

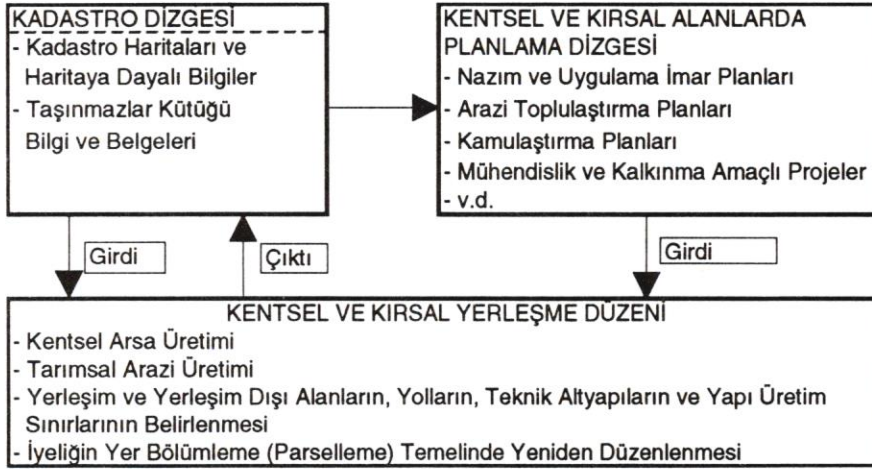
İMAR PLANI UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE KAVRAMLAŞMA

Dr. Erdal KÖKTÜRK

1. GİRİŞ

Türkiye yüzeyinde bir arazi kullanımı noktasında başlayan çalışmalar, giderek, iyelik ile ilgili ve tapu kütüğündeki değişiklikleri de içine alan kadastro, imar ve ölçme bilgisi uygulamalarını kapsamaktadır. Kadastro ve planlama sistemleri (dizgeleri), birlikte, kentsel (ve ayrıca kırsal) yerleşme düzenine girdi sağlarken, oluşan yeni yerleşme düzeni, kuruluş kadastrosu bilgilerinde değişikliğe yol açarak, kadastro dizgesine teknik ve tüzel çıktı vermektedir (Çizelge 1).

Çizelge 1 : Kentsel ve Kırsal Alanlarda Planlama ve Yerleşme Süreçleri ile Kadastro İlişkileri



Kuruluş kadastrosu bilgilerinde kapsamlı bir değişim ve yenilemeye neden olan ve yerleşme düzenini biçimlendiren imar planı uygulamalarının önceliği (Ankara örneği bir yana bırakılırsa) daha çok 1950 yılından sonra hızlanan kentleşme olgusuna dayanmaktadır. Dolayısıyla, kentsel alanlarda planlama - uygulama - kadastro ilişkileri uygulama ölçeğinde çok eskilere gitmemektedir.

İyeliğin şeklini değiştirmiş bir taşınmazdaki kesiksiz devamı olarak tanımlanan imar planı uygulamaları (düzenleme), planların uygulanmasını kolaylaştırmak, böylece planlamayla güdülen amaçların gerçekleşmesini sağlamak üzere kentsel alanlarda arazi kullanımı ve iyelik durumunu yeniden düzenleme olanağı yaratmaktadır.

1/1000 ölçekli topoğrafik (halihazır) harita, kentsel planlamanın temel altlığıdır. Topoğrafik haritası yapılan kentsel alanların, 1925-1984 yılları arasındaki 60 yıl içinde kadastro hizmetlerinin götürüldüğü kentsel alanların 1.4 katına ulaşması, ülkemizde iki farklı harita yapımı konusundaki sorunun ne denli büyük olduğunu göstermektedir (Çizelge 2). Planlama - uygulama süreçlerinin kesintisiz birbirini izlememesi nedeniyle, güncelliğini yitiren topoğrafik haritaların bütünlenmesiyle aynı bölgeye ilişkin

yinelemeli (mükerrer) çalışmaların günümüzde de sürdüğü, bu nedenle akçal (mali) kaynaklar ve teknik işgücünün kerelerce boşa harcadığı bilinmektedir.

Çizelge 2: İBGM Harita Dairesi Başkanlığının BYKP Dönemlerinde Kentsel Alanlara

İlişkin 1/1000 Ölçekli Topoğrafik Harita Yapım Sonuçları

BYKP Dönemleri	Bitirilen	İhaleye Çıkarılan Alan (ha)		İhaleye Çıkarılan Toplam Alan (ha)	Gerçekleşen Yatırım Harcamaları (1000 TL)	Yapılan Topoğrafik Haritanın 1 m ² sinin Maliyeti (TL)	
	İş Sayısı	Yerleşim	Yerleşim Dışı				
1.BYKP (1963-1967)	429	48.355	122.449	170.804	39.321	0,023	
2.BYKP (1968-1972)	609	54.989	172.154	227.143	62.943	0,028	
3.BYKP (1973-1977)	789	89.875	270.613	360.488	219.629	0,061	
1978	158	21.893	71.264	93.157	99.711	0,107	
4.BYKP (1979-1983)	601	99.046	245.433	344.479	1.396.514	0,405	
1984	132	33.251	40.825	74.076	524.856	0,709	
5.BYKP (1985-1989)	799	160.977	333.058	494.036	19.224.828	3,89	
6. BYKP	1990	75	15.065	31.353	15.765.000	33,96	
	1991	191	24.113	88.867	112.980	39.626.000	35,07
	1992	128	25.597	50.284	75.881	59.400.000	78,28
	1993	269	31.137	78.157	109.294	113.890.443	104,21
	1994	210	24.159	71.355	95.514	165.590.112	173,37
TOPLAM (32 Yıl)	4390	628.457	1.575.812	2.204.270	415.839.357	18,87	
01.01.1995							

Çizelge 2'deki veriler, dizge-içi kurumlaşmasını sağlayarak, gereksinmelerini kendi başlarına karşılayan belediyelerin harita yapım sonuçlarını kapsamamaktadır. Son yıllarda belediyelerin büyük bir kesiminin bu eğilimde oldukları bilinmektedir. İmar Yasası'nın verdiği yetkileri beldenin gelişme ve gereksinimleri doğrultusunda olabildiğince hızlı bir şekilde harekete geçirme eğiliminde olan belediyeler, kendi bünyelerinde harita, emlak ve kamulaştırma, mesken ve gecekondü birimleri ile imar ve planlama birimlerinin kurulmasına ağırlık vermektedirler. Bu gelişmeler, ülke genelinde topoğrafik harita yapımı ile imar planı uygulamalarının yaygın ve yoğun bir şekilde gerçekleştirmelerine yol açmaktadır. Buna karşın, yapılan çalışmaların istenilen boyut ve ölçeklerde olduğu söylenemez.

Belediyelerin gereksinmelerinin ve yaptıkları çalışmaların sonuçlarının, merkezi (özeysel) yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki eşgüdüm ve işbirliği olanaklarının yetersizliği nedeniyle bilinmemesi, bu konudaki bilgilerin bir bütün olarak BYKP Harita-Tapu-Kadastro (HTK) Sektörü Özel İhtisas Komisyonu raporlarına yansımamasına da yol açmaktadır (DPT 1990: 32, 1995: 101). Türkiye'de, 1985 yılı öncesinde, imar planlarını yapma, değiştirme ve uygulama işleri, belediyelere verilmiş bir görev olmakla birlikte, planların kesinlik kazanması için, buna ilişkin belediye meclisi kararlarının özeysel yönetimce onaylanması ilkesi öngörülmüştür (6785/1605 m.26). 1985 yılında yürürlüğü giren 3194 sayılı İmar Yasası, daha önce özeysel yönetimce kullanılan birçok yetkiyi yerel yönetimlere devretmiştir. Dolayısıyla günümüzde, belediyelerin ve valiliklerin temel planlama ve uygulama birimleri durumuna geldikleri söylenebilir.

Ülkemizde imar planlarının uygulanması; arsa ve arazi düzenlemeleri, hamur işleri, parsellasyon, parselleme, 18. madde uygulamaları, ifraz işleri, düzenleme vb. gibi kamuoyunda farklı adlarla tanımlanmaktadır. 1996 yılında sayıları 2750'ye ulaşan belediye örgütleri ile 80 vali gözetiminde sürdürülen uygulamalar arasındaki eşgüdüm, gereği gibi sağlanamazken, nesnel gerçekliğin yansıtılmaya çalışıldığı tüzelerdeki (yasa, yönetmelik, yönerge, genelge vd.) kuralların da farklı algılanmaları nedeniyle, günümüzde farklı uygulama biçimlerine de rastlanmaktadır. Bildiri, imar planı

uygulamaları adıyla sürdürülen çalışmalarda karşılaşılan sorunları ve yanlış algılamaları, yargı kararlarını da gözetenek, uygulamadan edinilen deneyimler ışığında incelemeyi amaçlamaktadır.

2. İMAR PLANI UYGULAMALARI : DÜZENLEME, NİTELİK OLARAK NE TÜR BİR İŞLEMDİR?

İmar planlarının yürürlüğe girmesiyle kadastral iyeliğin ve taşınmaz kullanımının, planda öngörülen kullanıma uygun duruma getirilerek, kentsel alanlarda, imar tüzesi ve yürütmeliğine uygun yapılaşmanın sağlanması ve kentin imar planında belirtilen kararlar doğrultusunda ve aşamalarla geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreçte, 3194 sayılı yasanın 18. maddesi, taşınmaz iyelerinin birlikte hareket etmemeleri ve dolayısıyla aralarında uzlaşma sağlayamamaları durumunda, taşınmazları birleştirme, ayırma ve yeniden dağıtma işlemleri ile *tüm iyeleri, imar planlarının uygulanmasını kolaylaştıracak yönde davranışlara zorlayan bir denetim yetkisi* olarak işlev yüklenmektedir (Yavuz-Keleş-Geray 1978: 386). Kadastro parsellerinin, imar planı ile getirilen düzene uygun kullanılışı yolundaki *en ciddi müdahale* olarak görülen (BİB 1995: 25) arsa ve arazi düzenlemeleri, çoğu kez, *bir tür kamulaştırma* şeklinde de (Gürler 1983: 267) değerlendirilmektedir.

Anayasa Mahkemesi de, 9.7.1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Yasası'nın 42. maddesi ile planda öngörülen yol, meydan, otopark, yeşil alan gibi dört farklı kamusal hizmet alanının karşılanması amacıyla kesilen payın, ancak bu yerler için kullanılması kaydıyla, taşınmazların %25 eksiğiyle dağıtılması ilkesini, karşılık ödenmeksizin yapılan bir tür dolaylı (istisnai) kamulaştırma niteliğinde görerek 22.11.1963 tarih ve E. 1963/65, K. 1963/278 sayılı kararıyla iptal etmiştir (Resmi Gazete; 14.1.1964 - 11606). 1964 yılından 1972 yılına kadar, kentsel alanlarda imar planı uygulamaları bu yüzden aksamıştır.

%25 düzenleme ortaklık payı (DOP) kesintisi ile tüm taşınmazlarda, %33 oranında değer artışı oluştuğunu (%35 oranındaki kesintide bunun %54'e çıktığını) belirten Yıldız (1977: 5, 1990: 52), gerçekte bunun aldatıcı olduğu düşüncesindedir. Bunun nedeni, alan eşitliğine dayanan düzenlemeyle, imar parselleri arasında düzenleme öncesi var olan değer eşitliğinin uygulama sonrasında da yansıtılmasını sağlayacak imar haklarının (yapı düzeni ve yükseklik-yoğunluk gibi kullanma biçimlerinin yarattığı değer artışlarının) dikkate alınmamasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin 12.10.1976 tarih ve E. 1976/38, K. 1976/46 sayılı kararında da belirtildiği üzere, *kamulaştırma, iyelik hakkının özüne dokunan ve bu hakkı ortadan kaldıran bir işlemdir...kamu yararı olmadıkça, devletin değil gerçek kişilerle bunun çok daha üstünde olan bedellerle dahi bireylerin iyelik hakkına el atması düşünülemez*. Bu değerlendirme karşısında, üzerinde imar hakları belirlenmiş, kentin altyapı dizgelerine bağlanmış, imar parsellerinin üretilmesini amaçlayan arsa ve arazi düzenlemelerini, iyelik hakkını ortadan kaldıran ya da onun özüne dokunan bir işlem şeklinde değerlendirmek olanaksızdır. Bu nedenle, İmar Yasası'nın 18. maddesi ile öngörülen düzenlemenin, bir tür kamulaştırma işlemi olmadığı kesin kanıdır (Abama 1995: 413). Buna karşın, yapılan düzenlemenin, çoğu kez kamulaştırma ile karıştırıldığını belirten Keleş (1996: 139), düzenlemenin, isteğe bağlı olmama yönünden kamulaştırmaya benzetmekle beraber, karşılığında bedel ödenmemesi nedeniyle de kamulaştırmadan ayrıldığı görüşündedir. Bedel ödenmemesinin nedeni de, birey arsasının düzenleme sonucu verilen kısmında, kamu eylem ve işlemleri sonucunda bir değer artışının oluşması ve bu artışın, kesilen kısmın bedelini fazlasıyla karşılamasıdır. Yasal, ekonomik ve toplumsal özellikler dikkate alınarak, gerçek ve yasal taşınmaz strüktürlerini mühendislik açısından amaca uygunluk ölçütlerine göre biçimlendiren arsa ve arazi düzenlemeleri (Seele 1994: 39-40), gerçek görünümüyle, topraktaki iyelik ve tasarruf koşullarının, uygun planlamalara uyarlandığı düzenleyici önlemler için birleştirici kavram olarak anlaşılmalıdır.

3. KAÇ TÜR İMAR PLANI UYGULAMA YÖNTEMİ VARDIR ?

Ülkemizde, imar planlarının yapılmasıyla her işin bitmiş olduğu yolundaki anlayış oldukça yaygındır. Çoğu kez, plan yapmakla amaca ulaşıldığı da sanılır. Oysa, kent planlaması sürecinin son aşaması, imar planlarının uygulanmasıdır. İmar planı uygulaması; kentsel arazinin, imar planında belirtilen kullanma biçimine uygun duruma getirilmesi amacıyla yapılan bir düzenlemedir. Düzenleme ise; arazinin son kullanma durumunu gösteren kadastro haritaları ve tapu sicili bilgilerinin, imar yasası ve

yönetmeliklerine göre, planda öngörülen yerleşme ve yapı düzeninin sağlanması amacıyla, imar ada ve parsellerinin oluşturulması için yapılan ayırma, birleştirme ve yeniden dağıtma işlemlerinin tümü olarak adlandırılır.

