

# İMAR PLANLARINA KARŞI AÇILACAK DAVALARDA DAVA AÇMA SÜRESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

## EVALUATION OF THE TERM OF LITIGATION IN THE SUITS TO BE FILED AGAINST CONSTRUCTION PLANS

Elif Emel ÇELİK\*

Çağrı ŞENGÖZ\*\*

### ÖZ

Planlanan bölgenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ileride göstereceği gelişmenin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, bölgenin kullanılışı, donatımı gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilen bilgiler ışığında, insan, toplum ve çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından ilgilendiren fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek, belde halkına iyi yaşama koşulları sağlamak amacıyla imar planları hazırlanır.

Planlama ile hedeflenen amaca ulaşılabilmesi için imar planlarının istikrarlı bir şekilde uygulanması, bütünlüğünün korunması gerekmektedir. Bu çerçevede bu istikrarın korunabilmesi için, planlama süreci ve imar planlarına karşı dava açma süresinin açıklığa kavuşturulması önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, 3194 sayılı İmar Kanunu temel alınarak planlamadan ne anlaşılması gerektiği, planlama süreci ve aşamaları ile bir idari işlem olan imar planlarına karşı dava açma süresi tartışılacaktır.

---

Makalenin Geliş Tarihi : 10.07.2020

Makalenin Kabul Tarihi : 26.11.2020

\* Danıştay Kıdemli Tetkik Hakimi

e-mail: elifemelcelik@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2654-8619

\*\*Danıştay Tetkik Hakimi

e-mail: cagrisengoz@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4258-4855

Bu tartışma yapılırken kanuni düzenlemelere ve Danıştay'ın konuya ilişkin içtihatlarına da yer verilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** İmar Planı, Dava, Süre, Uygulama, Nazım, Planlama.

## ABSTRACT

Construction plans; in the light of the information obtained as a result of research and survey studies on the subjects such as geographical data, the use of the town, its equipment, and in order to determine the current situation, opportunities and future development of the planned region in the closest way to the reality, the person and family happiness and social life it is prepared in order to provide the physical environment that concerns a healthy structure, to direct the location choices and development trends of the investments, and to determine the balance of protection and use of the land in the most rational way and to provide good living conditions for the inhabitants.

In order to achieve the targeted goal with planning, it is important to implement the construction plans consistently and to maintain their integrity. In this framework, the time requirements of filing a lawsuit against the planning process and construction plans should be clarified.

In this study, based on the Construction Law No. 3194, what should be understood from planning, the planning process and stages and the time requirements of filing an action against the construction plans, which is an administrative custom, will be discussed. While making this discussion, legal regulations and jurisprudence of the Council of State will be included.

**Keywords:** Construction Plans, Action, Time Requirements, Implementation, Master, Planning.

## GİRİŞ

İmar planlarından veya imar planlarının uygulanması niteliğinde tesis edilen işlemlerden kaynaklı olan birçok uyuşmazlık, yargı mercilerinin önüne taşınmaktadır. Belediye meclisi üyeleri, sivil toplum kuruluşları, belde sakinleri, valilikler, ilgili dernekler, vakıflar ve benzeri kamu ve özel kişileri tarafından, planlama yapılırken kamu mallarının, sit alanlarının, tescilli yapıların korunmadığı ya da planın kamu yararına,

şehircilik ve planlama ilkelerine aykırı olduğu, yetkili makam tarafından onaylanmadığı gibi iddialarla açılan davalar yanında kişilerin kendilerine ait taşınmazlara ilişkin imar planının iptali istemiyle açtıkları pek çok dava bulunmaktadır. Kişilerin taşınmazlarına yönelik imar planlarının iptali istemiyle açılan davalarda mülkiyet hakkının ihlal edildiği iddiası uyuşmazlığın temel noktasıdır.

Mülkiyet hakkı, Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde düzenlenmiş ve koruma altına alınmıştır.

1982 Anayasasının 35. maddesi uyarınca, herkes mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz. Mülkiyet hakkının düzenleme altına alındığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No'lu Protokolünün 1. maddesi ise şu şekildedir:

*“Her gerçek ya da tüzel kişi, mülkiyetinden/malvarlığından müdahale edilmeksizin yararlanma hakkına sahiptir. Hiç kimse, kamu yararı uyarınca ve yasanın ve uluslararası hukuk genel ilkelerinin öngördüğü koşullara tabi olarak mülkiyetinden yoksun bırakılma hali hariç, mülkiyetinden yoksun bırakılamayacaktır.*

*Ancak yukarıdaki hükümler hiçbir biçimde, bir Devletin, mülkiyetin genel yarara uygun olarak kullanılmasını denetim altına almak ya da vergilerin yahut diğer katkıların/yükümlülüklerin yahut para cezalarının ödenmesini temin üzere gerekli gördüğü nitelikteki yasaları yürürlüğe koyması yetkisine halel getirmeyecektir.”*

İmar planları ve bu planların uygulanması niteliğindeki işlemler ile bireylerin sahip olduğu mülkiyet hakkı arasında doğrudan bir ilişki vardır. İmar planı kararlarının sonuçları imar planının kapsadığı alanda bulunan taşınmazlar üzerinde doğar. Bu nedenle, planlama sürecinde hassas davranılması gerekir. Bununla beraber, imar planları da şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygun olarak kamu menfaati amacıyla tesis edilir. Dolayısıyla kamu menfaatinin sağlanabilmesi için mülkiyet hakkına müdahalede bulunulması kaçınılmazdır. Burada önemli olan husus, kamu menfaati ile bireysel menfaat arasındaki adil dengenin sağlanabilmesidir.

Söz konusu adil dengenin korunabilmesi için gerek planlama süreci gerekse imar planına karşı açılacak davalarda dava açma süresinin açıklığa kavuşturulması gerekir. Danıştay içtihatlarında dava açma süresinin değerlendirilmesi zaman zaman değişikliğe uğramıştır. Bu konulara aşağıda değinilecektir.

## I. İmar Planları ve Planlama Süreci

### A. İlgili Tanım ve Hükümler

3194 sayılı İmar Kanununun (Kanun) 1. maddesinde Kanun'un amacına yer verilmiştir. Buna göre bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Görüleceği üzere kanun koyucu yerleşme yerlerinin ve bu yerlerdeki yapılaşmaların yalnızca fiziki uygunluğunu değil, aynı zamanda çevre ve sağlık üzerinde olumlu etkisinin olmasını ve yapılaşmaların imar planlarına uygunluğunun dikkate alınmasını emretmiştir.

Kanun'un 2. maddesinde ise Kanun'un kapsamı düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca belediye ve mücavir alan<sup>1</sup> sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir. Yine Kanun'un 3. maddesi uyarınca, herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz.

Kanun'un “*Tanımlar*” başlıklı 5. maddesinde; çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı tanımlarına yer verilmiştir. Bu maddeye göre:

---

<sup>1</sup> Mücavir Alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır (Kanun, m.5). Kural olarak belediyelerin temel görev alanı, belediye sınırları içerisinde kalan alanlarla sınırlıdır. Bununla beraber, beldenin gelecekteki düzenli gelişmesi veya büyümesi için belediye sınırına komşu bulunan bazı alanlar da belediyenin denetim ve sorumluluğu altındadır. İşte bu alanlar, mücavir alan olarak adlandırılmaktadır. Önemle belirtmek gerekir ki, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 3. maddesinde 12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanunun 4. maddesiyle yapılan değişiklikle, büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak belirlendiğinden, büyükşehir olan yerlerde mücavir alan kalmamıştır.

Çevre düzeni planı; varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlerle ilişkin alt ölçek planları yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plandır.

Nazım imar planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

Uygulama imar planı ise; tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Kanun'un 7. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca, son nüfus sayımında, nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırılmaları mecburidir.

Planlama sadece 3194 sayılı İmar Kanununda düzenlenmemiştir. İmar Kanunu dışında çeşitli kanunlarda da (2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu vb.) planlama ile ilgili hükümler yer almaktadır. Hangi kanunda düzenlenirse düzenlensin, imar planlarının arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini ve yapılaşmayı belirleyen düzenleyici bir işlem olduğu<sup>2</sup> ve arazilerin planlama esaslarına aykırı maksatlar için kullanılamayacağı açıktır.

