tanımlandığı da ifade edilmişti. Bu kapsamda mülkiyet hakkı, Türk hukuk sisteminde birinci kuşak hak olarak kabul görmektedir. Anayasal güvencesinin yanı sıra, mülkiyet hakkını güvence altına alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 No.lu Protokolü de yürürlüğe girmeden Türkiye tarafından onaylamıştır. Hakkın negatif statü hakkı olması, devletin dokunmama ödevi ile yükümlü kılınması sonucunu doğurmaktadır.

Mülkiyet hakkının sınırlama şartlarını burada tekrar ifade etmekte fayda vardır. Anayasanın 35. maddesinde mülkiyet hakkı, ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabilir denilmektedir. Bu maddedeki ikinci sınırlama ise malike mülkiyet hakkını toplum yararına aykırı kullanmama diğer bir ifadeyle toplum yararına uygun kullanma şartıdır[360]. Anayasa'nın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması düzenlenmiştir. Buna göre temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplerle; kanunla sınırlandırılabilir. Bu sınırlamalar, "*demokratik toplum düzeni*", "*ölçülülük*", *"hakkın özü"* gibi ölçütlere aykırı olmamak şartıyla getirilebilmektedir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik bir sınırlamanın, öncelikle 35. maddeye göre kamu yararı amacıyla, demokratik toplum gereklerine uygun olarak hem kamunun hem de bireyin

[358] Bkz. s.86 vd. Ancak burada düzenleme ortaklık payının *ölçülü* olup olmadığı konusunda tartışmaların devam ettiği de belirtilmişti.
[359] Etgü, 2009, s.19.
[360] Gemalmaz, 2009, s.48 vd.

menfaatlerini gözetir biçimde kamu ile birey menfaati arasında ölçülü bir denge kurarak mülkiyetin özüne dokunmaksızın yapılması mümkündür.

Yukarıda ayrıntısı ile ifade edildiği üzere, 3194 sayılı İmar Kanunun 18. maddesinde düzenlenen düzenleme ortaklık payı konusunda Anayasa Mahkemesi, 21.06.1990 günlü, E:1990/7, K:1990/11 sayılı kararı ile hakkın özüne dokunulmadığından bahisle mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir müdahale olmadığına karar vermişti. Kamu ortaklık payı bu iddia ile Anayasa Mahkemesinin incelemesine tabi tutulmamış sadece Danıştay muhtelif kararlarında bu konuda değerlendirmeler yapmıştır.

Mülkiyet hakkı sınırlandırmalarının temelinde, Anayasanın 13. Ve 35. maddesi, kapsamında kamu yararı amacıyla, demokratik toplum gereklerine uygun olarak hem kamunun biçimde kamu ile birey menfaat arasında ölçülü bir denge kurarak mülkiyetin özüne dokunmaksızın yapılama şartı öngörüldüyse de aynı zamanda söz konusu sınırlandırmanın kanunla yapılması da açıkça belirtmiştir. Bunun yanı sıra; mülkiyet hakkına getirilecek sınırlamaların ancak kanunla yapılabileceği, Anayasanın *"Toprak mülkiyeti"* başlıklı 44. maddesinde, *"Kamulaştırma"* başlıklı 46. maddesinde, *"Devletleştirme ve Özelleştirme"* başlıklı 47. maddesinde ve *"Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması"* başlıklı 63. maddesinde de vurgulanmıştır[361].

Mülkiyet hakkı sınırlandırmasının kanun ile yapılması gerektiği açık olduğuna göre; mülkiyet hakkına sınırlama getiren kamu ortaklık payı uygulamasının kanun ile değil yönetmelikle getirilmiş olmasının bu şartı sağlamadığı da açıktır. Bu sebeple; kamu ortaklık payı uygulamasının kanun ile değil yönetmelikle düzenlenmiş olmasının ve bir diğer ifadeyle bir temel hak ve hürriyet olan mülkiyet hakkına yönetmelikle yapılan bir sınırlamanın Anayasaya aykırı olduğunu söylemek mümkündür[362]. Dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulaması ile mülkiyet hakkına

---

[361] Anayasa Mahkemesi, 21.06.1990 tarih, Esas: 1990/10, Karar: 1990/14 sayılı kararı, http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c84e2191-7264-4982-b325-e5dbdf5aaabe?excludeGerekce=False&wordsOnly=False Erişim tarihi:01.03.2019
Öztoprak, Sezin (2018), "*Kamu Ortaklık Payı: İmar Hukuku Uygulamaları İçindeki Yeri ve Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması ile Karşılaştırılması*", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı:1, s.100

[362] Öztoprak, 2018, s.100.

getirilen sınırlama da hukuka aykırı hale gelmektedir. Ancak, Danıştay'ın kamu ortaklık payının mülkiyet hakkına müdahalesi konusundaki bakış açısı ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin mülkiyet hakkı sınırlandırmalarına ilişkin hükmünün bu sonuca çıkmadığını dolayısıyla konunun tartışmalı hale geldiği de belirtilmektedir[363]. Bu görüşün gerekçesi de AİHS ek protokolünde mülkiyet hakkının sınırlandırmasına ilişkin geçen ibarenin *"prescribed by law"* olarak geçtiği, Türkçe 'ye ise *"yasada öngörülen koşullara göre"* olarak çevrildiği, ifadenin aslında *"hukuk tarafından öngörülen"* olarak anlaşılması gerektiği hususudur[364].

Bu görüşte çeviride anlam farklılığının ortaya çıktığı konusunda haklılık payı bulunmakla birlikte; Anayasanın çeşitli hükümlerinde açıkça kanunla sınırlandırma yapılması gerekliliğinin belirtilmiş olması karşısında bu yorumun mülkiyet hakkının korunmasında ciddi sıkıntılara yol açacağından ve kanun koyucunun esas amacının şartı zorlaştırmak olabileceğinden bu görüşün isabetli olmadığı düşünülmektedir. Gerçekten de sınırlamanın "*hukuk tarafından öngörülen*" şartına bağlı olması kavramın çok açık uçlu olması sebebiyle gerçek bir koruma sağlamayacaktır.

Öte yandan Danıştay, kamu ortaklık payı alınmasına rağmen uzunca süre kamulaştırılmayan taşınmazlara ilişkin açılan davalarda verdiği ve yerleşik hale gelen içtihatlarında kamu ortaklık payı uygulamasının mülkiyet hakkının özüne dokunan bir imar uygulaması olmadığına karar vermiştir[365]. Bu kararlarda Danıştay ortak bir gerekçe ile "*kamu/umumi tesis alanlarından paydaş kılınma; kentsel yerleşim yerlerinin iyileştirilmesi, sosyal ve teknik altyapı açısından ulaşılması öngörülen düzeye ulaşılması, kent yaşamı yönünden önem taşıyan kamu yararının*

---

[363] Öztoprak, 2018, s.100.

[364] **Altundiş,** Mehmet (2006), "*Anayasanın 90. maddesinin Son Fıkrasına Eklenen Hükümle Birlikte Anayasa İle Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemlere Karşı Yargı Yolu Açılabilir Mi?*", **Yasama Dergisi**, Sayı: 2, s. 79. Doktrinde bir başka görüş tarafından ise, anayasa hükmü ile milletlerarası antlaşma hükmünün çatışması durumu açısından boşluk bırakılmış olduğu ileri sürülmektedir; bkz. **Eren,** Abdurrahman (2004), "*1982 Anayasası'nın 90. maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi*", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: VIII, Sayı:3-4, s. 75-76. Aktaran: Öztoprak, 2018, s.102. Dipnot:36-37. Şimşek, 2010, s.325.

[365] Danıştay 6. Daire, 26.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9189, Karar: 2016/2176 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 13.04.2016 tarihli, Esas: 2015/11262, Karar: 2016/1663 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 04.04.2016 tarihli, Esas: 2015/7394, Karar: 2016/1436 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 04.03.2014 tarihli, Esas: 2010/3346, Karar: 2014/1583 sayılı ilamı (www.sinerjias.com)

gerçekleştirilmesi ve sosyal yarar sağlamak amaçlı olduğu; bu alanlara dengeli şekilde katılım sağlayan, bu parseldeki tesisin gerçekleştirilmesi aşamasında kamulaştırma yoluna başvurularak, düzenleme alanında kentsel yaşamın ve bu ihtiyaçların karşılanmasına kadar geçen süreçte, bu alanlarda paydaşlar bu taşınmazı yapılaşmaya dönük kullanamamakla birlikte, yapılaşma imkânının kadastral parsele karşılık olarak imar parseli yapılan tahsis üzerine yapı yapma dâhil, kendisine tahsis edilen ve denkliği gözetilen bu imar parselinde tasarrufta bulunma hakkı sağlaması, kamu ortaklık payı uygulamasının demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmayan şekilde öngörülmesi ve kentleşmenin gereği olan kamu/umumi tesisler için elde edilmesine dönük olması nedenleriyle, kamu külfetine eşit olarak katlanma şeklinde oluşan sınırlandırmanın malikin mülkiyet hakkının özüne dokunduğundan söz edilemeyecektir" şeklinde hüküm tesis etmiştir. Görüldüğü üzere Danıştay kararlarında kamu ortaklık payının kanun ile değil yönetmelikle düzenlenmesi açısından bir değerlendirme yapmamış ve uygulamanın mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir müdahale olmadığına karar vermiştir.

Danıştay'ın aynı şekilde kamu ortaklık payını mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir müdahale olmadığına karar verdiği bir başka kararında 6. daire üyelerinden biri karşı oy gerekçesinde bu konuya değinmiştir[366]. Karşı oy gerekçesinde, kamu ortaklık payı uygulamasının kanun ile değil, yönetmelikle düzenlendiği, bu nedenle Anayasaya aykırı bir uygulama olduğu ifade edilmiştir.

Kamu ortaklık payı uygulamasının öğretide ve yargı kararlarında da ifade edildiği üzere gerek kamu tesis alanlarının oluşumu gerekse kamu tesis alanlarının oluşumunda düzenleme alanındaki maliklerin katılımının sağlanmasında ve sosyal adalet ilkesinin tesisinde bir gereklilik olduğu kabul edilse de bu durum tek başına uygulamayı hukuka uygun hale getirmemektedir. Günümüzde temel hak ve hürriyetlere sınırlama getirilmeden idarenin çoğu faaliyetin yürütülmesi mümkün olmadığından Anayasa temel hak ve hürriyetlere sınırlama getirilmesi imkânını tanımıştır. İdare hukukunda özellikle mülkiyet hakkına getirilen sınırlamaların çoğunluğu kamulaştırma işlemi ile yapılmaktadır. Diğer taraftan Anayasa ve AİHS

[366] Danıştay 6. Daire, 08.03.2016 tarihli, Esas: 2015/1565, Karar: 2016/1022 sayılı ilamı.

temel hak ve hürriyetlere getirilen sınırlamaların hukuka uygun kabul edilmesi için birtakım ölçütler belirlemiştir. Bu ölçütlerden kanunilik ölçütü kamu ortaklık payı uygulamasının bir temel hak ve hürriyet olan mülkiyet hakkına müdahalesi için ayrı bir öneme sahiptir.

Yukarıda da açıklandığı üzere *kanunilik* ölçütü, temel hak ve hürriyetlerin bir kanunla (yasayla) sınırlanabilmesini ifade etmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlamalarında uygulanan kanunilik ölçütü, sınırlamanın doğrudan yasama yetkisine haiz kimselerce yapılmasını bir başka deyişle yurttaşların yasama yetkisini verdiği temsilcilerle yapılmasını sağlamaktadır. Bu ölçüt, sınırlamanın daha zor şartlara bağlanması ve meşruiyetinin tartışılmamasını da sağlamaktadır. Kanunilik ölçütü aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin ve kanuni idare ilkesinin de bir gereğidir. Zira kanuni idare ilkesinde esas olan idarenin kuruluş ve görevleri dâhil her türlü eylem ve işlemin kanunlarla belirlenmiş olmasıdır. Bu anlamda kanunla belirlenmemiş temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin bir faaliyetin temelinde sadece kamu ya da toplumsal yarar amacı bulunması, sınırlandırmaya meşruiyet kazandırmayacaktır[367].

Kamu ortaklık payı uygulamasının yapılmasında kamu yararının var olduğu açıktır. Esasen Danıştay da kamu ortaklık payı uygulamasının mülkiyet hakkına hukuka aykırı bir uygulama olmadığını da bu uygulamanın temelindeki gereklilik ve kamu yararı ile açıklamıştır. Buna karşın kamu yararının temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında tek başına yeterli olmadığı Anayasanın bu hususu 13. maddede açıkça hükme bağladığı düşünüldüğünde kamu ortaklık payı uygulamasının kanuni dayanağının olmaması uygulamayı mülkiyet hakkına hukuka aykırı olarak yapılan bir uygulama haline getirmektedir.

4.7. KAMU ORTAKLIK PAYININ TESPİTİ, HESABI VE TESCİLİ

Kamu ortaklık payı uygulaması öncelikle imar planı ile belirlenen kamu hizmeti tesis alanlarının kamu tesis alanı olarak nitelendirilecek olanlarının tespiti, bu alanlara dâhil edilecek tesis alanlarının yüzölçümlerinin hesabı ve nihayetinde tapuya tescil edilmesiyle oluşmaktadır. Ancak kamu ortaklık payı uygulaması da düzenleme

[367] Gözler, 2001, s. 56.

ortaklık payı uygulaması gibi bir parselasyon işlemi olduğundan parselasyon işlemleri sırasından tespit edilir ve parselasyon planının onayı ve tapuya tescili ile birlikte tamamlanır. Dolayısıyla kamu ortaklık payının parselasyon işlemlerinin tümünde olduğu gibi imar planına uygun olarak tespit edilmesi gereklidir. Zira parselasyon işlemleri imar planının hedeflediği dengeli toprak kullanımıyla yapılaşmayı sağlıklı, estetik ve güvenli hale getirme amacıyla belirlediği düzenlemelerin uygulanması amacıyla yapılmaktadır.

4.7.1. Kamu Ortaklık Payının Tespiti

Kamu ortaklık payının tespit edilebilmesi için kamu tesis alanlarının belirlenmesi ve bu alanların toplam yüzölçümünün düzenleme alanındaki toplam yüzölçümüne oranlanması gereklidir. Bu işlemler parselasyon sırasında yapılmaktadır. Bu suretle bu başlık altında kamu tesis alanlarının oluşumu, tespiti ve nihayet kamu ortaklık payı oranın bir hisse olarak tapuya tescili ele alınacaktır.

4.7.1.1. Kamu Tesis Alanlarının Oluşumu

Kamu ortaklık payının tespiti aşamasında öncelikle kamu hizmetlerine ayrılmış alanların bilinmesi gereklidir. Bu sayede kamu hizmetlerine tesis edilmiş alanların hangilerinin umumi hizmet alanı olacağı, hangilerinin kamu tesis alanı olacağını belirleme imkânı doğacaktır. Bu nedenle öncelikle kamu tesis alanlarının nasıl oluştuğunu belirtmekte fayda vardır. Kamu tesis alanları umumi hizmet alanları ve diğer tüm kamu hizmeti alanları ile birlikte imar planında belirlenmektedir. İmar planında düzenleme alanındaki gereklilikler göz önünde bulundurarak alanda bulunması gerekli kamu hizmeti alanlarını belirtilmektedir. Bu alanların oluşturulmasında hangi parsellerden kesinti yapılacağı, hangi parsellerin kamulaştırılacağı veya kimlerin katılımının sağlanarak oluşturulacağı parselasyon işlemleri sırasında belirlenir.

Bilindiği üzere imar planı hazırlık sürecinde hâlihazır haritalar temin edilir ve idarece plan yapım aşamasına başlanır. Plan yapım süreci araştırma ve analiz, aşaması, yürüme mesafelerinin tespiti, asgari alan büyüklerinin belirlenmesi, plan raporunun

hazırlanması, eşik analizinin yapılarak haritaya aktarım ve tüm bilgilerin sentezlenerek plan kararlarının oluşturulması aşamalarından oluşur. Bu işlemler yukarıda parselasyon işlemlerinin yapımı başlığı altında ayrıntılıca ele alınmıştır[368]. Kamu hizmet alanlarının oluşumunda araştırma ve analiz süreci, yürüme mesafelerinin tespiti, asgari alan büyüklükleri ve plan kararları aşaması önem arz etmektedir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 8. maddesine göre plan yapımında öncelikle düzenleme alanına ait araştırma ve analiz yapılması gereklidir. Araştırma ve analiz sürecinde düzenleme alanındaki arazinin yer yapısı incelenir. Bu safhada yer yapısının yapılaşmaya uygun olup olmadığı ve nasıl bir yapılaşmaya uygun olduğu tespit edilir. Bu araştırma sayesinde kamu hizmeti alanına tahsis edilebilecek yerler de belirlenir. Zira kamu hizmeti alanları insanların bir araya geldiği ve güvenliğin nispeten daha önemli olduğu alanlardır. Yine bu aşamada düzenleme alanındaki doğal ve tarihi doku, demografik yapı, çevre kaynakları, ekonomik yapı, yer altı kaynakları ve yerleşim durumu tespit edilir. MPYY'nin 24. maddesi gereği ilgili kamu kurum ve kuruluşların da araştırma ve analiz sürecine katılmaları zorunludur[369]. Araştırma ve analiz sürecine ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katılma zorunluluğunun olması kamu hizmeti alanlarının belirlenmesinde ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü kamu hizmetini sunmakla görevli olan kamu kurum ve kuruluşları sundukları kamu hizmetinin verilmesi için en uygun koşulların nasıl olması gerektiğini ve nelerin kamu hizmetinin etkin şekilde görülmesinin önüne geçtiğini tespit etmekte daha çok bilgi sahibidir. İmar kanunun 8. maddesine göre bu idareler görüşlerini en geç 30 gün içinde planı yapacak olan belediye veya valiliğe bildirmelidir. Ayrıca etüt ve analiz gibi çalışmaların gerekliliği halinde ilgili idareler bir defaya mahsus 30 günlük süre verilir. (MPYY m.8/e) Bu sayede planlamada kamu hizmeti tesis alanlarının oluşturulması çalışmaları daha sağlıklı yürütülür.

Araştırma ve analiz aşamasının tamamlanması ile birlikte Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 12. maddesi gereği eğitim, sağlık ve yeşil alanlarının hizmet vereceği nüfusun hizmete erişme mesafesinin belirlenmesi amacıyla, düzenleme alanındaki fiziki şartlar dikkate alınarak planlama alanındaki yürüme mesafeleri tespit

[368] Bkz. s.76 vd.
[369] Sezer-Kalkan-Şahin, 2017, s. 37.

edilir. Bu uygulama ile bireylerin kamu hizmetlerine erişmesinin kolaylaştırılması hedeflenmektedir. Dolayısıyla kamu hizmeti alanlarının oluşturulması aşamasında yürüme mesafelerinin tespiti ile bilimsel veriler ışığında bu alanların kamu hizmetinin en etkin şekilde verilmesini sağlayacak yerlerden tahsisi sağlanır.

Yukarıda planların hazırlanması başlığı altında ifade edildiği üzere Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 11. maddesi gereği planlama alanının şartları çerçevesinde asgari alan büyüklükleri tespit edilir. Bu alanlar örneğin turizm bölgelerinde otopark alanlarının geniş olmasını gerektiriyorken deprem riski altındaki yerlerde deprem toplanma bölgelerinin geniş olmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda oluşturulacak kamu hizmeti alanının planlama alanındaki gerekliliğe göre sahip olması gereken asgari yüzölçüm, kamu hizmetinin yürütülmesinde daha sağlıklı sonuçlar doğrulmasını sağlar.

Plan kararları aşaması düzenleme alanınınki temel kullanım kararlarının verilmesi sürecidir. İlgili idare elindeki veriler ışığında düzenleme alanındaki kamusal alanlarına, yeşil alanlara ve konut alanlarına ilişkin kullanım kararlarını verir. Dolayısıyla bu aşamada diğer yerleşim tipleri ile birlikte kamu hizmeti alanlarının nasıl konumlandırılacağı belirlenir. Plan kararları harita üzerinde gösterildiğinden artık kamu hizmeti alanları imar planında belirlenmiş hale gelir.

İmar planında kamu hizmeti alanlarından hangilerinin kamu ortaklık payına esas alınan kamu tesis alanı, hangilerinin düzenleme ortaklık payına esas alınan umumi hizmet alanı olduğu belirtilmez. Bu ayırım parselasyon aşamasında yapılmaktadır. Dolayısıyla kamu tesis alanları, umumi hizmet alanları ile birlikte kamu hizmeti alanı olarak imar planında oluşturulur.

4.7.1.2. Kamu Tesis Alanlarının Tespiti

Kamu tesis alanlarının tespitinde hem yönetmelik hükmü hem de yargı kararları dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle yukarıda anlatılan kamu tesis alanları kavramı ile umumi hizmet kavramının farklılıklarına burada da değinilmesi gereklidir. Zira uygulamada kamu tesis alanlarının tespitinde en çok karşılaşılan sorun kamu tesis

alanları kavramı ile umumi hizmet alanlarının karıştırılmasıdır. Yukarıda kamu tesis alanlarının imar planı ile belirlenen hizmet alanlarından umumi hizmet alanları dışında kalanlar olarak ifade edilebileceği belirtilmişti. Bu doğrultuda kamu tesis alanları açıklanırken umumi hizmet alanlarının da açıklanmasında fayda vardır.