Kentsel alanlarda, binalı ya da binasız arsa ve arazileri, bir imar planının verilerine göre konum, şekil ve alan bakımından amaca uygun parseller oluşturmak için yeniden düzeltme görevini yüklenen ve düzenleyici birleştirim yetkisi olarak bilinen arsa ve arazi düzenlemeleri, imar planının yaşama geçirilmesinin en önemli ve belki de en güç aşamasıdır. Ülkemizde, imar planı uygulama yöntemlerinin teknik, tüzel ve yönetsel kapsamının kavramsallaştırılarak, bu konuda, ülke genelinde uygulama birliğine varıldığı ve bir uzlaşmanın sağlandığı söylenemez. İmar tüzesi ve yürütmeliğini inceleyen çeşitli yayınlar ile, HTK sektöründe arsa ve arazi düzenlemelerini konu edinen yayınlarda, üç türlü imar planı uygulama yönteminin bulunduğu belirtilmektedir (Gürler 1983: 146, 1995: 8, Yaran 1990: 4, Ülkü-Olgun 1993: 257, Abama 1995: 399, Ünal 1996: 32). Sıralanmaları ve tanımlanmaları farklı şekillerde yapılsalar da, sözü edilen yöntemler şunlardır:

1. Kamulaştırma,
2. Ayırma ve birleştirme (3194 m. 15-16),
3. Arsa ve arazi düzenlemeleri (3194 m.18).

Sözkonusu yöntemlerin uygulanma biçimleri ve öncelikleri konusunda yanlışlık, karmaşa ve belirsizliklerin bulunduğuna ilişkin değerlendirmelerin yoğunluğu, imar planı uygulamalarında yöntem tartışmalarını gündeme getirmekte ve canlı tutmaktadır. Bilindiği gibi, 3194 sayılı İmar Yasası, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun oluşumunu sağlamayı amaçlamaktadır (m. 1). Bunun için, yasa kapsamına giren tüm taşınmazların *her ölçekteki plan esaslarına* ve bulunduğu bölgenin koşullarına ve yönetmelik kurallarına aykırı amaçlarla kullanılması yasaklanmıştır (m. 3). Her ölçekteki plan esasları deyiminden, HTK sektöründe, imar planı kavramı öne çıkmaktadır. İmar planları ise, 1) Nazım imar planları, 2) Uygulama imar planları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bildiride, imar planı deyiminden, tüm düzenlemelerde temel altlık olarak kullanılan *uygulama imar planları* anlaşılmalıdır.

İmar Yasası'nın 5. maddesine göre, uygulama imar planı *uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını...gösteren plandır*. Belediyeler, imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, planları uygulamak üzere 5 yıllık imar programlarını (izlencelerini) hazırlamak zorundadırlar (m. 10). İmar planlarında, resmi yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil alan, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha, ve benzeri kamusal hizmetlere ayrılan alanların, amacına uygun kullanılmasını sağlama görevi öncelikle belediyelere düşmektedir. Belediyelerin bu görevlerini yerine getirmek üzere, işleri önem sırasına koyarak, imar izlencesine bağlamaları gerekmektedir. Yasanın, belediyelere bu amaçla beşer yıllık imar izlencesi düzenleme görevi yüklemesinin nedeni budur. Yasanın 18. madde uygulama yönetmeliği, *belediyelerin ve valiliklerin; 5 yıllık imar programlarına öncelik tanımak, kentin gelişme ve gereksinmelerine göre yeterli miktarda arsayı konut yapısına hazır bulunduracak şekilde, uygulama imar planlarında düzenleme alanlarını saptamak, bu alanlarda imar planlarını uygulamak zorunda olduklarını* belirtmektedir (m. 5). Yasa ve yönetmeliğin bu kesin kuralları, imar planı uygulamalarının belirli süreler içerisinde gerçekleştirilecek planlı ve izlenceli çalışmalarla yaşama geçirilmesini öngörmektedir. Ancak bu kuralların, ülkemiz belediyelerince pek az işletilmesi ya da hiç uygulanmaması nedeniyle, imar planlarının uygulanması konusundaki yöntem ve işlem tartışmaları ve karmaşa bitecek gibi gözükmemektedir. Kaldı ki, belediyelerin yasa ve yönetmelik kurallarına uymamalarının *cezaî ve mali* yaptırımları da bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin, yukarıda değinilen kuralların işletilmesindeki yetersizlikleri ve başarısızlıkları, imar planı uygulamalarında doğal olarak kamulaştırma ile ayırma-birleştirme şeklinde adlandırılan yöntemleri gündeme getirmektedir. Bu yöntemlerin de, planlama-uygulama sürecine yansıyan olumsuz yönleri bulunmaktadır.

İmar planı uygulamalarında bir yöntem olarak **kamulaştırma**:

1. İyelik hakkının özüne dokunan ve bu hakkı ortadan kaldıran bir işlemdir. Bu niteliğiyle kamulaştırma, taşınmaz iyesine, aynı bölgede bir başka taşınmazın edinilmesi olanağını yaratmaması nedeniyle, kişilerin mülksüzleşmelerine de yol açmaktadır.

2. İmar yasası, imar izlenceleri (programları) kapsamına alınan ve planda kamusal hizmet alanlarına rastlayan taşınmazların edinilmesinin tek yöntemi olarak kamulaştırmayı öngörmektedir (3194 m. 10, 13, 33). Kamulaştırmanın, belediyelerin mali (akçal) kaynak yetersizliği yüzünden gereği gibi uygulanmaması karşısında, imar planı uygulamalarında bir yöntem şeklinde algılanması hatalı ve yanıltıcıdır.

3. Kamulaştırma, yalnızca kamusal hizmet alanlarının edinilmesi için uygulandığından, imar adaları içerisinde yapıya elverişli, imara uygun, düzenli parseller oluşturulmasını hedeflememektedir. Kamulaştırma dışı kalan parsellerin imara uygun olmayan artık kısımlarının hiçbir şekilde değerlendirilememesi, bu yöntemin yarattığı önemli sorunlar arasındadır. Kamulaştırma sonrası, sınır düzeltmelerinin de yapılamamasıyla şekil açısından bozuk, zorlamalı yapı koşulları oluşmasına da yol açmaktadır.

4. Kamulaştırma, kamu açısından uzun, pahalı, zorluklar içeren ve bireyler arasında çoğunlukla eşitsizlikler yaratan bir yöntemdir.

Tek bir kadastro parseli bazında yapılan **ayırma ve birleştirme** işlemleriyle:

1. Planlama-uygulama bütünlüğü bozulmakta, sosyal ve teknik altyapı hizmetlerinin karşılanması güçleşmekte ve hizmet ederleri (maliyetleri) artmaktadır.

2. Kadastro parsellerine rastlayan kamusal hizmet alanlarının büyüklüğündeki değişimler, imar hakları açısından, taşınmaz iyeleri arasında eşitsizliklerin ve haksızlıkların doğmasına yol açmaktadır. İstem üzerine yapılması yüzünden kişilerin yönlendirilmesine bırakılan uygulamalar sonucunda, her bir parselden farklı bedelsiz terklerin yapılması, aynı bölgede, değişik oranlarda düzenleme ortaklık payı kesintilerine neden olmaktadır.

3. Az kayıplı kadastro parsellerindeki uygulamaların önceliği alması, planın, bazı taşınmaz iyelerinin varlıklı duruma gelmelerine aracılık ettiği şeklindeki kanıların topluma yerleşmesine neden olmakta, bu durum, plana herkesin uyması gereken bir belge niteliğinin verilmesini zorlaştırmaktadır.

4. Parsel bazında uygulama yapılan yerlerde, tamamı ya da büyük bir kısmı kamusal hizmet alanlarına rastlayan taşınmazların, akçal kaynak yetersizliği yüzünden kamulaştırılamamaları, bu yerlerin uzun süre boş durması yanı sıra çevre ve kentsel kirliliğin artmasına da neden olmaktadır. Gerçekte bu durum, Anayasa'nın **kanun önünde eşitlik** (m.10), **temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması** (m.13), **mülkiyet (iyelik) hakkı** (m. 35) ve **konut hakkı** (m.57)'ne ilişkin kurallarına da açıkça aykırıdır.

5. Parsel bazında yapılan uygulamalarla, imara uygun olmayan, yapıya elverişsiz çok sayıda artık yerin ortaya çıkması, doğal kaynak olan toprağın, kentsel alanlarda, kentbilim (şehircilik) ilkeleri, planlama esasları ve kamu-toplum yararı doğrultusunda, en verimli bir şekilde kullanılamaması ve değerlendirilememesine neden olmaktadır.

Ayırma ve birleştirme, biri imar tüzesi diğeri de tapu tüzesi olmak üzere iki yönden incelenmektedir (Artukmaç 1979: 308, Esmer 1983: 930, Abama 1995: 429). Her iki yönden yapılan incelemelerde de ayırma ve birleştirme işleminin; *a*) taşınmaz iyelerinin oybirliğiyle aldıkları karara göre, *b*) yargı kararı ile, *c*) zorlama (cebri) yoluyla olacağına değinilmektedir. 2644 sayılı Tapu Yasası'nın 32. maddesi, planı ve resmi şekilde yapılmış haritası bulunan taşınmazların, gerek yargı kararıyla ve gerekse taşınmaz iyelerinin oybirliğiyle aldıkları kararlara göre parçalara ayrılmasında harita yapılmasını zorunlu kılmıştır. 2942 sayılı Kamulaştırma Yasası 7. maddesi ile, kamulaştırmayı yapan kurumun,

kamulaştırma ya da kamulaştırma yoluyla üzerinde irtifak hakkı kurulacak taşınmazların sınırını, yüzölçümünü ve cinsini gösteren ölçekli planlarını yapmak ya da yaptırmak zorunda olduğunu belirtmiştir. Yargıtay, çeşitli içtihatlarında, imar planı kapsamındaki taşınmazların *ifrazen tescilinin* ancak imar yönünden ayırma sakıncası bulunmadığı durumlarda olanaklı olduğunu belirterek, ayırma ve birleştirme işleminde sakınca bulunup bulunmadığının *merciinden* sorularak araştırılması gerektiğini zorunlu görmektedir.

İmar tüzesi açısından ayırma-birleştirme işlemleri tartışmalıdır. 3194 sayılı yasanın *ifraz ve tevhid* başlıklı 15. maddesi, ayırma ve birleştirme işleminin yapılmasını, *imar parselasyon planının tamamlanmış olması* koşuluna bağlamıştır. Bu maddenin TBMM'ne sunulan gerekçesinde, *bu madde ile ifrazların planlamaya uygun olması şartı getirilmektedir* denilerek (TBMM 1985), gerçekte, ayırma-birleştirme işleminin yapılmasının, uygulama imar planlarında sınırları tanımlanan uygulama etapları bütünlüğünde ve 5 yıllık imar izlenceleri içerisinde gerçekleştirilecek imar parselasyon planlarının varlığına işaret edildiği anlaşılmaktadır. 3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tip İmar Yönetmeliği'nin 19. maddesinde, *Her türlü imar adasında, parselasyon planı yapılmadan bu adadaki parsellerde ifraz ve tevhid yapılamaz* denilmektedir. Abamaya'ya göre (1995: 424), bu kural oldukça açık ve belirgindir. Yönetmeliğin bu kuralı, kadastro parsellerinin, arsa ve arazi düzenlemeleri sonucu imar ada ya da parsellerine dönüşmeden, ayırma ve birleştirme işlemlerinin yapılamayacağını öngörmektedir. HTK sektöründe çoğunlukla uygulanmayan bu kurala (Ülkü-Olgun 1993: 256), yönetmeliğin 24. maddesinde yer alan, *Bir parselin bulunduğu imar adasına ait parselasyon planı yapıp belediye encümenince kabul edilip Tapu'ya tescil edilmeden o adadaki herhangi bir parsel için ruhsatı verilemez* kuralıyla açıklık getirilmiştir. Bunun ayrıcalığı (istisnası) aynı maddenin dördüncü fıkrasında yer almaktadır. Ancak bu ayrıcalıklı durumun, yasanın 18. madde uygulama yönetmeliğinin 5. maddesinde belirtilen kuralla birlikte ele alınması ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğin 21. maddesinde yer alan *İmar planlarında iskan hudutları içinde bulunup da, umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan arsaların, bu hizmetler için gereken kısmı ayrıldıktan sonra geriye kalan parçaları imar planı ve bu yönetmelik esaslarına göre müsait ise parsellere ayrılabilir* kuralı, aynı maddede yer alan ve düzenlenmeye çalışılan konularla birlikte değerlendirildiğinde, İmar Yasası'nın 10, 13, 33. maddeleriyle ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Gürler'in (1995: 8), bu durumu bir yana bırakarak, yönetmeliğin 19, 20 ve 24. maddeleri karşısında, bu kuralı ayırma ve birleştirme işlemlerine yasal atfık oluşturacak biçimde değerlendirmesi yerinde değildir. Kaldı ki, yasada (3194 m. 10, 13, 15, 16, 18 ve 33) yer almayan bir konunun yönetmelikle düzenlenmesi olanağı zaten bulunmamaktadır. Yasanın 10, 13, ve 33. maddeleriyle ilişkili bir konunun da, aynı yasanın 15 ve 16. maddeleriyle ilişkilendirilmeye çalışılması doğru değildir.

Ülkemizde ayırma ve birleştirme işlemleri, 3194 sayılı yasanın *Tescil ve Şüyuun İzalesi* başlıklı 16. maddesine (yürürlükten kaldırılan 6785/1605 sayılı yasanın 39. maddesine) dayandırılmaktadır. Yasa koyucu, bu madde ile, kütüklenim (tescil) işlemlerinde ve paydaşlığın (hissedarlığın) sona ermesinde (izale-i şüyu da) izlenecek kuralların yaptırımlara bağlandığını belirtmektedir (TBMM 1985).

Bilindiği gibi 3194 sayılı yasanın 18. madde uygulama yönetmeliğinde yer alan, düzenleme alanlarının bağımsız bir imar adasından daha küçük olamayacağını (m. 5) ayrıcalığı, 5. maddenin dördüncü fıkrasında, *Ancak, imar adasının büyük bir kısmının imar mevzuatına uygun bir şekilde teşekkül etmiş olması nedeniyle, yeniden düzenlemesine ihtiyaç bulunmaması ve diğer kısmında birkaç taşınmaz malın tevhid ve ifraz yoluyla imar planı ve imar mevzuatına uygun imar parsellerinin elde edilmesinin mümkün olduğu hallerde, adanın geri kalan kadastro parselleri müstakil bir imar düzenlemesine konu teşkil edebilir* şeklinde yer almaktadır. 18.madde uygulama yönetmeliğinin 15. maddesinde belirtilen ayırma ve birleştirme işlemlerinin, yukarıda öngörülen kurallar çerçevesinde yapılabileceği tartışılmaz bir gerçektir.