<sup>2</sup> KALABALIK, Halil, İmar Hukuku Dersleri, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015, s.227; Yayla'ya göre, imar planlarına ekli rapor, imar planlarını düzenleyici işlem haline getirmekte ve bu rapordaki açıklama ve hükümlerle imar planı bir bütün teşkil etmektedir (YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, 1. Baskı, Beta Yayınevi,

## B. Planlama Süreci ve Aşamaları

İmar planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konulması Kanun'un 8. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde;

*“İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Planlar, plan değişiklikleri ve plan revizyonları; kayıt altına alınmak ve arşivlenmek üzere Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortama yüklenmek ve aynı sistem üzerinden Plan İşlem Numarası almak zorundadır. Planlar, belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi on beş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.*

*Belediye ve mücavir alan dışında kalan yerlerde yapılacak planlar valilik veya ilgisince yapılır veya yaptırılır. Valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları on beş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar.*

---

İstanbul 2009, s. 119); Nitekim Danıştay'ın yerleşik içtihatları uyarınca da imar planları düzenleyici işlemler olarak kabul edilmektedir: “İmar planları düzenleyici işlem olduğundan, uygulama işlemi üzerine işlem ile birlikte imar planına veya doğrudan işlemin dayanağı olan imar planına karşı yeniden dava açma hakkı bulunduğu...” Danıştay Altıncı Dairesinin 12.03.2020 tarihli, E:2018/3991, K:2020/3807 sayılı kararı; İmar planlarının hukuki niteliğine ilişkin ileri sürülen görüşler hakkında detaylı bilgi için bkz. SANCAKDAR, Oğuz, “Belediyenin İmar Planını Yapması- Değiştirmesi ve İptal Davası”, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996, s. 56-60.

*İmar planları ve bu planlardaki değişikliklerin nerede askıya çıktığına dair bilgilendirme ilanı, askı süresi ile eş zamanlı olarak ilgili muhtarlıkların panosunda duyurulur. Ayrıca plan değişikliği hakkında, değişikliğe konu alanda görülebilir bir şekilde en az 2 adet tabela ile 30 gün süreyle bilgilendirme yapılır.*

*Kentsel tasarım projeleri uygulama imar planlarıyla birlikte hazırlanabilir. Bu kentsel tasarım projelerinin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir.*

*Onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.*

*Kesinleşen imar planlarının bir kopyası, Bakanlıkça oluşturulan elektronik ortamdaki Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısı üzerinden, ilgili idaresi tarafından, arşivlenmek üzere Bakanlığa gönderilir.*

...”hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, imar planları belediye meclisince ya da valilikçe onaylanarak yürürlüğe girer<sup>3</sup>. İmar planlarının kesinlik kazanabilmesi için ise Kanun’da belirtildiği şekle uygun olarak ilan edilmesi, bir aylık ilan süresi içinde itirazların alınması ve bu itirazların belediye meclisince veya valilikçe on beş gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir<sup>4</sup>. İlan edilmeyen imar planlarının kesin ve usule uygun olma niteliği bulunmamaktadır<sup>5</sup>.

Planların yürürlüğe girmesi bu imar planlarına göre uygulama işlemlerinin tesis edilebilmesi açısından önem arz eder. Ancak askıya çıkarılarak ilan edilmemesi ve itirazların karara bağlanarak planın

<sup>3</sup> BİLGİN Hüseyin, SEZER Yasin, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 107; KOÇAK, Hüseyin, BEYAZ Metin, 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları, Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara 2018, s. 32; ATAY, Ethem, İdare Hukuku, Turhan Yayınevi, Ankara 2016, s. 382 vd.; Kalabalık, s. 216; İmar planlarının belediye meclisi yerine belediye encümeni, belediye başkanı veya imar müdürlüğüne onaylanması halinde, işlem yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olur (YILDIRIM, Turan, İdari Yargı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 151).

<sup>4</sup> KOÇAK, Beyaz, s. 33.

<sup>5</sup> KALABALIK, s. 216.

kesinleştirilmemesi durumunda bu işlemlerin dayanağı plan usule aykırı olacağından anılan işlem de hukuka aykırı hale gelecektir. Başka bir ifadeyle, yürürlüğe giren imar planlarının askıya çıkarılmaması anılan planın yürütülebilir işlem olma niteliğini kaybetmesine neden olmamakta, ancak askıya çıkarılarak kesinleştirilmemesi usule aykırılık oluşturmaktadır. Danıştay da plan askıya çıkarılmadan uygulama işlemi tesis edilmesi durumunda işlemin dayanağı imar planının iptali istemiyle açılan davalarda kesin ve yürütülebilir işlem olmadığı nedeniyle davanın reddine karar vermemekte, usule aykırı olarak yürürlüğe girdiğinden iptaline karar vermektedir<sup>6</sup>.

3194 sayılı İmar Kanunu dışındaki özel kanunlarda getirilen planlamaya ilişkin düzenlemelerde yetkili makam değişmekle birlikte imar planlarının yürürlüğe girmesi açısından bir farklılık bulunmamaktadır<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> “Olayda, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ile 1/5000 ölçekli nazım imar planlarının onaylanmasına ilişkin belediye meclis kararına karşı yapılan itirazların değerlendirilmesi sonucu 07/10/2013 tarihinde planların onaylandığı, ancak askıya çıkarılarak ilan edilmeden yürürlüğe konulduğu anlaşıldığından, 3194 sayılı Yasada öngörüldüğü biçimde ilan edilmeksizin yürürlüğe konulan uygulama ve nazım imar planlarında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay Altıncı Dairesinin 14.07.2017 tarihli, E:2016/3903, K:2017/5808 sayılı kararı.

<sup>7</sup> “Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 22.01.2018 tarih ve 2018/18 sayılı kararı ile onaylanan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının 22.02.2018-23.03.2018 tarihleri arasında İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından, 14.02.2018-15.03.2018 tarihleri arasında Kartal Belediye Başkanlığı tarafından askıya çıkarıldığı, 14.03.2018 tarihinde Kartal Belediye Başkanlığı’na, 22.03.2018 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı’na itiraz edildiği, itirazların zimnen reddi üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.” Danıştay Altıncı Dairesinin 13.10.2020 tarihli, E:2018/4843, K:2020/9207 sayılı kararı; “Çanakale İli, Biga İlçesi, Karabiga Beldesi sınırları içinde davacı şirket tarafından açılıp işletilmesi planlanan ... Termik Santrali Entegre Projesine yönelik olarak hazırlanan 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı teklifinin davalı Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca incelenerek onaylandığı, anılan planların 07/04/2016 tarihli, 5574 sayılı yazı ekinde ilanı yapılmak üzere Çanakale Valiliği’ne (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü’ne) gönderildiği ve 22/04/2016-23/05/2016 tarihleri arasında askıya çıkarıldığı, askı ilanı süresi içinde herhangi bir itirazın gelmediği...” Danıştay Altıncı Dairesinin 21.09.2020 tarihli, E:2018/6963, K:2020/7900 sayılı kararı.



Planların bir ay süreyle askıya çıkarılarak ilan edilmesi, halkın planlama sürecine dâhil edilmesi anlamındadır. Burada ilan edilen ilgili idarenin onay kararı değil, imar planı paftaları ve plan notlarıdır. Gelecekteki nüfus yoğunluğu, yapı yoğunluğu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkeleri, ulaşım sistemleri gibi hususları gösteren, başka bir ifadeyle şehrin gelişimini düzenleyen imar planları, bölgede yaşayan ve planın uygulanmasından etkilenecek insanlara sunulmakta ve böylece planlama sürecine sivil toplum kuruluşlarının, halkın ve mülk sahiplerinin katılımı sağlanmaktadır<sup>8</sup>. İlan, planlama sürecinin en önemli noktalarından biridir.

İmar planlarının kesinleşmesi iki şekilde mümkün olmaktadır. İlki, imar planlarının askıya çıkarıldığı bir aylık süre zarfında itirazın bulunmaması durumudur. Bu durumda imar planları, askıya çıkarılmak suretiyle yapılan ilanın son gününde kesinleşecektir. İkinci durum ise, planların askıya çıkarıldığı bir aylık süre zarfında imar planlarına itiraz edilmesidir. Bu durumda, itirazların son ilan gününden sonra belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilmesi ve belediye meclisinin on beş gün içinde itirazları ve planları inceleyerek kesin karara bağlaması gerekmektedir. Belediye meclisinin itirazları reddetmesi durumunda imar planı kesinleşecektir. Belediye meclisinin itirazları kısmen veya tamamen kabul ederek imar planında değişiklik yapması durumunda ise, kısmen veya tamamen değiştirilen bu yeni imar planının bir ay süreyle yeniden ilan edilmesi gerekir. Bu durumda itiraz sürecinin de yeniden başlayacağı tabiidir. Planın kesinleşmesi tüm itirazların reddedilmesi durumunda olacaktır. Planın kesinleştiği ve itirazların reddedildiğinin de belli sürelerle askıya çıkarılan yerde ilan edilmesi doğru olacaktır.

Kentleşmenin kötü ve kamu yararından uzak olmasının nedeni planlamadaki bu sürecin uzun olmasından değil tam tersi yeterince araştırma, analiz yapılmadan plan değişikliklerinin yapılmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü planlar hızla uygulamaya geçirilebilmekte ve geri dönüşü zor yapılaşmalar ortaya çıkabilmektedir. İtiraz sürecinde

<sup>8</sup> İmar planlarının ilan edilmesi, imar planlarına hâkim olan açıklık ilkesinin bir gereğidir. İmar planlarının ilan edilerek aleniyet kazanmasıyla, halkın söz konusu imar planları hakkında bilgi sahibi olması ve planlamanın demokratik hale gelmesi sağlanır (SANCAKDAR, s. 65; KALABALIK, s. 229).

planlarda değişiklik yapılarak yeni askı sürecinin başlatılması, ilk plandaki öngörülerin doğru olmadığını gösterdiğinden planlama sürecinin uzadığından söz edilemez. Şehircilik ve planlama ilkelerine, kamu yararına uygun planlama yapılması, bireysel hakların dengelenmesi durumunda bütün itirazlar reddedileceğinden anılan süreç en geç iki ay içinde tamamlanabilir.