Esasen düzenleme ortaklık payında karşımıza çıkan umumi hizmet alanları da imar kanunda ve 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinde tanımlanmamıştır. Umumi hizmet alanları, yargı kararlarından ve İmar Kanunun 18. maddesi ile 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin düzenleme ortaklık payını tanımlayan 4. maddesinden yola çıkılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Düzenleme ortaklık payı, 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 4. maddesinde "yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan ve tescile tâbi olmayan alanlar ile cami, karakol yerleri ve ilgili tesis alanlar" olarak ifade edilmiştir. Düzenleme ortaklık payı düzenlemesindeki "umumi hizmet alanı" kavramı her ne kadar kanunda ve yönetmelikte tanımlanmadıysa da Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin yürürlükten kaldırılması ve nihayet yerine 03.07.2017 tarihli Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin getirilmesiyle kavram bu yönetmelikte tanımlanmıştır. Buna göre umumi hizmet alanları "*Millî Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları ile yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol, Pazar yeri, semt spor alanı gibi kamusal hizmete ayrılan alanları*" olarak ifade edilmiştir. Yönetmelikte özelikle Danıştay kararları[370] ile düzenleme ortaklık payı olarak alınabilmesine karar verilen "*Pazar yeri, semt spor alanı"* kavramlarının kullanılması umumi hizmet alanlarının esasen düzenleme ortaklık payı için oluşturulan alanlar oluğunu göstermektedir. Burada umumi hizmet alanlarının düzenleme alanına özgülenen daha çok düzenleme alanındaki semt sakinleri için kullanılacak olan park, meydan, otopark gibi alanların tarif edildiği sonucu çıkmaktadır.

İmar kanununun 18. maddesi Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde "Kamu Tesisleri Arsalarına Tahsis" başlığı altında *"Düzenleme sahasında bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi umumi tesislere ayrılan*

[370] Pazaryeri için bkz. Danıştay 6. Daire, 05.12.2001 tarihli, Esas: 2000/5490, Karar: 2001/6098 sayılı ve 16.11.1995 tarihli, Esas: 1995/ 1737, Karar: 1995/4591 sayılı ilamı. KARARI VER DİREK
Semt Spor Alanı için bkz. Danıştay 6. Daire, 14.04.2004 tarihli, Esas: 2002/6584, Karar: 2004/2274 sayılı ilamı.

alanların parselleri, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirilir" denilmiştir. Bu madde aynı zamanda kamu ortaklık payı uygulamasının yasal dayanağı olup madde metnindeki resmi tesis alanı ve umumi tesislerinden ne anlaşılması gerektiği yeterince açık değildir. Bu husus da kamu tesis alanlarının tespitinde çeşitli zorlukları doğurmaktadır.

Danıştay kamu ortaklık payına esas alınan alanlar için "kamu tesis alanı" ibaresini kullanmaktadır[371]. Bu doğrultuda pazaryerinin umumi hizmet alanlarından sayıldığı ve kamu tesis alanı olmadığı gerekçesiyle düzenleme ortaklık payından karşılanması gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay bir başka kararında daha genel nitelikte olan bütün kente hizmet verecek kamu tesis alanlarının ihtiyaçlara özgülenecek alanların kamu ortaklık payından alınmasına karar vermiştir[372]. Bu suretle Danıştay'ın da kamu ortaklık payına esas alınacak alanların kamu tesis alanları olduğunu ve umumi hizmet alanlarına göre daha genel nitelikli hizmet veren tesis alanları olduğunu kabul etmiştir.

Uygulamada ise kamu tesis alanları "Kamu hizmeti alanı" olarak ifade edilmektedir. İmar planları incelendiğinde kamu tesis alanlarının imar planında kamu hizmeti alanı olarak belirtildiği görülmektedir[373]. Gerçekten de Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmeliğin 24. maddesinin "*b"* fıkrasında kamu hizmet alanlarının planda gösterildiği ve alanların kamu ortaklık payına esas alınan alanlar olduğu anlaşmaktadır. Maddede:" *Taşınmaz plansız alanda veya plandaki kullanım amacı "kamu hizmet alanı" olarak belirlenip ayrıntılı bilgi verilmemiş ise, sırasıyla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, devir talepleri hariç düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, belediyeler, il özel idareleri, köy tüzel kişilikleri, belediyelere bağlı ve belediyelerin kurdukları veya üye oldukları birlik ve idarelerin, il özel idarelerine bağlı ve il özel idarelerinin kurdukları ve üye oldukları birlik ve*

[371] Danıştay 6. Daire, 16.11.1995 tarih, Esas: 1995/1737, Karar: 1995/4591 sayılı ilamı
[372] Danıştay 6. Daire, 20.11.2013 tarih, Esas: 2012/128, Karar: 2013/7181 sayılı ilamı.
[373] **İzmir Mimarlar Odası,** İnternet Sitesi, "*Nazım İmar Planı Gösterim Teknikleri*", https://webdosya.csb.gov.tr/db/mpgm/editordosya/file/MEVZUAT/PlanGosterim/EK_1c%20Naz%C3%84%C2%B1m%20Imar%20Plani%20Gosterimleri.pdf Erişim Tarihi:17.03.2019
Burada Kamu hizmet alanı; "*kamu kurum ve kuruluşu alanı, resmi kurum alanı ve idari tesis alanını"* içerir denildiği de görülmektedir.

kamu idarelerin, talepleri öncelikle değerlendirilir." denilmektedir. Bu kapsamda yukarıda da ifade edildiği üzere kamu tesis alanları için "Planlama alanındaki semt sakinleriyle birlikte, tüm kentin veya kentlerin genel nitelikteki ihtiyaçlarının görülmesi amacıyla daha geniş kapsamlı olmayı gerektiren hastane, adliye, rekreasyon alanı gibi kamusal faaliyetlerin yürütülmesi amacıyla kurulan tesislere ait alanlar" tanımlamasının hatırlanmasında fayda vardır.

O halde, kamu tesis alanları tespit edilirken öncelikle yönetmelik hükmünde geçen "gibi umumi tesis alanı" kavramı dolayısiyle kamu tesis alanları, okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi alanlardan ibaret sayılmayacaktır. Burada kamu ortaklık payından karşılanacak umumi tesis alanının kullanımının yerel mahiyette kalıp kalmadığı, tüm kentin ya da kentlerin hizmetine açık olup olmayacağına bakılmalıdır. Diğer bir ifadeyle, coğrafi açıdan genel nitelikte sunulan hizmetlerin yürütülmesi için kurulan tesisler kamu tesis alanları olarak tespit edilmeli, beldeye hizmet vermek üzere yürütülen kamu hizmeti alanları umumi hizmet alanı olarak tespit edilmelidir. Yönetmelik maddesinde sayılan kamu tesis alanlarının yanı sıra öğretide kültürel tesis alanı ve sosyal tesis alanın kamu ortaklık payından karşılanacak kamu tesis alanı olduğu belirtilmektedir[374]. Bunların yanında uygulama sahasının büyük olduğu alanlarda da mezarlıkların kamu tesis alanı olarak kabul edilerek kamu ortaklık payından alınması gerektiği belirtilmektedir[375].

Diğer taraftan yönetmeliğin 12. maddesinde her ne kadar "okul" örneklendirilen bir umumi tesis olarak belirtildiyse de 5006 sayılı kanun ile İmar Kanunun 18. maddesine eklenen "MEB'e bağlı ilköğretim kurum yerleri" hükmü gereği bu alanlar artık DOP'tan karşılanacaktır. Bu nedenle yönetmelik hükmündeki "okul" alanlarından MEB'e bağlı olan ilk ve ortaöğretim kurumlarının KOP'tan değil DOP'tan karşılanması gerekecektir[376]. Yükseköğretim kurumları gibi ilk ve ortaöğretim kurumu dışındaki tesis alanlarının ise yine KOP'tan karşılanması gereklidir[377]. Bunun yanı sıra özel eğitim veren kurum alanlarının gerçek veya tüzel

[374] Koçak-Beyaz, 2018, s.253.
[375] Koçak-Beyaz, 2018, s.253.
[376] Danıştay 6. Daire, 07.05.2010, tarih, Esas:2008/6013, Karar:2010/4660 sayılı ilamı.
[377] Danıştay 6. Daire, 07.05.2010, tarih, Esas:2008/5494, Karar:2010/4661 sayılı ilamı.

kişi mülkiyetinde olmasına bağlı olarak DOP'tan karşılanması imkanı bulunmamaktadır.

4.7.2. Kamu Ortaklık Payı Oranın Hesaplanması

Kamu ortaklık payı uygulamasında 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesi gereği tespit edilen kamu tesis alanları düzenlemeye giren parsellerin düzenlemeye girdiği hali üzerinden oranlama yapılarak hisselendirilir. Yönetmelik hükmü gereği bu hisselendirme, maliklerin düzenleme alanındaki parsellerinin her birisinin bir miktarının aynı parsellerde toplanarak kamu tesis alanına tahsis edilmesiyle oluşmaktadır. Bu miktarlar, her bir parselin yüzölçümünden kamu ortaklık payı oranı ölçüsünde taşınmaz çıkarılarak oluşturulur[378]. Burada düzenleme ortaklık payında yüzölçüm farklılıklarının DOP'ta eritilmemesi başlığı altında ele alındığı gibi kontrol sırasında taşınmazın gerçek yüzölçümü ile tapu kaydındaki yüzölçümünün farklı olduğunun tespiti halinde halinde farklılık tecvizi aşarsa düzeltim yapıldıktan sonraki yüzölçümün hesaba katılması zorunluluğunun belirtilmesi gereklidir[379]. Aksi durum taşınmaz maliklerinden daha fazla miktar alınmasına dolayısıyla mülkiyet hakkının kısıtlanmasına sebebiyet verebilir.

Kamu ortaklık payı oranı ise, düzenleme sınırı içerisindeki kamu tesis alanlarına tahsisli parsellerin toplam yüzölçümünün, düzenlemeye giren parsellerin tapu kaydındaki yüzölçümlerine oranlanmasıyla bulunur. Danıştay kararlarına göre, KOP oranının düzenlemeye giren parsellerin tümünün tapu yüzölçümlerine göre değil de, DOP kesildikten sonraki alanlarına göre hesaplanması ve bu orana göre, DOP kesildikten sonra kalan kısımdan kamu tesis arsalarına tahsis yapılması hukuka uygun bulunmamaktadır[380].

Bu kapsamda yukarıda düzenleme ortaklık payı hesaplanmasında düzenleme alanı yüzölçümü olan katılım kütlesinin hesaplanmasından önce kamu ortaklık payının alınması gereklidir. Dolayısıyla kamu ortaklık payı oranı kamu tesis alanlarının

[378] Aksay, 2005, s.125.
[379] Bkz. s.102 vd. [379] Kalabalık, 2017, s.463. Koçak-Beyaz, 2018, s. 196.
[380] Sarı, 2010, s.2.

düzenleme alanına oranlamasıyla bulunur. Bu yöntem aşağıdaki şekilde formüle edilebilir.

Kamu Ortaklık Payı Oranı = Kamu Tesis Alanları Toplamı / Düzenleme Alanı Yüzölçümü

KOPO = KTAT / DAY

Örneklendirmek gerekirse düzenleme alanı yüzölçümünün 600.000 m^2 olduğu bir uygulama alanında kamu tesis alanlarının toplamı 10.000 m^2 olması halinde kamu ortaklık payı oranı 10.000/600.000 = 0.016 olarak tespit edilecektir. Düzenleme alanında 1000 m^2 parseli olan bir kimse kamu tesis alanında 0.16 m^2 alana denk gelen bir hisseye sahip olacaktır. Burada düzenleme ortaklık payında düzenleme alanı yüzölçümüne esas alınacak miktar da 590.000 m^2 tespit edilecektir.

4.7.3. Kamu Ortaklık Payı İle Alınan Payın Tescili

Kamu ortaklık payı ile belirlenen paylar kamulaştırma tarihine kadar malikin mülkiyetinde kalmaya devam etmektedir[381]. Kamu ortaklık payı uygulamasının bir kesinti olarak değil dağıtım ölçütü olarak kabul edilmesinin altındaki esas sebep kamu ortaklık payı ile alınan taşınmaz parçasında malikin mülkiyetin son bulmamasıdır. Ancak, kamu ortaklık payı oranında alınan taşınmaz parçasının düzenleme alanından alınan kamu ortaklık paylarından aynı parsele aktarılanlar ile birlikte paylı mülkiyet oluşturulmaktadır. Dolayısıyla kamu ortaklık payındaki mülkiyet başka bir parselde hisseli olarak devam edebilmektedir.

Diğer taraftan her ne kadar kamu ortaklık payı uygulaması sonunda kamulaştırma yapılacağı ifade edilmekte ise de mevzuatta kamulaştırma yapılacağına ilişkin doğrudan hüküm bulunmamaktadır. Ancak öğretide kamu ortaklık payı ile oluşturulacak alanların ancak kamulaştırma yapılmasıyla elde edilebileceği

[381] Koçak-Beyaz, 2018, s.254.

belirtilmektedir[382]. Kamu ortaklık payı ile oluşturulan payların kamulaştırılacağına dayanak olarak İmar Kanunun 10. maddesi gösterilmektedir. Kanunun 10. maddesinde imar programı ile kendisinde yer tahsis edilen idarenin 5 yıllık imar programı içerisinde kamulaştırma yapması zorunluluğundan bahsedilmiştir. Danıştay da kamu ortaklık payı ile oluşturulan kamu tesis alanlarının ilgili idarelerce kamulaştırılacağını kabul etmektedir[383].

Bunun yanı sıra öğretide kamu ortaklık payı uygulaması sonunda oluşan payların çok küçük arazi parçalarına denk gelmesi sonucu değerinin az olması nedeniyle bu payın alınmasından feragat edildiği belirtilmektedir. Pay sahiplerinin kamu ortaklık payı ile oluşan hissesinden feragat etmesiyle hissenin mülkiyetinin ilgili idareye geçtiği bu nedenle kamu ortaklık payının idarece elde edilme yönteminin kamulaştırmanın yanı sıra feragat de olduğu belirtilmektedir[384].

Kamu ortaklık payı ile oluşturulan alanların hisselendirmelerinden söz edilmektedir. Bu alanların kamu tesis alanına tahsis edileceği de açık olmasına rağmen hisselendirmeden söz edilmesi bu payların mülkiyetinin korunacağı sonucunu çıkarmaktadır. Dolayısıyla kamu ortaklık payları malikleri adına tescil edilmektedir.

Kamu ortaklık payı malik adına tescil ediliyorken belirtilmesi gereken diğer husus da KOP payı alınan asıl parselin kalan kısmının da düzenleme ortaklık payı kesintisi yapıldıktan sonra yine maliki adına tescil edileceği hususudur. Ancak burada parsel bilgisi değişmekte ve kamu ortaklık payındaki mülkiyetin teknik ve hukuki kimliği ile kamu ortaklık payı alınan asıl parseldeki mülkiyetin teknik ve hukuki kimliği ayrılmaktadır.

Kamu ortaklık payının bir parselasyon işlemi olması ve parselasyon planın onayı ve tescili ile tamamlanması sebebiyle ancak parselasyon işleminin tamamlanmasıyla gerçekleştirilir. Parselasyon işlemleri ilgili encümen tarafından onaylandıktan sonra

[382] Çabri, 2005, s.92. Şimşek, 2016, s.202.
[383] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com) Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com)
[384] Koçak, a.g.m.

18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesi gereği teknik açıdan kadastro müdürlüğünün kontrollerinden geçtikten ve planlanan haliyle tescil edilmelerinde bir sakınca olmadığı tespit edilerek onaylandıktan sonra, tapu siciline tescil edilir. Dolayısıyla bu aşamada kamu ortaklık payının da tescili gerçekleşmektedir.

4.8. KAMU ORTAKLIK PAYININ ŞARTLARI

Kamu ortaklık payı uygulamasının akademik anlamda çok kurumsallaştırılmış bir uygulama olmadığı yukarıda ifade edildi. Bu uygulamanın akademik standartlarının belirlenmesi amacıyla bu başlık altında uygulama şartları üzerinde durulacaktır. Bu şartlar yargı kararları ışığında oluşturulmuş ve öğretide de benimsenmiş şartlardır. Kamu ortaklık payının şartları, tüm parsellerden eşit oranda pay alma, sadece hazine taşınmazlarından temin edilmeme, düzenleme ortaklık payı ile tahsisinin mümkün olmaması, düzenleme ortaklık payı kesintisinden önce uygulanma, oluşturulan parselin sadece bir kişi adına tescil edilmemesi ve ilgili idarece kamulaştırılması şartı olarak ifade edilebilir.

4.8.1. Tüm Parsellerden Eşit Oranda Kamu Ortaklık Payı Alınması

Kamu ortaklık payı uygulamasının esas amaçlarından bir tanesinin kamu tesis alanlarının oluşturulmasında düzenleme alanındaki tüm maliklerin katılımının sağlanması olduğu belirtilmişti. Gerçekten de 3194 sayılı kanun döneminde mevzuatta ilk defa düzenlenen kamu ortaklık payı kurumunun önemli bir tarafı sosyal adaleti sağlamasıdır. Yukarıda da ifade edildiği üzere eski İmar Kanununda kamu ortaklık payı uygulamasının düzenlenmemiş olması imar planı ile belirlenen kamu tesis alanları oluşturulurken bu alanlar, zaman zaman düzenleme alanındaki bir taşınmaz malikinin parseline denk gelmekte ve parsel maliki kamulaştırma tarihine kadar söz konusu parseli üzerindeki tasarruf haklarını kullanamamaktaydı. Kamulaştırmanın yapılmaması yahut geç yapılması durumunda ise parsel maliki mağdur olmaktaydı[385].

[385] İşleyici, 1998, Aktaran: Koçak-Beyaz, 2018, s.252.

Bu durum parsel malikinin mülkiyet hakkını önemli ölçütte ihlal etmesi ve sosyal adalet ilkesinin yara alması sebebiyle eleştirilmekteydi[386].

Bunun yanı sıra kamu tesis alanı bir kamu alanı olduğundan ve kamu alanları fazla değerli olmadığından kamulaştırılması halinde de parsel maliki taşınmazının karşılığına tam olarak kavuşamamaktaydı[387]. Bu sakıncalı sonuçları nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanunu döneminde kamu tesis alanlarının sosyal denge sağlanarak, düzenleme alanındaki tüm taşınmaz maliklerinden pay alınmak suretiyle oluşturulması öngörülerek kamu ortaklık payı düzenlenmiştir. Nitekim Danıştay da kamu ortaklık payının amacının kamu hizmetlerinin oluşumunda herkesin katılımını sağlamak olarak ifade etmektedir[388]. Görüldüğü üzere kamu ortaklık payı uygulamasının en önemli dayanaklarından bir tanesi düzenleme alanında sosyal adaletin sağlanması ve kamu hizmetlerinin görülmesine katılımı sağlamaktır.

Kamu ortaklık payı uygulamasındaki amaç dikkate alındığından uygulama sırasında düzenleme alanındaki tüm maliklerden eşit oranda pay alınması gereklidir. Kamu ortaklık payı uygulamasında her ne kadar alınan payın bedeli ilerde kamulaştırılacak ise de kamulaştırma tarihine kadar beklenilmesi (ki bu zaman zaman çok uzun yıllar almaktadır) ve nihayetinde kamulaştırılan payın planlama alanındaki değer artışından yeterince faydalanmamış olması bu uygulamayı malikler üzerinde bir külfet haline getirmektedir. Bu nedenle bazı maliklerden kamu ortaklık payı alınması bazılarından alınmaması hakkaniyete aykırı olacaktır. Bu noktada tam da uygulamadan önceki dönemde sosyal adaletin zedelendiği noktasındaki eleştiri gündeme gelmektedir.

Nitekim kamu ortaklık payının yasal dayanağı olan 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde de hisselendirmenin düzenlemeye giren parsellerden yapılacağı ifade edilmiştir. Madde metninde hisselendirme yapılacak parsellerin bir ayırıma tabi tutulmadan düzenleme alanındaki parseller olarak sayılması, kamu

[386] Ersoy, 2012, s.16.
[387] Şimşek, 2010, s.597.
[388] Danıştay 6.Daire, 18.04.2011 tarihli, Esas: 2010/11784, Karar: 2010/866 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

ortaklık payının düzenleme alanındaki tüm parsellerden eşit oranda alınması gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle nasıl ki, düzenleme sahasında bulunan taşınmazlardan umumi hizmet alanları için düzenleme ortaklık payı, eşit oranda kesiliyorsa; kamu tesis alanlarına ayrılan sahalar için de buna benzer şekilde, düzenleme sahasındaki tüm parsellerin yüzölçümleri oranında pay alınarak katkı sunmalarının sağlanması gereklidir. Danıştay parselasyon uygulamasına parsellerden bir kısmından kamu ortaklık payı kesilmemesini, bir kısmından da farklı oranda pay kesilmesi şeklinde yapılan kamu ortaklık payı uygulamasının iptaline ilişkin mahkeme kararını onamıştır[389].

4.8.2. Kamu Ortaklık Payının Hazine Taşınmazından Karşılanmaması

Kamu ortaklık payının uygulanmasını sebep unsuru düzenleme sahasında bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi genel tesislere ayrılan alanların parsellerini, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirmektir[390]. Bir parselasyon işleminin ve idari işlem olarak nitelendirilen kamu ortaklık payı uygulamasının sebep unsuruna uygun şekilde yapılması gerektiği açıktır. Buradaki sebep unsuru, kamu hizmeti tesis alanlarının hisselendirilmesi yoluyla oluşturulması olduğuna göre kamu ortaklık payının mutlaka hisselendirme yapmak suretiyle oluşturulması gereklidir. Uygulamada bazen kamu ortaklık payının doğrudan düzenleme alanındaki hazine arazisinden karşılandığı görülmektedir. Danıştay bu uygulamanın hukuka aykırılık teşkil ettiğine hükmetmiştir[391].