3194 sayılı yasanın önemi ve gereği, arsa ve arazi düzenlemesine ilişkin kurallarda yatmaktadır. Bunun tek ayrıcalığı, yasanın 18. maddesinin onbirinci fıkrası ile uygulama yönetmeliğinin 5. maddesinin son fıkrası ve 10. maddesinde yer almıştır. Buna göre, *Düzenlemeye tabi tutulması gerektiği halde, bu*

madde hükümlerinin tatbiki mümkün olmayan hallerde, imar planı ve yönetmelik hükümlerine göre müstakil inşaatla elverişli olan kadastral parsellere, plana göre inşaat ruhsatı verilebilir denilmektedir. Yasa ve uygulama yönetmeliğinde, arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin kuralların hangi durumlarda uygulanma olanağının bulunmadığı açık ve belirgin biçimde tanımlanmamıştır. Gerçekte, ülkemizdeki tüm belirsizlik ve karmaşa da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda, kamulaştırma ile yasanın 15 ve 16. maddelerine dayandırılan ayırma-birleştirme şeklindeki imar planı uygulamaları, ayrıcalıklı (istisnai) bir uygulama biçimi olarak, belediyelerce, her yerde ve koşulda uygulanabilir bir yetki şeklinde algılanmakta ve yaygın uygulama bulmaktadır.

3194 sayılı yasa ve yönetmelikleri incelendiğinde, imar planlarının kesinleşmesinin ardından, 5 yıllık imar izlencelerinin 3 ay içinde hazırlanmadığı durumlarda ve aşamada, imar planı uygulamalarının yapılması gerektiğini öngören ve konuya belirli bir süre getiren kural bulunmamaktadır. Buna benzer durumlarda, Danıştay 6. Dairesi de 16.3.1988 tarih ve E. 1987/903, K. 1988/389 sayılı kararında, *İdarenin yargı kararı yoluyla parselasyon planı yaptırmaya zorlanmasına olanak bulunmamaktadır* kararını vermiştir. Yerel yöneticilerin (başta belediye başkanlarının), yasa ve kural tanımayan, özgörü (takdir) yetkisini keyfi kullanmalarına yol açan süreç, kentsel alanlarda önüne geçilemeyen bir karmaşaya, eşitsizliklere ve belirsizliklere neden olmaktadır.

3194 sayılı yasa, imar etkinliklerinde (faaliyetlerinde) uygulama sürecini gözönünde bulundurarak, 6785/1605 sayılı yasadaki farklı bir biçimde, maddeleri, konulara göre kademeli olarak sıralamasına karşın, aynı olumlu yaklaşımı, imar planı uygulamalarına ilişkin kurallarda gözetmemiştir. Öngörülen kurallardaki yetmezlikler ve yetersizlikler karşısında, yasa kuralları, uygulamada yaşanan belirsizliklere ve karmaşaya yenik düşmüştür. Bu durum, imar planı uygulamalarının, a) 15 ve 16. madde uygulamaları, b) 18. madde uygulamaları şeklinde iki türlü yapılabileceği gibi yanlış yorumlara ve var olan karmaşanın sürgit devam etmesine yol açmıştır.

Yasanın 16. maddesinde yer alan, *gayrimenkullerin re'sen veya müracaat üzerine tevhid ve ifrazı* tanımındaki *re'sen* deyiimiyle, yasanın 18. maddesine göre yapılacak uygulamalardan sözedildiği gerçeği, gerek HTK sektöründe ve gerekse belediyeler tarafından sürekli gözardı edilmektedir. Bununla birlikte, *müracaat üzerine* yapılacak imar planı uygulamalarına ilişkin kuralların, yasadaki ayrıca düzenlenmemesi nedeniyle, günümüzde ayırma, birleştirme vb. basit değişiklik işlemleri olarak adlandırılan işlemlerinde, bu kapsama alındığı ve yasadaki öngörülmemesine karşın 15-16. madde adıyla ayrıcalıklı bir uygulama biçimine dönüştüğü görülmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında, İmar Yasası bir bütün olarak incelendiğinde, *imar planı uygulamalarının:*

1. Taşınmaz iyelerinin oybirliğiyle aldıkları kararlara dayanarak yapılan; isteme bağlı uygulamalar,

2. Taşınmaz iyelerinin aralarında anlaşamamaları durumunda, iyelerin oluru aranmaksızın, belediyeler ve valiliklerce doğrudan yönetsel kararlara dayanarak yapılan; re'sen uygulamalar,

şeklinde iki türlü yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Re'sen (yargıç kararı dışında) yapılan uygulamalar, İmar Yasası'nın 18. maddesinde tanımlanmasına karşın, isteme bağlı uygulamalar konusunda, re'sen uygulamalarda görüldüğü şekliyle, aynı açıklıkta ve yeterlikteki kurallara yasa da yer verilmemiştir. Bu karmaşa ve belirsizlikler, yerbölümleme (imar parselasyon) haritaları ve eklerinin; onaylanması, yürürlüğe girmesi, askıya çıkarılması (ayrıca duyurulması), kesinleşmesi ve kütüklenmesine ilişkin kuralların tamamının, gerçekte, yasanın 19. maddesinde yer alması gerekirken, bunun yerine, kuralların bir kısmının 16. madde de bir kısmının da 19. madde de yer almasıyla daha da artırılmıştır.

3194 sayılı yasa ve yönetmelikleri gereği, imar planlarını uygulamak görevi ile karşı karşıya bulunan belediyeler, çoğu kez, yukarıda değinilen imar planı uygulama yöntemlerinden hiçbirini dikkate

almaksızın, ayrıca taşınmazların özel iyeliğe konu olup olmadıklarını gözetmeksizin, planda öngörülen yol, park, yeşil alan vb. gibi kamusal hizmetleri zorla ve doğrudan gerçekleştirme eğilimine de girmektedirler. Anayasa ve yasalarda yer alan, yasa önünde eşitlik, kişi hak ve özgürlükleri, iyelik hakkı, konut hakkı vb. kuralları görmezlikten gelen, kamu gücünü keyfi ve sorumsuzca kullanan belediyelerin bu tür işlemlerini, Yargıtay, kamulaştırmasız elatma ve men'i müdahale kapsamında değerlendirerek, belediyelerin kamulaştırma yapmadan, arsa niteliğindeki taşınmazdan planda öngörülen imar yolunu geçirmesi işlemini, **onaylanan imar planı uyarınca, imar uygulaması ve yeni parselasyon yapılmadan %35 düzenleme ortaklık payına hak kazanılması olanaksızdır** şeklinde değerlendirmektedir (Yargıtay 5. Hukuk Dairesi 15.6.1992 tarih ve E. 1992/6540, K. 1992/15154).

Belediyelerce, imar planı uygulanmadan ya da kamulaştırma yapmadan elatılan taşınmazın bedelinin alınmasına ilişkin davanın, ıslah yoluyla men'i müdahale olarak değiştirilebileceği, Yargıtay 5. Hukuk Dairesinin 12.6.1995 tarih ve E. 1995/9592, K. 1995/11199 sayılı kararında yer almıştır. **16.5.1956 tarih ve 1-6 sayılı Tevhidi İcihat Kararına göre, taşınmaz iyesine men'i müdahale veya elkonulan yerin bedelinin alınması davası açmak hakkı tanınmıştır. Davacı, ıslah yolu ile men'i müdahale davasını bedel davasına dönüştürebileceği gibi, bedel davasını da sonradan men'i müdahale davasına çevirebilir.** Ülkemizde, yargıya geçen konuların önemli bir bölümünü, yönetimlerin, öncelikle kendilerinin uyması ve örnek davranışlarda bulunmaları gereken noktalarda, kuralları ilk önce kendilerinin çiğnemelerinden kaynaklanmaktadır. Tüzede **yanlış emsal, emsal olmaz** deyışinden hareketle, ne yazık ki, yanlışın üzerine yine yanlışla gidilerek var olan karmaşa daha da artırılmakta, bu durum, toplum içinde ve kişiler arasında onarılmaz yaralar açmaktadır.

Sonuç olarak bu aşamada şunlar söylenebilir.

3194 sayılı İmar Yasası ve uygulama yönetmeliklerinde, günümüzde yerleşmiş dizge anlayışından farklı uygulama biçimlerine ve yöntem seçimlerine yer verildiği, ancak bunların açık ve belirgin tanımlanmadığı, bunun sonucunda da kuralların yanlış yorumlandığı ve uygulama bulduğu anlaşılmaktadır.

Yasanın 10, 13, 33. maddelerinde tanımlanan imar izlenceleri kapsamındaki kamusal hizmet alanlarının edinilmesinin tek yöntemi olarak **kamulaştırmanın** verilmesi, ülkemiz açısından talihsizliktir. Kamulaştırmanın, imar planı uygulama yöntemleri arasında yer almasında, bu kurallar kadar (2942 sayılı Kamulaştırma Yasası bir yana) sorunun çözümüne yanlış ve yetersiz yaklaşan yönetim anlayışlarının da büyük payı bulunduğu söylenebilir.

Harita-Tapu-Kadastro (HTK) Sektöründe, kamulaştırma dışında, imar planı uygulama yöntemleri arasında sayılan 15 ve 16. madde uygulamalarının, yasanın özünden çıkılarak genelleştirilen ayrıcalıklı bir uygulama biçimine dönüştürülmesinin pek çok nedeni vardır.

Ülkemizdeki hızlı değişme ve gelişme, yaşanan hızlı kentleşme, var olan bütün kurumsal yapıyı ve kurumlar arası ilişkileri derinden etkilemektedir. Başka bir deyişle, var olan kurumsal yapılar, özekçi (merkeziyetçi) bürokratik anlayışları ve bunun belediyelere yansması sonucu oluşan dizge anlayışları, hızla değişen toplumun ve kentlerde yaşayanların gereksinmelerini yanıtlayamaz duruma gelmişlerdir. Bu durum ise, toplumun her kesiminde ve yönetimin her alanın da çok temel sorunların yaşanmasına yol açmaktadır. Özeksel yönetimlerle yerel yönetimler (başta belediyeler) arasında işleyen bir eşgüdüm ve işbirliğinin olmaması; karşılıklı bilgilendirme, ortak çalışma ve birlikte karar alma gibi adına yönetim kültürü denilen alışkanlıkların geliştirilememesi; ülkemizde yönetim tekniklerinin ve hizmet standartlarının (ölçütlerinin) yeterince kurumsallaştırılmamış olması; belediyelerde akçal kaynak darlığı, teknik çalışan kadrosunun yetersizlikleri vb. gibi nedenler, ülke genelinde tek düze kurallar koyan yasaların bir bütün içinde kavranması ve uygulanmasını olumsuz etkilemektedir. Toplumun beklemeye ve geciktirilmeye dayanamadığı (tahammül edemediği) sorunları ile giderek artan istemleri karşısında bunalan yönetimlerin, çözüm için başvurduğu, zorunlu bir araç olarak gördüğü (kamulaştırma, 15-16. madde uygulamaları ya da hiçbir kurala uymama gibi) yöntemler, **ülkeminin ekonomik ve sosyal yapısının zorunlu kıldığı** ayrıcalıklı (istisnai) imar planı uygulama biçimleri olarak kabul edilmelidirler.

Hizmet anlayışını, Türk Medeni Kanunu'nun (TMK) öngördüğü anlamda yalnızca tapu sicil düzeninin kurulmasına indirgeyen, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nde (TKGM), yayınladığı yönetmelik, yönerge ve genelgelerle, İmar Yasası ve yönetmelikleri gereği uygulama imar planlarının nasıl uygulanması gerektiği gibi sorgulamalardan çok, yapılan işlemlerin kendi kurumsal görev ve sorumluluk anlayışına uydurulması yönünde çaba harcamaktadır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın ilgili birimlerinin de üzerlerine düşen görevlerini ve sorumluluklarını tam olarak yerine getirdikleri ise söylenemez.

3194 sayılı yasa ve uygulama yönetmeliklerinde, imar planı uygulama yöntemlerinin; 1) isteme bağlı uygulamalar, 2) re'sen uygulamalar olmak üzere iki türde tanımlandığı gerçeğinden hareketle, bu yöntemlerin daha açık ve kesin kurallarla tüzelerimizde yer almasının sağlanması ile bunların içinde bulunulan koşul, beklenti ve gereksinimler doğrultusunda geliştirilmesi kaçınılmazdır. Kuralların geçmişin tasfiyesi, gelecek için herhangi bir kuşkuyla durum, belirsizlik ya da boşluk doğmaması doğrultusunda tanımlanması ve geliştirilmesi için harcanacak çabaların mesleğimizin anlamını ve saygınlığını olumlu yönde etkileyeceği unutulmamalıdır.

4. PARSELASYON PLANI MI, PARSELASYON HARİTASI MI ?

İmar yasası ve yönetmeliklerinde *parselasyon planı* deyiimi çok sık kullanılmaktadır. İmar planı uygulamalarını inceleyen yayınlarda parselasyon planları konusuna ayrı bir bölüm altında yer verilerek, kendisine yüklenen anlamların irdelendiği de görülmektedir (Artukmaç 1979: 245-256, Özen 1981: 22-27, Elilbol 1990: 112-114, Ülkü-Olgun 1993: 265, Abama 1995: 467-468).

3194 sayılı yasadaki önce yürürlükte bulunan 6785/1605 sayılı yasa ve buna ilişkin çıkarılan yönetmeliklerde, parselasyon planı ile parselasyon haritası kavramlarının birlikte ve farklı anlamlarda kullanılmasını ve birbirleriyle karıştırılmasını, *bir ve aynı işin farklı terimlerle gösterilmiş olmasından başka bir farklılık söz konusu değildir* şeklinde değerlendiren Özen (1981: 26), yürürlüğün bu görüntüdeki farkı ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtmiştir. 1985 sonrası, 3194 sayılı yasa ve buna ilişkin çıkarılan yönetmeliklerde, parselasyon haritası deyiimi terkedilerek her yerde parselasyon planı deyiiminin kullanılması yeğlenmiştir.

İmar planı yapımına ilişkin yönetmeliklerde, parselasyon planları, imar planının ayrılmaz parçası olarak görülerek, planlama görevini üstlenenlerin, uygulama imar planlarına ait parselasyon planlarının düzenlenmesi işlerini de yapabileceklerine değinilmiştir. Parsel büyüklüklerinin (parsel genişlikleri ve derinliklerinin) imar planlarında gösterilmiş ya da düzenlenmiş olması, çoğu kez, parselasyon planının yapılması şeklinde algılanmaktadır. Buna karşın, imar planı uygulamalarını düzenleyen (3194 sayılı yasanın 18 maddesinin uygulanmasına ilişkin) yönetmelikte, *Parselasyon planı: imar planının araziye uygulanmasından sonra yapılacak röleve ölçülerine göre boyut değiştirmeyen paftalar üzerine çizilen, kesin parselasyon durumunu gösteren ve tapuya tescil işlemlerine esas alınan plandır* şeklinde tanımlanmaktadır (m. 5). Aynı yönetmeliğin 43. maddesinde ise, *İmar parselasyon planları, tescilden sonra Medeni Kanun ve Tapu Sicil Tüzüğünde belirtilen plan yerine geçer ve mülkiyete ilişkin sınır gösterme işlemleri, mahalli Tapu ve Kadastro Teşkilatınca bu planlara göre yapılır* denilmektedir.