İmar planlarının, 20 – 30 yıllık süre öngörülerek yapılması ve yaşanabilir bir çevrenin oluşması için değiştirilmesinin zorlaştırılması gerekmektedir, esneklik ilkesi<sup>9</sup> uyarınca, gelişen şartlara hızla ayak uydurması da gerekir. Bu esnekliğin revizyon imar planlarıyla<sup>10</sup> daha geniş bir bölgede yeniden planlamayla ya da gerekli olan parsel veya parsellerde plan değişikliği<sup>11</sup> yapılması yoluyla sağlanması mümkündür. Bazı durumlarda yeni yerleşim yerleri açılması gerektiğinden revizyonla birlikte ya da sadece ilave imar planları<sup>12</sup> da yapılabilir. Revizyon veya

<sup>9</sup> İmar planlarının esnekliği ilkesi; kentlerin, bağlı oldukları ülkelerin toplumsal ekonomik yapısındaki gelişmelere paralel olarak değişmesi sonucu, onlar için hazırlanmış imar planlarının da yeni koşullara uydurulmasına imkan tanınması olarak ifade edilebilir (Planlamada esneklik kavramı hakkında detaylı bilgi için bkz: ÖZKAN, Hatice Aysun, “Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı: Türkiye Üzerine Bir Analiz”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2012, s. 9-64).

<sup>10</sup> İmar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya uygulanmasının mümkün olmadığı durumlar ile üst kademe plan kararlarına uygunluğun sağlanması amacıyla planının tamamının veya bir kısmının yenilenmesi amacıyla imar planlarında revizyon yapılabilir. Ancak bu düzeltme ve düzenlemelerin; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozacak durumları düzeltmek için yapılması gerekir. Aksi takdirde yapılan işlem bir plan revizyonu değil, bir plan değişikliği olur (ÜNAL, Yücel, Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 2003, s. 171).

<sup>11</sup> İmar planı değişikliği; onaylı imar planı sınırları içinde arazi kullanışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar planları ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzii olarak farklılık getiren değişiklik olarak tanımlanabilir (TEKİNBAŞ, Emre, “İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi, S:5, Y. 1991, Ankara, s. 27-30).

<sup>12</sup> İlave imar planı; imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği durumlarda, mevcut imar planına bitişik veya mevcut planın genel arazi kullanım kararları ile süreklilik, bütünlük ve uyum sağlayacak şekilde tesis edilen imar planlarıdır (KALABALIK, s. 198).

imar planı değişikliklerinde zorunlulukların ve gerekli analizlerin yapılarak bunların plana yansıtılması durumunda, şehircilik ve planlama ilkelerine, kamu yararına uygun olan plana askı tarihlerinde yapılan itirazların belediye meclisince reddedilmesi gerekeceğinden yeni uzun bir sürecin başlamayacağı, bir ay askı süresi ve on beş günlük itirazlara cevap verme süresi sonunda anılan planların hızla uygulamaya geçirilebileceği açıktır.

## **II. İmar Planlarının İptali İstemiyle Açılacak Davalarda Dava Açma Süresinin İrdelenmesi**

İmar planlarının iptali istemiyle açılacak davalarda dava açma süresi irdelenirken, ivedi yargılama usulüne tabi davalar konumuzun kapsamı dışında bırakılmıştır. Aşağıda yer verilen tespitler genel dava açma süresine tabi imar planları açısından geçerlidir.

### **A. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. Maddesi Uyarınca Doğrudan Doğruya İmar Planının İptali İstemiyle Dava Açılması**

Yukarıda yer verilen Kanun'un 8. maddesi uyarınca, imar planları askıya çıkarılmak suretiyle bir ay müddetle ilan edildiğinde, ilgililer tarafından imar planına yönelik itirazda bulunulabilir. Bu itiraz, kanun koyucu tarafından zorunlu bir itiraz yolu olarak öngörülmemiştir<sup>13</sup>. Bu nedenle, ilgililer imar planına yönelik, itirazda bulunmaksızın son ilan gününü, bir başka ifadeyle son tebliğ gününü izleyen günden itibaren 2577 sayılı Yasanın 7. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen genel dava açma süresi içinde iptal davası açabilirler. Genel dava açma süresinin son ilanla başlayacak olmasının, belediye meclisinin onayıyla yürürlüğe giren imar planlarının iptali istemiyle onay tarihinden itibaren dava açılmasına engel bir durum oluşturmadığını da belirtmek gerekir<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> ŞAHİN, Cenk Yaşar, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2002, s. 151; KÜÇÜK, Füsün Ceren, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2019, s. 16; BİLGİN, SEZER, s. 107.

<sup>14</sup> CANBAZOĞLU Kerem, AYAYDIN Dilhun, “İmar Planlarının Yargısal Denetimi-I”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.93, Y.2011, s.274, (s.239-281).

Zira düzenleyici işlemlerin ilan edilmeden önce ilgilileri tarafından öğrenilmesi durumunda, iptal davasına konu edilebilmesinin önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Çünkü yukarıda açıkladığımız üzere imar planları yürürlüğe girdiği andan itibaren uygulanabilen işlemlerdir.

### **B. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesinin İmar Planlarının İptali İstemiyle Açılacak Davalarda Uygulanması**

Bilindiği üzere İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargıda uygulanan genel yargılama usulünü düzenlemektedir. Diğer kanunlarda özel bir dava açma süresi öngörülmediği takdirde İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen genel dava açma süresi içinde idari işlemin iptali istemiyle dava açılabilir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde, ilgililere tesis edilen bir işleme karşı doğrudan doğruya iptal davası açmak yerine, önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde isteyebilme hakkı tanımıştır. Bu şekilde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur<sup>15</sup>. Altmış gün içinde istemin reddedilmesi veya cevap verilmeme suretiyle zımnen reddedilmiş sayılması durumunda, dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam eder.

İmar planlarının yürürlüğe girmesinden sonra Kanun'un 8. maddesinde öngörülen bir aylık askı süresi içerisinde yapılacak itirazın varlığı ve Kanun'da imar planlarına karşı iptal davası açabilmek için belirlenen özel bir dava açma süresinin olmaması, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinin imar planının iptali istemiyle açılacak davalarda nasıl uygulanacağına dair birtakım sorunlara neden olmaktadır. Burada, öncelikle askı süresi içinde yapılan itirazların özel bir itiraz yolu olarak mı, yoksa İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan bir itiraz olarak mı değerlendirileceğinin tespiti gerekmektedir.

<sup>15</sup> GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargı, 29. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 419.

Danıştay'ın güncel, yerleşik içtihatlarına bakıldığında, Kanun'un 8. maddesinde belirtilen bir aylık askı süresi içinde yapılan itirazın İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan itiraz olarak nitelendirildiği ve askı tarihleri içinde yapılan itirazın askı süresinin son günü yapılmış kabul edildiği görülmektedir<sup>16</sup>.

Ayrıca Danıştay'a göre, 2577 sayılı Yasanın 7. maddesi uyarınca son askı tarihini izleyen günden itibaren başlayacak olan dava açma süresi, askı tarihleri arasında yapılan itirazla birlikte başlamadan durmaktadır. Bu çerçevede, askı süresinin son gününü takip eden altmış gün içinde başvurunun reddedilmesi halinde ret kararının tebliğinden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde, idare tarafından herhangi bir karar alınmayarak başvurunun reddedilmiş sayılması halinde ise, altmış günlük zımnen ret süresini takip eden altmış günlük dava açma süresi içinde dava açılması gerekmektedir<sup>17</sup>.

Oysa İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında yapılan bir başvurudan söz edilebilmesi için, öncelikle idare tarafından tesis edilen bir işlemin, sonrasında bu işlemin tebliğiyle beraber işlemeye başlayan bir dava açma süresinin varlığı gerekir. Bu kapsamda yapılan başvuruyla işlemeye başlayan genel dava açma süresi durmaktadır. İmar planlarına ilişkin genel dava açma süresi, askı süresinin son gününü izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağından askı süresi içinde itiraz yapılması durumunda, bu itiraz son gün olsa bile, işlemeye başlamış dava açma süresi bulunmamaktadır. Son askı tarihi son tebliğ günüdür. Dava açma süresi, askının son gününü, son itiraz

<sup>16</sup> “İmar planına askı süresi içinde itiraz edildiğine göre, dava açma süresinin İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında belirlenmesi gerekmektedir.” Danıştay Altıncı Dairesinin 04.02.2020 tarihli, E:2017/1490, K:2020/947 sayılı kararı; Bkz. benzer yönde; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 27.02.2017 tarihli, E:2015/4618, K:2017/842 sayılı kararı.