Düzenleme alanında kamu tesis alanlarına yetecek ya da bir kısmına yetecek miktarda hazineye ait taşınmaz bulunması halinde her ne kadar hazineye ait bu parseller dururken kamu ortaklık payı uygulaması ile bireylerin mülkiyet hakkında kısıtlanmaya gidildiği sorusu akla gelmekteyse de yönetmelik hükmü açıktır. Dolayısıyla hazine taşınmazının doğrudan kamu ortaklık payına tahsisi mümkün değildir. Diğer taraftan düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak umumi hizmet alanları için yapılan kesintiler bazen yetmemekte; bu nedenle sırasıyla, belediye ve kamu taşınmazlarına başvuru zorunluluğu doğmaktadır. Kamuya ait taşınmazların bulunmaması halinde kamulaştırma

[389] Danıştay 6.Daire, 24.03.2008 tarihli, Esas: 2006/2265, Karar: 2008/1959 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[390] Öztoprak, 2018, s.112.
[391] Şimşek, 2016, s.198.

yoluna gidilmektedir. Dolayısıyla umumi hizmet alanlarının DOP ile oluşturulmadan hazine arazilerinden oluşturulması halinde de aynı sonuçlar doğacaktır.

4.8.3. Düzenleme Ortaklık Payı İle Tahsisinin Mümkün Olmaması

Kamu ortaklık payı ile oluşturulması gerekli olan kamu tesis alanlarının düzenleme ortaklık payı ile alınması mümkün değildir. Kamu ortaklık payı ile oluşturulan kamu tesis alanlarının daha genel nitelikte sadece semt sakinlerinin kullanımına özgülenen kamu hizmeti alanları olmadığı yukarıda belirtilmişti. Düzenleme ortaklık payı ile oluşturulması gerekli olan umumi hizmet alanları, planlama sonucunda planlama alanındaki taşınmazlarda meydana gelen değer artışları karşılığında parsellerden kesinti yapılarak oluşturulmaktadır. İmar Kanunun 18. maddesinin 3. fıkrasında düzenleme ortaklık payının, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve orta öğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri, karakol gibi umumi hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu hizmetlerle ilgili tesislerin inşası amacıyla kullanılabileceği, başka maksatlarla kullanılamayacağı belirtilmiştir[392]. Bu suretle kanun koyucu düzenleme ortaklık payı ile alınan payın keyfi bir biçimde kullanılmasının önüne geçmek istemiştir. Bu amacın temelinde ise düzenleme ortaklık payı kesintisi ile ortaya çıkan kesintinin semt sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılayan umumi hizmet alanları için kullanılması gereği yatmaktadır.

Kamu ortaklık payında oluşturulan kamu tesis alanları sadece semt sakinlerinin değil kentin tamamına hizmet vere kamu hizmetleri için kullanıldığından düzenleme ortaklık payı ile oluşturulmaları kanun koyucunun yukarıda bahsi geçen amacına aykırılık teşkil eder. Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta bu durumu işaret eder şekilde; tüm kente hizmet verecek spor alanın kamu ortaklık payından, sadece beldeye hizmet verecek olan semt spor alanın düzenleme ortaklık payından karşılanması gerektiğine hükmetmiştir[393]. Görüleceği üzere Danıştay burada spor alanının hizmet verdiği bölgeye ve bu bölgenin niteliğine vurgu yapmış, kamu hizmet alanlarının oluşturulmasında bu değerlendirmenin yapılması gerektiğini belirtmiştir. Dolayısıyla

[392] Ercan Aslantaş-Şimşek-Berberoğlu, 2006, s.220. Erdoğan-Ergen, 2013, s.3. Ergen, 2006, s.1.
[393] Danıştay 6. Daire, 14.04.2004 tarihli, Esas: 2002/6584, Karar: 2004/2274 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

kamu ortaklık payı ile oluşturulması gereken bir kamu tesis alanın düzenleme ortaklık payı ile oluşturulması mümkün değildir.

Öğretide bazı yazarlarca düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak umumi hizmet alanlarına yapılan kesintilerin yetmediği durumlarda kamu ortaklık payından alınması gerektiği de ileri sürülmektedir[394]. Ancak bu görüşe katılmak mümkün değildir. Zira yukarıda ifade edildiği üzere düzenleme ortaklık payının yetmediği durumlarda önce ilgili idare taşınmazları sonrasında tahsise uygun kamu taşınmazları son olarak da kamulaştırma yolu denenmektedir.

4.8.4. KOP'un DOP 'tan Önce Alınması

Kamu ortaklık payı ile düzenleme ortaklık payının işlem sırası düzenleme alanında özellikle düzenleme ortaklık payı alınan parsel malikleri açısından önem arz etmektedir. Zira kamu ortaklık payının tüm maliklerden alındığından düzenleme ortaklık payından sonra alınması durumunda düzenleme ortaklık payında esas alınan düzenleme alanı yüzölçümü (katılım kütlesi) daha fazla çıkacağından umumi hizmet alanlarının tamamı düzenleme ortaklık payından karşılanacaktır. Bu nedenle umumi hizmet alanları düzenleme ortaklık payından karşılanmış olduğundan ve kamu ortaklık payında azami bir miktar belirlenmediğinden maliklerin mülkiyet hakkına daha fazla kısıtlama getirilmiş olunacaktır. Kamu ortaklık payının düzenleme ortaklık payından önce alınması durumunda katılım kütlesinin miktarı azaldığından düzenleme ortaklık payı oranı daha fazla çıkacaktır. Parselden kamu ortaklık payı da alındıktan sonra parsel yüzölçümü azalacak ve düzenleme ortaklık payı ile alınan miktar azalacaktır.

Örneklendirmek gerekirse[395]: Düzenleme alanı yüzölçümü 100.000 m^2 olan bir alanda düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak umumi hizmet alanları toplamı 40.000 m^2, kamu ortaklık payı ile oluşturulacak kamu tesis alanları toplamı 10.000 m^2 olarak varsayıldığı bir alanda hesap şu şekilde yapılacaktır.

[394] Genç, 2015, s.118.
[395] Sarı, 2010, s.2.

Birinci Durum: Düzenleme ortaklık payının kamu ortaklık payından önce alınması:

DOP Oranı: 40.000 / 100. 000 = % 40

KOP Oranı: 10.000 / 100.000 = % 10

İkinci Durum: Kamu ortaklık payının düzenleme ortaklık payından önce alınması:

DOP Alınacak Miktar: 100.000 – 10. 000 = 90. 000 m2

DOP Oranı: 40.000 / 90.000 = % 44,44

KOP Oranı: 10.000 / 100.000 = % 10

Görüldüğü gibi ikinci durumda düzenleme ortaklık payı azami sınır olan % 40'dan fazla çıktığı için önce idarenin taşınmazlarından yetmemesi halinde tahsise uygun kamu taşınmazlarından bunun da yetmemesi halinde nihayetinde kamulaştırma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. (İK. md.18/4)

İdarelere daha az külfet getirmesi sebebiyle uygulamada çoğunlukla, düzenlemeye giren parsellerden ilk önce düzenleme ortaklık payı kesilmekte sonrasında ise kalan miktar üzerinden kamu tesisi alanları oluşturulmaktadır[396]. Bu uygulama yerinde olmayıp maliklerin mağdur olmalarına sebebiyet vermektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere kamu ortaklık payı ile alınan taşınmaz payları ileride kamulaştırılacak hisselerdir. İmar Kanununun 18/5. maddesinde "*herhangi bir parselden bir miktar sahanın kamulaştırılmasının gerekmesi halinde düzenleme ortaklık payının, kamulaştırmadan arta kalan saha üzerinden ayrılması*" gerektiği belirtilmiştir. Madde hükmü uygulama öncesi kamulaştırılan taşınmazlar ile uygulama sonrası kamulaştırılması öngörülen taşınmazları da kapsamaktadır. Bu nedenle açık kanun hükmü gereği düzenleme ortaklık payı hesabı, düzenleme ortaklık payı alınacak taşınmazlardan kamulaştırma yapılmış olanlar ile ileride kamulaştırma yapılacak olan alanları dışında kalan yüzölçümleri toplamı üzerinden yapılmalıdır[397]. Dolayısıyla taşınmazlardan ilk önce kamu ortaklık payının ayrılması ve kamu tesis alanlarına

[396] Sarı, 2010, s.2.
[397] Sarı, 2010, s.2.

tahsisi yapılmalı ve sonrasında da kalan yüzölçüm üzerinden düzenleme ortaklık payı alınmalıdır.

Bu kapsamda öğretide, düzenleme alanındaki taşınmazlardan önce 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliği'nin 12. maddesi gereği kamu tesis alanlarına tahsis edilmek kamu ortaklık payının ayrılması gerekiyorken; işlem sırası değiştirilerek önce düzenleme ortaklık payının kesilmesi yerinde değildir. Böylece düzenleme ortaklık payının kamulaştırmadan arta kalan kısma uygulanacağını düzenleyen 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesindeki kural ihlal edilmiş olacaktır. Bu durum yapılan bu imar uygulamasına karşı açılacak iptal davalarında ileri sürülebilecek hukuka aykırılık sebeplerindendir[398]. Bazı yazarlarca da bu sıralamanı tersinin yapılması gerektiği düşünülmektedir[399].

4.8.5. Kamu Ortaklık Payının Tek Bir Parselden Tahsis Edilmemesi

Kamu ortaklık payı uygulamasında kamu tesis alanlarının oluşturulmasında ortaya çıkan külfetlerin dağıtılması amacıyla hisselendirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu nedenle kamu tesis alanları oluşturulurken bu alanlar için tahsis edilen alanın düzenleme alanındaki herkesten kamu ortaklık payı miktarınca alınarak oluşturulması gereklidir. Hisselendirme işleminin kamu ortaklık payının sebep unsuru olduğu ve düzenleme alanındaki kamu tesis alanlarının hisselendirme yoluyla oluşturulmasının amaçlandığı yukarıda da belirtilmişti[400]. Burada da yukarıda kamu ortaklık payının hazine taşınmazından karşılanamaması başlığı altında yapılan açıklamalarda olduğu gibi idari işlem olarak nitelendirilen kamu ortaklık payı uygulamasının sebep unsuruna uygun şekilde yapılması gerektiği açıktır. Buradaki sebep unsuru kamu hizmet tesis alanlarının hisselendirilmesi olduğuna göre kamu ortaklık payının mutlaka hisselendirme yapmak suretiyle oluşturulması gereklidir.

Uygulamada sıklıkla yaşanan bir başka sorun ise kamu ortaklık payının sadece bir ya da birkaç malike ait parselden oluşturulmasıdır. Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta düzenleme ortaklık payı kesintisi yapıldıktan sonra taşınmazın tamamının kamu hizmet

[398] Ergen, 2009. Aktaran: Sarı, 2010, s.2.
[399] Ersoy, 2012, s.16. Koçak-Beyaz, 2018, s.255.
[400] Bkz. s.132. Öztoprak, 2018, s.112.

alanına ayrılması işlemini, kamu hizmet alanlarının planlama bölgesinde bulunan herkesin faydalanacağı bu nedenle hisselendirme yoluyla herkesten pay alınması gerektiği sebebiyle iptal eden mahkeme kararını onamıştır.[401] Dolayısıyla Danıştay kamu ortaklık payında kamu tesis alanlarının oluşturulmasında ortaya çıkan külfetin mutlaka herkese dağıtılması gerektiğine karar vermektedir. Bu nedenle kamu ortaklık payının sadece bir parselden ya da belirli birkaç parselden oluşturulmaması düzenleme alanındaki herkesten oluşturulması gereklidir. Bu durum kamu ortaklık payı uygulamasının amacına aykırı olduğundan hukuka aykırılık sebebidir.

Danıştay parselasyon uygulaması sonunda hatalı olarak alınan kamu ortaklık payında kamu tesis alanının sadece bir parselden karşılanması suretiyle kamu külfetinin tek bir kişi üzerinde bırakıldığı dolayısıyla kamu ortaklık payının amacına aykırı parselasyon yapıldığını bu durumun hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Danıştay bu kararında söz konusu işlemin kamulaştırmasız el atma hükümlerinin uygulanarak taşınmaz malikine tazminata hükmedilmesi gerektiğine karar vermiştir[402].

4.8.6. KOP Payının İlgili İdarece Kamulaştırılması

Kamu ortaklık payı uygulamasında kamu tesis alanlarına tahsis edilecek paylar ileride kamulaştırılacak hisselerdir. Öğretide kamu ortaklık payı ile oluşturulacak hisselere konu taşınmazın ileride kamulaştırılacağı kabul edilmektedir[403]. Kamu ortaklık payı uygulaması sonunda kamulaştırma yapılacağı ifade edilmekte ise de mevzuatta kamulaştırma yapılacağına ilişkin doğrudan hüküm bulunmamaktadır. Ancak öğretide kamu ortaklık payı ile oluşturulacak alanların ancak kamulaştırma yapılmasıyla elde edilebileceği belirtilmektedir[404].

Öte yandan İmar Kanununun 10. maddesinde, planların yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç 3 ay sonra planı uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarının hazırlanması zorunluğu getirilmiştir. Kanun hükmü uyarınca imar planın hazırlanıp

---

401 Danıştay 6. Daire, 18.12.1996 tarihli, Esas: 1996/532, Karar: 1996/5842 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
402 Danıştay 6. Daire, 22.03.2016 tarihli, Esas: 2015/8041, Karar: 2016/1257 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
403 Koçak-Beyaz, 2018, s.254.
404 Çabri, 2005, s.92. Şimşek, 2016, s.202.

onaylanmasıyla ilgili idare 5 yıllık imar programı yapmalı ve arazi ve arsa düzenlemesi ile parselasyon planlarına uygun olarak imar programı hazırlanmalıdır. İmar programlarının yapım sürecinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri de alınarak kendilerine tahsis edilen alanları kamulaştırmak üzere kaynak oluşturmaları sağlanır. Bu kamulaştırma işlemlerinin 5 yıllık imar programı süresinde tamamlanması gereklidir. Ancak uygulamada kamulaştırmanın çok geç yapıldığı ya da hiç yapılmadığı görülmektedir. Fakat kanun hükmü gereği ilgili kamu kuruluşlarının, bu program süresi içerisinde kendilerine tahsis edilen alanları kamulaştırmaları esastır[405].

Gerçekten Danıştay da her ne kadar herhangi bir süre öngörmese de kamu ortaklık payı ile oluşturulan kamu tesis alanlarının ilgili idarelerce kamulaştırılacağını kabul etmektedir[406]. Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihatlarında kamu ortaklık payının kamulaştırması gerekliliğini, *"Düzenlenme yapılan alandaki diğer parsel malikleri ile eşit oranda kamu külfetine katlanma yükümlüğü gereği kamu hizmetlerinin karşılanmasına, düzenleme sınırı içinde parselleri bulunanların katılımı sağlanmaktadır. Kamu ortaklık payı olarak ayrılan taşınmazlarda idare, kamu hizmetine ihtiyaç duyduğunda (bölgedeki nüfus ve yapılaşma durumu dikkat alınarak) yapılan program dâhilinde kamulaştırmayı gerçekleştireceğini kabul etmektedir.*" denilmek suretiyle kabul etmektedir.

Kamulaştırma zorunluluğuna ilişkin olarak son dönemde mevzuata getirilen bir yenilik de 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa 6745 sayılı yasa ile 07.09.2016 tarihinde eklenen EK 1. maddedir. Bu madde hükmünün bir kısmı Anayasa Mahkemesinin 20.12.2018 tarihli kararı[407] ile iptal edilse de iptal edilmeyen bölümü "*Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmi kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her halde mülkiyet*

[405] Sarı, 2010, s.3.
[406] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com) Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com)
[407] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 20.12.2018 tarihli, Esas: 2016/181, Karar: 2018/111 sayılı ilamı. Resmi Gazete Tarihi: 05.04.2019 Resmi Gazete Sayısı: 30736

hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır." şeklindedir. Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere İmar Kanunun 10. maddesinde üstü örtülü şekilde belirtilen 5 yıllık imar programı süresince yapılması gerekli kamulaştırma zorunluluğu burada açıkça ifade edilmiştir. 5 yıllık imar programı süresince kamulaştırma yapılmaması halinde ise imar planı değişikliği ile kısıtlılığın ortadan kaldırılacağı belirtilmiştir. Bu suretle kamu ortaklık payı uygulamalarının bir şartının da bu payın imar programı süresinde kamulaştırma yapmak olduğu rahatlıkla söylenebilir. Kamulaştırmanın yapılmaması halinde ise imar planı değişikliği ile alan başka idareye tahsis edilebilir yahut paylar tamamen serbest bırakılabilir.

4.9. KOP İLE DOP ARASINDAKİ BENZERLİK VE FARKLAR

Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulaması uygulamada çokça karıştırılan parselasyon işlemleridir. Gerek isim benzerliği, gerek aynı anda ve aynı bölgede yapılmaları gerekse kamu hizmet alanlarının oluşturulması için yapılmaları karıştırılmalarını kolaylaştırmaktadır. Uygulamadaki karışıklıkların azaltılması, bu uygulamaların birbirinden ayırt edilerek amacına uygun şekilde kullanılabilmeleri için aralarındaki benzerlik ve farklılıkların kategorize edilmesi sonuca katkı sağlayacaktır. Bu nedenle çalışmanın bu başlığı altında bu farklılıklar açıklanmaya çalışılacaktır.

4.9.1. Benzerlikler

Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulamasının karıştırılmasının esas sebepleri bu iki uygulama arasındaki benzerliklerdir. Bu benzerlikler, zaman zaman kamu ortaklık payı ile düzenleme ortaklık payı ayırımını yapılamamasını zaman zaman da ayırımları yapılsa dahi birbirileri ile karıştırılmasını nihayetinde yanlış uygulama yapılmasına sebebiyet vermektedir. Kamu ortaklık payımın mevzuatta ayrıntılı düzenlenmemesi ve uyuşmazlığa dönme sıklığının az olması nedeniyle yargı kararlarına sık konu olmaması karıştırılmanın bir başka sebebidir. Diğer taraftan düzenleme ortaklık payı uygulamalarının uygulamada sorunlara sebebiyet vermesi ve sık sık uyuşmazlığa dönmesi sebebiyle iki kurum

arasında ayırımın yapılması önem teşkil etmektedir. Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulaması arasındaki benzerlikler, her iki uygulamanın birer parselasyon işlemi olması, uygulama yapılması aşamasında parsel maliklerinin muvafakatinin aranmaması, her iki uygulama ile mülkiyet hakkına kısıtlama getirilmesi, her iki uygulamanın düzenleme alanındaki sosyal ve kamusal ihtiyaçların tesisi amacıyla kamu yararı hedeflenerek yapılması ve her iki uygulamanın aynı anda aynı bölgeye uygulanması olarak açıklanabilir.

4.9.1.1. Parselasyon İşlemi Olma

Kamu ortaklık payı uygulaması da düzenleme ortaklık payı uygulaması da İmar Kanunu 18. maddede düzenlenen birer arazi ve arsa uygulaması yani parselasyon işlemi sırasında yapılır. Arazi ve arsa düzenlemeleri imar planlarının uygulanması ve imar planının toprak ile ilişkisinin sağlanması amacıyla, düzenleme alanındaki taşınmazların imar planı ile getirilen yapılaşma düzeninin araziye uygulanabilmesi için gerekli konuma getirilmesi işlemleridir. Arazi ve arsa uygulamalarında imar planın ile belirlenen yeni yerleşim düzeni, düzenleme alanındaki taşınmazların yerinin değiştirilmesi, taşınmazlardan kesinti yapılması, bazı parsellerin ayrılması ve birleştirilmesi ile yeni parseller oluşturulması sağlanarak gerçekleştirilir.

Kamu ortaklık payı uygulaması kanun metninde yer almasa da, uygulamanın idarenin arazi ve arsa düzenlemesi (parselasyon) kapsamında yapılan işlemlerden bir tanesi olduğu açıktır[408]. Kamu ortaklık payının arazi ve arsa düzenlemelerini konu edinen İmar Kanununun 18 İnci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi Ve Arsa Düzenlenmesi İle İlgili Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 12. maddesinde düzenlenmiş olması bu durumun göstergesidir. Düzenleme ortaklık payı ise İmar Kanunun arazi ve arsa düzenlemesi başlıklı 18. maddede düzenlenmiş olması uygulamanın bir parselasyon işlemi olduğu konusunda tereddüt yaşanmamasını sağlamaktadır.

Planlama faaliyetlerinde toprağın dengeli biçimde kullanılması suretiyle düzenli, sağlıklı, estetik ve konforlu bir yerleşim yeri amaçlanmaktadır. Bu nedenle imar planı ile planlama alanında sosyal ve kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla kamu tesis

[408] Öztoprak, 2018, s.110-111.

alanlarının ve umumi hizmet alanlarının oluşturulması gereklidir. İmar planı ile sosyal ve kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulan kamu tesis alanları ile umumi hizmet alanlarının belirlenmesi için parselasyon aşamasında birtakım işlemler yapılması gereklidir. Zira çoğunlukla düzenleme alanında bu alanların planlandığı parsellerde başka kimselere ait taşınmazlar mevcuttur. Bu nedenle düzenleme alanındaki maliklerin parsellerinden düzenleme ortaklık payı adı altında bir kısım kesinti yapılmak suretiyle umumi hizmet alanlarının oluşturulmaktadır. Düzenleme alanındaki kamu tesis alanları ise düzenleme alanındaki maliklerin parsellerinden ileride kamulaştırma yapma üzere bir kısım pay alınmak ve hisselendirmek suretiyle oluşturulmaktadır. Görüleceği üzere kamu ortaklık payı uygulaması da düzenleme ortaklık payı uygulaması da imar planının araziye uygulanmasını sağlayan birer parselasyon işlemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Danıştay da bu iki uygulamanın parselasyon işlemi sırasında yapıldığını kabul etmektedir[409].