Elilbol'un (1990: 113), 3194 sayılı yasa ve yönetmeliklerinin, imar planı yapımı ile uygulanmasını düzenleyen kurallarında, parselasyon planı deyimine farklı anlamlar yüklendiğine ilişkin değerlendirmesi yerindedir. Parselasyon planı ya da parselasyon haritası deyimleri yerine, 18. madde uygulama yönetmeliğinin 43. maddesindeki tanımın yüklediği anlamın gerçeği en iyi şekilde yansıttığı kabul edilerek, *İmar Parselasyon Haritası* deyiiminin gerek İmar Yasası ve gerekse diğer tüm yönetmelik, yönerge ve genelgelerde kullanılması daha doğru ve yerinde (isabetli) olacaktır. Bildiri de, İmar parselasyon haritasının türkçe karşılığı olarak *yerbölümleme haritası* deyiiminin kullanılması yeğlenmiştir.

Harita mühendisleri, 1580 sayılı yasanın 70. maddesi (3194 sayılı yasa m. 8, 3030 sayılı yasa m.14, 2981-3290-3366 sayılı yasa m. 13, 20) uyarınca belediye meclislerince kesinleştirilen imar planı verilerini, tapu ve kadaströ bilgileriyle bütünleştirerek, var olan kadastral dokunun değiştirilmesini, yeni bir kadastral durumun üretilmesini sağlamaktadırlar. TMK m. 645'e göre, arazi (zemin) - harita (plan) uyumsuzluğunda, harita temel alınmakla birlikte, yerbölümleme (imar parselasyon) haritası teknik ve tüzel bilgileri içeren ekleriyle bir bütündür. Onaylama, yürürlüğe girme, askıya çıkarma (ayrıca duyurma), kesinleşme ve kütüklemeyle ilişkin işlemler yalnızca yerbölümleme haritasını değil, bununla birlikte eki olan ölçme verilerini, tahsis ve dağıtım cetvellerini ve dolayısıyla tüzel bilgileri de içermektedir. İmar planı uygulamalarının teknik bilgiler yanı sıra tüzel bilgileri de kapsamı, uygulayıcıların her iki konuda da yetkin (uzman) olmalarını gerektirmektedir. Bu bütünü, var olan kurallar içerisinde tutarlı ve doğru bir biçimde oluşturulması, bunu onaylayarak kabul edecek olan karar organlarının ve bu organlarda bulunanların yetkinliklerinin ölçüsüne bakılmaksızın, harita mühendislerinin ahlaki ve mesleki görev anlayışlarının bir ürünü olacağı akıldan çıkarılmamalıdır.

5. İMAR PLANI UYGULAMALARINDA RÖLEVE ALIMI GEREKLİ Mİ?

İmar Yasası'nın 18. madde uygulama yönetmeliğinin 5. maddesinde yerbölümleme haritası tanımlanırken, *İmar planının araziye uygulanmasından sonra yapılacak röleve ölçülerine göre...çizilen* deyimine yer verilmiştir. Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği'nin, imar haritalarının araziye uygulanmasına ilişkin 267. maddesinde de *plan ve haritaların bu yönetmelik esaslarına göre röleve ölçüleri yapılarak bu ölçülerle yeniden çizilir* denilmekte, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nce (TKGM) yayınlanan 6.4.1994 tarih ve 684 sayılı Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrol Yönergesi'nin parselasyon haritaları (imar planları) başlıklı kurallarında, röleve ölçü krokilerinin de düzenlenmesi koşulu bulunmaktadır.

Gürler (1983: 236), *röleve alımını; yerde işaretleme ve tesis işi bitirildikten sonra, parsel köşelerinden ada çizgisi üzerinde olanlar ada köşelerine, öteki köşelerle ada ayırma blok çizgisinin ada kenarını kestiği noktalarda poligonların oluşturduğu ölçü doğrularına dayalı olarak yeniden ölçülür* şeklinde tanımlamaktadır. Röleve alımına ayrıntılı olarak değinen Özen (1981: 22), bunun kaldırılıp kaldırılmayacağını, HTK sektöründe tartışma konusu olmadığını belirtmektedir.

İçinde bulunduğumuz yıllar, haritacılık teknolojisinde önemli gelişmelerin ve değişimlerin olduğu yıllardır. Özgün (orijinal) ölçü ve plan verilerinin uygun kayıt ortamlarına doğrudan aktarılması ve bu bilgilerle, çizgi harita yerine, bilgisayar destekli harita üretilmesi uygulamalara büyük güç kazandırmıştır. İleri teknolojik araç-gereçlerle elde edilen yerbölümlemeye (imar parselasyonuna) ilişkin bilgilerin, araziye uygulanmasının ve arazide nokta belirlenmesinin ardından, bu kez, aynı noktaların araziden yeniden alımını ifade eden röleve alımının, günümüzdeki yararını ve işlevini anlamak zordur. Röleve alımını zorunlu kılan kuralların, TKGM'nin etkisi ile çıkarılan yönetmelik ve yönergelerde yer alması da bir başka tartışma konusudur. Dünyadaki bilimsel ve teknolojik gelişmelere ayak uyduramayan kurumların, var olan durumlarını korumak içgüdüyle bunları kurallara yansıtmasını anlamak zordur.

Sonuç olarak, konum (koordinat) bilgilerini doğrudan arazi ve plandan alan ve bunları işleyerek ardından gerek arazi ve gerekse haritaya aktaran teknolojinin yaygın olarak, ülkemizdeki imar planı uygulamalarında kullanılması karşısında, röleve alımının ve buna ilişkin düzenlenen krokinin, günümüz koşullarında ne gerekli ne de gerçekçi olduğu söylenebilir.

6. İMAR PLANI UYGULAMASIYLA KAT MÜLKİYETİ KURULABİLİR Mİ?

3194 sayılı yasanın 18. maddesi ile 2981-3290-3366 sayılı yasanın 10/c maddesinde, arsa va arazi düzenlemeleri tanımlanırken, oluşan yeni imar parsellerini *müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya* deyimini yer almaktadır. Adı geçen yasalar, kat mülkiyetinin, paydaşların istençleri (hissedarların iradeleri) ve mahkeme kararı yanı sıra imar planı uygulamalarıyla da kurulabileceğini öngörmektedir. Önceki yasalarda yer almayan bu düzenlemeyi yenilik olarak değerlendiren Çorbalı (1991: 349), bağımsız bir imar parseline denk düşmeyen küçük paylara, bir imar

parselinde yer verilerek, bu parselde tamamlanmış bir yapının kat, daire, işbürosu, dükkan, mağaza, mahzen, depo gibi bölümlerinin, sözkonusu taşınmaz iyelerine ayrı ayrı verilmesi olanağının yaratıldığını belirtmektedir.

İmar planı uygulamalarında kat mülkiyetinin kurulmasına yönelik düzenlemenin ayrıntıları, Uygulama Yönetmeliği'nin İmar parsellerinin oluşturulması ve dağıtımındaki esaslar başlıklı 10. maddesinde verilmiştir. Buna göre, *İmar parselasyon planları ve imar durumu belirlenmiş düzenleme alanlarında yapılacak binaların toplam inşaat alanı veya bağımsız bölüm adetleri belirtilen imar adaları veya parselleri, kat mülkiyetine esas olmak üzere hisselendirilebilir. Hisselendirme, imar ada veya parselin yüzölçümü payda kabul edilerek, hisse sahiplerine ait düzenleme ortaklık payları çıkarıldıktan sonra kalan yüzölçümü miktarı hisse kabul edilerek kat mülkiyeti uygulanmak üzere yapılır.*

HTK Sektöründe, 1985 yılından bu yana arsa va arazi düzenlemelerini konu edinen yayınlarda, kat mülkiyeti kurulan taşınmazların uygulamaya olan etkileri incelenirken (Beyaz 1996: 3), bunun tersi olan, yani imar planı uygulamasıyla kat mülkiyetinin nasıl ve ne şekilde kurulabileceğini inceleyen yayınlara rastlanmamaktadır. Uygulamada, kat mülkiyetinin düzenleme ile birlikte kurulduğuna ilişkin örnekler de bulunmamaktadır. İmar planı uygulamaları açısından; arsa üretimi ve yapı koşullarının aynı an da, birlikte gerçekleşmesinin öngörüldüğü, ayrıcalıklı bir uygulama biçimi olarak yasalarda yer verilen kat mülkiyeti kurumu, 23.6.1965 tarih ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası'na bağlı olarak, Tapu Sicil Tüzüğü'nün 6. maddesinde tanımlanan temel kütüklerden biri olan Kat Mülkiyeti Kütüğü'ne kaydedilerek geçerlik kazanan bir işlemdir.

İmar Yasası'nın 18. madde uygulama yönetmeliğinde, kat mülkiyeti kurulması öngörülen imar parseline yapılacak paydaşlaştırmanın, *ana yapı veya yapıların toplam inşaat alanları veya bağımsız bölüm adetleri ile orantılı olarak hesaplanacağı*, ana yapının ya da yapıların inşaatı ve kullanılması gibi konularda da 634 sayılı yasa kurallarının uygulanacağı (m. 10) belirtilmektedir. Arsa payı ve anataşınmazdaki ortak yerlerle bağlantılı özel bir mülkiyet olan kat mülkiyeti, 634 sayılı yasaya göre (m. 10), resmi senetle ve tapu siciline kütüklenimle doğar. Kat mülkiyetinin kurulabilmesi için gerekli belgeler şunlardır (634 m. 12);

1. Yapının, mimari, statik, elektrik-makina projeleri ile yapı kullanma belgesi,
2. Yapının 13*18 boyutundaki fotoğrafları,
3. Noter onaylı bağımsız bölüm planları ve liste,
4. Yönetim planı.

Yukarıdaki belgelerin, tüm iyelerin onayıyla Tapu Sicil Müdürlüğü'ne verilmesi zorunludur. İstenilen belgelerden de anlaşılacağı üzere, kat mülkiyetinin kurulabilmesi için, yapının tamamlanmış olması gerekmektedir. Oysa, kat irtifakının kurulabilmesi için, 1, 3 ve 4. sıradaki belgelerin varlığı dışında böylece bir koşul bulunmamaktadır. Yasaların kat mülkiyeti yerine kat irtifakını seçmemelerinin nedeni açık değildir. Buna karşın, gerek kat mülkiyetinin ve gerekse kat irtifakının seçilmesi durumunda bile, bu kapsamdaki işlerin, süresi sınırlandırılmış bir imar planı uygulaması içinde gerçekleştirilmesinin ne kadar olanaklı olabileceği tartışmalıdır. Kaldı ki, arsa üretimi ve yapı koşullarının bir düzenleme işlemi sırasında, birlikte uygulanmasına ilişkin kuralların ülkemizde başarılı olma şansı yok denecek kadar azdır. Bunun önemli bir nedeni, re'sen yapılan düzenleme sırasında, aynı parselde paydaş yapılan iyelerin, kat mülkiyeti kurulması için gerekli proje, inşaat ve diğer işlem bedellerini karşılamamaları durumunda, haklarında herhangi bir yaptırımın bulunmamasıdır. Bunun bir diğer kanıtı ise, 3194 sayılı yasanın 16. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan *şüyulandırılan gayrimenkullerin sahipleri ilgili idarenin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde aralarında anlaşamadıkları veya şüyunun izalesi için, mahkemeye müracaat etmediği takdirde ilgili idare hissedarmış gibi, şüyunun izalesi davası açabilir* kuralının bugüne değin hiç işletilmemiş olmasıdır.

Payların imar parsellerine dağıtılmasıyla ilgili üç dağıtım ölçütünden biri olarak, uygulama yönetmeliğinin 10. maddesinde yer verilen; küçük payların kat mülkiyeti kurulması amacıyla bir imar parselinde toplanması ilkesine, uygulamada, gerektiği anlam yüklenmemektedir. Kadastro parselinin

paydaşlarının, bir imar parseline yerleştirilmeleri sonrası, bu parselden arta kalan payların, yukarıda değinilen biçimde kat mülkiyeti kurulması amacıyla dağıtıldığına tanık olunmamıştır. Davaya konu olup yargıya geçen uygulama sonuçlarının da yönetsel yargı organlarıncı (İdare mahkemeleri ya da Danıştay tarafından) bu çerçeve de denetimi yapılmamaktadır.

Küçük payların kat mülkiyeti kurulması açısından değerlendirilmemesi bir yana, kat mülkiyeti kurulması için yetersiz olabilecek artık (ya da küçük) payların durumu da, çözüm bekleyen bir başka sorundur. 2981-3290-3366 sayılı yasanın bedele dönüştürmeye ilişkin yaklaşımı, 18. madde uygulamaları açısından da öngörülebilir bir örnek oluşturmaktadır. Uygulama yönetmeliğinin *Düzenlemeye tabi tutulan parselin zemin durumu ve üzerindeki yapının özelliği itibarıyla düzenleme ortaklık payının alınmadığı hallerde, ilgisinin muvafakatı ile düzenleme ortaklık payı miktarı bedele dönüştürülebilir* kuralının bu çerçevede geliştirilmesi ve *ilgisinin muvafakatı* deyiminin de kaldırılmasında yarar bulunmaktadır. Yasa ve yönetmelik kurallarındaki ... e bilir şeklindeki tanımlar yerine, daha kesin ve net tanımların yer alması zorunludur.

7. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI NE TÜR KAMUSAL HİZMET ALANLARI İÇİN KULLANILMALIDIR ?

İmar yasalarında öngörülen plan uygulamalarının (arsa ve arazi düzenlemelerinin) önemi ve gereği iki noktada toplanmaktadır:

1. Düzenlemeye konu yerlerin gereksinmesi olan ve planda öngörülen kamusal hizmet alanlarının iyelik sorununun çözümü,

2. İmar tüzesi ve yürütmeliğine uygun yapılaşmayı sağlamak üzere, üzerinde imar hakları belirlenmiş, kentin altyapı sistemlerine (dizgelerine) bağlanmış imar parsellerinin üretilmesi.