<sup>17</sup> “Uyuşmazlık konusu olayda imar planına askı süresi içinde itiraz edildiğine göre dava açma süresinin İYUK 11. madde kapsamında belirlenmesi gerektiği açıktır. Bu bakımdan, yapılan itiraza altmış gün içinde bir cevap verilmeyerek itirazın reddedilmiş sayılması nedeniyle ilan tarihinin son gününü izleyen ikinci altmış gün içinde davanın açılması gerekir.” Danıştay Altıncı Dairesinin 18.02.2020 tarihli, E:2017/29, K:2020/1900 sayılı kararı.

gününi izleyen gün başlayacaktır. Dolayısıyla duran ve kaldığı yerden işlemeye devam eden bir dava açma süresinden bahsedilemez.

Öte yandan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun, imar planlarına karşı açılan davalarda, Kanun'un 8. maddesinde özel bir kural olarak öngörülen bir aylık askı/ilan süresi içerisindeki özel idari itiraz usulünün dava açma sürelerine esas alınması gerektiğine, imar planlarına karşı, özel kanunda ilan/askı süresi içerisinde özel bir itiraz süresi öngörülmüş iken, idari işlemler için genel olarak uygulanabilecek olan itiraz usulünün (İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 11) imar planları için ayrıca uygulanmasının, usul hükümlerinin abartılı bir şekilde esnetilmesine neden olabileceğine dair güncel bir kararı bulunmaktadır<sup>18</sup>. Bu kararda, Kanun'un 8. maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 11. maddesinin birlikte uygulanmayacağı değerlendirilmiş, anılan 11. madde askı süresi içine sıkıştırılmıştır.

Kanun'un 8. maddesinde yer alan bir aylık ilan süresi içinde yapılan itiraz, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde yer alan idari işlemlerin kaldırılması, geri alınması,

<sup>18</sup> "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi, dava açma süresi ile ilgili hükümler içermekle birlikte, söz konusu maddede, tüm idari işlemlere karşı dava açılmadan önce, ilgili idare nezdinde itiraz edilebileceğini öngören genel ve ihtiyari idari usul (idari itiraz usulü) kuralları düzenlenmiştir. Diğer taraftan, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin (b) fıkrasında, düzenleyici bir idari işlem niteliğinde olan imar planlarına karşı, ilan/askı süresi içerisinde özel ve ihtiyari bir idari itiraz usulü öngörülmüştür. Bir uyumsuzlukta, genel kanun ve özel kanun hükümlerinin olayı düzenleyen hükümleri arasında bir çelişki olması durumunda, o konuda genel kanunun değil özel kanunun uygulanacağı hususu hukukun temel ilkelerinden biridir. Bu çerçevede, imar planlarına karşı açılan davalarda, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde özel bir kural olarak öngörülen bir aylık askı/ilan süresi içerisindeki özel idari itiraz usulünün, dava açma sürelerine esas alınması gerektiği açıktır. Diğer taraftan, imar planlarının niteliği gereği, askı/ilan süresi içerisinde yapılacak itirazların birlikte görüşülmesinin, itirazda bulunanların lehine, meşru bir amaca hizmet ettiği hususunda kuşku bulunmadığı gibi, 2577 sayılı Kanun'un 12. maddesi uyarınca; imar planlarına karşı uygulama işlemleriyle birlikte her zaman dava açılma imkânı da bulunmaktadır. Öte yandan, imar planlarına ilan/askı tarihinden itibaren dava açılması için öngörülen 60 günlük süre makul bir süre olup, düzenlemenin dava açma hakkının özünü etkilediğinin kabulüne olanak bulunmamaktadır." Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 02.10.2019 tarihli, E:2016/4412, K:2019/3997 sayılı kararı.

değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması için üst makama, üst makam yoksa işlemi tesis eden makama yapılacak olan idari itiraz yolundan ayrı bir itiraz yoludur. İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinden farklı olarak, İmar Kanununda öngörülen itirazların karara bağlanması zorunlu olduğundan anılan itirazlar karara bağlanmadan planın kesinleşmesi mümkün değildir. Başka bir deyişle bu usul, imar planlarının kesinleşmesi açısından öngörülen zorunlu bir prosedür olup, Kanun'da belediye meclisinin itirazları on beş gün içinde karara bağlayabileceği değil karara bağlayacağı ifadesi kullanılmış, bu kararın da kesin olduğu belirtilmiştir. Burada takdir yetkisi bulunmamaktadır. Belediye meclisi/valilik itirazı incelemek ve karar almak zorundadır. Öte yandan Kanun'da askı süresi içinde yapılan başvurunun belediye meclisince/valilikçe on beş gün içinde sonuçlandırılmaması durumunda zımnen kabul edilmiş veya reddedilmiş sayılacağına dair açık bir düzenleme de bulunmamaktadır<sup>19</sup>. Dolayısıyla zımni ret işleminin oluşması söz konusu değildir. Nitekim uygulamada, genellikle belediye meclisleri itirazlara ilişkin olarak karar almakta, ancak bu kararlar on beş günden sonra alınabilmekte ya da bildirimini geç olabilmektedir.

Bu bağlamda imar planlarına askı tarihleri arasında yapılan itirazların, Kanun'da öngörülen özel bir itiraz yolu olarak kabul edilmesi ve kanun koyucu tarafından öngörüldüğü üzere belediye başkanlığınca gönderilen itirazların belediye meclisince on beş gün içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu süre geçmiş olsa dahi itiraz başvurusuna yönelik alınan kararın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açılabilirliği, idare tarafından başvuruya ilişkin karar alınmadıkça veya alınan karar davacıya tebliğ edilmedikçe (davacının bu kararı öğrendiği ispat edilmedikçe) imar planı davacı açısından kesinlik kazanmayacağından dava açma süresinin de başlamayacağı düşünülmektedir.

Danıştay eski içtihatlarında, askı süresi içinde itiraz yapılması halinde, idare tarafından son askı tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içerisinde itiraza ilişkin bir karar alınmaması veya alınmış olmakla birlikte tebliğ edilmemiş olması nedeniyle başvurunun reddedilmiş

<sup>19</sup> CANBAZOĞLU, AYAYDIN, s. 276.

sayılması halinde, altmış günlük zımnî ret süresini izleyen dava açma süresi içinde imar planının iptali istemiyle dava açılmamış ise, dava açma süresi geçtikten sonra itirazın reddine ilişkin idari işlemin davacıya tebliğ edilmesiyle, dava açma süresinin yeniden canlanacağını kabul etmekte idi<sup>20</sup>. Danıştay bu içtihadının gerekçesini bizim savduğumuz gibi idare tarafından başvuruya ilişkin karar alınmadıkça veya alınan karar davacıya tebliğ edilmedikçe (davacının bu kararı öğrendiği ispat edilmedikçe) imar planı davacı açısından kesinlik kazanmayacağına değil, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinin hak arama özgürlüğünün bir gereği olduğuna dayandırmakta idi. Danıştay'ın güncel kararlarında bu içtihadından vazgeçtiği görülmektedir<sup>21</sup>.

İlgilinin askı süresi içinde yaptığı itirazın kabul edilmemesiyle beraber, başka bir ilgilinin yaptığı itirazın kabul edilmesi durumunda, imar planında değişiklik yapılmış olacağından, değiştirilmiş imar planının yeniden askıya çıkarılması gerekmektedir. Bu durumda ilan süreci yeniden başlamış olacaktır. İlk askıda itiraz eden ve itirazı reddedilen ilgili de yeni ilan tarihleri içerisinde yeniden itiraz edebileceği gibi doğrudan imar planının iptali istemiyle dava da açabilecektir. Başka bir deyişle, anılan kişi, imar planının son askı tarihi ya da itirazın reddine ilişkin belediye meclisi kararı üzerine süresinde dava açmamış bile olsa, değiştirilmiş olan planın ilana çıkması üzerine

<sup>20</sup> “Dava süresi içinde yapılan başvuruya idarenin altmış gün içinde cevap vermemesi nedeniyle oluşan zımnî retten sonra dava açma hakkı olduğunu bilmeyen idareye olan güven nedeniyle idarenin cevap vermesini bekleyen kişiye zımnî ret süresinden sonra idarece verilen ret cevabı üzerine dava açma hakkı veren 2577 sayılı Yasa'nın 11. maddesi hak arama özgürlüğünün bir gereğidir. Bu değerlendirmeler ışığında, ilgilinin imar planlarına askı süresi içinde yapmış olduğu itirazın yanıtlanmayarak reddi üzerine süresi içinde dava açabileceği gibi zımnî ret işlemi yerine idarece sonradan tesis edilen ve idarenin gerçek iradesini ortaya koyan işleme karşı da dava açma süresi içinde dava açabilmesi mümkündür.” Danıştay Altıncı Dairesinin 05.05.2015 tarihli, E:2014/3121, K:2015/2865 sayılı kararı.