4.9.1.2. Malikin Muvafakatinin Aranmaması

Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulamasının parselasyon uygulamaları kapsamındaki birer işlem olması ve Danıştay'ın parselasyon işlemlerini sübjektif kişisel idari işlem olarak kabul ettiği bu nedenle uygulamaların birer birer Bireysel idari işlem oldukları yukarıda ilgili başlıklar altında açıklanmıştı. Bireysel idari işlemlerin bir özelliği de işlemlerin yapılması sırasında idarenin tek taraflı iradesinin esas olmasıdır. İdare burada elinde bulundurduğu kamu gücü sayesinde tek taraflı işlem tesis etmektedir. İdari işlemlerdeki tek yanlılık, kişi ile idarenin iradesinin eşit olmaması ve kamu gücünü kullanan idarenin iradesini açıklamasıyla muhatabın muvafakatinin önemi olmaksızın işlemin tesis edilmesiyle ortaya çıkmaktadır[410]. Öğretide idari işlemlerin tek yanlılığı ile icrailik özelliklerinin aynı olduğu ifade edilmektedir[411]. Bu kapsamda kamu ortaklık payı uygulamasında ve düzenleme ortaklık payı uygulamasında maliklerin iradesine başvurulmaksızın işlem

[409] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com) Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com)
[410] Schmalz, 1994. Junker, 1990.hen 1990. Aktaran: Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s.373.
[411] Chapus, (2001), s.501-504. Aktaran: Gözler, 2012, s.118. Günday, 2011, s.124-125. Giritli-Bilgen-Akgüner-Berk, 2011, s.1074-1076..

tesis edilmekte maliklerin bu işleme karşı ancak itiraz ve dava yoluna başvurma hakkı bulunmaktadır. Her iki işlem de tek yanlı ve icaridir.

4.9.1.3. Mülkiyet Hakkına Kısıtlama Getirilmesi

Kamu ortaklık payı uygulamasında kamu tesis alanlarının oluşumu düzenleme alanındaki tüm maliklerin parsellerinden belirlenen oranda bir pay alınmak suretiyle sağlanmaktadır. Burada her bir malikten alınan paylar kamu tesis alanına tahsis edilmekte ve kamulaştırma tarihine kadar bu alan bekletilmektedir. Maliklerden alınan bu paylar nedeniyle planlama öncesi mülkiyetlerinde bir kısım azalmalar meydana gelmektedir. Her ne kadar ilerde kamulaştırma yoluyla bedel ödense de bu uygulamanın mülkiyet hakkına bir kısıtlama getirdiği açıktır.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında ise umumi hizmet alanlarının oluşturulması amacıyla düzenleme alanındaki maliklerin parsellerinden %40 kadar kesinti yapılmakta ve bu kesintiler umumi hizmet alanına tahsis edilmektedir. Düzenleme ortaklık payında yapılan kesintinin değer artışı karşılığında alındığı ve bedel ödenmesine gerek olmadığı belirtiliyor ise de netice itibari ile bireylerin mülkiyetinde bulunan taşınmazdan kesinti yapılmaktadır. Bu nedenle düzenleme ortaklık payı uygulaması da mülkiyet hakkında bir kısıtlamaya sebebiyet vermektedir.

Görüldüğü üzere hem kamu ortaklık payı uygulamasında hem de düzenleme ortaklık payı uygulamasında düzenleme alanındaki maliklerin mülkiyet hakkına kısıtlama getirilmektedir. Bu kısıtlamanın hukuk uygun olup olmadığı tartışması ayrı bir konu olup sonucu değiştirmeyecektir. Hatta bu tartışmalar her iki uygulamada da mülkiyet hakkına kısıtlama getirildiğini göstermektedir. Özellikle düzenleme ortaklık payında planlama ile meydana gelen değer artışı sebebiyle mülkiyette değişim yaşanmadığı belirtildi ise de alınan payın meydana gelen değer artışının tam karşılığının olup olmadığı belirlenmemektedir[412]. Bu nedenle mülkiyetin hakkının sınırlandırıldığı açıktır.

[412] Çelik, 2006, s.225. Şimşek, 2016, s.244.

4.9.1.4. Kamu Yararı Amacıyla Yapılma

Kamu ortaklık payı uygulamasında sosyal ve kamusal ihtiyaçların giderilmesinde yürütülecek kamu hizmeti faaliyetlerinin yürütülebilmesi için gerekli kamu tesis alanlarının oluşumu esas amaçtır. Bu husus aynı zamanda bir idari işlem olan kamu ortaklık payı uygulamasının amaç unsurudur. Gerçekten de kamu ortaklık payı uygulaması ile kamu tesis alanları oluşturulmakta, imar planının planlama ilke ve esaslarına uygun olarak uygulanması ve ilgili kamu hizmetlerini yürütülebilmesi sağlanmaktadır. Burada kamu yararının gerçekleştirildiği açıktır. Nitekim yukarıda açıklandığı üzere Danıştay da kamu ortaklık payının hukuka uygun kabul etmesinin gerekçesi olarak söz konusu kamu yararının varlığına işaret etmektedir. Bunun yanı sıra bu amaç, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinin 1-a fıkrasında da *"Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.*" Hükmünün de bir sonucudur.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında ise düzenleme alanında semt sakinlerinin ihtiyaç duyduğu umumi hizmet alanlarının oluşturulması amacıyla düzenleme alanındaki maliklerin parsellerinden kesinti yapılmaktadır. Dolayısıyla umumi hizmet alanlarının oluşturulmasına kaynaklık eden bu uygulama ile de kamu yararının amaçlandığı açıktır. Bu kapsamda yukarıda açıklandığı üzere hem Anayasa Mahkemesi hem de Danıştay vermiş olduğu kararlarda kamu yararına işaret etmiştir.

Diğer taraftan tüm idari işlemlerde kamu yararı arandığı gibi[413] yukarıda planlama ilkeleri başlığı altında kamu yararı ilkesinde de açıklandığı üzere bu iki uygulamanın temelinde sağlanan özel kamu yararı da her iki uygulamada ortaktır. Öğretide de her iki uygulamanın öncelikle kamu hizmetlerinin sunulması ile doğrudan ilişkili olduğu ifade edilmektedir[414]. Bu nedenlerle imar planlarının uygulanması aşamasında ortaya çıkan birer parselasyon işlemi olan kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulamasının kamu yararı amacıyla yapıldığı konusunda tereddüt bulunmamaktadır.

[413] Günday, 2011, s.160.
[414] Öztoprak, 2018, s.111.

4.9.1.5. Aynı Anda Aynı Bölgeye Uygulanma

Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulamasının karıştırılmasına sebebiyet veren belki de en büyük neden bu uygulamalarının her ikisinin de imar planının uygulanması amacıyla belirlenen bölgede yapılan parselasyon işlemi sırasında birlikte yapılmasıdır.

Bilindiği üzere imar planının uygulanması amacıyla parselasyon işleminin başında düzenleme sahası ve sınırı belirlenmektedir. Parselasyon işlemlerinin tümü düzenleme sahası içerisinde hep birlikte uygulanmaktadır. Burada düzenleme sahasında bazı uygulamaların sonra yapılması mümkün değildir. Zira bu işlemlerin tümü parselasyon planı ile ilan edilip tescil edilmektedir. Dolayısıyla birisinin iptali ya da eksik bırakılması parselasyonun tümüyle tekrar yapılmasının neden olmaktadır. Bu kapsamda düzenleme ortaklık payı uygulaması aynı anda aynı yere uygulanan birer parselasyon işlemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.9.2. Farklılıklar

Kamu ortaklık payı ile düzenleme ortaklık payı uygulaması arasındaki farklılıkların belirlenmesi uygulamada bu işlemlerin karıştırılmaması konusunda fayda sağlayacaktır. Bu nedenle her iki uygulama arasındaki farklılıklar kategorize edilmiştir. Kamu ortaklık payı uygulaması ile düzenleme ortaklık payı uygulaması arasındaki temel farklılıklar, uygulandıkları alanların farklı olması, uygulama sonunda alınan payın karşılığında bedel ödenip ödenmemesi, alınan orana sınırlama getirilip getirilmemesi ve uygulamadan istisna tutulan parsellerin bulunup bulunmaması olarak ifade edilebilir.

4.9.2.1. Farklı Amaçlara Tahsis

Düzenleme ortaklım payı uygulamasında oluşturulan alanlar ile kamu ortaklık payı uygulamasında oluşturulan alanlar birbirinden farklıdır. Her iki uygulamanın sebep unsuruna bakıldığında farklılık daha belirgin şekilde görülmektedir[415]. Ancak

[415] Öztoprak, 2018, s.111.

sebep unsurunun farklı olması uygulama alanlarının ayırt edilebilmesi için yeterli olmamaktadır. Uygulama alanlarının amacına uygun şekilde tespit edilebilmesi ancak kamu tesis alanları kavramı ile umumi hizmet alanları kavramından ne anlaşılması gerektiğinin bilinmesiyle mümkündür. Çalışmanın son bölümünde bu kavramlar arasındaki farka sık sık değinilmekle burada işlemlerin sebep unsuru ile birlikte kısaca özetlenecektir.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında yapılan idari işlemin sebep unsuru, İmar Kanun'un 18. maddesinin 3. fıkrasında belirlenmiştir. Buna göre; düzenleme ortaklık payı, "*Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumi hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesisler*" için kullanılmalıdır. Bu nedenle düzenleme ortaklık payı uygulamasının sebep unsurunun "*düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan Milli Eğitim Bakanlığına bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol gibi umumi hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerle ilgili maksatlarla kullanılması*" olduğu belirtilmektedir [416]. Bir idari işlem olan düzenleme ortaklık payının maddede yazılı sebep unsurunun dışına çıkılarak uygulanması hukuka aykırılık nedeni doğuracaktır. Bu nedenle düzenleme ortaklık payının kullanılacağı alanlar belirtilmiştir. Fakat buradaki umumi hizmet alanı kavramının hangi kamu hizmetlerini ihtiva ettiği ne kanunda, ne de yönetmelikte yeteri kadar açıklanmamıştır[417].

Kamu ortaklık payı uygulamasındaki oluşturulacak payın hangi alanlar için kullanılacağı 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde belirlenmiştir. Bu kapsamda Yönetmeliğinin 12. maddesinde sayılan kamu tesis alanları kamu ortaklık payı uygulamasının sebep unsurunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulamasının sebep unsuru "*düzenleme sahasında bulunan okul, hastane, kreş, belediye hizmet veya diğer resmi tesis alanı gibi genel tesislere ayrılan alanların parsellerini, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle hisselendirme"* olduğu belirtilmektedir[418].

[416] Akyılmaz-Sezginer-Kaya, 2011, s.610. Aktaran: Öztoprak, 2018, s.112. Yılmaz, 2010, s.56.
[417] Akdeniz, 2001, s.217.
[418] Öztoprak, 2018, s.112.

Her iki uygulamada uygulama ile oluşturulacak alanlar belirlenmiş olmasına rağmen uygulamada karışıklıklar yaşanmaya devam etmektedir. Zira kanun ve yönetmelik maddelerindeki metinlerde "gibi umumi hizmetler" ibaresi yer aldığından uygulamanın sayılan alanlar ile sınırlı olmadan yapılacağı anlaşılmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda idareler takdir hakkını kullanarak alanı kamu ortaklık payı ya da düzenleme ortaklık payı kapsamında oluşturmaktadırlar. Mevzuatta hangi uygulama kapsamında hangi alanların oluşturulacağının sınırlı olarak belirlenmemiş olması uygulayıcı idarelerin zaman zaman uygulama takdirinde hataya düşmesine sebebiyet vermektedir.

Bu kapsamda bu iki uygulamanın mevzuatta belirlenen sebep unsurunun farklı olması tek başına uygulamaların birbirinden ayırt edilebilmesine yetmemektedir. Bu hususta kamu tesis alanları ile umumi hizmet alanlarının ayırt edilmesi gerekecektir. Zira Danıştay da kamu tesis alanlarının kamu ortaklık payından; umumi hizmet alanlarının düzenleme ortaklık payından karşılanması gerektiğine hükmetmiştir. Yukarıda düzenleme ortaklık payı ile oluşturulan umumi hizmet alanlarının daha çok planlama alanındaki yurttaşların kullanımına açık olan ve semtin daha yaşanabilir olmasını sağlayan alanlar olduğu belirtilmişti. Kamu ortaklık payı ile oluşturulan kamu tesis alanlarının ise daha çok sadece semte değil kentin bütününün kullanımına açık olan ve kentin genelinin duyduğu ihtiyacın karşılamasını sağlayan alanalar olduğu belirtilmişti. Danıştay "semt spor alanının[419]", düzenleme ortaklık payından daha genel nitelikli "*spor alanının*" ise kamu ortaklık payından karşılanması içerisinde lokanta, gazino, kahvehane gibi tesislerin yapılabilmesi sebebiyle de *rekreasyon alanının*[420], kamu ortaklık payından karşılanması gerektiğine hükmetmiştir.

Görüldüğü üzere kamu ortaklık payı uygulaması kamu tesis alanlarının oluşturulmasında başvurulan; düzenleme ortaklık payı uygulaması ise umumi hizmet alanlarının oluşturulmasında başvurulan bir parselasyon uygulamasıdır.

[419] Danıştay 6. Daire, 14.04.2004 tarihli, Esas: 2002/6584, Karar: 2004/2274 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
[420] Danıştay 6. Daire, 08.11.2001 tarihli, Esas: 2000/4793, Karar: 2001/5374 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

4.9.2.2. KOP Bedel Karşılığında, DOP Bedelsiz Alınır

Kamu ortaklık payı uygulamasında kamu tesis alanlarına tahsis edilecek paylar önce kendi maliklerinin adına tescil edilmekte sonradan ise kamulaştırılmaktadır. Dolayısıyla kamu ortaklık payına esasa hisseler ileride kamulaştırılacak ve bedeli ödenecek hisselerdir. Öğretide de kamu ortaklık payı ile oluşturulacak hisselerin ileride ilgili idarece kamulaştırılacağı kabul edilmektedir [421]. Yukarıda açıklandığı üzere Danıştay da bu görüştedir[422]. Kamu ortaklık payı uygulaması sonunda kamulaştırma yapılacağı açık olduğuna göre kamulaştırma sonunda kamulaştırma bedelinin verileceğine kuşku yoktur. Zira kamulaştırma Anayasanın 46. maddesi gereği bedelin nakdi ve peşin olarak ödenmesi şartıyla yapılabilmektedir. Dolayısıyla kamu ortaklık payı ile alınan payların bedeli ödenmektedir.

Düzenleme ortaklık payı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Düzenleme ortaklık payında alınan pay 18. maddenin açık hükmü gereği kural olarak taşınmazda planlama nedeniyle meydana gelen değer artışının karşılığı olarak alındığından bir bedel ödenmemektedir. Anayasa Mahkemesi düzenleme ortaklık payının iptaline ilişkin uyuşmazlıkları karara bağlarken düzenleme ortaklık payında planlama hizmeti nedeniyle değer artışı meydana geldiğini, hizmetin karşılığında kesinti yapıldığını ancak taşınmazın kalan kısmının malikin kullanımına sunulduğundan mülkiyet hakkının özüne dokunulmadığı belirtilmiştir[423]. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payı karşılığında bedel ödenmesi mümkün değildir.

---

[421] Koçak-Beyaz, 2018, s.254.

[422] Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com) Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com)

[423] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/7 Karar: 1990/11 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/8 Karar: 1990/12 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/9 Karar: 1990/13 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)
Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 21.06.1990 tarihli, Esas: 190/10 Karar: 1990/14 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

4.9.2.3. DOP'ta Azami Oran Bulunması

Kamu ortaklık payı uygulamasında düzenleme alanındaki maliklerden alınacak miktar belirlenen kamu ortaklık payı nispetindedir. Burada imar planı ile belirlenen kamu tesis alanları düzenleme alanının yüzölçümüne bölünerek tespit edilmektedir. Alınacak pay oranı için herhangi bir sınır öngörülmemiştir. Bu durum kamu ortaklık payının uygulamada çok az çıkması ve payın bedelinin ilerde ödenmesiyle ilgilidir. Ancak oran ne çıkarsa çıksın kamu ortaklık payının oranının yasal olarak fazla alınması durumu ortaya çıkmayacaktır. Ancak, kamu ortaklık payının çok yüksek çıkmasına sebebiyet verecek şekilde kentin ihtiyaç duyduğu çok sayıda kamu tesis alanın sadece belirli bir alandan tahsisi planlama ilkelerine aykırılık teşkil edebilir.

Düzenleme ortaklık payında ise pay bedeli, meydana gelen değer karşılığı dayanak gösterilerek ödenmediğinden yasal sınır öngörülmüştür. İmar kanununda 18. maddede DOP oranının en fazla %40 olabileceği hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla DOP kesintisi taşınmasın en fazla %40'ına denk gelecek şekilde yapılabilecektir. İmar Kanunun 18. maddesi ile yönetmelik tanımında farklılık olduğu hemen göze çarpmaktadır. İmar kanunun DOP 'un azami oranı %40 olarak belirlenmişken yönetmelikte %35 olarak belirlenmiştir. Bu farklılığın sebebi ise İmar Kanunun 03.12.2003 tarih ve 5006 sayılı kanunla eskiden %35 olan azami DOP oranının %40'a çıkarılmasıdır.

4.9.2.4. DOP'tan İstisna Tutulan Parsellerin Olması

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında kesinti kural olarak her parselden yapılmakla birlikte bazı parseller bu kuralın dışında bırakılmıştır. İmar kanunun 18. maddesinin 5. Fıkrasında herhangi bir parselde kamulaştırma yapılması halinde DOP payının kamulaştırmadan arta kalan üzerinden kesilmesi gerektiği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere kamulaştırma yapılan taşınmazın kamulaştırılan kısmı düzenleme ortaklık payı kesintisinden müstesna tutulmuştur. Bu durum DOP kesintisi istisnalarından bir tanesidir.

Bir diğer DOP kesintisi istisnası ise İmar Kanun'unun 18. maddesinin 6. Fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre bir parselden bir defadan fazla DOP kesintisi yapılamayacağını hükme bağlamaktadır[424]. Bu kapsamda daha önceden DOP kesintisi yapılan taşınmazlar da DOP kesintisinden müstesna tutulmuştur.

Öte yandan düzenleme ortaklık payı kesintisinin yasal dayanağı planlama ile taşınmazlarda meydana gelen değer artışıdır. Bu nedenle değerinde artış meydana gelmeyen taşınmazlardan da DOP kesintisinin yapılmaması gereklidir. Danıştay'ın muhtelif kararlarına yansıyan da görüşü bu yöndedir[425]. Danıştay bir kararında okul alanı olarak kullanımı devam eden ve imar planında da yeri değiştirilemeyen taşınmazın planlama ile değerinin artması söz konusu olmadığından, düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmasının hukuka aykırı bulmuştur[426].

İmar kanunu 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 30. maddesinde maliki tarafından bağışlanan arazi parçalarının DOP kesintisine konu alanlardan düşülmesi gerektiği belirtilmiştir[427]. Benzer şekilde maliki tarafından kamuya terk edilen taşınmazlar zaten idarece kamu hizmeti amacıyla kullanıldığından tekrardan düzenleme ortaklık payı kesintisine uğramamaktadır. Zira taşınmazın tamamı zaten umumi hizmet alanı olarak kullanılacaktır. Fakat terk edilen bu taşınmazların DOP kesintisine uğramaması gerektiğine dair açık düzenleme bulunmamaktadır[428].

Kamu ortaklık payı uygulamasında ise herhangi bir taşınmazın istisna tutulması söz konusu değildir. Gerek 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 12. maddesinde gerekse mevzuatta başka bir düzenlemede kamu ortaklık payından istisna tutulacak herhangi bir parselin varlığından söz edilmemiştir. Yargı kararlarına konu olmuş benzeri bir uygulama da söz konusu değildir. Bu nedenle kamu ortaklık payında düzenleme ortaklık payında olduğu gibi kapsam dışı bırakılmış taşınmaz bulunmamaktadır.

---

[424] Danıştay 6. Daire, 15.11.2017 tarihli, Esas: 2013/1530, Karar: 2017/9084 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

[425] Danıştay 6. Daire, 07.02.2017 tarihli, Esas: 2016/2718, Karar: 2017/776 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Danıştay 6. Daire, 19.02.2003 tarihli, Esas: 200/2999, Karar: 2003/1045 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr) Koçak-Beyaz, 2018, s.201. Şimşek, 2016, s.183.

[426] Danıştay 6. Daire, 19.2.2003, tarihli, Esas: 2001/2999, Karar: 2003/1045 sayılı ilamı

[427] Çelik, 2006, s.204. Ergen, 2006, s.323. Kalabalık, 2017, s.483. Şimşek, 2016, s.184.

[428] Şimşek, 2016, s.181.

4.10. MÜLGA 2981 SAYILI KANUNUN 10/C MADDESİNDE KOP

Arazi ve arsa düzenlemeleri her ne kadar ne kadar ayrıntılı olarak İmar Kanunda düzenlendiyse de yukarıda düzenleme ortaklık payı ve 10/c uygulaması başlığı altında da değinildiği gibi başka kanunlarda da yapılabilmektedir. Bunlardan bir tanesi de 6306 sayılı kanun ile 2012 yılında yürürlükten kaldırılan 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunuydu. Düzenleme alanında bulunan imar planına aykırı olup 2981 sayılı kanuna göre yapı ruhsatına bağlanan yapılar sebebiyle imar planının uygulaması imkânının kalmadığı durumlarda, İmar kanunun 18. maddesi kapsamında imar uygulaması da yapılamamaktadır. Bu alanlarda iyileştirme (ıslah) imar uygulaması yapılması gerekir[429]. Bu sebeple 2981 sayılı kanunun 10/c maddesinde arazi ve arsa düzenlemesi benzeri işlemler yapılması öngörülmüş ve bu kapsamda düzenleme ortaklık payı alınması yetkisi tanınmıştı.