Bu iki önemli konuda, Cumhuriyet dönemi imar yasalarının geçirdiği evrim incelendiğinde;

- 10.6.1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası, her türlü arsanın plan gereklerine göre, belediyelerce birleştirilmesi, bölünmesi ve %15 eksigiyle dağıtılmasını öngörmesine karşın (m. 6), yapılan kesintinin ne tür kamusal hizmet alanları için kullanılacağına değinmemiştir.
- 9.7.1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Yasası, her türlü taşınmazların %25 eksigiyle iyelerine dağıtılmasını öngörerek (m. 42), yapılan kesintinin yalnızca; 1) yol, 2) meydan, 3) otopark ve 4) yeşil alan için kullanılacağını belirtmiştir.
- 6785 sayılı yasada değişiklik yapan, 11.7.1972 tarih ve 1605 sayılı yasa, belediyelerce yeteri kadar alanın, düzenleme dolayısıyla oluşan değer artışları karşılığında, düzenleme ortaklık payı olarak düşülebileceğini ve bu payın taşınmazların yüzölçümlerinin %25'ini geçemeyeceğini belirterek, düzenleme ortaklık payının, düzenlemeye konu yerlerin gereksinmesi olan; 1) yol, 2) meydan, 3) otopark, 4) yeşil alan, 5) park ve 6) çocuk bahçesi gibi genel hizmetler ve bunlarla ilgili tesislerden başka amaçlarla kullanılamayacağını belirtmiştir.
- 3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Yasası, 6785/1605 sayılı yasada yer alan kurala benzer amaçla düzenleme ortaklık payı alınabileceğini belirterek, bu oranı %35'e çıkarmıştır (m. 18). Yasaya göre düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye alınan yerlerin gereksinmesi olan; 1) yol, 2) meydan, 3) park, 4) otopark, 5) çocuk bahçesi, 6) yeşil alan, 7) cami ve 8) karakol gibi genel hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka amaçlarla kullanılamayacağını belirtmiştir.

İmar yasalarının yukarıda değinilen kurallarındaki değişimler iki noktada ortaya çıkmaktadır:

1. Düzenleme ortaklık payı oranının giderek artırılması (%15'den %25'e ve son olarak %35'e),

2. Düzenleme ortaklık paylarının, zorunlu olarak kullanılacağı kamusal hizmet alanlarının (genel hizmet alanlarının) sayısının her yasa değişikliğinde 2'şer artırılması (1956'da 4, 1972'de 6 ve 1985'te 8).

3194 sayılı yasa, düzenleme ortaklık payı kesintilerinin ne tür kamusal hizmet alanları için kullanılacağını kesin olarak tanımlamasına karşın, günümüzde, buna aykırı uygulamalara da rastlanmaktadır. Düzenleme ortaklık payı oranı, uygulama imar planlarında, yukarıda belirtilen 8 farklı kamusal hizmetlere (yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami, karakol yerleri için) ayrılan miktarın, düzenleme ortaklık payı alınacak kadastro parsellerinin düzenlemeye giren miktarları toplamına bölünmesiyle bulunur. 3194 sayılı yasanın 18. maddesi, uygulama yönetmeliğinin 33. maddesi ve 2981-3290-3366 sayılı yasanın 10/c maddesine göre, kadastro parsellerinden, sözkonusu alanların karşılanması amacıyla yapılacak bedelsiz kesinti oranı %35'i geçemez. Düzenleme ortaklık payı (DOP), *kesin (mutlak)* bir değeri ifade etmeyip, kamusal hizmet alanlarının planda öngörülen büyüklüklerine göre değişmektedir. Gerçekte bu oran, %35'den az olabileceği gibi daha fazla da çıkabilir. Ancak, uygulamada uyulması gereken zorunlu kural, düzenlemeye giren tüm parsellerden (belediye, maliye hazinesi, özel ve tüzel gerçek kişiler vd. iyelikindeki tüm taşınmazlardan) eşit oranda düzenleme ortaklık payı alınmasıdır. Bu kural ihdasen oluşturulan yerler içinde geçerlidir. Danıştay 6. Dairesi 25.10.1993 tarih ve E. 1992/3949, K. 1993/4461 sayılı kararıyla, *düzenlenen alan içinde düzenleme ortaklık payı oranının paydaşların bir kısmından bu oranın üstünde, bir kısmından ise bu oranın altında alındığı...bu şekilde tesis edilen parselasyon işleminde mevzuata uyarlık bulunmadığı* gerekçesiyle, yapılan düzenlemeyi iptal etmiştir.

8. HESAPLANAN DOP ORANININ %35'DEN AZ ÇIKMASI DURUMUNDA, BU ORANIN %35'E TAMAMLANMASI OLANAKLI MI?

Belediyelerin, düzenleme sınırı (uygulama imar planındaki etaplama çizgisi) içindeki alanı, doğrudan düzenlemeye giren alan şeklinde kabul ederek, düzenleme ortaklık payı oranını bilinçli olarak yükselttikleri (Beyaz 1995: 4), düzenleme ortaklık payının %35'in altında çıkması durumunda (%15, %20, %25 vb. durumlarda), bu oranı, %35'e tamamladıkları ve bu şekilde;

1. Belediye adına imar parselleri oluşturdukları,
2. Hesaplanan DOP oranının %35 ile olan farkını bedele dönüştürerek, bu bedeli taşınmaz iyelerinden almaya çalıştıkları,

gözlenmektedir. Düzenleme alanındaki imar-kadaastro-tapu verilerinin temel alınmasıyla, matematiksel bir hesaplamayla bulunan düzenleme ortaklık payı oranının, bir başka rakam gibi tanımlanması ya da bu rakamın değişik şekilde ifade edilerek kullanılması olanaklı değildir. Danıştay 6. Dairesi 22.10.1991 tarih ve E. 1990/5, K. 1991/2101 sayılı kararıyla, böyle bir hesaplama yapılmaksızın en çok %35 olan payın alınıp, bunun da belediye adına imar parselleri oluşturmak için kullanılmasını yasalara aykırı bularak, uygulamayı iptal etmiştir.

3194 sayılı İmar Yasası'nın 18. maddesinde, düzenleme ortaklık payının düzenleme kapsamına alınan arsa ve arazilerin %35'ini geçemeyeceğinin öngörülmesine karşın, belediyelerce, düzenleme ortaklık payının bu oranın altında belirlenemeyeceği gerekçesiyle, düzenleme ortaklık payını %35'e tamamlayan fark kadar taşınmaz iyesinden arsa karşılığı bedel istenmesine de rastlanmaktadır. Danıştay 6. Dairesi 21.11.1988 tarih ve E. 1988/2044, K. 1988/1481 sayılı kararında, *uyuşmazlık, bedele dönüştürülen bir ortaklık payının en az %35 olduğu ve bu miktarda bedelsiz arsa terki sağlanmıyorsa, farkının ödenmesinin istenmesinden kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak, ortada bedel uyumsuzluğu ve adli yargıyı ilgilendiren bir durum değil, imar yasasının belediyece yanlış yorumlanmasından doğan bir encümen kararı mevcut bulunmaktadır* gerekçesiyle, bu şekilde yapılan uygulamanın yasal olmadığına karar vermiştir.

9. İMAR PARSELLERİNDEN İKİNCİ KEZ DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI ALINABİLİR Mİ?

3194 sayılı yasanın 18. maddesinin altıncı fıkrasında, *herhangibir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaz. Ancak, bu hüküm o parselde imar planı ile yeniden bir düzenleme yapılmasına mani teşkil etmez* denilmektedir. Bu kural uygulama yönetmeliğinin 11. maddesinde, *Evvelce yapılan düzenlemeler dolayısıyla, düzenleme ortaklık payı veya bu maksatla başka isimlerle bir pay alınmış olan arsa ve araziler bu ortaklık payı hesabına katılmaz* şeklinde düzenlenmiştir. Yasa ve yönetmeliğin bu açık ve kesin kuralları karşısında dikkat edilmesi gereken nokta şudur; bir taşınmaz ikinci kez ya da daha fazla düzenlemeye konu olabilir. Ancak, ilk düzenleme ile oluşan imar parselinin yüzölçümü daha sonraki (ikinci, üçüncü, vd.) düzenlemelerde değiştirilemeyeceğinden, taşınmaz iyelerine ilk düzenleme sırasında oluşan parsel alanı kadar yer verilmesi gerekmektedir. Bu uygulama, 3194 sayılı yasadaki önce yürürlükte bulunan 6785/1605 sayılı yasalar uyarınca yapılan düzenlemeler ve bedelsiz terkler içinde geçerlidir.

İkinci kez düzenleme ortaklık payının alınamayacağı kuralının ayrıcalığı, uygulama yönetmeliğinin 11. maddesinin son fıkrasında verilmiştir. *Ancak, taşınmaz sahiplerinin talepleri üzerine mülga 6785-1605 sayılı imar kanununun 39 uncu maddesine göre daha önce ifraz edilerek tescil edilen parsellerden düzenlemeye dahil edilenlerin, ilk parselin ifrazında alınan terk oranını %35'e tamamlayan fark kadar düzenleme ortaklık payı alınabilir.* Yasa ikinci kez DOP alınmasını düzenlerken, uygulama yönetmeliğinin bu maddesi, 1985 yılı öncesinde 6785/1605 sayılı yasanın 42. maddesi uyarınca yapılan düzenlemeler yanı sıra, taşınmaz iyelerinin istemleri üzerine yapılan (ayırma, birleştirme, yola terk vb. basit değişiklik işlemleriyle), oranı ve türü ne olursa olsun bütün bedelsiz terkleri de düzenleme ortaklık payı şeklinde düşünerek, ikinci kez DOP alınmaması gereken uygulamalar kapsamında değerlendirmiştir. Danıştay 6.Dairesi de 8.12.1993 tarih ve E. 1993/714, K. 1993/5180 sayılı kararıyla, *1984 yılında meri imar planına göre parsellasyon işlemine tabi tutulan ve %21 oranında düzenleme ortaklık payı alınan taşınmazın daha sonra yeniden parsellasyona tabi tutulması halinde bu taşınmazın hesaba katılmaması ve düzenleme ortaklık payı alınmaması gerektiği* şeklinde yasa ve yönetmelikte belirtilen kurallar doğrultusunda karar vermiştir.

İkinci kez DOP alınmasının tek koşulu, düzenleme ya da terk işlemleri sonucu imar parseline dönüşmüş olan taşınmazın iyelerinin istemde bulunmasıdır. Ancak, böylesi bir duruma, uygulamada tanık olunmamaktadır. Daha önce düzenleme ya da bedelsiz terke konu olan imar parsellerinden, ikinci kez DOP alınması durumunda, yapılaşmış ya da yapılaşmamış eski imar parsellerine yeni payların ya da paydaşların girmesi gerekeceğinden, tüzel ve teknik olarak çözümü oldukça güç sorunların doğması da kaçınılmazdır (Elibol 1990: 114).

Yönetmelik maddesinde (m. 11) yer alan, *ilk parselin ifrazında alınan terk oranını %35'e tamamlayan fark kadar düzenleme ortaklık payı alınabilir* ifadesindeki %35'e deyimini yerinde (isabetli) değildir. Gerçekte bu deyim, *düzenleme ortaklık payı oranına* şeklinde olması gerekmektedir. Danıştay 6.Dairesi 28.3.1990 tarih ve E. 1989/901, K. 1990/ 477 sayılı kararında almış olduğu, *Evvelce ifraz edilen ve bu nedenle %14 oranında pay alınan davacılar ait parselden, düzenleme sahasına dahil parsellerden %23 oranında düzenleme ortaklık payı alındığı gözönünde bulundurularak, ancak %23'e tamamlanacak şekilde düzenleme ortaklık payı alınabileceği* kararı ile yönetmelik maddesindeki bu deyimini yanlış yorumlanmasına meydan vermemiştir.

3194 sayılı yasanın yürürlükte olduğu süre içerisinde, iyelerinin istemleri ile bedelsiz terkler sonucu oluşan imar parsellerinin, daha sonra aynı alanda yasanın 18. maddesinin uygulanması durumunda, yeniden düzenleme ortaklık payının alınmasına konu olup olmayacakları gerek yasa ve gerekse uygulama yönetmeliği açısından belirsizdir (Ülkü-Olgun 1993: 269). Abama (1995: 429), *rızaen ifraz gören* parselden alınan terk miktarının, 18. madde uygulamasında dikkate alınmayıp, parselin terk sonrası kalan kısmından düzenleme ortaklık payının alınması gerektiği düşüncesindedir. Bununla birlikte, 3194 sayılı yasanın 18. maddesinde yer alan *herhangibir parselden bir defadan fazla düzenleme ortaklık payı alınmaz* kuralının, bu tür işlemleri de kapsayacağı savı ileri sürülebilir. Ancak, böylesi bir sav ileri sürülse bile, bu konuya neden uygulama yönetmeliğinde açıklık getirilmediği sorusu da akla gelmektedir. Sonuç olarak, 3194 sayılı yasa ve uygulama yönetmeliği bir bütün içinde

değerlendirildiğinde, imar planlarının uygulanma şeklinin, bildirinin 3.Bölümünde incelendiği gibi, imar planı uygulamaları (arsa ve arazi düzenlemeleri) olduğu açıkça görülmektedir.

10. KAMU TESİSLERİ ORTAKLIK PAYI YASAL MI?

3194 sayılı yasanın 18. madde uygulama yönetmeliğinin 12. maddesinde, 1985 yılına değin yasa ve yönetmeliklerde yer almayan, DOP dışında bir başka orana *Kamu Tesisleri Ortaklık Payı Oranına* yer verilmiştir. 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.*

İmar Yasası'nın 18. maddesi, düzenlemeye giren kadastro parsellerinin yüzölçümlerinden, planda öngörülen; yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil alan, cami ve karakol gibi 8 ayrı kamusal hizmet alanının karşılanması amacıyla, gereksinilen oranda kesinti dışında, başka amaçlarla da yapılabilecek bir kesintiden (ya da orandan) söz etmemektedir. Yasa ile öngörülmemen bir konunun, Anayasa'nın 124. maddesi karşısında yönetmelikle düzenlenmesi olanağı bulunmamaktadır. Bu durumda, *kamu tesisleri arsalarına tahsise* ilişkin yönetmelik kuralının yasaya aykırı olduğu bir gerçektir. Bu nedenle olsa gerek, uygulamada, yönetmeliğin 12. maddesindeki bu kural pek az işlemekte ya da uygulama bulmamaktadır. Bununla birlikte, yönetmeliğin 12. maddesi, iptal edilmediği sürece geçerliliğini koruyacağından, bu maddeye dayanarak yapılan uygulamaların da varlığını sürdüreceği söylenebilir. Ülkemizdeki imar planı uygulamalarında, yönetmeliğin bu maddesinin, zorunlu gözetilmesi ve uyulması gereken bir kural şeklinde algılanması konusunun da, gerek yasa ve gerekse yönetmelik arasında var olan uyumsuzluk ve belirsizlik nedeniyle bir karmaşa yarattığı da söylenebilir. Görülen o ki, planda öngörülen kamu tesisleri arsalarına tahsise ilişkin yönetmelik kuralının, düzenlemelerde dikkate alınması, ilgili kurumların ve uygulayıcıların birlikte verecekleri kararlara bağlı olduğu görülmektedir.