<sup>21</sup> “Uyuşmazlık konusu olayda imar planına askı süresi içinde itiraz edildiğine göre dava açma süresinin İYUK 11. madde kapsamında belirlenmesi gerektiği açıktır. Bu bakımdan, yapılan itiraza altmış gün içinde bir cevap verilmeyerek itirazın reddedilmiş sayılması nedeniyle ilan tarihinin son gününü izleyen ikinci altmış gün içinde davanın açılması gerekir. Belirtilen süreler geçtikten sonra idarece cevap verilmesi halinde, dava açma hakkının ihya edildiğinden söz edilemez.” Danıştay Altıncı Dairesinin 18.02.2020 tarihli, E:2017/29, K:2020/1900 sayılı kararı.



yeniden itiraz ve dava açma hakkına sahip olacaktır. Danıştay'ın içtihadı da bu yöndedir<sup>22</sup>. Zira imar planının bütünselliği ilkesi uyarınca, imar planında yapılan her değişiklik, ilgili kişinin haklarında da güncel değişikliklere neden olabilir. Bu durumun, tüm itirazların reddedilerek imar planının son halini almasına kadar devam edeceğini savunmaktayız. Bunun oldukça uzun ve meşakkatli bir planlama süreci olduğu düşünülse de şüphesiz bu şekilde belde halkının planlama sürecine aktif bir şekilde katılması sağlanmış, en az 20-30 yıllık öngörüyle yapılan planlamada tüm itirazlar değerlendirilmiş, böylece sık sık yapılan imar planı değişikliklerinin de önüne geçilmiş olacaktır.

Kanun'un 8. maddesi uyarınca askı süresi içinde yapılan itirazların 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi uyarınca yapılan bir itiraz olmadığı, özel bir itiraz yolu olduğunun tespiti yapıldıktan sonra imar planının iptali istemiyle açılan davalarda anılan 11. maddenin nasıl uygulanacağını belirlenmesi gerekmektedir.

İmar planlarına yönelik askı tarihlerinin son gününden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde davalı idareye itiraz başvurusunda bulunulması halinde, bu başvurunun, Kanun'un 8. maddesinde düzenlenen imar planının kesinleşmesi prosedürünün dışında kalmasından dolayı, İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında yapılan bir başvuru olarak kabulü gerekir. Son askı tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlayan dava açma süresi içinde, işlemi yapan belediye meclisinin/valiliğin üst bir makamı olmadığından,

<sup>22</sup> "Olayda, davalı büyükşehir belediyesince 1/5000 ölçekli nazım imar planına yönelik olarak yapılan itirazların değerlendirilmesi sonucunda 12.07.2013 tarihli, 192 sayılı büyükşehir belediye meclisi kararının alındığı, söz konusu karar sonrasında oluşan planların yeniden askıya çıkartıldığı, davacı tarafından askı süresi içinde itiraz edildiği, davacı parseline yönelik olarak herhangi bir değişiklik olmasa da dava konusu belediye meclisi kararı ile planının yeniden kabul edildiği dolayısıyla son plana yapılan itiraz 11.10.2013 tarihli belediye meclisi kararıyla reddedildiğinden bu kararın 08.11.2013 tarihinde davacıya tebliğ edilmesi üzerine altmış gün içinde 06.12.2013 tarihinde bakılmakta olan davanın açıldığı görüldüğünden, davanın süre aşımı nedeniyle reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay Altıncı Dairesinin 27.04.2016 tarihli, E:2015/5965, K:2016/2270 sayılı kararı; Bkz. benzer yönde; Danıştay Altıncı Dairesinin 04.03.2013 tarihli, E:2012/4057, K:2013/1278 sayılı kararı.

işlemi yapan belediye meclisinden/valilikten işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması istenilmektedir. Bu durumda, idareye yapılan başvuru tarihine kadar işleyen dava açma süresi durur<sup>23</sup>. Altmış gün içinde başvuruya bir cevap verilmezse itiraz reddedilmiş sayılır. Cevap verilmesi ya da istemin zımnen reddedilmesi halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır<sup>24</sup>.

Önemle belirtmek isteriz ki Kanun'un 8. maddesinde belirtilen itiraz sürecinden farklı olarak burada, dava açma süresi geçirildikten sonra itirazın reddine ilişkin belediye meclisi/valilik kararının ilgiliye tebliği ya da ilgilinin anılan kararı öğrenmesi dava açma süresini canlandırmayacaktır. Nitekim Danıştay'ın güncel içtihatları da bu yöndedir<sup>25</sup>. Danıştay, Kanun'un 8. maddesi uyarınca yapılan itirazın 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi kapsamında olduğunu ve son askı tarihinde yapılmış sayıldığını kabul etmekle beraber son askı tarihini izleyen günden itibaren altmış gün içinde itiraza cevap verilmemesi üzerine zımni ret kararının verildiğine ve dava açma süresinin

<sup>23</sup> YILDIRIM, s. 342; Küçük, s. 58.

<sup>24</sup> ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, "İdari Yargıda Dava Açma Süresi", 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1. Kitap, Ankara, 1990, s. 206, (s. 187-207), CANBAZOĞLU, AYAYDIN, s. 277.

<sup>25</sup> "Uyuşmazlık konusu olayda dava açma süresi içerisinde yapılan itiraz nedeniyle, dava süresinin İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi kapsamında belirlenmesi gerektiği açıktır. Bu kapsamda, dava süresi incelendiğinde, davacının 29/05/2017 tarihinde planlara yaptığı itiraz ile 27.05.2017 tarihinde işlemeye başlayan dava açma süresinin durduğu, itirazın zımnen reddedilmiş sayıldığı 28.07.2017 tarihinden itibaren ise kalan 58 gün içerisinde en geç 25.09.2017 tarihinde açılması gerekirken yasal dava açma süresi geçirilerek 26.09.2017 tarihinde açılan davanın süre aşımı nedeniyle esasının incelenmesine olanak bulunmamaktadır. Davacı tarafından, itirazın reddine ilişkin 03/08/2017 tarihli, 9079 sayılı işlemin, 14.08.2017 tarihinde tebliğ edilmesi üzerine kalan süre içerisinde dava açıldığı ileri sürülmüş ise de 2577 sayılı Kanununun 11. maddesinde, idari işleme karşı dava açma süresi içerisinde itiraz edilmesi halinde, 60 gün içerisinde cevap verilmediği vakit itirazın reddedilmiş sayılacağı ve durmuş olan dava açma süresinin işlemeye devam edeceği açıkça düzenlendiğinden anılan usul hükmü karşısında davacının bu iddiasının kabul edilmesine imkan bulunmamaktadır. "Danıştay Altıncı Dairesinin 26.12.2019 tarihli, E:2019/13618, K:2019/15289 sayılı kararı.

başladığına, sonradan gelen cevabın dava açma süresini canlandırmayacağına karar vermektedir. Zira İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde, zımnen ret üzerine bu tarihi izleyen dava açma süresi içinde dava açılmaması durumunda, sonradan gelen cevabın dava açma süresini canlandıracağına dair bir düzenleme bulunmamaktadır<sup>26</sup>.

### **C. İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesinin İmar Planlarının İptali İstemiyle Açılacak Davalarda Uygulanması**

İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinde; “İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

*Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay’a, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.” hükmü yer almaktadır.*

Yukarıda yer verilen düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesinin uygulama alanı bulabilmesi için her şeyden önce yapılan başvurunun idare tarafından tesis edilen bir işleme ilişkin olmaması gerekir. Bir başka ifadeyle, idare tarafından tesis edilmiş bir işlemin olmaması durumunda, idarenin bir işlem tesis etmesi istemiyle yapılan başvurularda anılan hüküm uygulama alanı bulur<sup>27</sup>. İdare tarafından tesis edilmiş bir işlemin varlığı

<sup>26</sup> GÖZÜBÜYÜK, s. 420.

<sup>27</sup> KAYACAN, Fevzi, “İdari Yargıda Dava Açma Süreleri ve Sürelere İlişkin Genel Esaslar”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010, s. 24-25.

halinde, yukarıda değinildiği üzere dava açma süresinin hesabında İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesi uygulanmalıdır.

İmar planı bulunmayan bir alanda, plan yapılması istemiyle her zaman idareye başvuruda bulunulabilir. İdare tarafından altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, imar planı yapılması isteminin zımnen reddi işleminin iptali istemiyle dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde imar planının yapılmayacağını bildiren işlemin iptali istemiyle dava açabilirler.

İmar planlarının yürürlüğe girmesinden ve kesinlik kazanmasından sonra ilgililer imar planı değişikliği yapılması istemiyle idareye başvuruda bulunsada dahi anılan başvurunun İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı kanaatindeyiz. Yukarıda da değinildiği üzere, 10. maddenin uygulanabilmesi için idare tarafından tesis edilmiş bir işlemin bulunmaması gerekir. İmar planının yürürlüğe girmesi ve kesinlik kazanması durumunda ise ortada tesis edilmiş bir işlem bulunmaktadır. Böylece düzenleyici işlem mahiyetinde olan imar planlarının bütünlüğünün de parçacıl müdahalelerle bozulmasının önüne geçilmiş olacaktır. Böylesine uzun ve meşakkatli süreçlerden geçerek kesinlik kazanan ve uzun yıllar uygulanacağı öngörüyle yapılan planlamanın rant ve yerel baskılara bırakılmaması gerekir. Bu durumda, imar planı değişikliği yapılması başvurusunun reddi üzerine bu başvurunun reddi ile birlikte imar planının ya da sadece imar planının iptali istemiyle açılan davada, İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi uygulanamayacağından, süre aşımı olacağı kanaatindeyiz.

