

İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİ - I

JUDICIAL REVIEW OF ZONING PLANS - I

Kerem CANBAZOĞLU *
Dilhun AYAYDIN**

Özet: İmar planlarının yargısal denetimi, gerek imar mevzuatının karmaşık yapısı gerekse imar planı olarak adlandırılan idari işlemin mahiyeti gereği idari yargının sorunlu alanlarından birini teşkil etmektedir. Çalışmanın amacı, İmar Kanunu'nda düzenlenen imar planlarının, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen yargısal denetimi ve bu yargısal denetim sırasında idare hukuku yönünden ortaya çıkan meseleleri ortaya koymak ve iptal yahut yürütmenin durdurulması kararının alt ölçekli imar planları ve plana dayalı tesis edilmiş birel işlemler üzerine olası etkisini değerlendirmektir.

Anahtar Sözcükler: Planlama yetkisi, imar planları, idarenin yargısal denetimi, iptal davası, iptal kararının hukuki sonuçları.

Abstract: The judicial review of zoning plans constitutes one of the most problematic parts of administrative adjudication not only because of the genuine nature of administrative act called zoning plan, but also the complexity of the zoning regulations. The purpose of this study is to put forth the administrative law matters that can arise during the judicial review process of zoning plans which are stipulated in the Zoning Law conducted in accordance with the Administrative Procedural Code and the possible effects of the decisions of the administrative courts with respect to annulment or stay

* Av., Ankara Barosu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku doktora öğrencisi.

** Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı araştırma görevlisi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı İdare Hukuku doktora öğrencisi.

order upon the lower scale zoning plans and other administrative acts that instituted.

Keywords: Planning authority, zoning plans, judicial review of administration, action for annulment, legal consequences of the decision of annulment.

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası çeşitli hükümler ile devleti oldukça kapsamlı ve teknik pek çok faaliyeti yerine getirmekle görevli kılmıştır.¹ Devlet kendisine yüklenen bu faaliyetleri, Anayasa'da tanımlanan, işleyişi ve birbirleriyle ilişkileri belirlenen organlarından sadır olacak işlemler ve bu işlemlerin icrası ameliyeleri ile yerine getirecektir. Anayasa ile "Devlet"e verilen bir görev olan planlama faaliyetini yerine getirebilmek için devletin yasama organından ve yürütme organı içerisinde yer alan merkezi idare ve kamu idarelerinden kaynaklanan bir takım "planlama işlemlerinin"² vücuda getirilmesi gerektiği açıktır.

Esasen bu çalışmanın konusu da devletin planlama faaliyeti üst başlığı içerisinde idarenin imar planlaması yapma faaliyetinin gerçekleştirme aracı olan imar planlarının yargısal denetimi ve yargısal denetim neticesinde ortaya çıkan diğer sorunların incelenmesidir.

İtiraf etmek gerekir ki, son derece dinamik ve karmaşık bir alan olan imar planları ile ilgili yapılan çalışmada konunun sınırlandırılması önem taşımaktadır. Bu nedenle bu çalışmada planlama işlemleri altında "imar planları" başlığı altında 3194 sayılı Kanun'da düzenlenen

¹ Bu faaliyetler arasında; (1) iç ve dış güvenliğinin sağlanması ve korunmasını içeren *milli güvenliğin korunması faaliyeti*, (2) huzur ve düzenin korunması ve sağlanmasını içeren *kolluk faaliyetleri*, (3) toplumun temel gereksinimlerinin karşılanmasını hedefleyen *kamu hizmeti faaliyeti*, (4) özendirme ve desteklemeye yönelik faaliyetleri içeren *teşvik tedbirleri*, (5) *iç düzen etkinlikleri* ve (6) *planlama faaliyetleri* sayılabilir. Bkz. Günday Metin, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003, s. 18-23.

² Tan, Anayasa'dan kaynaklanan planlama ödevinin yerine getirilmesi sırasında ... yetkili organlar tarafından hukuki yöntemlere uyularak hazırlanıp kabul edilen metinlerden hiç olmazsa bazıları için "planlama işlemleri" deyimini tercih etmektedir. Yazar dipnotunda Duran'ın ise aynı anlama gelmek üzere "planlama belgeleri" deyimini tercih ettiğini vurgulamaktadır. Bkz. Tan, Turgut, *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, s. 235.

imar planları inceleme konusu kılınmıştır.³ Şu halde, imar mevzuatının salt 3194 sayılı İmar Kanunu (“İK”) ile sınırlanamayacak derecede geniş kapsamlı yapısı nedeniyle, her biri kendisine has özellik ve sorunları bir arada içerisinde barındıran özel imar kanunları gereği yapılan imar planlarının yargısal denetimi meselesi çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır.⁴ Ancak yeri geldikçe, özellikle dipnotlarda, özel imar rejimine tabi yerlerle ilgili yapılan imar planlarının yargısal denetimine ilişkin de bilgi vermeye ve yargı kararlarına değinilmeye çalışılacaktır.