Yönetmeliğin kamusal hizmet alanlarına tahsise ilişkin kuralının uygulanmaması durumunda yapılacak düzenlemelerde, parselleri kamusal hizmet alanlarına rastlayan taşınmaz iyelerine, yönetmeliğin 10. maddesi uyarınca zorunlu olarak bu alanlardan pay verilecektir. Bu durum, kaçınılmaz olarak, yasanın *imar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali* (m. 10), *imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler* (m. 13), *umumi hizmetlere ayrılan yerlerde muvakkat yapılar* (m. 33) başlıklı maddelerinin birlikte uygulanmasını gerektirecektir. Sonuçta, böylesi yerlerin edinilmesinin tek yöntemi *kamulaştırma*dır. İlgili kurumlar, bu yerleri süresi içinde (imar izencesine alınmaları durumunda, izlencede belirtilen yıl içinde) kamulaştırmak zorundadırlar. Akçal yetersizlikler nedeniyle kamulaştırma yapamamaları durumunda, bu kez 3194 sayılı yasanın 13. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen süreç başlayacaktır. İmar planının bu tür uygulamasında, düzenlemeye giren taşınmazların iyeleri arasında, ödüllendirilenler ya da mağdur olanlar ve olmayanlar gibi ayrımlara yol açılmaktadır. Bu durum, 1982 Anayasası'nın *Kanun önünde eşitlik* (m. 10), *Temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması* (m. 13), *Mülkiyet hakkı* (m. 35), *Konut hakkı* (m. 57)'na ilişkin kuralları ile örtüşmemektedir. Her ne kadar yasaya aykırı gibi görölse de, uygulama yönetmeliğinin 12. maddesi, doğru bir dağıtım ölçütünü öngörmektedir. Bu kuralın, öncelikle yasada yer alması yararlıdır ve bunun gerçekleşmesi için çaba harcanmalıdır (Elibol 1990: 114).

Yasa ve uygulama yönetmeliklerinde öngörülen kuralların, uygulamada zaman zaman yanlış değerlendirildiklerine de rastlanmaktadır. 1983 yılında düzenlemeye alınarak %26 DOP kesilen bir taşınmazın, bu kez aynı alanda 1989 yılında yapılan ikinci bir düzenlemeyle, önceki DOP oranı %35'e tamamlatılarak yapılan %9 kesinti karşılığında, planda toplu taşıma yoluna hisselendirilmesi karşısında Danıştay 6. Dairesi 22.10.1992 tarih ve E. 1991/1550, K. 1992/3867 sayılı kararı ile, *yolların düzenleme ortaklık payı karşılığında alınan hisselerden karşılanacağı, düzenlemeye giren parsellerin alanları oranında pay verilmek suretiyle yapılacak hisselendirmenin ise, yönetmeliğin 12. maddesinde belirtilen tesislere ayrılan alanlar için yapılabileceği açıktır. Bu itibarla, toplu taşıma yollarının imar mevzuatına göre bir yol niteliğinde olduğu ve düzenleme ortaklık payından karşılanması gerekeceği, bu nedenle, düzenleme işleminde mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmesinde isabet görülmemiştir* kararını vermiştir.

Düzenleme ortaklık payı oranının (DOPO) yeterli olduğu savlarına karşın (BİB 1995: 28), son yıllarda, bu oranın artırılması gerektiğine ilişkin önermelerinde giderek yoğunlaştığı gözlenmektedir (Özen 1991: 280, Ülkü-Olgun 1993: 269, Ekincioglu 1995: 4). DOPO'nun artırılması gerektiğini dile getirenler, bu payın, 8 farklı kamusal hizmet alanına ek olarak, planda öngörülen ve toplumun tümünü ilgilendiren başta *eğitim* ve *sağlık* tesisleri alanları olmak üzere diğer kamusal hizmet alanlarını da içermesini istemektedirler. Kentsel alanlarda etkin bir arsa politikasının izlenmesi ve plan uygulamalarının kolaylaştırılmasını hedefleyen bu önermelerin yaşama geçmesi ile, özellikle kamulaştırma uygulamalarında karşılaşılan pek çok zorluğun rahatlıkla aşılması olanağı doğacağından, üzerinde önemle durulması gerektiği söylenebilir.

11. DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI ORANINDA RAKAM NE OLMALIDIR?

İmar planı uygulamalarında, düzenleme ortaklık payı oranı (DOPO), bunun %35'den fazla çıkması durumunda izlenecek yollar ve ayrıca kamulaştırılacak alan miktarlarına ilişkin hesaplamalar, 3194 sayılı yasanın 18. maddesi ile uygulama yönetmeliğinin 31, 32 ve 33. maddelerinde ve çeşitli yayınlarda ayrıntılı olarak yer almıştır (Yıldız 1977: 4, Songu 1981: 456, Özen 1981: 28, Gürler 1983: 269, Abama 1995: 417).

3194 sayılı yasanın 18. maddesinde, uygulama yönetmeliğinin 31, 32 ve 33. maddelerinde ve 2981-3290-3366 sayılı yasanın 10/c maddesinde, DOPO'nun, %35'e kadar alınabileceğine değinilmiştir. Gürler (1983: 271), uygulamada bu rakamın virgülden sonra en az 6 basamak alınması (örn: 0.314286 gibi) görüşündedir. Songu ise (1981: 458), düzenleme ortaklık payı katsayısının 6 ya da 7 ondalıklı olarak hesaplanması gerektiğini (örn: 0. 206129 gibi) belirtmektedir. Matematiksel olarak hesaplanan DOPO rakamının, tam sayı olarak alınmasını dile getiren İşleyici (1991: 313), *Ne çıktı? Yüzde 28 çıktı. Yüzde 28.1 alamazsın* düşüncesindedir. Buradan görüldüğü gibi, DOPO rakamı konusunda bir uzlaşmanın sağlandığı ve ülke genelinde uygulama birliğine varıldığı söylenemez. Kaldı ki, DOPO rakamı üzerinde yasa ve uygulama yönetmeliği arasında bir uyumsuzluk ve farklı uygulamalara neden olabilecek çelişkilerde bulunmamaktadır.

Yasanın 18. maddesi, DOPO rakamında, tam sayı dışında ondalıklı hanelerde (virgülden sonraki hanelerinde) hesaba katılmasına ilişkin bir kurala yer vermemiştir. Yasayla düzenlenmeyen alanların, Anayasanın 124. maddesi karşısında yönetmelikle düzenlenmesi olanağının bulunmaması yanı sıra, yasada %35'e kadar şeklinde tam sayı olarak tanımlanan yetkinin, yönetmelik kuralları ile genişletilmesi ve yasaya aykırı yönetmelik kurallarının uygulanması olanağı da bulunmamaktadır. Bu durum karşısında, yasadaki kural (DOPO rakamının %35'e kadar şeklinde tam sayı olarak tanımlanması) değiştirilmediği ve varlığını koruduğu sürece, İşleyici'nin değerlendirmesi doğru ve yerindedir.

12. YERBÖLÜMLEME HARİTALARININ KESİNLEŞMESİ VE KÜTÜKLENMESİNE İLİŞKİN KURALLAR YETERLİ VE YERİNDE Mİ?

Var olan durumu yeniden düzenlemek, değiştirmek ve yeni bir durum yaratmakla; devletin, belediyelerin ve özel kişilerin girişecekleri çeşitli hizmet ve yapı çalışmalarının genel çerçevesini oluşturan imar planı ve buna dayanarak yapılan uygulamalar, yönetim tüzesi (idare hukuku) açısından kişisel olmayan, genel ve düzenleyici nitelikte yönetsel işlemlerdir. Uygulama imar planına herkesin uyması gereken bir belge niteliği verilmesi, planın yapım sürecinden uygulama sonuçlarının tapu kütüğüne kaydedilmesi aşamasına değin sürmektedir.

İmar planının uygulanması ve dolayısıyla yerbölümlemeye ilişkin sonuç belgelerin; onaylanması, yürürlüğe girmesi, askıya çıkarılması (ayrıca duyurulması), kesinleşmesi ve kütüklenmesi süreçleri, özeksel yönetime bağlı TKGM'nin taşra birimleri (Kadastro Müdürlüğü ve Tapu Sicil Müdürlüğü) ile yerel yönetimlerin (belediyelerin ve valiliklerin) ardışık ve kesintisiz yerine getirecekleri bir dizi işlemi gerektirdiğinden, bu konuda ülkemizde, birbirinden farklı uygulama biçimlerine tanık olunmaktadır. Bildirinin bu aşamasında, yerbölümleme (imar parselasyon) haritası ve eklerinin;

A- Onaylanması, yürürlüğe girmesi, duyurulması, kesinleşmesi

B- Kütüklenmesi

konuları ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir.

A- Yerbölümleme Haritalarının Onayı, Yürürlüğe Girmesi, Duyurulması ve Kesinleşmesi

10.6.1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Yasası'nın 6. maddesinin dördüncü fıkrası ile getirilen, *müstakbel şehir haritalarının tanziminden sonra arsalarda yapılacak ifraz muamelesi belediyelerce tasdik olunmadıkça tapu dairesince tescil olunamaz* kuralı, bu yasa yürürlükten kaldıran 6785 sayılı İmar Yasası'nın 39. maddesinde *Belediye hudutları içinde gayrimenkullerin tevhit ve ifrazı, bunlar üzerinde irtifak hakkı tesisi veya bu hakların kaldırılması, bu kanun ve talimatnameler hükümlerine uygunluğu belediye encümenlerince, varsa imar idare heyetlerince kabul ve tasdik edilmedikçe, tapuda tescil olunamaz* şeklinde düzenlenmiştir.

2290 sayılı yasa, onaya ilişkin kural dışında diğer işlemlere yer vermezken, 6785 sayılı yasanın 45. maddesi, *imar ve yol istikamet planlarına göre hazırlanan parselasyon planları yapıp, belediye encümeninin, varsa imar idare heyetinin tasdikinden sonra, bir ay müddetle belediye dairesine asılır ve usulüne göre ilan olunur. Tashih edilecek planlar da aynı hükme tabidir. Bu planlara askı müddetinin hitamından itibaren 30 gün içinde itiraz edilebilir. Müddeti içinde yapılacak itirazlar belediyece tetkik ve uygun görülürse tashih edilerek tekrar encümenin, varsa imar idare heyetinin tasdikine sunulur...Bu maddeye göre yapılan ilan tebligat addedilir* kuralına yer vermiştir. 6785 sayılı yasanın 45. maddesi, 1972 yılında çıkarılan 1605 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Getirilen yeni düzenleme, yerbölümleme haritası ve eklerinin, daha önce *usulüne göre ilan olunur* ile *Bu maddeye göre yapılan ilan tebligat addedilir* kurallarının kaldırılarak bunların yerine, *alakalılara Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ olunur* şeklinde yapılan değişiklik dışında aynıdır. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı yasa ile bu konudaki kurallar yeniden düzenlenmiştir.

3194 sayılı İmar Yasası'nın 16. maddesi, taşınmazların *re'sen veya müracaat üzerine* birleştirilmesi ve ayrılması, bunlar üzerinde irtifak hakkı kurulması veya bu hakların silinmesine (terkinine) ilişkin işlemlerin onaylanması yetkisini, belediye ve komşu alanlar içinde belediye encümenine, dışında ise İl İdare Kurullarına vermiştir. Onaylama işleminin, yerbölümleme haritası ve eklerinin belediye ya da valiliklere teslim edildiği tarihten başlayarak 30 gün içinde yapılması zorunludur. Yasanın 19. maddesi, yerbölümleme haritası ve eklerinin onaylanması ile birlikte yürürlüğe gireceğini öngörmüştür. Yürürlüğe giren yerbölümleme haritası ve eklerinin, 1 ay süreyle ilgili kurumda (belediyede ya da Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüklerinde) asılması ve buna ek olarak ayrıca bilinen araçlarla duyurulmasının ardından kesinleşmesi yasanın kesin kuralıdır. Bu kural, düzeltilecek planlar hakkında da uygulanacaktır.

6785/1605 sayılı yasanın, yerbölümleme haritası ve eklerinin ilgili kurumda 1 ay süreyle asılması ve ayrıca bilinen araçlarla duyurulması aşamasında, ilgililerince yapılacak itirazların değerlendirilmesine ilişkin kuralı, 3194 sayılı yasada yer almamıştır. Bilindiği üzere, 3194 sayılı yasanın 8. maddesinin b fıkrasında, imar planlarının (nazım imar planları ile uygulama imar planlarının) belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden başlayarak 1 ay süreyle duyurulacağı, bu süre içinde planlara itiraz edilebileceği belirtilerek, imar planlarına karşı yapılacak itirazların, belediye meclisince 15 gün içinde incelenerek karara bağlanması öngörülmüştür. Oysa, yerbölümleme haritasının duyurulması sırasında (30 gün içinde), ilgililerinin yapacakları itirazlar ile bunların değerlendirilme biçimine, yasanın gerek 16 ve gerekse 19. maddesinde aynı açıklıkta yer verilmemiştir. Yasanın 19. maddesinde yer alan *tashih edilecek planlar hakkında da bu hüküm uygulanır* kuralı ise, bu soruna tam bir yanıt niteliğinde değildir. Çünkü, yürürlükten kaldırılan 6785/1605 sayılı yasa, *tashih edilecek planlar da aynı hükme tabidir* kuralına yer vermesine karşın, yerbölümleme haritası ve eklerine yapılacak itirazlar yasada (m. 45) ayrıca düzenlenmişti. 3194 sayılı yasanın, nedeni ne olursa olsun, ilgililerince yapılacak itirazlar ve bunların değerlendirilme biçimlerine yer vermemesi önemli bir eksiklik olarak kabul edilmelidir.

B- Yerbölümleme Haritası ve Eklerinin Kütüklenmesi

Belediye encümeni ya da il idare kurulunca onaylanarak yürürlüğe giren ve 1 aylık duyuru sonunda kesinleşen yerbölümleme haritaları ve ekleri, 3194 sayılı yasanın 16. maddesi uyarınca, *tescil ve terkinini için 15 gün içinde tapuya bildirilir*. Bu durum, yasanın 19. maddesinde, *kesinleşen parselasyon planları tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilir* şeklinde düzenlenmiştir. İmar planı uygulamalarında; onaylama, yürürlüğe girme, askıya çıkarma (ayrıca duyurma), kesinleşme ve kütüklemeye ilişkin işlemlerin, 3194 sayılı yasanın iki ayrı maddesinde (16. ve 19. maddeler de) birlikte düzenlenmesi, uygulamada farklı ve yanlış değerlendirmelere neden olması açısından yerinde (isabetli) değildir.