2981 sayılı kanunun 10/c maddesi kapsamında düzenleme ortaklık payı alınabileceği madde hükmünün bu yetkiyi tanıdığı yukarıda ifade edilmişti. Buna karşın 2981 sayılı kapsamında kamu ortaklık payı alınıp alınamayacağı konusunda mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 2981 sayılı kanun kapsamında parselasyon yapılacak alanlarda kamu tesis alanlarına ihtiyaç duyulması halinde bu alanların nereden karşılanacağı konusunda da yasal düzenleme yapılmamıştır. Danıştay önüne gelen bir uyuşmazlıkta kamu hizmeti altyapılarının oluşumu amacıyla düzenleme sınırı içindeki parsel maliklerinin katılımının sağlanması suretiyle kamu tesis alanlarının oluşturulduğunu 2981 sayılı kanun kapsamında yapılan ıslah imar planı ve parselasyon işlemi sırasında kamu ortaklık payı alınabileceğine hükmetmiştir[430]. Danıştay bu kararına gerekçe olarak 2981 sayılı kanun kapsamında yapılan parselasyon işlemi sırasında kamu ortaklık payı alınmasının mümkün

[429] Kamiloğlu, a.g.m,, s.25. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CDtyCNheY4oJ:www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/93f09dd0c46b799_ek.pptx%3Ftipi%3D1%26turu%3DX%26sube%3D25+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

[430] Danıştay 6. Daire, 16.04.2010 tarihli, Esas: 2008/5832, Karar: 2010/3900 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

olmamasının düşünülmesi halinde bu alanda kamu ortaklık payı ile oluşturulacak kamu hizmet alanlarının olmadığının veya olsa dahi parselasyon işlemi ile oluşturulamayacağı sonucunu doğuracağını belirtmiştir. Kararda bu düşünceden çıkan sonuçların arazi ve arsa düzenlemesi esasları ile bağdaşmayacağı belirtilmiştir. Devamla, 2981 sayılı kanunun 10/c maddesi kapsamında yapılan parselasyon işleminde kamu ortaklık payı alınmasının uygulamanın niteliği gereği olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla her ne kadar yürürlükten kaldırılsa da 2981 sayılı kanun kapsamında yapılan parselasyon işlemi sırasına kamu ortaklık payının alınmasını mümkün olduğu belirtilmelidir.

Öte yandan öğretide Danıştay'ın bu uygulamasından hareketle özel kanunlar ile yapılan arazi ve arsa düzenlemelerinde de kamu ortaklık payı alınabileceği belirtilmektedir[431]. Danıştay'ın kamu ortaklık payı alınmasını kamu tesis alanlarına duyulan ihtiyaç ile ifade etmesi kamu ortaklık payı ihtiyacı duyulan tüm parselasyon işlemlerinde uygulamanın yapılmasını mümkün kılmaktadır.

4.11. KAMU ORTAKLIK PAYININ KAMULAŞTIRILMAMASI

Kamu ortaklık payının kamulaştırılması gerekliliğinden daha önce de söz edildiği üzere kamu ortaklık payı uygulamasında kamu tesis alanlarına tahsis edilecek paylar ileride kamulaştırılacak ve bedeli ödenecek hisselerdir. Öğretide de kamu ortaklık payı ile oluşturulacak hisselerin ileride kamulaştırılacağı kabul edilmektedir[432]. Kamu ortaklık payının kamulaştırılmaması kamu ortaklık payı uygulamasında en sık yaşanan sorundur. Zira kamu ortaklık payı ile oluşturulan kamu tesis alanı maliklerin adına tescil edildikten sonra çok uzun yıllar geçmesine rağmen kamulaştırılmamakta paylar gerçekten de "*kısıtlı hisse"* olarak beklemektedir. Bu durum miktarı her ne kadar küçük de olsa mülkiyet hakkının sürüncemede kalmasına sebebiyet vermektedir. Kamu ortaklık payının kamulaştırılması zorunluluğu iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar İmar Kanunun 10. maddesi ile mevzuata yeni eklenen 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun ek 1. maddesidir.

[431] Şimşek, 2016, s.199.
[432] Koçak-Beyaz, 2018, s.254.

4.11.1. 3194 Sayılı İmar Kanunun 10. Maddesi

Kamu ortaklık payı ile oluşturulan payların kamulaştırılacağına dayanak olarak İmar Kanunun 10. maddesi gösterilmektedir. Kanunun 10. maddesinde imar programı ile kendisinde yer tahsis edilen idarenin 5 yıllık imar programı içerisinde kamulaştırma yapması zorunluluğundan bahsedilmiştir. Madde hükmü, "*Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur"* şeklindedir. Görüldüğü üzere söz konusu madde imar planının uygulanması zorunluluğunu düzenlediği gibi aynı zamanda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının imar programı hazırlık sürecine katılmalarını ve kendilerine tahsis edilen alanların 5 yıllık imar programı süresince kamulaştırılmaları için hazırlık yapmalarını gerektirmektedir. Kanun hükmü ilgili idarenin söz konusu tahsis işleminden haberdar olması ve hazırlık yapma imkânı getirdiğine göre idarenin kamulaştırma yapmaktan kaçınması hukuka aykırıdır.

Uygulamada kamu ortaklık payı ile yer tahsisinden itibaren uzun süre geçmesine rağmen payların kamulaştırılmaması üzerine açılan tazminat talepli davalarda Danıştay davaların reddedilmesi gerektiğine hükmetmiştir. Gerekçe olarak ise kamu ortaklık payı uygulamasının mülkiyet hakkının özüne dokunan bir imar uygulaması olmadığına ve kamu ortaklık payı alınmasına rağmen uzunca süre kamulaştırılmayan taşınmazlara kamulaştırmasız el atma hükümlerinin uygulanamayacağını ifade etmiştir. Danıştay'ın anılan görüşü içtihatlarında yerleşik hale gelmiştir[433].

[433] Danıştay 6. Daire, 26.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9189, Karar: 2016/2176 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9880, Karar: 2016/1893 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 19.04.2016 tarihli, Esas: 2015/9578, Karar: 2016/1892 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 13.04.2016 tarihli, Esas: 2015/11262, Karar:

Danıştay bu kararlara ilişkin gerekçelerinde idarenin İmar Kanunun 10. maddesi gereği imar planını uygulamaya başlamak üzere parselasyon işlemi yaptığını ve İmar Kanunu gereğince kendisinde yükletilen görevlerini yerine getirdiğini, "*kamu menfaatlerinin gerekliliği ile kişi yararı arasındaki adil dengeyi bozan ölçüsüz bir yükün"* taşınmaz sahiplerine yükletilmediğini belirtmiştir. Ancak burada kendisine kamu tesis alanı tahsis edilen idarenin 5 yıllık imar programı süresince kamulaştırma yapma zorunluluğundan söz etmemiştir. Yine de "*kamu ortaklık payı olarak ayrılan taşınmazlarda idare, kamu hizmetine ihtiyaç duyduğunda (bölgedeki nüfus ve yapılaşma durumu dikkat alınarak) yapılan program dâhilinde kamulaştırmayı gerçekleştireceğini kabul etmektedir*" demek suretiyle kamulaştırma yapılacağını kabul etmiştir. Dolayısıyla Danıştay İmar Kanunun 10. maddesindeki hükmü kamulaştırma zorunluluğu şeklinde yorumlamamaktadır. Bu doğrultuda mevzuatta kamu ortaklık payından oluşturulan taşınmazların kamulaştırılmasını, kamu kurum ve kuruluşlarını bu yönde zorlanmasını sağlayan yasal dayanak bulunmamaktadır[434].

4.11.2. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunun Ek 1. Maddesi

Kamu ortaklık paylarının kamulaştırılmalarına ilişkin zorunluluğu İmar Kanunun 10. maddesindeki hükümle sağlanmaması idarelerin keyfi davranmasına yol açmakta ve yurttaşların mülkiyet hakkı ile Anayasadaki sosyal adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı olarak kamu ortaklık paylarının sınırsız süre kısıtlanmalarına neden olmaktaydı. Bu durum düzenleme ortaklık payının yetmediği durumlarda kamulaştırılan araziler için de aynı sorunları taşımaktaydı. Bu nedenle mevzuata yeni giren 07.09.2016 tarihinde 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa eklenen ek 1. madde ile kamulaştırma zorunluluğu açıkça düzenlenmiştir. Kanun metni;" *Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmi kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının*

2016/1663 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 04.04.2016 tarihli, Esas: 2015/7394, Karar: 2016/1436 sayılı ilamı (www.sinerjias.com). Danıştay 6. Daire, 04.03.2014 tarihli, Esas: 2010/3346, Karar: 2014/1583 sayılı ilamı (www.sinerjias.com)

[434] Sarı, 2010, s.3.

yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her halde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır." şeklindedir. Görüldüğü üzere 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa getirilen ek 1. maddeyle imar uygulaması ile imar uygulamaları sonucunda üzerinde kısıtlama meydana gelen taşınmazların imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 5 yıllık süre içerisinde kamulaştırılmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Kanunun ek 1. maddesinin getirdiği diğer bir yenilik ise 5 yıllık süre içerisinde kamulaştırılmayan taşınmazların üzerindeki kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar değişikliği yapılması gerektiği hususudur. Bu imkân da kamulaştırma ihtiyacı ortadan kalkan idarelerin kamulaştırma zorunluluğundan kurtulmaları için getirilen bir imkândır. Diğer taraftan taşınmazında kısıtlama meydana gelen malikler açısından da mülkiyet hakkının sürüncemede kalmaması sonucunu doğurmaktadır. Gerçekten de Kamulaştırma Kanununa getirilen bu hüküm ile birlikte yargı kararlarının değiştiği görülmektedir. Zira Danıştay İmar Kanunun 10. maddesindeki düzenlemeyi kamulaştırma zorunluluğu olarak kabul etmemekteydi.

Öte yandan 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa getirilen ek. 1 madde hükmü yukarıda anılan metinden ibaret değildir. Maddenin diğer kısmı Anayasa Mahkemesinin 20.12.2018 tarihli kararı ile iptal edilmiştir[435]. İptal edilen kısım konu açısından önem arz etmektedir. Zira maddenin devamında kamulaştırma zorunluluğuna ilişkin davalarda 5 yıllık sürenin kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren başlayacağı, devam eden ya da yargılaması biten ama henüz kesinleşmeyen davaların kamulaştırma kanun 6. maddesinde belirlenen uzlaşı aşaması ve devamındaki aşamalara tabi tutulacağı hükme bağlanmaktaydı[436]. Bu nedenle hükmün

[435] Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 20.12.2018 tarihli, Esas: 2016/181, Karar: 2018/111 sayılı ilamı. Resmi Gazete Tarihi: 05.04.2019 Resmi Gazete Sayısı: 30736

[436] Dava konusu maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesi dışında kalan bölümü, ilgili idarelerin beş yıllık sürede belirtilen işlemleri yapmamaları hâlinde izlenecek süreci öngörmektedir. Maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi beş yıllık süre içinde birinci cümlede açıklanan işlemlerin yapılmaması hâlinde taşınmazların malikleri tarafından, bu Kanun'un geçici 6. maddesindeki uzlaşma sürecinin ve 3194 sayılı Kanun'da öngörülen idari başvuru ve işlemlerin tamamlanmasından sonra taşınmazın kamulaştırmasından sorumlu idare aleyhine idari yargıda dava açılabileceğini düzenlemektedir. Maddenin ikinci fıkrasında, birinci fıkra uyarınca dava açılması hâlinde taşınmazın ya da üzerinde tesis edilen irtifak hakkının dava tarihindeki değerinin bu Kanun'un 15. maddesine göre bilirkişi incelemesi

iptal edildiği 05.04.2019 tarihine kadar açılan davalar kanunla getirilen sürenin dolmamış olması sebebiyle reddedilmekteydi.

Konya Bölge İdare Mahkemesi bir ilamında 2942 sayılı kanunla yeniden başlayan 5 yıllık sürenin dolmamış olması sebebiyle verdiği karar verilmesine yer olmadığı yönünde kararını onamıştır[437]. (Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurusu sebebiyle uyuşmazlıkta bekletici mesele kararı yerine; karar verilmesine yer olmadığı kararının verilmesi konusunda karşı oy verilmiştir.) Danıştay da benzer şekilde uyuşmazlığın esasına girilmemesi gerektiğine hükmetmiştir[438].

Anayasa Mahkemesinin 2942 sayılı kanun ile getirilen ek 1. maddesinin bahsi geçen kısmını bozması üzerine imar uygulaması sonucu taşınmazına hukuken kısıtlama getirilen malikleri kamulaştırma yapılmaması sebebiyle dava yoluna başvurulabilecektir. Şüphesiz bir imar uygulaması olan kamu ortaklık payı da bu kısımda kamulaştırma yapılmama sebebiyle dava konusu olabilecektir. Bir başka deyişle kamu ortaklık payındaki kamulaştırma zorunluluğu 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunun ek 1. maddesi getirilmiş olmakla kamulaştırma için azami bekleme süresi imar planının uygulanmaya başlandığı tarihten itibaren 5 yıllık süredir.

yapılarak taşınmazın hukuken tasarrufunun kısıtlandığı veya taşınmazına fiilen el konulduğu tarihteki nitelikleri esas alınmak suretiyle mahkemece tespit edileceği, taşınmazın veya hakkın idare adına tesciline veya terkinine hükmedileceği açıklanmaktadır. Maddenin üçüncü fıkrasına göre bu kural kapsamında kalan taşınmazlar hakkında açılacak dava ve takiplerde bu Kanun'un geçici 6. maddesinin üçüncü, yedinci, sekizinci ve on birinci fıkra hükümleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce açılan ancak henüz karara bağlanmayan veya kararı kesinleşmeyen davalara bu madde hükümleri, kesinleşen ancak henüz ödemesi yapılmayan kararlar hakkında ise geçici 6. maddenin üçüncü, sekizinci ve on birinci fıkra hükümleri uygulanacaktır. Maddenin dördüncü fıkrasında, Kanun'un geçici 6. maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca ayrılması gereken yüzde iki oranındaki ödeneklerin yüzde dört olacağı, ilave olarak ayrılan yüzde iki oranındaki ödeneğin münhasıran bu ek madde ile geçici 11. ve geçici 12. maddeler kapsamında yapılacak ödemelerde kullanılacağı, yapılacak ödemelerin toplam tutarının ilave olarak ayrılan ödeneğin toplamını aşması hâlinde ödemelerin en fazla on yılda ve geçici 6. maddenin sekizinci fıkrası hükmüne göre yapılacağı hükme bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu 20.12.2018 tarih, Esas: 2016/181, Karar: 2018/111 sayılı ilamı.

[437] Konya Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi 24.02.2017 tarihli, Esas: 2017/150, Karar: 2017/150 sayılı ilamı.

[438] Danıştay 6. Daire, 04.12.2017 tarihli, Esas: 2016/6442, Karar: 2017/10352 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com)

4.12. KOP UYGULAMASINA KARŞI İTİRAZ VE DAVA YOLU

Kamu ortaklık payı uygulamasının düzenleme ortaklık payı uygulamasında olduğu gibi bir parselasyon işlemi olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bu nedenle nasıl ki düzenleme ortaklık payı uygulamasına karşı yapılan itiraz ve açılan davalar parselasyon işleminin itiraz ve dava yolu rejimine tabi ise kamu ortaklık payı uygulamalarına karşı itiraz ve dava yolu da aynı rejime tabidir. Bu başlık her iki uygulama için de tamamen aynı olduğundan ayrıntılı inceleme için düzenleme ortaklık payı uygulamasına karşı itiraz ve dava yolu başlığı incelenebilir.

Bilindiği üzere parselasyon işlemi encümen tarafından onaylanarak askıya çıkmadan icrai nitelik kazanmadığından bu aşamada itiraz ve dava yoluna başvurmak mümkün değildir. Dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulamasına karşı yapılacak itirazlar ve açılacak davalar ancak diğer parselasyon işlemlerinde olduğu gibi parselasyon planının belediye veya il encümeni tarafından onayı ve askıya çıkarılması ile mümkündür. Bu kapsamda aslında kamu ortaklık payına karşı itiraz ve dava başlığı altında aslında parselasyon işlemine karşı itiraz ve dava yolu ele alınacaktır.

4.12.1. İtiraz Yolu

Parselasyon işlemlerine karşı itiraz ne İmar Kanunun arazi ve arsa düzenlemesi başlıklı 18. maddesinde ne de parselasyon parselasyon planlarının hazırlanması ve tescili başlıklı 19. maddesinde düzenlenmemiştir. Ancak uygulamada ve yargı kararlarında İmar Kanunun 19. maddesi ile 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesinde de parselasyon planının bir ay süre ile askıya çıkarılacağı hükmü dayanak gösterilerek bir aylık askı ilan süresi içerisinde parselasyon işlemlerine karşı itiraz yapılabileceği kabul edilmektedir[439]. Parselasyon planlarına karşı itiraz yolunun İmar Kanunun ve 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinde açıkça düzenlenmemesine karşın Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33. maddesinde planlara karşı 30 günlük askı ilan süresi içerisinde

[439] Şimşek, 2016, s.411. Kalabalık, 2017, S. 489.

itiraz edileceği hükme bağlanmıştır[440]. Bu nedenle parselasyon planlarına ve dolayısıyla kamu ortaklık payına karşı itiraz süresi, 30 günlük askı ilan süresidir.

Parselasyon planı, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye encümeni tarafından onaylanarak, bu sınırlar dışında ise il encümeni tarafından onaylanarak ilan edilir. O halde yapılacak itirazların da belediye encümeni ile il encümenine yapılması gereklidir. Encümen ayrı temsil kabiliyetine sahip olmadığından itirazlar belediye başkanlığına veya valiliğe yapılır[441]. İtirazın ulaşması üzerine belediye başkanı veya vali tarafından değerlendirilmek üzere encümene gönderilir.

Parselasyon planına karşı yapılan itirazların değerlendirilmesi ve karara bağlanması için herhangi bir süre öngörülmemiştir[442]. Buna karşın KALABALIK, itirazın karara bağlanma süresinin Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33/5 hükmü gereğince en geç 30 gün olduğu görüşündedir[443]. Ancak Danıştay verdiği kararlarda itirazın 60 günlük süre içerisinde karara bağlanılması gerektiğine hükmetmiştir[444]. Danıştay kararlarında 60 günlük sürenin dolması ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunun 11. maddesi gereği başvurunun zımnen reddedilmiş sayılacağı ifade edilmiştir. Bu ifadeden itirazın karara bağlanma süresinin 60 gün olduğu çıkarımı yapılmaktadır. Danıştay içtihatları Bileştirme Kurulunun 12.02.1970 tarihli 1969/2 Esas, 1970 Karar sayılı ilamı gereği planlara yapılan itirazlar plana karşı dava açılması için bir ön koşul değildir.

4.12.2. Dava Yolu

Kamu ortaklık payı uygulamasına karşı açılacak davalar da tıpkı itiraz usulünde olduğu gibi parselasyon işlemlerine karşı açılacak davaların hukuki rejimine tabidir. Kamu ortaklık payı uygulamalarına karşı açılacak davalar da parselasyon planına karşı

[440] Kalabalık, 2017, s.489. *(Bu yorumun imar planına karşı itiraz süresi ile kıyas yapılmak suretiyle ortaya çıktığı düşünülmektedir)*
[441] Şimşek, 2019, s.631.
[442] Şimşek, 2016, s.412.
[443] Kalabalık, 2017, s.489.
[444] Danıştay 6. Daire, 07.12.2015 tarihli, Esas: 2015/ 6329, Karar: 2015/7246 sayılı ilamı. (www.sinerjias.com.tr)

açılacak dava prosedürü izlenerek açılır. Bilindiği üzere Anayasanın 125. maddesinin düzenlediği denetime açık idare kapsamında idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır. Denetimin yargı yoluyla yapılmasının ilk aracı ise idari yargıda açılan iptal davlarıdır.

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla kamu ortaklık payı ile düzenleme ortaklık payı uygulamaları Bireysel idari işlemler[445] olduğundan bu işlemlere karşı idari yargıda iptal davaları açılabilmektedir[446]. İptal davasında yapılacak incelemede diğer idari işlemlerde olduğu gibi yetki, konu, sebep, şekil ve amaç unsurları açısından inceleme yapılacaktır. İdari işlemlere karşı açılacak davalarda 2577 sayılı İdari Yargı Usul Kanunun hükümlerinin esas alınmasının yanı sıra imar mevzuatından kaynaklı ayrıksı kurallar da benimsenmektedir.

Parselasyon işlemine karşı açılacak davalarda bilinmesi gereken önemli bir husus da İYUK md. 7/4 hükmü gereği parselasyon işlemi ile birlikte ilanı gerekli olan ve parselasyon işlemine kaynaklık eden imar planlarına karşı da dava açılabilmektedir. Burada imar planına karşı dava açma süresinin dolmuş olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Uygulamada da parselasyon işlemi ile birlikte uygulama imar planına ve nazım imar planına karşı dava açılmaktadır. Parselasyon yapımına başlanmasına ilişkin encümen kararı ise kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığından belediye başkanı dışındaki kimselerce dava konusu edilmesi mümkün değildir.

4.12.2.1. Görevli Mahkeme

Parselasyon işlemleri, belediye veya valiliklerin arazi ve arsa düzenlemesine ilişkin davalarından olup idari işlem niteliğindedir[447]. İdari işlemlerin iptaline yönelik davalar idari yargıda açılır. Özellikle düzenleme ortaklık payının mülkiyet hakkına hukuka aykırı müdahale başka bir ifade ile kamulaştırmasız el atma niteliğinde olduğu iddiası ile adli yargıda davalar açıldı ise de konu tartışılmıştır. Hem Yargıtay hem de

[445] Bkz. s.68-69. Genç, 2015, s.144. Kalabalık, 2017, s. 490.
[446] Kalabalık, 2017, s. 490.
[447] Ersoy, 2012, s.6.