İmar planlarını, bir bütünün parçası olarak kavrayabilmek ve ilişkiyi analiz edebilmek açısından ana başlık olan devletin planlama faaliyetinden bahsederek konuya giriş yapmak uygun olacaktır. Devletin planlama faaliyeti meselesi içerisinde yasama organının planlama yetkisinin kullanımının bir görünümü olarak “*Kalkınma Planları*”na kısaca değinilecektir. Devlet organlarından yasama organı eliyle gerçekleştirilen planlama faaliyetinin incelenmesinin ardından idarenin planlama faaliyeti konusu incelenmeye çalışılacak burada da idarenin imar planları dışında kalan planlama faaliyetinin gerçekleştirilmesinin aracı olarak “*Yıllık Planlar*” a da yeri geldiği için temas edilerek ardından bu çalışmadaki asıl inceleme konumuz idarenin planlama faaliyeti içerisinde imar planları konusu ele alınmaya başlanacaktır. İmar planları, imar hukukunun bir bölümünü teşkil etmektedir. İmar hukuku başlığı altında imar planlarının etkileşim içerisinde bulunduğu imar hukukunun diğer bölümlerine de kısaca değindikten sonra bir idari işlem olarak imar planlarının hukuki niteliği belirlenecek ardından da İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun (“İYUK”) hükümleri çerçevesinde ve Danıştay kararları ışığında imar planlarının yargısal denetimi mesele-

³ İnceleme konumuzu oluşturan imar planları Kanun’un takip ettiği hiyerarşi içerisinde sıralanacak olur ise, *Metropoliten İmar Planı* (m. 9), *Çevre Düzeni Planı* (m. 5), *Nazım İmar Planı* (m. 5/2) ve *Uygulama İmar Planları* (m. 5)’ dir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. maddesinde düzenlendiği ve yapılması yönünde DPT’ye yetki verildiği halde hukukumuzda hiç yapılmamış bölge planları inceleme konumuz dışında kalmaktadır.

⁴ 3194 sayılı Kanun dışında 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 2981 sayılı İmar Affı Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu konuyla ilgili bulunduğu halde inceleme alanımız dışında tutulan diğer yasal düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır.

si ilk inceleme ve esas incelemesi ana başlıkları altında değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, imar planları hakkında verilen iptal ve/veya yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması nedeniyle imar planları ve yapı hukuku yönünden ortaya çıkan hukuki sorunlar değerlendirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM PLANLAMA FAALİYETİ

I. DEVLETİN PLANLAMA FAALİYETİ

Devlet, planlama yetkisine dair faaliyetlerini yasama ve yürütme organları eliyle yerine getirmektedir. Devletin yasama organı eliyle yerine getirdiği planlama faaliyeti, sosyal devleti gerçekleştirilebilmek için zorunlu olarak sağlanması gereken ekonomik kalkınmanın temeli olarak, gerek 1961 Anayasası'nda ve gerekse 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde hüküm altına alınmıştır. 1961 Anayasası döneminde, merkezi idarenin başkent teşkilatına yardımcı kuruluşlardan olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın ("DPT") bir anayasal organ olarak yer alması planlamaya verilen somut önemi ortaya koymuş ve böylelikle planlama, Tan'a göre "bir kamu hukuku temel kuralı" haline gelmiştir.⁵ 1982 Anayasası ise, DPT'ye bir anayasal kurum olarak yer vermemiş, ancak Planlama başlıklı 166. maddesinde söz konusu faaliyetin ne şekilde yerine getirileceğine ilişkin ayrıntılı hükümler sevk etmiştir. Böylelikle, 1982 Anayasası'nın lafzına bakıldığında, planlama faaliyeti idare açısından bir teşkilat oluşturulmak suretiyle yerine getirilmesi zorunlu bir anayasa emri olmaya devam etmiş ve fakat planlamanın bizzat DPT tarafından yapılma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Ancak, yasa koyucu kısa süre içerisinde yaptığı düzenlemeler ile ülke ölçeğinde planlamaya ilişkin görev ve yetkileri ihdas ettiği Başbakanlığa bağlı, genel bütçe içerisinde yer alan ve kamu tüzel kişiliği bulunmayan DPT'ye vermiştir.⁶

⁵ Tan Turgut, *Planlamanın Hukuki Düzeni*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1976, s. 5-9.

⁶ "1982 Anayasası döneminde DPT, 8 Haziran 1984 tarih ve 223 sayılı KHK, 6 Mart 1991 tarih ve 3701 sayılı Kanun, 17 Temmuz 1991 tarih ve 437 sayılı KHK, 10 Ağustos 1993

DPT eliyle yürütülen planlama faaliyetinin konusu, Anayasa'nın 160. maddesinde belirtilen ilkeleri somutlaştıran 540 sayılı KHK'nin 1. maddesinde belirlenmiştir.⁷ DPT hazırlık işlemlerini gerçekleştirdiği, Bakanlar Kurulu'nca kabul edilip ve TBMM'ce onaylanacak "*Kalkınma Planı*" eliyle bu görevi yerine getirecektir.