Yasanın 16. maddesine göre, kesinleşen yerbölümleme haritası ve eklerine ilişkin olarak, *Tapu dairesi, tescil ve terkin işlemini 1 ay içinde sonuçlandırmak zorundadır* denilmesine karşın yasanın 19. maddesinde *Bu daireler ilgililerin muvafakatı aranmaksızın sicilleri planlara göre re'sen tanzim ve tesis ederler* denilmektedir. Yasada, Tapu Sicil Müdürlüklerince yapılacak kütüklenim (tescil) için süre konulurken, Kadastro müdürlüklerinin, teknik belge ve bilgilerin gerek arazide ve gerekse bürodaki kontrol ve denetimleri için herhangi bir kurala yer verilmemiştir. Konuya, uygulama yönetmeliğinin 39, 40 ve 41. maddelerinde değinilmiştir. İmar Yasası yerbölümleme haritaları ve eklerinin tapu dairesine bildirilmesi ya da gönderilmesini öngörürken, bu durum, uygulama yönetmeliğinin 40. maddesinde, *mahallî kadastro müdürlüklerince kontrol edildikten sonra tapu sicil müdürlüğüne gönderilir* şeklinde düzenlenmiştir. Yasa ve yönetmeliğin, bu konuda uyumlu oldukları söylenemez.

İmar yasalarında yer alan, *tapu dairesince* (2290 m. 6), *tapuca* (6785 m. 39), *tapu ve kadastro dairesine* (6785 m. 45), *tapu dairesine* (6785/1605 m. 45, 3194 m. 7/a, 19), *tapuya* (3194 m. 16) gibi tanımlar yerinde değildir. Ülkemizde, ne yazık ki, kadastro hizmetinin kadastro haritalarıyla taşınmazların sınır güvenliğinin sağlanması boyutunun gözardı edilerek yalnızca taşınmazların kütüklenmesine (tapu kütüğüne kaydedilmesine) indirgenmesine benzer yaklaşım, yukarıdaki tanımlardan da görüldüğü gibi imar yasalarına da yansımıştır. 26.4.1984 tarih ve 3045 sayılı TKGM Kuruluş Yasası, taşradaki hizmetlerin, kadastro müdürlüğü ve tapu sicil müdürlüğü gibi görev-yetki-sorumlulukları ayrı ayrı tanımlanan iki farklı müdürlük tarafından sürdürülmesini öngörmesine karşın, bu yasadaki 1 yıl sonra yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Yasası'nda, yukarıda belirtilen tanımların yer alması ve buna TKGM'nin kayıtsız kalarak rahatsızlık duymaması, sorunun bir başka yönünü oluşturmaktadır.

Kontrol ve denetimi yapılarak tapu kütüğüne kaydedilecek bilgilerin neler olacağı ise çeşitli yönetmeliklerde, farklı şekillerde ele alınmıştır. Kurallardaki farklılıklar, uygulayıcılar açısından bir sorun olmaya devam etmektedir. Yönetmelik ve yönergelerdeki kural farklılıkları, uygulayıcıları, yönetimlerin (belediye, valilik, tapu ve kadastro yönetimlerinin) çoğu kez keyfi davranış ve istekleriyle karşı karşıya bırakmakta ve uygulayıcılar istemeyerek bunları yerine getirmek zorunda kalmaktadırlar. Günümüzde, bu konuda üç ayrı yönetmelik yürürlüktedir:

1. İmar Kanununun 18 inci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlemesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete; 2.11.1985 - Mükerrer sayı 18916),
2. Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği (Resmi Gazete; 6.8.1973 - 14617),
3. Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği (Resmi Gazete; 31.1.1988 - 19711).

Bunlara ek olarak, TKGM tarafından çıkarılan yönergeler de bulunmaktadır:

1. 13.4.1989 tarih ve 19 sayılı Kadastro Haritalarındaki Değişiklikler ve Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliğinin Uygulaması ile İlgili Yönerge,
2. 6.4.1994 tarih ve 684 sayılı Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Kontrol Yönergesi,

13. İMAR PLANI UYGULAMALARINDA YARGI DENETİMİ

İmar planlarının altığı onaylı 1/1000 ölçekli topoğrafik (halihazır) haritalardır. Danıştay 6. Dairenin 21.4.1992 tarih ve E. 1992/188, K. 1992/1740 sayılı kararına göre, *taşınmazın yer aldığı bölgede, doğrudan bir değişiklik yapmayan sadece daha sonra bu bölge için yapılacak imar planlarına hazırlık teşkil eden halihazır harita kesin bir idari işlem olmayıp hazırlık işlemi niteliğinde bulunduğundan, idari dava konusu olamaz.* Ancak, imar planı ve yerbölümleme haritaları için durum farklıdır.

Danıştay 6. Dairenin 4.2.1992 tarih ve E. 1991/532, K. 1992/447 sayılı kararında da belirtildiği gibi, *imar planlarının nitelikleri itibarıyla düzenleyici işlem oldukları Danıştay'ın süre gelen içtihatları ile kabul edilmiş bulunmaktadır.* Düzenleyici bir işlem olan imar planı değişikliklerine karşı, uygulama üzerine de dava açılması olanaklıdır. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında *İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır* denilerek, *menfaati ihlal edilenlerin iptal davası açmalarına anayasal bir güvence sağlanmıştır.* Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 2.10.1989 tarih ve E. 1989/1651, K. 1989/10811 sayılı kararına göre, *belediyelerin yasa uyarınca gerçekleştirdikleri parselasyon işlemleri idari kararlara dayandıklarından, bu işlemlerdeki haksızlıklar ve usulsüzlükler ancak, idari yargı yerinde dava konusu yapılabilmekte ve denetlenabilmektedir.*

İmar planları ve buna göre yapılan yerbölümleme haritalarına karşı yönetsel yargı organlarına (İdare Mahkemeleri ya da Danıştay'a) başvurma ilk önce süreyle sınırlıdır. 1972 yılı öncesinde, yerbölümleme haritalarına karşı açılan davalarda, dava açma süresinin 6785 sayılı İmar Yasası'nın 45. maddesinde yer alan *bu maddeye göre yapılan ilan tebligat addedilir* kuralı gereğince, haritanın ilan tarihine göre mi? Yoksa, 1961 Anayasası'nın 114. maddesinde (1982 Anayasası'nın 125. maddesinde) yer alan *İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı, yazılı bildirim tarihinden başlar* kuralına göre yazılı bildirim tarihi esas alınmak suretiyle mi? hesaplanacağı konusunda Danıştay'ın farklı kararlarının bulunması nedeniyle, Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu 12.2.1970 tarih ve E. 1969/2, K. 1970/1 sayılı kararıyla, *Anayasa'nın temel hukuk kuralları dışında bir konuyu ayrıntılarıyla düzenlemesi ve bu hükmün daha önceki kanunlarda bulunup aynı konuyu düzenleyen hükümlere aykırı olması halinde, konuyu yeniden düzenleyen Anayasa hükmünün uygulanması tabiidir* gerekçesiyle, yazılı bildirim tarihini dava açma süresine başlangıç olarak kabul etmiştir. 6785 sayılı yasanın yerbölümleme haritalarının duyurulmasına ilişkin kurallarında (m. 45), 1972 yılında 1635 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle, işlemlerin ilgililerine Tebligat Yasası uyarınca bildirileceği hükmünün eklenmesinde, bu yargı kararının etkili olduğu söylenebilir.

3194 sayılı yasanın 19. maddesinde yer alan *Bu planlar bir ay müddetle ilgili idarede asılır. Ayrıca mutad vasıtalarla duyurulur* kuralına karşın, Danıştay 6. Dairesi 29.11.1988 tarih ve E. 1988/1456, K. 1988/1497 sayılı kararında, *parselasyon planlarına karşı açılan davalarda, dava açma süresinin Anayasa'nın 125. maddesine göre yazılı bildirim tarihinden itibaren başlayacağı* kararını vermiştir.

6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 7. maddesinin 2/a fıkrası da, Anayasa kuralına (m. 125) koşut düzenleme getirerek, imar planı uygulamaları ile ilgili dava açma süresinin, *idari uyumsuzluklarda; yazılı bildirimin yapıldığı...tarihi izleyen günden* başlayacağını ve bu sürenin 60 gün olduğunu belirtmiştir. 11.2.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Yasası'nın 10. maddesine göre, bildirim (tebligat), ilgisine bilinen en son adresinde yapılmalıdır. Bu durumda yapılacak işlem, kişinin nüfusa kayıtlı olduğu yerden bildirim yararlı adresinin saptanmasıdır (Yargıtay 2. Hukuk Dairesi 26.5.1993 tarih ve E. 1993/5022, K. 193/5566). Tebligat Tüzüğü'nün (Resmi Gazete; 11.9.1959 - 10303) 13. maddesi, *yapılan tüm soruşturmalara karşın, ikametgahı, meskeni veya işyerinin bulunmadığı anlaşılanlara ilan ile bildirimin yapılabileceğini* belirtmektedir (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi 26.3.1979 tarih ve E. 1978/7730, K. 1979/4089). Tebligat Tüzüğü'nün 51. maddesine göre, bildirimin ilgilisi öğrenmiş ise geçerli olacağı, ilgisinin öğrendiği tarihin bildirim tarihi sayılacağı ve

ilgisinin bildirimi / haber aldığı ve bunun tarihinin *iddia ve ispatına cevaz bulunmadığı* öngörülmüştür.

Özetle söylemek gerekirse, Danıştay, imar planı uygulamalarında (arsa ve arazi düzenlemelerinde) yerbölümleme (imar parselasyon ya da parselleme) haritaları ve eklerinin ilgili kurumda 1 ay süre ile asılması ve ayrıca bilinen yöntemlerle duyurulmasını, 3402 sayılı Kadastro Yasası'ndaki duyurular gibi ilgililerine doğrudan bildirim şeklinde kabul etmemektedir. Bu durumda, imar planı uygulaması kapsamına alınan taşınmazların tüm iyelerine, yapılacak işlemlerle saptanan adreslerinde doğrudan bildirimin yapılması zorunludur. Ters durumda, *menfaatleri ihlal edilen* kişilerin, imar planı uygulama sonuçlarına karşı her zaman dava açabilecekleri anlaşılmaktadır.

İmar planlarına karşı yargıya başvurma ve dava açma süreci, yerbölümleme haritalarından farklıdır. Danıştay'a göre, imar planları (nazım ve uygulama imar planları) duyurulması (ilanı) gereken düzenleyici işlem olarak değerlendirilmektedir (Danıştay 6. Daire 20.11.1991 tarih ve E. 1990/666, K. 1991/2552; 6. Daire 4.2.1992 tarih ve E. 1991/532, K. 1992/447). 2577 sayılı İ.Y.U.Y'nın 7. maddesinin dördüncü fıkrasında, imar planlarına karşı dava açma süresinin, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı belirtilerek bu sürenin 60 gün olduğuna yer verilmiştir. Ancak, bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem ya da uygulanan işlem ya da her ikisine karşı da dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.

İmar planı uygulamalarında yargı denetimi, yalnızca arsa ve arazi düzenlemelerine ilişkin kurallar çerçevesinde değil aynı zamanda yargı yönetim kurumu ve kuruluşların görev-yetki-sorumluluklarını düzenleyen diğer özel yasa kuralları çerçevesinde de yapılmaktadır. Bilindiği gibi, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 77. maddesinde, belediye encümeninin, belediye başkanı ile seçilmiş encümen üyelerinden ve 88. madde de yazılı daire başkanlarından oluşacağı belirtilerek, aynı yasanın 80. maddesinde ise, encümen üyelerinin özel olarak ilgili oldukları konuların görüşmelerinde bulunamayacakları kuralı yer almaktadır. Bir imar planı uygulamasında, düzenleme alanında belediye başkanının taşınmazının da bulunduğu anlaşılmaması ve bu taşınmazın imar parseline dönüştürülmesini öngören yerbölümleme haritasının onaylanmasına ilişkin belediye encümeni toplantısına belediye başkanının doğrudan katılarak oy kullanması üzerine, yukarıda belirtilen kurallar karşısında, konu yargıya geçmiştir. Danıştay 6. Dairesi de konu hakkında vermiş olduğu 14.5.1990 tarih ve E. 1989/2251, K. 1990/870 sayılı kararda, *görüşmeye katılmaması gerekli başkanın katılımı sonucunda verilen belediye encümeni kararının mevzuata aykırılığı gözetilmeksizin davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında usul ve yasaya uyarlık bulunmamaktadır* kararı ile imar planı uygulamasını iptal etmiştir.

Belediyelerin, 3194 sayılı yasanın 18. maddesi ya da 2981-3290-3366 sayılı yasanın 10/c maddesi uyarınca yapmış oldukları imar ya da ıslah-imar planı uygulama sonuçlarının tapu kütüğüne kaydedilmelerinden sonra, dağıtım cetvellerinde yanlışlık yapıldığını belirterek, daha sonraki tarihli encümen kararlarına dayanarak, kütüklenimlerin değiştirilmesi isteminde bulundukları gözlenmektedir (Beyaz 1995: 4). Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun 24.1.1979 tarih ve E. 1978/1-526, K. 1979/47 sayılı kararında, *iyelik yönetsel bir kararla devredildikten sonra tüzel durum, Medeni Hukuk alanına giren yeni bir nitelik kazanır. Artık bundan sonra yönetim yeni bir yönetsel kararla değişiklik yapamaz* kararını vermiştir. Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 3.7.1992 tarih ve E. 1992/8159, K. 1992/8857 sayılı kararına göre, *şüylendirme işlemi, belediye encümeni ve meclisi kararlarıyla oluşturulduğundan idari niteliktedir. Bu nedenle, anılan işlemler hakkındaki usulsüzlük iddialarının çözüm yeri idari yargıdır. Tapuya tescilin sebebinin teşkil eden işlem idari yargı yerinde iptal edilip ortadan kaldırılmadıkça, tapu sicilinde düzeltme yapılmasına yasal olanak yoktur*.

İmar planı uygulama sonuçlarının yönetsel (idari) yargıda iptal edilmesi ve böylece kütüklenimlerin sebepten (nedenden) ve illetten (sakatlıktan) yoksun duruma gelmesi, işlemlerin geçmişi de kapsayacak şekilde yolsuz kütüklenime dönüşmesi, tapu kütüğündeki kayıtların silinmesi (terkin edilmesi) için yeterli değildir. Yargıtay 1. Hukuk Dairesi, Türk Medeni Kanunu'nun (TMK) 935. maddesinde yer alan, *ilgililerin yazılı onamı bulunmadıkça, tapu görevlisi, mahkeme kararı olmaksızın kütükte hiçbir düzeltim yapamaz* kuralına benzer şekilde almış olduğu iki ayrı kararında da aynı sonuca varmıştır.