Burada vurgulamalıyız ki idarenin gelişen şartlara ve ihtiyaçlara göre re'sen plan değişikliği yapması ile plan değişikliği yapılması için ilgililerin, idareye İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. maddesi uyarınca yaptığı başvuru ayrı şeylerdir. Birincisinde planların esnekliği

ilkesi gereği idarece plan değişikliği yapılması ihtiyacı hissedilmektedir. Bu durumda, şüphesiz menfaati ihlal edilenler tarafından dava açma hakkı doğmaktadır. Bununla beraber, diğerinde idarece tesis edilmiş bir işlem(plan) olduğu halde, sanki hiç böyle bir işlem yokmuş gibi idarenin bu işlemi kaldırarak yeni bir işlem tesis etmesi beklenilmektedir. İşte bu noktada idarenin işlemi(planı) değiştirmemesi durumunda ilgili kişinin kesinleşmiş planın iptali istemiyle yeniden dava açma hakkı doğduğundan söz edilemez.

Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, ilgililerin taşınmazlarına ilişkin plan değişikliği istemiyle yaptıkları başvuru imar planının uygulama işlemi niteliğindedir. Bu nedenle, yapılan başvurunun reddi veya altmış gün içinde cevap verilmeyerek reddedilmiş sayılması halinde bu uygulama işleminin ya da uygulama işlemiyle beraber dayanak imar planlarının ya da sadece imar planlarının iptali istemiyle dava açabileceği kabul edilmektedir<sup>28</sup>. Kanaatimize göre, ilgililerin taşınmazlarına ilişkin plan değişikliği istemiyle yaptıkları başvuru üzerine tesis edilen işlem, imar planının uygulama işlemi niteliğinde değildir. Aşağıda da değinileceği üzere, uygulama işleminin varlığının kabulü için, idare tarafından imar planı uyarınca, bir işlem tesis edilmesi gerekir.

#### **D. İmar Planlarının Uygulanması Niteliğinde Tesis Edilen İşlemlerin Varlığı Halinde İmar Planının İptali İstemiyle Açılacak Davalarda Dava Açma Süresinin Değerlendirilmesi**

Kanun'un 5. maddesinde, uygulama imar planlarında, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarının ve diğer bilgilerin ayrıntıları ile gösterilmesi öngörülmüş ve

<sup>28</sup> “İmar planları düzenleyici işlem, plan kapsamındaki herhangi bir taşınmaza ilişkin imar planı değişikliği istemi üzerine tesis edilmiş olan işlem ise ilgili parsel ile ilişkin bireysel, subjektif nitelikte bir işlem olup 2577 sayılı Yasa'nın 10. maddesi uyarınca ilgilisi tarafından imar planında değişiklik yapılması amacıyla idareye başvuru yapılması ve bu başvurunun reddedilmesi üzerine bireysel işlem dava konusu edilmeden salt düzenleyici işlem/işlemler dava konusu edilebileceğinden bireysel işlemin tebliğ tarihini izleyen altmış gün içinde dayanağı imar planlarına karşı dava açılabilmesi mümkündür.” Danıştay Altıncı Dairesinin 02.03.2020 tarihli, E:2017/5983, K:2020/2877 sayılı kararı.

imar planlarının planlı ve programlı çalışmalar içerisinde ve etaplar halinde uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Yine Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasında, belediyelerin imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacağı kurala bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümlerden anlaşılacağı üzere, imar planlarının imar programlarıyla hayata geçirilmesi zorunludur. Oldukça uzun süreler için hazırlanan imar planlarının bütünüyle aynı anda uygulamaya konulmasına imkân bulunmamaktadır. İmar programı, imar planındaki kararların uygulanabilmesi için parselasyon, kamulaştırma gibi işlemlerin beş yıllık süreçte gerçekleşmesi gerekenlerini içeren ve belediye meclisince kabul edilip yürürlüğe konulan kararlar olarak tanımlanabilir.

İmar planlarının hayata geçirilmesi aşamasında imar programı uyarınca ya da imar programı dışında doğrudan imar planına göre tesis edilen işlemler uygulama işlemlerini oluşturur. Uygulama işlemlerine örnek olarak, parselasyon işlemi, imar durum belgesinin<sup>29</sup> alınması, taşınmaz için yapı ruhsatı düzenlenmesi, kamulaştırma, yıkım işlemleri verilebilir. Danıştay, taşınmaz üzerinde inşaata başlanılmasını da imar planının ya da yapı ruhsatının uygulaması olarak kabul etmektedir. Çünkü uygulamada, ilgililer, yapı ruhsatından ve dayanağı imar planından, taşınmaz üzerinde inşaata başlanılmasından sonra haberdar olabilmektedir. Burada önemli olan husus, inşaata başlanılmasının yapı ruhsatı düzenlenmesi işleminin icrası olduğu, dolayısıyla uygulama işleminin icrası üzerine yapı ruhsatının, yapı ruhsatı ile birlikte imar planının veya yapı ruhsatının dayanağı imar planının iptali istemiyle dava açılabileceğidir<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> İmar durum belgesi, bir taşınmazın imar planı üzerindeki yeri ve konumunu belirleyen ve üzerinde yapılacak yapının tabi olacağı şartları gösteren "çap"lı bir belgedir. Bu itibarla imar durumunun, yürürlükteki imar planı ve yönetmelik hükümlerinin esas alınması suretiyle verilmesi gerekmektedir (KARAVELİOĞLU, Celal, "Açıklamalı- Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu", Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, C.I, Ankara, 2007, s.1044).

<sup>30</sup> "Dosyanın incelenmesinden, davacı vakfın 211 ada, 18 parsel sayılı taşınmazın maliki olduğu, uyuşmazlığa konu 211 ada, 12, 13 ve 14 parsel sayılı taşınmazların

İdari Yargılama Usulü Kanununun “Dava açma süresi” başlıklı 7. maddesinin dördüncü fıkrasında; “İlanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden itibaren başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz.” hükmü yer almaktadır.

Bu durumda düzenleyici işlem mahiyetinde olan imar planlarına dayanılarak uygulama işlemi tesis edildiğinde, ilgililer işlemin tebliğinden veya öğrenilmesinden itibaren dava açma süresi içinde imar planına veya uygulama işlemine yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilir<sup>31</sup>. Aynı durum, 1/5000 ölçekli nazım imar planı yapıldıktan sonra nazım imar planının uygulanabilmesi için 1/1000 ölçekli uygulama imar planının yapılması halinde de geçerlidir. 1/1000 ölçekli uygulama

---

dava konusu plan değişiklikleri ile yeşil alan olan kullanımının dini tesis alanı olarak değiştirildiği, anılan taşınmazlarda cami inşa edilmek üzere 26.06.2013 tarihinde yapı ruhsatı düzenlendiği, davalı idare tarafından 27.06.2013 tarihinde inşaata başlanıldığı belirtilmiştir, davacı tarafından anılan taşınmaza yönelik olarak plan değişikliği yapıp yapılmadığı, yapı ruhsatı verilip verilmediği, verilmiş ise yapı ruhsatının tarih ve sayısının öğrenilmesi amacıyla 26.09.2013 tarihinde davalı idareye başvuruda bulunulduğu, anılan başvuruya cevap verilmemesi üzerine 25.10.2013 tarihinde, plan değişikliği yapılan parsellerin davacı vakıf mülkiyetinde iken yeşil alan olarak kamulaştırıldığı, 18 parsel sayılı taşınmazda bulunan dini tesisin bitişiğinde cami ile bütünlük sağlayan bir yeşil alan niteliğinde olduğu, plan değişikliği sonrasında iki caminin yan yana inşa edilmiş olacağı iddialarıyla bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Uyuşmazlıkta, davacı tarafından uyuşmazlığa konu taşınmazda inşa edilen yapıya yönelik olarak yapı ruhsatı düzenlenip düzenlenmediği, düzenlenmiş ise anılan ruhsatın tarih ve sayısının öğrenilmesi amacıyla 26.09.2013 tarihinde yapılan başvuru üzerine süresi içinde yapı ruhsatı ile dayanağı imar planlarının iptali istemiyle 25.10.2013 tarihinde bakılmakta olan davanın açıldığı görüldüğünden, davanın süre aşımı yönünden reddi yolundaki mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamıştır.” Danıştay Altıncı Dairesinin E:2014/2935, K:2014/5375 sayılı kararı.