Danıştay parselasyon işlemlerine ve kamu ortaklık payına karşı açılacak iptal davalarının idari yargıda görülmesi gerektiğine hükmetmiştir[448].

Parselasyon işlemleri, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun un 5. maddesinde vergi mahkemeleri, ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay, tarafından görülecek uyuşmazlıklar olmadığından açılacak iptal davalarında görevli mahkeme idare mahkemeleridir[449]. İstisna olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 27. maddesi gereği valinin tekrar görüşme talebi üzerine il encümenin aldığı ısrar kararı ile karar kesinleşir. Bu durumda vali tarafından açılacak davanın Danıştay'da açılması gereklidir. Parselasyon işlemi de encümen tarafından alınan bir karar olduğundan valinin dava açması halinde görevli mahkeme ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay'dır[450].

4.12.2.2. Yetkili Mahkeme

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulamalarına karşı idare mahkemelerinde görülecek olan davalarda yetkili mahkeme, 2577 sayılı İYUK'un 34. maddesi gereği parselasyona konu taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesidir. İptal davasının vali tarafından açılması halinde ise görevli mahkeme Danıştay olduğundan İYUK'un 34. maddesindeki yetki kuralı geçerli olamayacaktır.

Taşınmazın bulunduğu yer idare mahkemesi ise taşınmazın tapu kütüğüne kayıtlı olduğu yer mahkemesi değil, taşınmazın mülki sınırları içerisinde bulunduğu yer mahkemesidir[451]. Çoğunlukla bu iki mahkeme aynı olmakla birlikte zaman zaman farklılık meydana gelebilmektedir. Bu durumda tapu kaydı değil, kanunun açık hükmü gereği taşınmazın bulunduğu yer mülki sınırlarına bakmakla yetkili idare mahkemesinde dava açılacaktır.

---

[448] Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 17.01.1990 tarihli Esas: 1990/16-620, Karar: 1990/6 sayılı ilamı. Danıştay 6. Daire, 30.11.1993 tarih, Esas:1993/1631, Karar:1993/5107 sayılı ilamı.

[449] Karavelioğlu-Erdem, 2010, s.298.

[450] Şimşek, 2016, s.414.

[451] Sancaktar, 2007, s.174. Karşıt Görüş: İptal davası, parselasyon işleminin yapan idarenin bağlı bulunduğu yer idare mahkemesinde açılmalıdır. Çakmak, 2010, s.37. Aktaran: Şimşek, 2016, s.415.

4.12.2.3. Ehliyet

Parselasyon işlemlerine karşı dava açma ehliyet konusu oldukça tartışmalı bir konudur. Zira taşınmaz mülkiyeti üzerindeki tasarruf hakları, parselasyon alanındaki taşınmazlar üzerinde dolaylı menfaati olan kişiler ve taşınmaz üzerinde çeşitli haklar iddia eden kişiler ve parselasyon alanında genel menfaat sahibi olan kişiler parselasyon işlemi ile etkilenmektedir. Bu kişilerin her birisinin dava açıp açamayacağı konusu ise tartışmalıdır. Parselasyon işlemi Bireysel idari işlem olup uygulamaya tabi tutulan taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkını doğrudan ilgilendirmektedir[452]. Bu kapsamda genel düzenleyici işlem olan imar planlarına karşı açılacak davalarda parselasyon alanı dışındaki kişilerin dava açma hakkı bulunmamaktadır[453]. Ancak yargı kararlarında parselasyon alanında mülkiyet hakkına sahip olan kişiler dışındaki kimselerin dava açma ehliyetinin olduğu kabul edilmiştir.

Taşınmaz malikinin parselasyon işlemleri ile birlikte menfaatin etkilendiği açık olsa da Danıştay, dava görülürken mülkiyetin sona ermesi halinde menfaatin ortadan kalktığını bu nedenle dava açma ehliyetinin ortadan kalktığına karar vermiştir. Danıştay bir kararında parselasyona karşı dava açan taşınmaz malikinin davasının taşınmazın devredilmesi sebebiyle eski malikin menfaatinin ortadan kalktığı gerekçesiyle reddedilen davayı bozarak davanın yeni malik üzerinden devam etmesi gerektiğine karar vermiştir[454]. Ancak Danıştay, sonrasında baktığı benzer bir uyuşmazlıkta içtihadını değiştirerek davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerektiğine karar vermiştir[455]. Bununla birlikte taşınmaz malikinin değişmesi halinde parselasyon işlemlerine karşı dava açma hakkı doğsa bile eski malik döneminde dava açma süresinin bitmiş olması sebebiyle yeniden dava açma süresi başlamamaktadır. İlk bakışta sürenin bitmemiş olabileceği akla gelse de Danıştay, yeni malikin taşınmazı yeni hali ile satın almayı kabul ettiğine karar vermiştir[456].

[452] Genç, 2015, s.144.
[453] Genç, 2015, s.144.
[454] Danıştay 6. Daire, 24.12.1986 tarih, Esas:1986/114, Karar:19986/1197 sayılı ilamı.
[455] Danıştay 6. Daire, 16.01.2002 tarih, Esas:2001/697, Karar:2002/1837 sayılı ilamı.
[456] Danıştay 6. Daire, 15.10.2009 tarih, Esas: 2007/9377, Karar:2009/9874 sayılı ilamı.

Danıştay meslek odalarının kişisel ve sübjektif nitelikteki parselasyon işlemlerine karşı dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir[457]. Benzer şekilde zilyetliğe dayanarak parselasyon işlemine karşı dava açılamayacağına karar verilmiştir[458]. Yine parselasyon işlemine tabi tutulan taşınmaz üzerinde sınırlı ayni hak sahibi olanların da dava açma ehliyetinin olmadığı düşünülmektedir[459]. Parselasyon işlemi ile taşınmaz üzerindeki sınırlı ayni hakların etkilenmesi halinde bu durumun taşınmaz maliki ile sınırlı ayni hak sahibi arasında adli yargıda çözülmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Diğer taraftan Danıştay bir kararında af yasasından da faydalanmamış olan kimselerin parselasyon işlemine karşı dava açmakta hukuki menfaatinin bulunmadığına hükmetmiştir[460]. Bu nedenle gerek 2981 sayılı kanun kapsamında gerekse 7143 sayılı kanun imar kanuna eklenen geçici 16. madde kapsamında (İmar barışı – imar affı) yapı ruhsatı alan kimselerin bu belgeye dayanarak dava açması mümkündür.

Taşınmazı olağanüstü zamanaşımı yoluyla iktisap etmiş kimselerin taşınmaz tapuya kayıtlı olmadığından dava açma ehliyetinin olmadığı düşünülse de TMK m. 705 gereği taşınmaz mülkiyeti tapuya tescilden önce kurulduğundan dava açma ehliyetinin var olduğu düşünülmektedir[461]. Ancak burada hak sahibinin taşınmazın tescili için dava açmış olması ve bu davanın idare mahkemesince bekletici mesele yapılması gerektiği kanaatindeyiz.

Danıştay taşınmaz maliki ile taşınmaz satış vaadi sözleşmesi imzalayan kimselerin dava açma ehliyetinin bulunmadığına karar vermiştir[462]. ŞİMŞEK Danıştay'ın bu uygulamasını eleştirse[463] de kanaatimizce taşınmaz satış vaadi gereği tescil edilinceye kadar malik tarafından korunmalıdır. Bu nedenle karar yerindedir.

[457] Danıştay 6. Daire, 23.09.1999 tarih, Esas: 1998/4164, Karar:1999/4196 sayılı ilamı.
[458] Danıştay 6. Daire, 15.01.2002 tarih, Esas: 2001/6212, Karar:2002/355 sayılı ilamı.
[459] Köktürk-Köktürk, 2009, s.26. Danıştay 6. Daire, 28.11.1990 tarih, Esas: 1989/689, Karar:1990/2362 sayılı ilamı.
[460] Danıştay 6. Daire, 23.12.1998 tarih, Esas: 1997/6901, Karar:1998/6773 sayılı ilamı.
[461] Şimşek, 2016, s.426.
[462] Danıştay 6. Daire, 21.09.2007 tarih, Esas: 2005/2790, Karar:2007/5059 sayılı ilamı.
[463] Şimşek, 2016, s.428.

4.12.2.4. Süre

Parselasyon işlemleri ve dolayısıyla kamu ortaklık payı uygulamaları karşı dava açma süresi de itiraz edilip edilmemesine, işlemin tebliğ edilip edilmemesine göre farklılık göstermektedir. İYUK'un 7. maddesi gereği dava açma süresinin 60 gün olduğu konusunda tereddüt bulunmamakla birlikte bu sürenin hangi tarihten itibaren başlayacağı yapılan işlemlere göre farklılık arz etmektedir.

Danıştay içtihatları Bileştirme Kurulunun 12.02.1970 tarihli 1969/2 Esas, 1970 Karar sayılı ilamı ile Bireysel idari işlem niteliğinde olan parselasyon işlemlerine karşı dava açma süresinin tebligat yapılmadan başlamayacağına hükmedilmiştir. Yargı kararlarında parselasyon işleminin öğrenilmesi ile başlayacağına, İYUK'un 11 maddesi gereği başvurunun reddi ve zımnen reddi üzerine ve bu nitelikte olan itirazın reddi ve zımnen reddi üzerine de başlayacağına hükmedilmiştir.

Parselasyon işlemine karşı ilgili tarafında itiraz edilmişse itirazın reddinin tebliği üzerine 60 günlük dava açma süresi başlar[464]. İtirazın reddinin tebliğ edilmemesi yahut itiraz cevap verilmemesi halinde dava açma hakkının sürüncemede kalmaması adında düzenlenen İYUK'un 11 maddesi gereği başvuru tarihinden itibaren 60 gün sürenin geçmesinden sonra başlar.

Parselasyon işlemine karşı ilgili tarafında itiraz edilmemişe dava açma süresi parselasyon işleminin tebliğinden itibaren 60 gündür. Uygulamada parselasyon işlemleri tebliğ edilmemekteyse de tebliğ yapılmaksızın dava açma süresinin işletilmesi hukuka aykırıdır[465]. Bu durum hem Anayasanın 125. maddesinin hem de Danıştay'ın yukarıda bahsedilen içtihadı birleştirme kurulu kararının bir sonucudur. Öte yandan Danıştay parselasyon işleminin malik tarafından öğrenildiğinin şüpheye yer bırakmayacak şekilde tespit edilmesi halinde dava açma süresinin bu tarihte başlayacağını hükme bağlamıştır[466]. Bu durum da tebligat kanunun 51. maddesinde belirtilen muttali olmuş sayılma hükmünün bir sonucudur[467]. Danıştay'ın ve

[464] Danıştay 6. Daire, 25.10.1990 tarih, Esas: 1989/1352, Karar:1990/1920 sayılı ilamı.
[465] Ergen, 2006, s.435.
[466] Danıştay 6. Daire, 24.04.2003 tarih, Esas: 2002/425, Karar:2003/2589 sayılı ilamı.
[467] Şimşek, 2016, s.434.

anayasanın parselasyon işlemelerinde tebliğ zorunluluğu aramasına karşın uygulamada tebligat yapılmaması parselasyon işlemlerinin yıllar sonra dava konusu edilebilmesine ve maliklerin menfaatlerinin olumsuz etkilenmesine sebebiyet verdiğinden uygulamacı idarelerin tebligat uygulamasını geliştirmesinde fayda vardır[468].

Son olarak dava açma ehliyetine haiz ilgililerin dava açma süresinin kaçırmamış olmaları koşuluyla İYUK'un 11. maddesi kapsamında ilgili idareye başvurarak parselasyon işleminin değiştirilmesi talebinde bulunmaları mümkündür. Bu durumda da başvurunun reddinin tebliğinden itibaren yahut başvurunun zımnen reddedilmiş sayılacağı tarihten itibaren 60 gün içerisinde dava açma hakkı vardır[469]. Dava açma süresi geçirildikten sonra yeniden başvuru yapmak suretiyle dava açma süresinin başlatılması Danıştay kararları gereği mümkün değildir[470].

4.13. KAMU ORTAKLIK PAYI UYGULAMALARINDA SIKILIKLA YAŞANAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

4.13.1. Yasal Düzenleme

Kamu ortaklık payının öncelikle tespit edilen temel sorunu uygulamanın mevzuattaki kanuni dayanağının bulunmamasıdır. Kamu ortaklık payı uygulamasının her ne kadar kamu yararı amacıyla yapılan bir işlem olduğu ve kamu yararı için gereklilik olduğu kabul edilse de kanunla düzenlenmemiş olması eleştiri konusu haline gelmektedir. Gerçekten de Anayasanın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlere getirilecek olan sınırlamaların kanunla düzenlenmesi koşulu karısında bir temel hak olan mülkiyet hakkına doğrudan müdahale mahiyetindeki kamu ortalık payı uygulamasının yasal dayanağının yönetmelik olması eleştirileri haklı noktaya çıkarmaktadır. Zira anayasanın 13. maddesindeki kanunilik koşulunun sağlanması hukuk devleti ilkesi ile kanuni idare ilkesinin de bir gereğidir. Bu nedenle kamu ortaklık payı uygulamasının kanunla düzenlenmesi gereklidir.

[468] Kalabalık, 2017, s. 491.
[469] Şimşek, 2016, s.438.
[470] Danıştay 6. Daire, 18.02.1998 tarih, Esas: 1997/1582, Karar:1998/893 sayılı ilamı.

4.13.2. Kamu Tesis Alanının Tarifi

Kamu ortaklık payı uygulamasının kanun ile düzenlenmemesi sorunsalının yanı sıra yönetmelikteki mevcut yasal düzenlemenin ayrıntılı olmaması kamu ortaklık payının şartlarını belirtmemiş ya da tarif etmemiş olması da uygulamada sorunlara sebebiyet vermektedir. Yönetmelik hükmü, ayrıntılı olmaması sebebiyle yorum yöntemiyle uygulanmaya çalışmakta, yorum farklılıkları nedeniyle sorunlar uyuşmazlığa dönmektedir. Kamu ortaklık payı uygulamasında akla gelen hazine taşınmazları açısından uygulanma, azami oran, ikinci defa alınıp alınmama gibi çokça soru bu sebeple yanıtsız kalmaktadır. Bu kapsamda izah edilen bu sorunun çözüme kavuşturulması gereklidir.

4.13.3. DOP'un KOP'tan Önce Alınması

Kamu ortaklık payı uygulamasında mülkiyet hakkının hukuka aykırı şekilde zedelenmesine sebebiyet veren bir başka sorun ise düzenleme ortaklık payı ile uygulaması sırasıdır. Kamu ortaklık paylarının ileride kamulaştırılacak hisseler olduğunun Danıştay dâhil herkesçe kabul edilmesi ve İmar Kanunun 18. maddesinin 5. Fıkrası hükmü gereği düzenleme ortaklık payının kamulaştırmadan arta kalan alan üzerinden hesap edilmesi kuralı karşısında DOP kesintisinin KOP alınmadan yapılması açıkça hukuka aykırılık teşkil etmektedir. Bu durum düzenleme ortaklık payı ile parselinde kesinti yapılan kimselerden daha fazla kesinti yapılmasına dolayısıyla mülkiyet hakkının ihlal edilmesine sebebiyet vermektedir. Bu sorunun daha çok uygulayıcılar ile ilgili olup bakanlık tarafından özel teşebbüs uygulayıcıları ile belediyelerin yetkili uygulayıcılarının bu konuda bilgilendirilmesi gerekirse eğitim verilmesi ile giderilebilecektir.

4.13.4. Kamu Tesis Alanları İle Umumi Hizmet Alanlarının Ayırımı

Kamu ortaklık payı uygulamasındaki bir başka sorun ise düzenleme ortaklık payı ile oluşturulacak alanlar ile karıştırılmasıdır. Bu sorunun kaynağı ise hem düzenleme ortaklık payı ile hem de kamu ortaklık payı ile oluşturulacak alanların tam olarak

belirlenmemiş ve uygulamada belirlenmesini sağlayacak şekilde de tarif de edilmemiş olmasıdır. Dolayısıyla kamu tesis alanları ile umumi hizmet alanlarının ne olduğu ya da bu alanlardan ne anlaşılması gerektiğinin belirlenmesi gereklidir. Bu sorun da yine mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılmasıyla giderilebilecektir.

4.13.5. KOP Payının Kamulaştırılması

Kamu ortaklık payının kamulaştırılarak bedelinin ödenmesi konusunda şu aşamada 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa getirilen ek 1. maddeyle 5 yıllık süre içerisinde idareye yükümlülük getirilmiştir. Bu kapsamda kamu ortaklık paylarının kamulaştırmasına ilişkin düzenleme bulunmaması noktasındaki eleştirinin konusu kalmamıştır. Ancak, burada sorgulanması gereken bir başka husus idarelerin bazen 30-35 yıl süre ile kamu ortaklık payı ile oluşturulan alanları kamulaştırmaması dolayısıyla taşınmazı kullanmaması durumu karşısında bu alanın kamu ortaklık payı olarak tahsisindeki isabetsizliktir. Zira bu kadar uzun süre kamulaştırma yapmayan idarenin bu taşınmaza ihtiyaç duymadığı açıktır. Bu durumda imar planı ile oluşturulan bu alanların tespitinde hataya düşüldüğü sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu tesis alanlarının belirlenmesinde ihtiyaçların göz önünde bulundurulması, bu alanlara ihtiyaç duymayan idarelere kamu tesis alanı tahsisi yoluna gidilememesi gereklidir.

Sonuç itibari ile kamu ortaklık payı uygulaması, kamu yararını doğuracak düzenli, sağlıklı, estetik ve konforlu bir kentleşme için gereklilik duyulan bir imar uygulamasıdır. Kamu ortaklık payı uygulamasının amacına uygun kullanılması bireylerin kamu hizmetlerine ulaşmasını kolaylaştıracak ve idarelerin de kamu hizmeti faaliyetlerini daha aza masrafa ve zahmete girerek yürütmesini sağlayacaktır. Fakat uygulamanın bu faydaları sağlayabilmesi anılan sorunların giderilmesine, dolayısıyla uygulamanın amacına uygun biçimde düzenlenip kullanılmasına bağlıdır.

BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde sunulmasının en önemli aracı olan planlama faaliyetleri, hemen her alanda bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığından idareye planlama görevi yüklenmiştir. Planlama faaliyetlerinin en yaygın yürütüldüğü alan ise imar faaliyetleridir. İmar faaliyetleri bireylerin yaşama alanlarının daha düzenli, sağlıklı, estetik ve güvenli olması, bireylerin kamu hizmetlerine daha rahat ulaşması, ülke kaynaklarının ve toprağın dengeli kullanılması nihayetinde ülkenin kalkınması ve refaha kavuşması amacıyla yürütülmektedir. Bu nedenle imar faaliyetlerine ilişkin planlama görevine Anayasa'nın konut hakkı, çevre hakkı, gibi çeşitli hükümlerinde yer verilmiştir. Bu kapsamda planlama faaliyetlerinin titizlikle yürütülmesi, planlama esas ve ilkelerine uyulması söz konusu amaçlara ulaşılmasında önem taşımaktadır.

İmar faaliyetleri, hem kamunun faaliyet alanlarını hem de bireylerin faaliyet ve yaşam alanlarını doğrudan ilgilendirdiğinden ve faaliyet alanı ile yaşam alanının gelişmeye ve kalkınma için müsait olması zorunluluğundan hem bireysel hem ülkesel kalkınmanın zeminini oluştururlar. İmar faaliyetleri yanlış yürütülmüş bir çevrede kamusal faaliyetlerin de özel teşebbüs faaliyetlerinin de istenilen verimi alması ya hiç mümkün olmayacak ya da bu düzeye çıkılması için olağanüstü bir masraf ve enerji kullanılacaktır. Böyle bir alanda bireylerin de esenlik içerisinde yaşamasının mümkün olmadığı açık olup bu durum da kalkınmanın ve refahın önünde engel oluşturulacağı düşünülmektedir.

Bu nedenle imar faaliyetlerine ilişkin planlama görevinin etkin şekilde amacına uygun olarak yürütülmesi gereklidir. Planlama görevi planlama esas ve ilkeleri doğrultusunda yapılmalı, kamu ile birey arasında dengeli bir yaklaşım gösterilmeli hem kamunun hem de bireyin en yüksek faydayı sağlaması amaçlanmalıdır. Planlama işlemlerinin bir bütünlük içinde yapılması da ülke kaynaklarının toptan etkin şekilde kullanılmasını sağlayacaktır. Bu nedenle planlamanın bir bütünlük içerisinde yapılması gereklidir.

Planlama faaliyetlerinin Anayasal ilkelere uygun yürütülmesi de ayrı bir gerekliliktir. Zira bir taraftan düzenli, sağlıklı, estetik ve güvenli bir çevre oluşturulurken diğer taraftan hukuk güvenliğine zarar verilmemelidir. Bu kapsamda planlamanın Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine bağlı kalınarak yapılması gereklidir. Yine, tüm faaliyetlerin şeffaf bir şekilde yürütülmesi, demokratik bir yaklaşım gösterilerek yurttaşların katılımının sağlanması gereklidir.

Diğer taraftan planlama faaliyetlerinde her idari işlemde olduğu gibi mutlaka kamu yararının amaçlanması gereklidir. Ancak buradaki kamu yararının imar faaliyetlerinde aranan özel kamu yararının olması gereklidir. Planlamada uzun vadede hesap yapılmalı ve değişikliğe ihtiyaç duyulmaksızın planlamadan beklenen faydaların ortaya çıkması sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra planlamanın mutlaka bilimsel teknikler kullanılarak yapılmalı, teknolojik imkânlardan faydalanılmalı ve çoğu çağdaş ülke gibi çok küçük alanlardan yüksek menfaatler sağlanması amaçlanmalıdır.