Alınan bu kararlara göre (Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 29.4.1993 tarih ve E. 1993/866, K. 1993/5535; 1. Hukuk Dairesi 18.2.1994 tarih ve E. 1994/1514, K. 1994/1963), gerek 3194 sayılı yasa ve gerekse 2981-3290-3366 sayılı yasaya göre yapılmış olsun, imar planı uygulamalarının iptaline ilişkin idari yargı kararları tapu kaydını kendiliğinden geçersiz duruma getirmez. Bu karar, ilgisine düzenlemeden önceki kadastral iyelik durumunun ihyası (eski duruma getirilmesi, düzenleme öncesi duruma dönülmesi) için istek ve dava açma hakkı vereceği gibi, kadastral iyeliğe dayanılarak elatmanın önlenmesi davalarının açılabilmesi olanağını da yaratır.

İmar planı uygulamalarında yapılan yanlışlıkların, yargıda ne denli uzun ve zor süreçlerle düzeltililebildiği ve değiştirilebildiği anlaşılmaktadır. Harita mühendislerine, böylesi durumlara neden olunmaması için, yasalar ve yönetmeliklerde öngörülen kuralların dışına çıkılmaması konusunda önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. İmar planı uygulama sonuçlarına karşı itiraz ya da dava açma süreçlerinin işletilmemesinin tek yolu, uygulamayı yapan kurum ve kişilerin, uygulama kapsamında yer alan tüm taşınmaz iyelerinin Anayasa ve yasalardan kaynaklanan haklarını, titiz ve sabırlı çalışmalarla, eşit ve kendi içinde tutarlı bir şekilde gözetmelerine bağlıdır.

14. SONUÇ

İmar parsellerinin oluşumu ve dağıtımı, imar planı uygulamalarının en önemli ve belki de en kritik noktasını oluşturmaktadır. Bu konudaki kurallara, uygulama yönetmeliğinin 10. maddesinde (6785/1605 sayılı yasanın 42. madde uygulama yönetmeliğinin 35. maddesinde) yer verilmiştir. Payların dağıtılmasında üç ölçüt öngörülmüştür. Bu ölçütlerden biri, bağımsız bir imar parseline denk düşmeyen küçük payların, bir imar parselinde toplanmasıyla, taşınmaz iyelerinin aralarında kat mülkiyeti kurmalarını öngören uygulamadır. Bu durum, bildirinin 6. Bölümünde incelenmiştir. Diğer iki ölçüt ise şunlardır:

1. Düzenlemeyle oluşacak imar parsellerinin olabildiğince aynı yerdeki ya da yakınındaki eski parsellere özgülmesi (tahsisi) sağlanır,
2. Plan ve yürütmeliğe göre korunması olanaklı olan yapıların tam ve paysız bir imar parseline yerleştirilmesi (intibak ettirilmesi) sağlanır.

Kadastral parsel üzerinde yer alan yapının korunması ve bağımsız bir imar parseli üzerinde bırakılması konusu, kesin bir zorunluluğu gerektirmeyip, düzenlemenin sağlığı açısından, diğer öğelerle birlikte dikkat edilecek noktalardan biri olarak belirlenmiştir. Kuşkusuz, yerbölümleme işlemi araziye (zemine) ilişkindir. Binadan doğan hak ise ayrı bir düzenlemeye bağlanmıştır (Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 2.10.1989 tarih ve E. 1989/1651, K. 1989/10811). Yasa koyucu teknik yönden olanaklı olması durumunda, taşınmaz iyesine aynı yerden ya da yakınından arsa özgülmesini öngörmektedir. Teknik açıdan bunun olanaklı olmaması durumunda, taşınmaz iyesine başka bir yerden tahsis yapılması kaçınılmaz olacaktır. Danıştay 6. Dairesi 21.5.1990 tarih ve E. 1989/239, K. 1990/1008 sayılı kararında, **salt yönetmelik maddesinin lafzına bakılarak ve aynı yerden parsel tahsisinin olanaklı olup olmadığı ve düzenleme ortaklık paylarının düzenleme kapsamındaki parseller arasında eşit dağıtılıp dağıtılmadığı incelenmeden** düzenlemenin iptaline ilişkin verilen kararı yerinde görmemiştir. Yerbölümleme işlemine konu parselde, bulunduğu yerin uzağında, daha az katlı yerleşimin (imar düzeninin) olduğu yerden parsel verilmesi işleminin de yürütmeliğe uymadığı kararı yanısıra (Danıştay 6. Daire 17.3.1993 tarih ve E. 1992/2305, K. 1993/1120), birçok paydaşın bulunduğu taşınmazın, yerbölümleme işlemine konu olması üzerine, paydaşlardan bazılarına bağımsız imar parselleri verilirken, bazılarına da çok paylı parsel verilmesi, **düzenlemenin teknik olarak yerinde bulunmasına karşılık, sonuç olarak bir haksızlık yaratıldığı** şeklinde değerlendirilmiştir (Danıştay 6. Daire 5.10.1993 tarih ve E. 1993/2471, K. 1993/3934).

Gerek 3194 sayılı yasa ve gerekse uygulama yönetmeliğinde, payların imar parsellerine dağıtılma ölçütleri yetersizdir. Ancak bunların, öğretilen ve uygulamadan edinilen deneyimler ışığında ortaya konulması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Kentbilim (şehirliklik) ilkeleri açısından, kamu yararı gözetilerek yapılan yönetsel nitelikte yerbölümleme işleminin, etkilediği taşınmaz iyeleri için öznel ve

kişisel tasarruf niteliği taşıdığı da açıktır. Ülkemizde yönetsel kararlar doğrultusunda yapılan işlemlerde, haksızlıklar ve kayırmaların olması çoğu kez doğal karşılanmaktadır. Üzücü olduğu kadar düşündürücü de olan bu durumlara yol açılmaması için, kuralların sürekli geliştirilmesi ve uygulamaların da dikkatle izlenmesi gerekmektedir.

Yasa koyucunun, ülkemizdeki imar planı uygulamalarında düzenleme sonucu oluşan değer artışı karşılığında yüzölçümün %35'ini geçmeme şeklinde koyduğu ölçüt, gerçekte bir *alan ölçütü*dür. Günümüzde, parsellerin değerlerini temel alan yeni bir ölçütün uygulanması gerektiği tartışılmaktadır (Yıldız 1977, 1990: 49-66, Ekincioglu 1995: 5, Gürler 1983: 257, İşleyici 1991: 314). Yıldız (1990: 53), düzenleme öncesi ve düzenleme sonrasında, taşınmazların *rayiç değerinin* saptanarak, aradaki farkın akçal denkleştirme ile giderilmesiyle sorunların ortadan kalkacağı görüşünü taşıırken, Özen (1981: 29), alan ölçütünün değer ölçütüne oranla daha somut ve Türkiye koşullarında daha kolay hesaplanabilir bir ölçüt olduğu düşüncesindedir. Çorbalı (1991: 345), İmar Yasası'nda değer ölçütünün öngörülmemesinin nedenini, ülkemizin sosyal ve ekonomik koşullarına dayandırmaktadır.

Türkiye'de, taşınmaz karşılıklarının saptanmasında ve vergilemeye temel oluşturacak tüze uygulamalarında, ülke genelinde tekdüze bir yaklaşımın olmaması yanı sıra, çeşitli yasalarla getirilen birbirinden farklı ölçütlerin varlığından oluşan dağınıklık, işlevselliğinden yoksunluk, uygulamada bir karmaşa yaratmaktadır. BYKP Harita-Tapu-Kadastro Sektörü Özel İhtisas Komisyonu raporlarında, taşınmaz vergilerinin yerel yönetimlere (özellikle belediyelere) bırakıldığına değinilirken, belediyeler konusunda hiçbir bilginin edinilemediği saptaması da yer almaktadır (DPT 1990: 32-38, 1995: 101). Yerel yönetimlerde imar planı uygulamaları ile izlenen arsa politikaları konusundaki gelişmelerin uzağında kalan DPT ve HTK sektörü, bu kez vergi haritalarının hazırlığına başlanılması ve temellerinin belirlenmesi dileğinde bulunurken (DPT 1990: 43, 1995: 72), sorunun bir bütün içinde nasıl çözüleceğinin ipuçlarına yer vermemektedir. Taşınmazlardan alınan vergiler incelendiğinde, ülkemizde arsa ve arazi politikasının etkin bir aracı olarak vergilendirmeden istenildiği gibi yararlanmayı sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır. Taşınmazların karşılıklarının saptanması ve vergilemeye ilişkin işlemlerin, kesintisiz ve düzenli bir şekilde haritalarla da izlenmesi oldukça önemlidir. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık ve yüksek enflasyon karşısında, ülkemizin sosyal, ekonomik ve siyasal yapısındaki gelişmelerden de doğrudan etkilenmeleri nedeniyle bu sorunun tek başına kolayca düzlenebilir gözükmediği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, ülkemizde kentsel toprak politikasının, yalnızca arazi tüzesi ve taşınmazların vergilendirilmesine dayandığı ve bunlara ilişkin kurallarında gereği gibi tanımlanıp uygulandığı söylenemez. Kentsel toprak politikasının bu iki araç yanı sıra akçal (mali) araçla da desteklenmesi zorunludur.

İmar planı uygulamalarının yerel yönetimlere devredilmesiyle, kontrol ve denetim düzeneğinin (mekanizmasının) kurulamadığı da görülmektedir. Ülkemizin ve HTK sektörünün, 1956 yılından günümüze kadar, alan ölçütünün ayrıntılı irdelemesini yaparak, uygulamada tekdüze, açık ve herkesçe anlaşılabilir kuralları yerleştirilmesi ve geliştirilmesinde üzerine düşeni gerektiği gibi yaptıkları da söylenemez. Yargı kararları ve uygulama sonuçları bunun başlıca kanıtlarıdır. İstenildiği ve gerektiği gibi kavrandığı ve uygulandığı konusundaki kuşku karşılarında, alan ölçütünün yerine bir diğerinin (değer ölçütünün) benimsenerek yerleştirilmesinin kısa sürede gerçekleşeceğini ummak yanıltıcıdır. Ancak, şimdiden yukarıda değinilen konuların üzerine gidilerek, görev ve hizmet anlayışını, çoklu yöntemlerin üstesinden gelebilecek düzeye ulaştırmada, harita mühendislerine önemli görevler düşmektedir.

KAYNAKÇA

1. ABAMA (ABACIOĞLU), M., 1995. *Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Mevzuatı ve Uygulaması (6. Baskı)*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1720 s.
2. BEYAZ, M., 1995. *Belediyelerin Hatalı İmar Uygulamaları*, Mülkiyet Dergisi, Tapu ve Kadastro Müfettişleri Derneği Yayını, Yıl: 6, Sayı: 17, Ankara, s: 3-6.

3. BİB., 1995. *Belediyeler İmar-Altyapı-Konut Rehberi*, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB), Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü (TAU) Yayını, Yayın No: 49, Ankara, X + 264 s.
4. ÇORBALI, H., 1991. *İmar Uygulamaları, Arsa Üretimi, Harita-Kadastro Hizmetleri ve Sorunları Açık Oturumu*, Türkiye III. Harita kurultayı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 301-350.
5. DPT., 1990. *Harita Tapu ve Kadastro Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1990-1994)*, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Yayın No: 2210 - ÖİK: 356, Ankara, 94 s.
6. DPT., 1995. *Harita Tapu Kadastro Özel İhtisas Komisyonu Raporu (1996-2000)*, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Yayın No: 2417 - ÖİK: 476, Ankara, 101 s.
7. EKİNCİOĞLU, İ., 1995. *Nasıl Bir İmar Yasası?* TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İzmir Şubesi Haber Bülteni, Yıl: 6, Sayı: 48, İzmir, s: 4-5.
8. ELİBOL, M. İ., 1990. *İmar Kanunu Üzerinde İnceleme, Madde Üzerinde Mütala, Maddeye İlavesi Önerilen Hükümler*, 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları Semineri, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayın No: 49, Ankara, s: 111-118.
9. ESMER, G., 1983. *Mevzuatımızda Gayrimenkul Hükümleri ve Tapu Sicili*, Olgaç Matbaası, Ankara, XXXII + 1182 s.
10. GÜRLER, M., 1983. *İmar Planları ve Uygulama Tekniği*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 391 s.
11. GÜRLER, M., 1995. *İmar Planları Uygulama Yöntemleri*, Mülkiyet Dergisi, Tapu ve Kadastro Müfettişleri Derneği Yayını, Yıl: 6, sayı: 16, s: 7-9.
12. İŞLEYİCİ, C., 1991. *İmar Uygulamaları, Arsa Üretimi, Harita-Kadastro Hizmetleri ve Sorunları Açık Oturumu*, Türkiye III. Harita Kurultayı (28 Ocak-1 Şubat 1991), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 301-350.
13. KELEŞ, R., 1996. *Kentleşme Politikası (3. Baskı)*, İmge Kitabevi, Ankara, 510 s.
14. ÖZEN, H., 1981. *Türkiye’de İmar Planı Uygulaması*, KTÜ Yer Bilimleri Fakültesi, Ders Notları Serisi No: 1981-1, Trabzon, 47 s + Ekler.
15. ÖZEN, H., 1991. *Kentsel Toprak Kullanımı ve İmar Politikaları Açık Oturumu*, Türkiye III. Harita kurultayı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 259-299.
16. SEELE, W., 1994. *İmar Sorunları ve Arazi Kullanımı*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, İstanbul, 193 s.
17. SONGU, C., 1981. *Ölçme Bilgisi*, Cilt: 2, Ankara, XVI + 496 s.
18. ÜLKÜ, H., OLGUN, Ö., 1993. *Arsa Düzenleme Sorunları ve Öneriler*, Türkiye 4. Harita Kurultayı (1 - 4 Şubat 1993), TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 248-284.
19. ÜNAL, E., 1996. *İmar Planlama Uygulama*, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayın No: 85, Ankara, 221 s.
20. YARAN, Y., 1990. *İmar Planı Uygulama Yöntemleri*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İzmir Şubesi Haber Bülteni, Yıl: 1, Sayı: 4, İzmir, s: 4.

21. YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., 1978. *Şehircilik (Sorunlar - Uygulama - Politika)*, AÜ SBF Yayın No: 415, Ankara, XVI + 1060 s.
22. YILDIZ, N., 1977. *Arsa Düzenlemesi*, Profesörlük Takdim Tezi, İDMMA (YTÜ), İstanbul, 62 s.
23. YILDIZ, N., 1990. *Arsa Düzenlemesinde Eş Değerlik*, 3194 Sayılı İmar Kanunu 18. Madde Uygulamaları Semineri, BİB Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayın No: 49, Ankara, s: 49-65.