<sup>31</sup> CANBAZOĞLU, AYAYDIN, s. 277; “...tarihli imar durum belgesinin düzenlenmesi üzerine 1/1000 ölçekli uygulama imar planına karşı dava açma süresi içinde açılan davada süre aşımı bulunmamaktadır.” Danıştay Altıncı Dairesinin 02.03.2020 tarihli, E:2019/21280, K:2020/2859 sayılı kararı; Bkz. benzer yönde; Danıştay Altıncı Dairesinin 12.03.2020 tarihli, E:2018/3991, K:2020/3807 sayılı kararı.

imar planı, 1/5000 ölçekli nazım imar planının uygulama işlemi olarak kabul edildiğinden 1/5000 ölçekli nazım imar planının iptali istemiyle hiç veya süresinde dava açılmamış ise 1/1000 ölçekli uygulama imar planının yapılması üzerine ilgililer her iki imar planının veya birinin iptali istemiyle dava açabilir<sup>32</sup>.

Burada vurgulamak istediğimiz, düzenleyici işlem olan imar planlarının yürürlüğe girmesinden ve kesinlik kazanmasından sonra ilgililerin imar planının iptali istemiyle dava açabilmesinin tek yolunun imar planının uygulanması niteliğinde tesis edilen işlemlerin varlığı olduğudur.

### **E. 3194 Sayılı İmar Kanununda 20.02.2020 Tarihli, 7221 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Işığında İmar Planının İptali İstemiyle Açılacak Davalarda Dava Açma Süresinin Değerlendirilmesi**

20.02.2020 tarihli, 31045 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Coğrafi Bilgi Sistemleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 6. maddesiyle Kanun'un 8. maddesinin sekizinci fıkrasına, *“Kesinleşen imar planları veya parselasyon planlarına karşı kesinleşme tarihinden itibaren her halde beş yıl içinde dava açılabilir.”* hükmü eklenmiştir.

Düzenleyici işlem olan imar planları askıya çıkarılarak ilan edilmek suretiyle planlamaya konu bölgede yaşayanlara ve taşınmaz maliklerine tebliğ edilmektedir. Askı süresi içinde yapılan itirazlar belediye meclisince on beş gün içinde incelenerek kesin karara bağlanır. Yapılan itirazlar üzerine imar planında değişiklik yapılması halinde anılan imar planı yeniden askıya çıkarılarak ilan edilir. İtiraz olmaması veya yapılan itirazların tamamının reddedilmesi halinde imar planı kesinleşmiş olduğundan yukarıda bahsedildiği üzere Kanun'un 8.

<sup>32</sup> *“İncelenen davada 1/5000 ölçekli nazım imar planının uygulama işlemi niteliğinde olan 1/1000 ölçekli uygulama imar planına karşı süresi içinde dava açıldığı kabul edildiğinden 1/5000 ölçekli nazım imar planına karşı açılan davanın da süresinde olduğu sonucuna varılmıştır.”* Danıştay Altıncı Dairesinin 02.03.2020 tarihli, E:2019/21280, K:2020/2859 sayılı kararı.



maddesine eklenen hüküm uyarınca kesinleşme tarihinden beş yıl geçtikten sonra imar planının iptali istemiyle dava açılmayacaktır. Bu durumda kesinleşmeye dair tutanağın hazırlanması ve bu tutanağın askıya çıkarılarak ilan edilmesi gerekliliğinin doğduğunu belirtmeliyiz. Bu şekilde kesinleşme tarihi bakımından bölgede yaşayan herkes için birlik sağlanmış olacaktır.

Planlama bölgesinde, plan değişikliği veya revizyonu olması halinde askı süreci yeniden başlayacağından sadece değişiklik ve revizyon yapılan kısımlar yönünden beş yıllık dava açma süresi yeniden başlayacak, diğer kısımlar için dava açılmayacaktır.

Daha önce değinildiği üzere tarafımızca benimsenmemekle birlikte, Danıştay içtihatlarında imar planı bulunan yerde, imar planı değişikliği yapılması istemiyle 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi uyarınca başvuru yapılması üzerine idarenin plan değişikliği istemini reddetmesi durumunda bu işlem ile dayanağı planın iptali istemiyle yeni bir dava açma süresinin başlayacağı kabul edilmektedir. Artık değişiklikten sonra imar planlarının kesinleşmesinin üzerinden beş yıl geçtikten sonra bu yolla yeni bir dava açma hakkının başlaması da söz konusu olmayacaktır.

Belediyelerin ve ilgili idarelerin, imar programı, parselasyon, kamulaştırma gibi görevlerini yerine getirmemesi durumunda hükmün uygulanması sorunlara neden olacaktır. Böyle bir süre getirilecekse, anılan süre imar programında belirtilen görevlerin gerçekleştirilmesi şartıyla beş yıllık imar programından sonra başlamalıdır.

Zira Kanun'un 10. maddesi uyarınca imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren planı tatbik etme üzere üç ay içinde beş yıllık imar programlarının hazırlanması gerekmekte olup planın uygulanmasına ilişkin işlemlerin (parselasyon, kamulaştırma vb.) beş yıllık imar programlarının son yılında yapılması ve beş yıllık süre sonunda ilgililere tebliğ edilmesi ya da belediyelerin görevini yerine getirmeyerek imar programlarını hiç yapmaması, geç yapması ve plana göre uygulama işlemlerini imar planının kesinleşmesinden itibaren beş yıl sonra yapması durumunda anılan uygulama işlemlerinin dayanağı planların iptali istemiyle dava açma olanağı ortadan kalkmaktadır.

İmar planları, genellikle uygulama işlemi tesis edildiğinde ilgililerin doğrudan hukuki durumunu etkiler hale gelmektedir. Üstelik imar planlarının kesinleşmesinden uzun yıllar geçtikten sonra dahi uygulama işlemlerinin yapıldığı bir gerçektir. İmar planının /imar planı değişikliğinin askıya çıkarıldığından bilgisi olmayan bu kimselerin, imar planının kesinleşmesinin üzerinden beş yıl geçmesinden sonra anılan imar planına dayanılarak uygulama işlemi yapılması durumunda, yalnızca uygulama işlemine dava açabileceğinin kabulü, hak arama hürriyeti önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Çünkü imar planları düzenleyici işlem mahiyetinde olduğundan kesinleşmesinden itibaren beş yıllık süre geçtikten sonra da uygulama işlemlerine dayanak teşkil ederek hukuk âleminde varlığını sürdürmekte, aslında tesis edilen her uygulama işlemiyle beraber kendisi de uygulama alanı bulmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin dördüncü fıkrasında, düzenleyici işlemlerin uygulanması üzerine ilgililerin düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabileceği düzenlenmiştir. Hukuk devletinin gereği olarak her uygulama işleminin tesis edilmesiyle yeniden uygulama alanı bulan düzenleyici işleme karşı yargı yolunun açık tutulmasının gerekmesi karşısında kanun koyucunun böyle bir düzenlemeye gittiği, amacının da düzenleyici işlemlerin birel işlemlerden farklı olarak bir defaya mahsus uygulanarak tükenen işlemler olmaması, sürekli ve soyut bir şekilde uygulama alanı bulabilmesi nedeniyle düzenleyici işlemin yargısal denetimini sağlamak olduğu açıktır.

Anılan usul hükmünün imar planlarına göre tesis edilen bireysel işlemler üzerine her zaman uygulanma alanı kalmamıştır. 7221 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, uygulama işleminin dayanağı olan, temelini teşkil eden imar planlarının, kesinleşmesinden itibaren beş yıl geçtikten sonra uygulama işlemiyle birlikte hukuki denetiminin yapılması engellendiği gibi hukuka aykırı olan ve dava konusu edilemeyen imar planına göre tesis edilen uygulama işleminin, dayanağı düzenleyici işleme uygun olması halinde yargı denetimi sonucunda iptal edilememesi sonucu ortaya çıkacaktır.

Konuyu bir örnekle açıklamak gerekirse, uygulama imar planı kesinleştikten altı yıl sonra taşınmaz için, anılan imar planındaki

yapılaşma koşullarına göre yapı ruhsatı düzenlenmesi, ancak uygulama imar planıyla getirilen yapılaşma şartlarının imar mevzuatına aykırılık teşkil etmesi durumunda, ilgilinin yalnızca yapı ruhsatının iptali istemiyle dava açabileceğini, imar planına karşı açılacak davada süre aşımı bulunduğunu kabul etmek gerekecektir. Böyle bir hususun kabulü ise, hukuka aykırı olan imar planına dayanılarak düzenlenen yapı ruhsatının, dayanağı imar planına uygun olması nedeniyle iptaline karar verilememesi sonucunu doğuracaktır. Üstelik süre aşımı nedeniyle dava konusu edilemeyen hukuka aykırı imar planına dayanılarak birçok taşınmaza daha yapı ruhsatı düzenlenebilecektir. Dolayısıyla şehircilik ve kamu yararına aykırı yapılaşmalar yanında bireysel yarara uygun olmayan ya da bazı malikleri ayrıcalıklı hale getiren yapılar ortaya çıkabilecektir. Ayrıca iyi niyetli olmayan kişiler beş yıl geçtikten sonra yapılaşmaya giderek hukuka aykırı olan imar planına karşı dava açılmasını engelleyebilir.