Planlama faaliyetlerinin her yörede birbirine uyum göstermesi de bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azalmasını ve kaynakların dengeli kullanımını sağlayacaktır. Bu kapsamda planlama faaliyetlerinde kademelenmeye ayrı önem gösterilmesi ve kademeler arasındaki uyumun mutlaka sağlanması gereklidir. sosyoekonomik planlar ile kalkınma planlarının getirdiği gerekliliklerin fiziki planlara entegre edilmesi ve üst ölçekli planlar ile alt ölçekli planların bir bütünlük içerisinde olmasına gayret edilmelidir. Mevzuatta plan kademlerinin tümü çok net açıklanmamış, özellikle sosyoekonomik planlar ile kalkınma planlarının fiziki planlara entegre edilmesini sağlayan yol ve yöntemler düzenlenmemiştir. Bu nedenle öncelikle mevzuatta bahsi geçen değişikliklerin yapılması gereklidir.

Planlama aşamasında sonra yapılan plandan beklenen faydaların sağlanması için mümkün olan kısa zamanda uygulama için gerekli kaynaklar bulunmalı ve plan uygulamaya konulmalıdır. Ayrıca uygulama aşamasının çok uzamaması ve çevresel faktörlerin değişmesi sonucu plan değişikliği yapılmadan uygulamanın tamamlanması gereklidir. Aksi takdirde planın bir kısmı uygulanmışken çevresel faktörlerin

değişmesi ve planda değişikliğe gidilmesi sonucunda uygulamanın yapıldığı alan ile yapılmadığı alan arasında farklılıklar ortaya çıkacak ve bütünlük arz etmeyen, parçalı bir düzene sahip bir çevre oluşacaktır.

İmar planın toprakla ilişkisinin sağlanması planın uygulanmasıyla mümkün olup planın uygulama araçlarından olan uygulamada en çok kullanılan ve esas uygulama aracı olan yöntem arazi ve arsa düzenlemesi de imar faaliyetlerinin çok önemli bir ayağıdır. Parselasyon işlemi planlamanın amaçlarına ulaşabilmesi için çok önemli bir noktaya sahip iken bireylerin mülkiyet hakkına ciddi etkiler yaratmasıyla da ayrı bir öneme sahiptir. Bu sebeple parselasyon işlemlerinin mutlaka imar planına uygun olarak ve yasada bireylerin haklarına getirilen güvencelere aykırı hareket etmemek suretiyle yürütülmesi gereklidir.

Parselasyon işlemleri iki yönlü bir çalışmayı gerektirmektedir. Bir taraftan kadastro tekniklerinin kullanılması suretiyle düzenleme alanının imar planının uygulanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi, bir taraftan mevzuat hükümlerine riayet edilmesi dolayısıyla hukuka uygun düzenleme yapılması sağlanır. Bu sebeple parselasyon işlemlerinde görev alacak uygulayıcıların hem harita ve kadastro tekniğine hâkim hem de imar mevzuatına hâkim kimselerden oluşması gereklidir. Bu sayede parselasyonun plana uygun ve hukuka aykırı olmayacak şekilde yapılması sağlanacak ve imar planından beklenen faydaların doğması mümkün olacaktır.

Planlama faaliyetlerinin tümünde olduğu gibi parselasyon işlemlerinde de demokratik bir yaklaşım gösterilerek aleniyet sağlanması çok önemlidir. Parselasyon işlemleri ile yaşam alanlarında ciddi değişiklikler meydana gelen taşınmaz mülkiyetlerinde ciddi etkiler yaratılan bireylerin parselasyon işlemlerine katılımının sağlanması demokratik hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Ancak uygulamada yasanın ve yargının parselasyon planının ilanı ile ilgili mutat vasıtalar ile duyurulması ve parselasyon işleminin tebliğinin gerekliliği konusundaki yaklaşımına aykırı hareket edildiği görülmektedir. Bu durum bireylerin mağduriyetlerine sebebiyet verdiği gibi parselasyonun ve planların yıllar sonra iptaline sebebiyet vermektedir. Ayrıca kamunun yaptığı masraf ve harcadığı enerji de gereksiz yere kullanılmaktadır. Bu durum Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 7. maddesinde planların hazırlanması

sürecinde katılımın sağlanması hükmüne ve 14. maddesindeki ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odalarının, sivil toplum kuruluşları ile özel sektör temsilcilerinin katılımının sağlanması hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle yasa hükümlerinin uygulanmaması uğruna, bireylerin mağduriyetine sebep olan, planlamanın amaçlarına gölge düşüren ve kamuyu zarara uğratan bu yaklaşımın terk edilmesi gereklidir.

Bu husus bir başka açıdan önem teşkil ettiğinden daha açık şekilde ifade edilmesinde fayda vardır. 3194 sayılı İmar kanunun 19. maddesi ile 18. madde (AAD) Uygulama Yönetmeliğinin 39. maddesinde parselasyonun planının ilan edileceği ve mutat vasıtalar ile duyurulacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere uygulamada sadece ilan ile yetinilmektedir. Bu durum bireylerin itiraz süresini kaçırmasına ve yargı yolu gibi pahalı bir yolun tercih edilmek zorunda kalınmasına sebebiyet vermektedir. Günümüzde teknolojik imkânların artmasıyla iletişim vasıtalarının gelişmesini sağlanmıştır. Bu nedenle kanun hükmünün uygulanmasında herhangi bir zorluk bulunmamaktadır. Örneğin günümüzde bazen bir kurumdan 10 kere mesaj gelmektedir. Bu çok ekonomik bir yöntem olup telefonun çok kullanılması işi kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle bireylerin işlemlerden haberdar edilerek itiraz sürecine katılmaları sağlanarak yargı yoluna gidilmeden uygulamanın gözden geçirilmesi imkânının kullanılması gereklidir. Zira günümüzde yargı yolu, çaba ve masraf gerektiren, vakit alan, karmaşık bir süreçtir. Bu nedenle idarenin kendi işlem ve eylemlerinin denetiminin sağlanması için yargı dışı yol ve yöntemleri etkin şekilde kullanması gereklidir[471]. Bu kapsamda yargı yoluna gidilmeden başvurulan itiraz yöntemi esasen idareler için birer fırsattır. Yargı yolu hem başvurucu hem de karşı taraf için ciddi yükümlülükler getirdiğinden bireylerin itiraz sürecine katılmaları sağlanarak yapılan itirazların detaylıca incelenmesi ve karara bağlanması bu işlemlerin daha sağlıklı yapılmasını sağlayacaktır. Diğer taraftan uygulama süresinin iptaller nedeniyle parçalanmasının önüne geçilecektir.

Parselasyon işlemlerinin hatalı yapılmasıyla planlamadan beklenen menfaatin tamamen yok olmasına sebebiyet verilebileceğinden parselasyonu uygulayacak kimselerin bu alanda ihtisas sahibi olmasının sağlanması gereklidir. Uygulamada çoğu

[471] Akıncı, 2017, s.99.

belediyenin bu işlemi özel işletmelerine yaptırdığı görülmektedir. Bu mühendislik işletmelerinin özel hukuk kişisi olması sebebiyle güdecekleri iktisadi amacın imar planlaması gibi önemli bir kamu hizmetinden karşılanması ise soru işaretleri yaratmaktadır. Bu suretle idarelerin uygulayıcı ekiplerini kurmaları ve ihtisaslaşmalarının sağlamaları gereklidir.

Parselasyon uygulamasının en önemli ayaklarından bir tanesi mülkiyet hakkına en çok etki eden işlemleri çalışmamızın konusunu oluşturan düzenleme ortaklık payı uygulaması ile kamu ortaklık payı uygulaması olup bu uygulamaların gerçekleştirilmesinde de çeşitli sorunlar olduğu görülmektedir. Bu uygulamalar temel kaynağını imar planından aldığından planlar da parselasyon işlemleri ile uygulandığından planlamada ve planın uygulamasında yapılan bir yanlışlığın uygulamalara sirayet etmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle planlama ve parselasyon uygulamaları konusunda belirtilen hususlara dikkat edilmesi gereklidir.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında kesinti yapılan miktarın taşınmazda meydana gelen değer artışına karşılık yapıldığı bu sebeple hukuka uygun olduğu kabul edilmektedir. Ancak uygulamada değer artışının miktarını tespit eden herhangi bir bilimsel çalışma olmadığından mülkiyet hakkına yapılan sınırlamanın ölçülü olup olmadığı değerlendirilmemektedir. Bu nedenle öncelikle planlama ile taşınmazlarda meydana gelen değer artışının bilimsel teknikler ile yapılması ve sonucuna göre kesinti yapılması gereklidir.

Gerek düzenleme ortaklık payı uygulamasında gerekse kamu ortaklık payı uygulamasında parselasyon işlemlerinin de genel bir sorunu olan katılım ve duyuru bu uygulamalardaki sorunların ana kaynağıdır. Zira planlamadaki katılım ilkesi kapsamında düzenleme alanındaki maliklerin çalışmalara katılması ortaya çıkan sonucun memnuniyet oranı artıracak ve uyuşmazlık sayısını azaltacaktır. Bu konuya önem verilmesi malikler ile uyuşmazlığa düşülmemesini ve işlemlerin daha ekonomik şekilde tamamlanmasını sağlayacaktır.

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında yaşanan bir başka sorun ise düzenleme ortaklık payının hatalı olarak tespit edilmesidir. Bu sorunlar uygulayıcı

mahkemelerin üyeleri ile yapılan görüşmeler ile tespit edilmiştir. Uygulamada düzenleme ortaklık payı ile ilgili yapılan en temel sorunun parselasyon işlemi yapmaksızın düzenleme ortaklık payı tespiti ve kesintisi yoluna gidilmesi olarak kabul edilmektedir[472]. Düzenleme ortaklık payının bir şartı da uygulamanın ancak parselasyon işlemi sırasında yapılabileceğidir. Bu kapsamda uygulaması sırasının; *plan-parselasyon-düzenleme ortaklık payı* olması gerekir iken sıralama *plan-düzenleme ortaklık payı-parselasyon* şeklinde hatalı olarak uygulanmaktadır. Görüldüğü üzere düzenleme alanında imar planın gerektirdiği yerleşimin nasıl uygulanacağı tespit edilemeden düzenleme ortaklık payı kesintisi yapılmaktadır. Bu nedenle uygulayıcı idarelerin düzenleme ortaklık payı uygulamasını parselasyon işlemi sırasında yapması gereklidir.

Düzenleme ortaklık payı uygulamasında yaşanan bir başka sorun ise mülkiyet hakkının hukuka aykırı şekilde zedelenmesine sebebiyet veren kamu ortaklık payı ile uygulaması sırasının karıştırılmasıdır. Kamu ortaklık payları ileride kamulaştırılacak hisselerdir. İmar kanunun 18. maddesinin 5. Fıkrası ise düzenleme ortaklık payının kamulaştırmadan arta kalan alan üzerinden hesap edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak uygulamada kamu ortaklık payı alınmadan düzenleme ortaklık payı kesintisine gidilmekte ve kamu ortaklık payı düzenleme ortaklık payı kesintisinden sonra yapılmaktadır. Bu durum düzenleme ortaklık payı ile parselinde kesinti yapılan kimselerden daha fazla kesinti yapılmasına dolayısıyla mülkiyet hakkının ihlal edilmesine sebebiyet vermektedir. Kanun hükmüne ve dolaysıyla hukuka aykırı olan bu uygulamanın da terk edilmesi gereklidir.

Düzenleme ortaklık payı uygulamalarında en çok meydana gelen bir başka sorun ise parselasyon işleminin son aşaması olan dağıtım aşamasının hakkaniyete aykırı şekilde yapılmasından kaynaklıdır. Buna göre düzenleme ortaklık payı kesintisi yapıldıktan sonra ana parselin mevcut yerinde malike tahsis edilmemesi halinde verilen yeni parselin uygulamadan önceki parsel ile eşdeğer olmaması gereklidir. Oysa uygulamada zaman zaman aynı yerden tahsis mümkün iken yapılmamakta zaman

[472] **Çelik**, Elif Emel, Danıştay 6. Dairesi Kıdemli Tetkik Hâkimi Görüşme Tarihi: 10.10.2018
Coşkun, Harun, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdare Dava Dairesi Üyesi, (Eski Danıştay 6. Dairesi Tetkik Hâkimi) Görüşme Tarihi: 08.10.2018

zaman da tahsis edilen yeni parsel eski parsel ile eşdeğer olmayan bir başka parsel tahsis edilmektedir. Bu durum düzenleme ortaklık payı uygulamasından sonra mülkiyetin ancak kesinti oranında etkilenmesi gerekliliğine dolayısıyla mülkiyet hakkının güvencesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu sorun ise düzenleme alanındaki taşınmazların tespiti aşamasında düzenleme alanındaki tüm taşınmazların özellikle bulundukları bölge şartları göz önüne alınarak değerlerinin tespiti ile giderilebilir.

Düzenleme ortaklık payı ile ilgili diğer bir sorun ise DOP oranının yanlış hesaplanmasıdır. Uygulamada düzenleme ortaklık payı tespitinde düzenleme sınırı, umumi hizmet alanlarına ayrılacak alanlar ve düzenleme ortaklık payı kesintisi dışında bırakılacak alanlar zaman zaman yanlış tespit edildiğinden düzenleme ortaklık payı oranın yanlış hesaplanmaktadır. Bu durum umumi hizmet alanlarının ve düzenleme ortaklık payı kesintisinin dışında bırakılacak alanların mevzuatta açıkça belirlenmemiş olmasıyla ilgilidir. Bu nedenle mevzuatta yapılacak düzenlemeler ile bu alanlar açıkça belirlenmeli ve idarelere bu hususta takdir hakkı tanınmamalıdır. Zira takdir hakkı farklı yorumlara sebebiyet vermekte ve bu farklılıklar imar disiplini gibi geniş yetkilerin bira arada tanındığı bir düzende mağduriyetlere yol açmaktadır.

Kamu ortaklık payı uygulamasının en önemli sorunu ise uygulamanın mevzuatta kanuni dayanağının bulunmamasıdır. Kamu ortaklık payı uygulaması kamu tesis alanlarının oluşumu için gerçekten de gerekli bir uygulamadır. Bu nedenle kamu yararı amacıyla yapılan bir işlem olduğu açıktır. Bu uygulama maliklerin taşınmazlarından pay alınması suretiyle gerçekleştirildiğinde mülkiyet hakkına kısıtlama getiren bir uygulamadır. Mülkiyet hakkının temel haklardan birisi olması ve anayasal güvenceye kavuşturulmuş olması karşısında kısıtlamanın bir yönetmelik maddesiyle yapılabiliyor olması anayasanın getirdiği güvenceye aykırılık teşkil etmektedir. Dolayısıyla uygulamanın kanunla düzenlenmesi gereklidir.

Kamu ortaklık payı uygulamasında da düzenleme ortaklık payı uygulamasında olduğu gibi payın yanlış hesaplanması sorunu yaşanmaktadır. Bu sorun kamu ortaklık payı ile oluşturulması gerekli olan yerlerin tespitinde hataya düşülmesiyle karşımıza çıkmaktadır. Bu durum yönetmelikteki mevcut yasal düzenlemenin ayrıntılı olmaması ve kamu ortaklık payının şartlarını belirtmemiş ya da tarif etmemiş olması ile de

ilgilidir. Dolayısıyla düzenleme ortaklık payında olduğu gibi burada da ayrıntılı bir düzenleme ile kamu tesis alanlarının açıkça belirlenmesi ve kamu ortaklık payı uygulamasının şartlarının belirlenmesi gereklidir.

Öte yandan kamu ortaklık payının uzun zaman geçmesine rağmen kamulaştırılmaması ve mevzuatta idareleri kamulaştırmaya zorlayacak hüküm bulunmaması sorunu 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa getirilen ek 1. maddeyle giderilmiştir. Kanun 5 yıllık süre içerisinde idareye kamulaştırma veya kısıtlamanın kaldırılmasını sağlayacak plan değişikliği yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin hükmün dava açma sürelerini kanunun yürürlük tarihi ile başlatan kısmını iptal etmesiyle bu konudaki mağduriyetler giderilmeye başlanacaktır.

Kamulaştırma zorunluluğu konusundaki giderilmiş olan sorunun sorgulanması gereken bir başka taraf vardır. Uygulamadan bilindiği üzere idarelerin çok süre kamu ortaklık payı ile oluşturulan alanları kamulaştırmamaktadır. İmar planı ile belirlenen kamu tesis alanının ise idarece kullanmaması durumu bu alanın kamu ortaklık payı olarak tahsisinde hataya düşüldüğünü göstermektedir. Zira bu kadar uzun süre kamulaştırma yapmayan idarenin bu taşınmaza ihtiyaç duymadığı açıktır. Dolayısıyla kamu ortaklık payının belirlendiği imar planlarında düzenleme alanındaki gerekliliklerin doğru tespit edilmediği açıktır. Bu nedenle imar planı ile kamu tesis alanlarının belirlenmesin konusunun da titizlikle ele alınması ve düzenleme alanındaki ihtiyaçlara uygun tesis alanlarının belirlenmesi gereklidir.

Sonuç olarak; mevzuatta işaret edilen değişikliklerin yapılması, gerekli düzenlemelerin getirilmesi ile düzenleme ortaklık payı uygulaması ile kamu ortaklık payı uygulaması amacına uygun olarak kullanılabilecektir. Bu sayede imar planının sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlanacak, planlama amaçlanan düzenli, sağlıklı, estetik ve güvenli yerleşim yeri olgusu tamamlanacak, nihayetinde kaynaklar düzenli kullanılarak kalkınma gerçekleşecektir. Bununla birlikte parselasyonun yasaya uygun olarak yapılmasına ve planlamanın planlama esas ve ilkelerine uygun şekilde yapılması da bu olgunun gerçekleşmesi için gereklidir.

KAYNAKÇA

1. Kitaplar

ABACIOĞLU, Muhittin-**ABACIOĞLU**, Ali (2016), **Açıklamalı İçtihatlı İmar Kanunu**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

AKDENİZ, Halil (2001), **İmar Planlarının Uygulanmasında Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, Ankara: Teknik Yayınevi.

AKINCI, Müslüm (2017), **Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi**, İstanbul: Legal Kitabevi.

AKİPEK, Jale- **AKINTÜRK**, Turgut (2009), **Eşya Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları.

AKSAY, Behlül (2005), **Hukuki Açıdan Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. madde uygulamalı)**, Ankara Mahalli İdareler Derneği Yayınları.

AKYILMAZ, Bahtiyar- **SEZGİNER**, Murat- **KAYA**, Cemil (2011), **Türk İdare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ASLANTAŞ - ERCAN, Gül Filiz- **ŞİMŞEK**, Özlem-**BERBEROĞLU**, Ahmet (2006), **İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi,** Ankara: 2006, Yetkin Yayınevi.

AYANOĞLU, Taner (2014), **Yapı Hukukunun Genel Esasları**, İstanbul: Vedat Kitapçılık,

AYDEMİR, Şinasi (1999), **Planlama ve Planlama Türleri,** Trabzon: K.T.Ü. mimarlık Fakültesi Yayınları.

BAŞPINAR, Veysel (2009), **Mülkiyet Hakkını İhlal Eden Müdahaleler**, Ankara: Yetkin Yayınevi.

BİLGİN, Hüseyin- **SEZER**, Yasin (2014), **İmar Kanunu Uygulama Rehberi**, Ankara: Adalet Yayınevi.

BİLGİN, Nuri-**GÖREGENLİ**, Melek (1996), **Kentsel Katılım ve Çoğulculuk,** İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları.

CHAPUS, Rene (2001), **Droit administratif General**, Paris: Dalloz Yayınevi.

ÇABRİ, Sezer (2005), **İmar kanunu Uyarınca Kamulaştırma**, İstanbul: Legal Yayınevi.

ÇAĞLAYAN, Ramazan (2001), **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ÇELİK, Kemal (2006), **Planlama ve İmar Kanunun Uygulaması,** Arazi ve Arsa Düzenlemesi, Ankara: Devran Matbaası.

DERDİMAN, Cengiz (2007), **İdare Hukuku**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

ERKÜN, Safa (1999), **Türk İmar Hukukunun Ana Çizgileri**, İstanbul: Yapı Endüstri Merkezi Yayınları.

ERKÜN, Safa Ş. (1959), **İmar Hukuku Prensipleri,** İstanbul: İstanbul, Halk Basımevi.

ERGEN, Cafer (2013), **İmar Planları**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ERGEN, Cafer (2006), **Arazi ve Arsa Düzenlemeleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ERGEN, Cafer (2012), **Danıştay İçtihatlarıyla İmar Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ERSOY, Melih (2017), **Osmanlıdan Günümüze İmar ve Yasalar**, İstanbul: Ninova Yayınevi.

ERSOY, Melih (2015), **Kentsel Planlamada Standartlar**, İstanbul: Ninova Yayınevi.

ERSOY, Melih, Çağatay **KESKİNOK** (2000), Mekân Planlama ve Yargı Denetimi, Ankara: Yargı Yayınevi.

ETGÜ, Mehmet Akif (2009), **Kamu Hukuku'nda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı**, İstanbul: 2009, On iki Levha Yayınları.

GİRİTLİ, İsmet- **BERK**, Kahraman-**BİLGEN** Pertev-**AKGÜNER**, Tayfun (2011), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.

GEMALMAZ, H. Burak (2009), **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, İstanbul: Beta Yayınevi.

GENÇ, Mustafa (2015), **İmar Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

GEREK, Şahnaz- **AYDIN**, Ali Rıza (2006), **Anayasa Yargısı İncelemeleri - 1**, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları.

GÖZLER, Kemal-**KAPLAN**, Gürsel (2012), **İdare Hukukuna Giriş,** Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref- **TAN**, Turgut (2012), **İdare Hukuku Cilt – 2 (İdari Yargılama Hukuku)**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi.

GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, Ankara: İmaj Yayınevi.

JUNKER, Carolin v. (1990) **Der Verwaltungsakt im Deutchen Und Französischem Recht Und Die Entscheidung İm Recht Europaischen Gemeinschaften, Diss**, München: Mohr Siebeck Yayınları.

KALABALIK, Halil (2006), **İdari Yargılama Usul Hukuku,** İstanbul: Seçkin Yayınevi.

KALABALIK, Halil (2017), **İmar Hukuku Dersleri**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

KALABALIK, Halil (2012), **İmar Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

KALABALIK, Halil (2018), **İmar Barışı Başvuru Süreci ve Sonuçları**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

KARAVELİOĞLU, Celal- **ERDEM**, Cemil (2010), **İmar Kanunu 18. madde Uygulaması**, Ankara: Karavelioğlu Hukuk Yayınevi

KELEŞ, Ruşen (2008), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Yayınları.

KOÇAK, Hüseyin- **BEYAZ**, Metin (2018), **İmar Uygulamaları,** Ankara: Yazarlara Ait Yayınevi

KÖROĞLU, Ömer (2016), **İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa düzenlemeleri**, İstanbul: On İki Levha Yayınevi.

KÖKTÜRK, Erdal (2007), **Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi (18. maddenin İdari Yargıda İptali ve Ortaya Çıkan Sorunlar)** Semineri, İstanbul: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını.

KÖKTÜRK Erol- **KÖKTÜRK**, Erdal (2005) **Yeni Bir İmar Tüzesinin Ve En Önemli Öğesi Olarak Arsa Düzenlemelerinde Eşdeğerlik İlkesinin Oluşturulması**, Ankara: 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Yayını.

KÖKTÜRK Erol- **KÖKTÜRK**, Erdal (2009), **Eşdeğerlik İlkesine Dayalı Arsa Düzenlemesinde Taşınmaz Değerlerinin Belirlenmesi,** Ankara, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Yayını.

KUTLU GÜRSEL, Meltem (2012), **Kamulaştırma Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

L.U.C.A.S, **Tutorial II – comprehensive Planing, Land Use Training Program For Local Officals**, Pace University, School of Law.

MANAVOĞLU, Ebru-**Ortaçesme**, Veli (2015), **Şehir ve Bölge Planlama**, Antalya:

Akdeniz Üniversitesi Akademik Veri Yönetim Sistemi.

OĞUZMAN, Kemal- **SEÇİLİ,** Özer- **OKTAY – ÖZDEMİR,** Saibe (2013), **Eşya Hukuku,** İstanbul: Filiz Kitabevi.

ONAR, Sıdık Sami (1966) , **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Hak Matbaa ve Kitapçılık Müesseseleri.

ORTA, Elif (2006), **İmar Hukukunda Plan Hiyerarşisi ve Planların Çatışması**, İstanbul: Legal Yayınevi.

ÖNGÖREN, Gürsel (2017), **Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku**, İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları.

ÖNGÖREN, Gürsel (2014), **İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları**, İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları.

ÖZAY, İl Han (2004), **Günışığında Yönetim,** İstanbul: Filiz Kitabevi.

ÖZKAYA, Eraslan (2000), **Açıklamalı ve İçtihatlı İmar Kanunu Şerhi ve Mevzuatı**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ÖZKAYA, Eraslan (2007), **İmar Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Seçkin Yayınevi.

SCHMALZ, Dieter, **Allgemeines Verwaltungsrecht Und Grundlagen Des Verwaltungsrechtschutzes**, Baden: Verlag Yayınevi.

SEZER, Yasin- **KALKAN**, Recep Emre- **ŞAHİN**, Mustafa Emre **(2017)**, **İmar Hukuku Dersleri,** Ankara: Adalet Yayınevi

SEZEN, Seriye (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama,** Ankara: TODAİE Yayını.

SANCAKDAR, Oğuz (1996), **Belediyenin İmar Planı Yapması Değiştirmesi ve İptal Davası**, Ankara: Yetkin Yayınları.

ŞİMŞEK, Suat (2010), **İmar Hukuku**, Ankara: Milli Emlak Koordinatörleri Derneği Yayını.

ŞİMŞEK, Suat (2016), **Hukuki Unsurları Açısından Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemleri (Parselasyon)**, Seçkin Yayınevi.

ŞİMŞEK, Suat (2019), **Açıklamalı – İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

TÜRK, Celil- **TÜRK,** Şence (2006), **Hukuki ve Teknik Boyutları İle Arazi ve Arsa Düzenlemesi**, İstanbul: Beta Yayınevi.

TÜDEŞ, Türkay (1997), **Arsa ve Arazi Düzenlemesi (18. madde Uygulaması) ve Önemi, Kentsel Alan Düzenlemelerinde İmar Planı Uygulama Teknikleri,** Trabzon: JEFOD Yayınları.

TÜDEŞ, Türkay (1998), **Arazi ve Arsa Düzenlemesi (18. madde Uygulaması) ve Önemi**". Trabzon: JEFOD Yayınları.

ÜNAL, Yücel (2003), **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Ankara: Yetkin Kitabevi.

YAYLA, Yıldızhan (1990)**, İdare Hukuku I**, İstanbul: Filiz Kitabevi**.**

YAYLA, Yıldızhan (1975), **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği**, İstanbul: Fakülteler Matbaası.

YAŞAR, Hasan Nuri (2008), **İmar Hukuku**, İstanbul, Seçkin Yayınevi.

YAŞAR, Hasan Nuri (2002**), İdari yargı, İdari Yargıç ve Yargısal Emir**, İstanbul: Filiz Kitabevi.

YAVUZ, Fehmi-**KELEŞ**, Ruşen-**GERAY,** Cevat (1973), **Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politika,** Ankara: Anakara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları.

YARAN, Yılmaz (1987), **Arazi ve Arsa Düzenlemesi,** Ankara: Türkiye Birinci Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Yayını.

YASİN Melikşah- **ŞAHİN**, Cenk (2015), **Kentsel Dönüşüm Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayınları.

YILDIZ, Ferruh (2009), **İmar Bilgisi**, Ankara: Nobel Kitabevi.

YILMAZ, Mustafa (2002), **İmar Yaptırımları ve Yargısal Koruma**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

ZEVKLİLER, Aydın (1977), **Mülkiyetin Yapısı ve Mülkiyetten Doğan Ödevler**, Ankara: AÜHF Yayını.

2. <u>Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar</u>

AKINCI, Müslüm (2016), "*Kentsel Dönüşümün Asıl Hedefi Olarak Elverişli Konut Hakkı ve İdarenin Ödevleri*", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 168, s. 6645- 6680.

AKSOY, Muharrem (2013)**, İmar Mevzuatı ve Danıştay Kararları Çerçevesinde Arazi Ve Arsa Düzenlemesi**, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

ALTUNDİŞ, Mehmet (2006), "*Anayasanın 90. maddesinin Son Fıkrasına Eklenen Hükümle Birlikte Anayasa İle Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemlere Karşı Yargı Yolu Açılabilir Mi?*", **Yasama Dergisi**, S. 2, s. 75-91.

ARSLAN, Sabit Çağlar (1995), **Kentsel arazi mülkiyet haklarının kısıtlanması problemi ve Anayasa Mahkemesi'nin hamur kuralı ile ilgili kararlarının değerlendirilmesi,** Orta Doğu Teknik Üniversitesi(ODTÜ) Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ATASOY, Mustafa-**DEMİR,** Osman-**UZUN,** Bayram-**NİŞANCI,** Recep (2002), *"İmar Uygulamalarının İptal Nedenleri ve Öneriler***"**, Konya: **Selçuk Üniversitesi Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Öğretiminde 30. Yıl Sempozyumu**.

AYANOĞLU, Taner (2009), "*Türk İmar Hukukunda Arazi ve Arsa Düzenlemesi ve "Düzenleme Ortaklık Payına İlişkin Esaslar"* **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt: Sayı: 81 s. 2813-2848

BAL, Eylem (2006), *"İdari Yargının Üç Temel Bileşeni Olarak; Kamu Yararı, Planlama Esasları ve Şehircilik İlkeleri*", **Planlama Dergisi**, Sayı: 2006/3, s. 27-33.

BAŞLAR, Yusuf (2011), "*Kamu Tesis Arsaları Üzerinde İmar Planları Uygulamaları ve Karşılaşılan Sorunlar*", **İstanbul Barosu Dergisi**, Cilt:85, Sayı:2011/2, s. 80-97.

BULUT, Nihat (2006), "*Mülkiyet Konusundaki Temel Yaklaşımlar ve Türk Anayasasında Mülkiyet Hakkı*", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: X, S.3-4, s. 15-26.

COŞKUN, Münevver (2004), **Kent planlaması-toprak mülkiyeti arasındaki ilişki ve Türkiye örneği,** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÇABRİ, Sezer (2012), "*Kamulaştırmasız El Atma Kavramının Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 15.12.2010 Tarihli Kararı Doğrultusunda Tanımlanması*", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XV Sayı: 1-2 s. 77-104,

ÇAKMAK, İrfan (2010), **İmar Kanunda Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Yargısal Denetimi,** Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

DAVUT, Şevki- **COŞKUN,** Şenol (2011), "*İmar Davalarına Karşı Açılacak İptal Davalarında İdari Dava Açma Süresi*", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası.** C. LXIX, S. l -2, s. 1209-1242.

DURAN, Lütfi (1975), "*Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi*", **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt:8. Sayı:3, s. 3-24.

EREN, Abdurrahman (2004), "*1982 Anayasası'nın 90. maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi*", **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, S. 3-4, s. 75-76.

EVREN, Necati (2002), **İmar Uygulamasında Yasal Sorunlar**, Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.

GERAY, Cevat (1972), "*İmar Planlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasal Çerçeve ve Uygulama*", **AÜSBFD,** Cilt:27, S.3, s. 285-586.

GERAY, Cevat (1990), "*Belediyelerin Konut ve Arsa Siyasaları Konut ve Kentsel Gelişme İçin Arsa Gereksinimi*", **Ankara: I. Ulusal İdare Hukuku Kongre**.

GÜLAN, Aydın (2000). **3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesi Uygulamasına İlişkin Teorik Bir Yaklaşım**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Doçentlik Tezi, İstanbul.

İNAM, Şaban (1989). **Arsa ve Arazi Düzenlemesi ve 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. maddesi Uygulamaları**, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, , Konya.

İŞLEYİCİ Cemal (1991), "*Düzenleme Ortaklık Payı*", **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 3. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**. Ankara.

İSPİR, Gülten (2006). **İmar Uygulamalarında Değer Farklılıkları ve Dağıtım İlişkileri**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.

KÖKTÜRK, Erdal (2005), "*Arsa ve Arazi Düzenlemeleri İçin Önemli Bir Araç: İmar Programı*", **Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi**, S.92. s. 12-20.

KÖKTÜRK Erdal (2012), "*Türkiye'de Arsa Düzenlemelerinde Yaşanan Sorunlar*", **Petrol-İş Sendikası Arazi Yönetimi Günleri**, İstanbul.

KÖKTÜRK, Erol, Erdal **KÖKTÜRK (2007)**, Erdal, "*Arsa Düzenlemelerinin Hukuksal Dayanağı*", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, s. 260-283.

ÖZDEN, Ebubekir (2004), **İmar Hukukunda İfraz ve Tevhid İşleri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

ÖZTOPRAK, Sezin (2018), "*Kamu Ortaklık Payı: İmar Hukuku Uygulamaları İçindeki Yeri ve Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması ile Karşılaştırılması"*, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,** Cilt: 26, Sayı:1, s.87-126

SANCAKTAR, Oğuz (2007), "*İdari Yargıda Tek Dilekçe İle Dava Açma",* **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:9 Sayı:2. S. 223-270.

ŞAŞMAZ, Canbulut (2015), **İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi**, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

ŞİMŞEK, Suat (2010), "*Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri ve Şartları Açısından 1982 Anayasası ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz-I*", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 91, s. 181-228.

UZUN, Bayram (1990), "*3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. madde Uygulamasında Görülen Yanlış Uygulamalar Üzerine Belediyelere Uyarılar ve Öneriler*", **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi**, S.6, s.12-13.

ÜSTÜNDAĞ Önder- **ŞENGÜN,** M. Taner (2011), "*Türk İmar Mevzuatındaki Plan Türleri ve Fiziki Planlama – Coğrafya ilişkisi Üzerine Genel Bir Değerlendirme",* **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 21, S. 2, s. 1-25

YILMAZ, Mustafa (2010), "*İmar Kanunu'nun 18. maddesi Çerçevesinde Düzenleme Ortaklık Payı ve Uygulamaları*", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 16, S. 3-4, s. 37-83.

TAHTALI, Murat Buğra (2012), **Türk İmar hukukunda Düzenleme Ortaklık Payı Uygulaması,** Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Antalya.

TEKİNSOY, Özge Okay (2011), **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı,** Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi (On İki Levha Yayınevi), İstanbul.

3. Görüşmeler

COŞKUN, Harun, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdare Dava Dairesi Üyesi, (Eski Danıştay 6. Dairesi Tetkik Hâkimi), **İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 5. İdare Dava Daire Üye Odası,** İstanbul. Görüşme Tarihi: 08.10.2018.

ÇELİK, Elif Emel, Danıştay 6. Dairesi Kıdemli Tetkik Hâkimi, **Danıştay Başkanlığı, 6. Daire Kıdemli Tetkik Hâkimi Üye Odası**, Ankara. Görüşme Tarihi: 10.10.2018.

GÜL, Bedri Sinan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Daire Başkanı, **İstanbul Büyükşehir Belediyesi**, Görüşme Tarihi: 21.05.2018.

GÜRPINAR, Bihter Seven, Şişli Belediyesi, İmar ve Şehircilik Daire Başkanı, **Şişli Belediyesi,** Görüşme Tarihi: 28.05.2018.

KAYSERİ Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı Şehir Plancısı (İsim bilgisinin verilmemesi istenmiştir.), **Kayseri Büyükşehir Belediyesi,** Görüşme Tarihi: 24.05.2018.

4. Elektronik Kaynaklar

ANAYASA MAHKEMESİ, 10.4.2003 tarih, Esas: 2002/112 Karar: 2003/33 sayılı kararı, Erişim Tarihi: 03.02.2019 Ağ Adresi: https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/RG801Y2003N25279S200333/1

ANAYASA MAHKEMESİ, 21.06.1990 tarih, Esas: 1990/10, Karar: 1990/14 sayılı kararı, Erişim tarihi: 04.12.2018, Ağ Adresi: http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c84e2191-7264-4982-b325-e5dbdf5aaabe?excludeGerekce=False&wordsOnly=False

ARDIÇOĞLU M. Artuk (2017), "*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2017/3, (Temmuz-Ağustos-Eylül 2017). Sayfa: 19-53. Ağ Adresi: http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2017-3/1.pdf. Erişim tarihi: 02.12.2018.

GÖZLER, Kemal (2001), "*Anayasa Değişikliğinin Temel Hak Ve Hürriyetlerin Sınırlandırılması Bakımından Getirdikleri ve Götürdükleri (Anayasanın 13'üncü Maddenin Yeni Şekli Hakkında Bir İnceleme)"*, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2001/4, s. 53-67 Ağ Adresi: http://www.anayasa.gen.tr/madde13.htm Erişim Tarihi: 25.01.2019.

İZMİR MİMARLAR ODASI (2019). İnternet Sitesi, "*Nazım İmar Planı Gösterim Teknikleri*", Erişim Tarihi: 17.03.2019, Ağ Adresi: https://webdosya.csb.gov.tr/db/mpgm/editordosya/file/MEVZUAT/PlanGosterim/EK_1c%20Naz%C3%84%C2%B1m%20Imar%20Plani%20Gosterimleri.pdf

ERDOĞAN Saffet, Cafer **ERGEN** (2005). 3194 "*S. İmar Kanununun 18.Maddesi Uygulamalarının İncelenmesi"*, **Mevzuat Dergisi**, S.93. Ağ Adresi: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rMeVOq1pFusJ:www.clouds.com.tr/web/uploads/dosya/271665.doc+&cd=3&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

ŞİMŞEK, Suat "*Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Nedenleri Ve Şartları Açısından 1982 Anayasası Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi: Karşılaştırmalı Bir Analiz –II"*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 92, s. 31-34. Ağ Adresi: tbbdergisi.barobirlik.org.tr. Erişim Tarihi: 01.12.2018.

KAMİLOĞLU, Nevzat, "*18. madde ve 10/c maddesi uygulamaları"*, Erişim Tarihi: 21.01.2019 Ağ Adresi: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CDtyCNheY4oJ:www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/93f09dd0c46b799_ek.pptx%3Ftipi%3D1%26turu%3DX%26sube%3D25+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

KÖKTÜRK Erdal (2007), "*Arsa Düzenlemeleri ve Yargı İlişkisi"*, İstanbul, **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayınları**, Erişim Tarihi: 17.01.2019 Ağ Adresi: http://eski.hkmo.org.tr/resimler/ekler/c913389b6989e79_ek.pdf

KÖKTÜRK, Erdal (2008), "*Arsa Düzenlemesi, Yoldan İhdas ve DOP Hesabı*" **Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Bülteni**, Erişim Tarihi: 09.01.2019. Ağ Adresi: http://www.hkmo.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=168&dergi=4

KÖKTÜRK Erol- **KÖKTÜRK**, Erdal **(**2007), **"***Arazi ve Arsa Düzenlemesinin Hukuksal Dayanağı"*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 70, s. 260-283. (http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2007-70-323.pdf E.10.01.2012) Erişim Tarihi: 24.12.2018

KÖKTÜRK Erol- **KÖKTÜRK**, Erdal**, "***Türkiye'de Kentsel Dönüşüm ve Almanya Deneyimi*", Erişim Tarihi: 09.01.2019. Ağ Adresi: http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/8N6E_ffaca95e3e5242b_ek.doc

KOÇAK, Hüseyin, "*Kamu Tesisleri Arsalarına Tahsis (KOP)*", Erişim Tarihi: 28.02.2019 Ağ Adresi: http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/imar/579-kamu-tesisleri-arsalarina-tahsis-kop

ŞANLI, Denizer, "*Planlama Yetkisinin Analizi*", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2009/3, Ankara. s. 47-58. Ağ Adresi: http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2009-3/3.pdf Erişim Tarihi: 30.10.2018.

TEKİNSOY, M. Ayhan (2008), "*İmar planlarının hukuksal niteliği, imar planı iptalinin bu plana dayanılarak verilmiş ruhsatlar üzerindeki etkisi*", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:66/2, s. 46-56. Ağ Adresi: http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2008-2/6.pdf Erişim Tarihi: 10.12.2018.

5. Elektronik Veri Tabanları

DERGİPARK Akademik (TÜBİTAK Ulakbim) : www.dergipark.org.tr.

LEXPERA Bilgi Sistemi Mevzuat & İçtihat Programı : www.lexpera.com.tr.

MEVZUAT Bilgi Sistemi : www.mevzuat.gov.tr

SİNERJİ Hukuk Yazılımları Mevzuat & İçtihat Programı : www.sinerjias.com.tr.

TUBİTAK, Ulakbim Cahit Arf Bilgi Merkezi TR Dizin : https://trdizin.gov.tr.

YÜKSÖĞRETİM Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi : https://tez.yok.gov.tr.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Bilal GÜZEL
Doğum Yeri-Yılı : İdil/01.01.1994
E-Posta : guzelbilall@gmail.com,
Medeni Durumu : Bekâr.
Orcid Kod : https://orcid.org/0000-0002-3898-6739
İş Adresi : Osmaniye Mah. İncirli Yolu Cad. No: 16 D: 9 Bakırköy, İstanbul

Eğitim Bilgileri

Ortaöğrenim : Akhisar Anadolu Lisesi. (2006-2008).
İdil Anadolu Lisesi. (2008-2010).
Ön Lisans : Uygulamalı İngilizce ve Çevirmenlik (Burslu),
İstanbul Aydın Üniversitesi (2017 - halen)
Lisans : Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi (2011-2015).
Yüksek Lisans : Kocaeli Üniversitesi SBE - Kamu Hukuku (2016-halen).

Mesleki Bilgiler

Staj : İstanbul Barosu Staj Eğitim Merkezi (2015-2016).
Avukatlık : İdil Hukuk Bürosu, Kurucu Av. (Ekim 2018-halen)
S/D/S Hukuk Bürosu, Danışman Avukat. (Ekim 2016- Ekim 2018)
Ünal Hukuk Bürosu, Stajyer Avukat (Ocak 2016- Ekim 2016)
Karadağ Hukuk Bürosu, Stajyer Avukat (2015).

Çalışmalar*

- İmar Hukukunda Düzenleme Ortaklık Paylarından Kaynaklanan Uyuşmazlıklar,
- Kültür Ve Tabiat Varlığı Tescil İlan Ve Tespit Kararına Karşı Yargı Yolları,
- Yapıların Risk Tespit Kararlarına Karşı Yargı Yolları Ve Uyuşmazlıkların Çözümü,
- Şirket Yönetimine Kayyım Tayini,
- Vergi Suçlarında Suçun Özel Görünüş Biçimleri,
- Uluslararası Hukukta Self Determinasyon Hakkı,
- Avukatlık Etiği Ve Sır Saklama Yükümlülüğü,

Yabancı Dil

İngilizce

* Çalışmalar başlığı altındaki konular yüksek lisans eğitim döneminde yapılan akademik incelemeler olup henüz yayınlanmamıştır.