İmar planlarının uygulanabilmesi, idari istikrar sağlanması ve imar planı değişikliği yapılmasının zorlaştırılması bakımından olumlu bulduğumuz anılan hükmün Anayasaya aykırılıklar taşıdığını düşünmekteyiz.

İlk olarak, çevredeki yapılaşmalara aykırı yapılaşma hakkı öngören imar planı değişikliği yapılarak bu planın kesinleşmesinden itibaren beş yıl geçtikten sonra anılan taşınmaz için yapı ruhsatı düzenlenmesi veya taşınmaz üzerinde inşaaata başlanması halinde, yapılaşmadan menfaati etkilenenlerin imar planının iptali istemiyle dava açabilme imkânı ortadan kalktığında, bu plana göre ortaya çıkan yapının diğer yapıyı olumsuz etkilemesi söz konusu olabilir. Komşu yapıyı daha değersiz, hatta kullanılamaz hale getirebilir. Bu durum ise mülkiyet hakkı üzerinde kısıtlamaya neden olacağından Anayasada belirtilen hukuk devleti ilkesine ve hak arama hürriyetine aykırılık oluşturur.

İkinci olarak, beş yıllık süre, plan değişikliklerinde ve revizyonlarında ya da ilave imar planlarında ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. İmar planlarında, yukarıda bahsedildiği üzere 2577 sayılı Kanunun 10. maddesi sadece yeni plan yapılacak alanlarda uygulama alanı bulsa bile belediyelerin yerel baskılarla resen plan değişikliği yaptığı bilinmektedir. Planın bir kısmı değiştiğinde ya da doğan ihtiyaca göre revizyona tabi tutulduğunda ya da beş yıl geçip planı kesinleşen

bölgeye bitişik ilave imar planı yapıldığında, planı kesinleşen malikler, imar durumu belgesi, yapı ruhsatı gibi uygulama işlemi üzerine bu yeni planlamada getirilen hakların kendilerine de sağlanması gerektiğini ileri sürerek dava açamayacaktır. Böylece aynı adada ya da aynı yola cepheli adalarda ekonomik değer bakımından çok farklı yapılaşmalar ortaya çıkabilir. Bu husus da Anayasada belirtilen eşitlik ilkesine aykırıdır.

Üçüncü olarak, kentte yaşayanlar askı süreçlerini takip etmemekte ya da takip etseler bile anlamakta güçlük çekmekte ve planların uygulanması üzerine belde sakini olarak ya da mülk sahibi olarak anılan planları algılayabilmektedirler. İmar planlarında sosyal donatı alanlarının azaltılması, yok olması, yerinin değiştirilmesi ya da sosyal donatı alanlarının kaldıramayacağı yoğunlukta veya çevreye aykırı yapılaşmalar öngörülmesi ve bu planların beş yıl sonra uygulaması üzerine beldede yaşayanların bu durumu anlaması halinde artık dava açabilmeleri mümkün olamayacaktır. Bu nedenle 7221 sayılı Kanun hükmüyle çarpık bir kentleşmenin ortaya çıkması da mümkündür. Bu ise Anayasanın “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.” hükmüne aykırıdır.

Bu bağlamda kesinleşen imar planlarına karşı, kayıtsız şartsız, kesinleşme tarihinden itibaren her halde beş yıl içinde dava açılabilmesine ilişkin getirilen düzenlemenin 1982 Anayasasının 2. maddesinde yer bulan hukuk devleti ilkesine, 10. maddesinde belirtilen eşitlik ilkesine, “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesine, 56. maddesindeki, herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir hükmüne ve “Yargı yolu” başlıklı 125. maddesine aykırılıklar taşıdığı kanaatindeyiz.

## SONUÇ

İmar planları, en az 20-30 yıllık öngörüyle hazırlanan, şehrin gelişimini halkın katılımıyla düzenleyen önemli bir idari işlemdir. İmar planlarının hazırlanması, onaylanması, ilanı ve itirazların karara bağlanmasıyla uzun ve yoğun bir süreç gerektirdiği de açıktır. Bu nedenle imar planlarının ancak yargı kararının uygulanması ve maddi hata durumunda zorunlu nedenlerin bulunması halinde değiştirilmesi gerekmektedir. Bu husus imar planlarının düzenleyici işlem olması niteliğinin de bir sonucudur. İmar planları yürürlüğe girdikten ve kesinlik kazandıktan sonra zorunlu nedenlerin bulunmaması halinde parsel bazında yapılan değişiklikler imar planının bütünlüğünü bozmaktadır. Bu nedenle, yargı mercilerince plan değişikliğine ilişkin uyuşmazlıklarda öncelikle zorunluluk bulunup bulunmadığının irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Yürürlüğe giren ve kesinleşen imar planlarının istikrar kazanabilmesi için dava açma süresinin de açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. İmar planı yapıldıktan çok uzun süre geçtikten sonra açılan davalar da imar planlarının istikrar kazanmasına engel olabilmektedir. Ancak burada, temel hak ve özgürlükler kapsamında gerek Anayasa gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde düzenleme altına alınan mülkiyet hakkının özüne dokunulmamasına da özen gösterilmesi gerekir.

Biz bu makalede, planlama süreci ile imar planlarına karşı açılacak davalarda dava açma süresinin belirlenmesi arasındaki ilişkiyi dikkate alarak İmar Kanununun 8. maddesindeki itiraz ile 2577 sayılı Kanunun 11. maddesindeki itirazın farklı olduğuna, imar planlarının halkın aktif katılımını sağlayan bir prosedürle hazırlanması, özellikle imar planlarının askıya çıkarılması halinde askı süresinde yapılan itirazların karara bağlanmasında idarenin üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmesi gerektiğine vurgu yaptık. Bu kapsamda, imar planlarının yapılması aşamasında özellikle halkın katılımının aktif bir şekilde sağlanarak gerçekleşecek önleyici denetimin de önemli olduğu kanaatindeyiz.

İmar planlarının kesinlik kazanmasından sonra uzun yıllar istikrarlı bir şekilde uygulanmasıyla imar planından beklenen faydanın gerçekleşebileceğine inanmaktayız. Bu istikrarın sağlanabilmesi için, parçacıl müdahalelerle imar planının bütünlüğünün bozulmaması, imar planlarının önleyici denetime tabi olması, kesinlik kazandıktan sonra sürekli olarak dava açılma tehdidi altında bulunmaması önem arz etmektedir. Tabii ki imar planlarının gelişen şartlar karşısında yetersiz kalması durumunda imar planı revizyonu ve ilave imar planı yapılabilecek olup revizyon adı altında birkaç değişiklik yapılmasının önüne geçilmesi ve revizyon ve ilaveyi gerektiren nedenlerin açıklama raporunda detaylandırılması gereklidir. Bu revizyon ve ilave imar planı yapımında da plan yapımına ilişkin sürecin yeniden işletileceği kuşkusuzdur.

### **KAYNAKÇA**

ATAY, Ethem, İdare Hukuku, Turhan Yayınevi, Ankara, 2016.

BİLGİN Hüseyin, SEZER Yasin, Açıklamalı-İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi, 4. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

CANBAZOĞLU Kerem, AYAYDIN Dilhun, “İmar Planlarının Yargısal Denetimi-I”, TBB Dergisi, S.93, Y.2011, s.239-281.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetmelik Yargısı, 29. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

KALABALIK, Halil, İmar Hukuku Dersleri, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015.

KARAVELİOĞLU, Celal, “Açıklamalı- Uygulamalı-İçtihatlı İmar Kanunu”, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, C.I, Ankara, 2007.

KAYACAN, Fevzi, “İdari Yargıda Dava Açma Süreleri ve Sürelere İlişkin Genel Esaslar”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2010.

KOÇAK Hüseyin, BEYAZ Metin, 3194 Sayılı İmar Kanununun 18. Maddesi Gereğince İmar Uygulamaları, Güncellenmiş 6. Baskı, Ankara, 2018.

KÜÇÜK, Füsün Ceren, “İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. Maddesi Uyarınca Yapılan Başvurunun Kapsam ve Sonuçları”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2019.

ÖZKAN, Hatice Aysun, “Planlama Sistemlerinde Esneklik Kavramı: Türkiye Üzerine Bir Analiz”, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Haziran, 2012.

SANCAKDAR, Oğuz, “Belediyenin İmar Planını Yapması-Değiştirmesi ve İptal Davası”, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996.

ŞAHİN, Cenk Yaşar, “İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Korunma”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2002.

TEKİNBAŞ, Emre, “İmar Planı Değişikliklerinde Belediyelerin Uymak Zorunda Oldukları Kurallar”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler Dergisi, S:5, Y. 1991.

ÜNAL, Yücel, Türk Şehir Planlama Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.

YILDIRIM, Turan, İdari Yargı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2008.

ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi”, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1. Kitap, Ankara, 1990, s. 187-207.

[www.uyap.gov.tr](http://www.uyap.gov.tr)