Öyle ise, inceleme konumuzla bağlantılı bulunan devletin planlama faaliyeti kapsamı içerisinde bir yasama tasarrufuna bağlı bulunan kalkınma planı eliyle gerçekleştirilen planlama faaliyeti kaynağını doğrudan anayasadan alan bir faaliyettir ve bunun anayasadaki sosyal devlet ilkesinin de temel gerekliliklerinden biri olarak kabulü zorunludur.⁸

Anayasa'nın "*Mali ve Ekonomik Hükümler*" başlıklı dördüncü kısmında yer alan 166. maddede açık biçimde düzenlenen devletin planlama faaliyetine ilişkin hüküm dışında, anayasanın "*Temel Hak ve Özgürlükler ile Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*" e ilişkin bölümlerinde yer alan çeşitli hükümlerde de, devletin planlama faaliyetine ilişkin bazı belirlemeler bulunmaktadır. Esasen devletin planlama yetkisinin mahiyeti gereği, bu yetkinin kullanımı devletin bizatihi anayasa ile ilgililere tanıdığı bazı haklara da temas edebileceğinden, bir kısım haklarla ilgili düzenlemeler içerisinde devletin planlama yetkisinin kapsamına ilişkin belirlemeler de yapılmıştır.⁹ Bu bağlamda ifade etmek gerekir ki, Anayasa'nın "*Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti*" başlıklı 23. maddesi, "*Mülkiyet Hakkı*" başlıklı 35. maddesi, "*Kıyılardan Yararlanma*" başlıklı 43. maddesi, "*Kamulaştırma*" başlıklı 46. maddesi, "*Sağlık*

tarikh ve 511 sayılı KHK ve nihayet günümüzde de yürürlükte bulunan 24 Haziran 1994 tarih ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnameyle düzenlenmiştir." Gözler Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, Bursa, Eylül 2008, s. 154'ten naklen.

⁷ Buna göre, DPT'nin görevi, "*kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesini sağlamak*" tır.

⁸ Özbudun Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayıncılık, Ankara 2002, s. 133.

⁹ Şanlı, planlama yetkisini analiz ettiği çalışmasında bu durumu, "*Devletin planlama faaliyetini doğrudan ve açık bir biçimde belirleyen Anayasa'nın 166.maddesinin yanında, planlama yetkisiyle ilişkilendirilebilecek başkaca anayasal hükümler de bulunmaktadır.*" Biçiminde ifade etmektedir. Bkz. Şanlı, Denizer, "*Planlama Yetkisinin Analizi*", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl.67, Sayı.3, 2009, s. 48.

Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56. maddesi ve "Konut Hakkı" başlıklı 57. maddesi devletin planlama yetkisine dair hükümlerdir.

II. İDARENİN PLANLAMA FAALİYETİ

Anayasa ile devletin yasama ve yürütme organına planlama ile ilgili bazı ödevlerin yüklenmiş olduğuna yukarıda değinilmişti. Yasama organına planlama faaliyeti ile ilgili yüklenen ödevlerden sonra yürütme organına yüklenen planlama faaliyetlerinin büyük kısmını içeren imar planlama faaliyetinden bahsetmek gerekmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, imar planlaması faaliyeti idarenin planlama faaliyeti içerisinde yer alan özel usul ve yetki kurallarına bağlanmış bir faaliyettir. Söz konusu faaliyet bir idari işlem olduğuna kuşku bulunmayan imar planları eliyle gerçekleştirilmektedir.¹⁰

İmar planları eliyle gerçekleştirilen planlama faaliyeti imar hukuku olarak adlandırılabilir bir alanın konusunu oluşturmaktadır. İmar hukuku ise, "imar planları", "yapı veya inşaat hukuku" ve "imar yaptırımları" biçiminde üç ana başlıktan oluşmaktadır.¹¹ İmar hukukunun bu üç ana başlığı birbirleriyle oldukça sıkı bir etkileşim içerisinde oldukları ifade edilmelidir. Zira belirli bir coğrafi alanın planlanması faaliyeti, imar hukuku açısından planlamaya konu alanda var olan mülkiyet ilişkilerine ilişkin olarak yapılan ilk düzenlemedir. Belli bir alanda imar planlarına uygun yapılaşmanın sağlanabilmesi açısından olmasının ifadesi olarak, belirli bir alanda İmar Kanunu'na uygun yapılaşabilmenin mutlaka kanunda belirlenen usulü tüketerek yürürlüğe sokulmuş bir imar planının varlığına ihtiyaç gösterdiği ifade edilmelidir. Ancak, şüphesiz konuya ilişkin ülkemiz gerçekliğinin bir sonucu olarak, bu durum belli bir alanda yapılaşabilmenin söz konusu yapılaşmanın gerçekleşeceği alanda geçerli bir imar planının varlığını ön koşul olarak gerekli kıldığı anlamına gelmez. Zira Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca çıkarılmış olan Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği,

¹⁰ Konu çalışmamızın bu bölümünün III numaralı başlığı altında ayrıntılı biçimde tartışılmaktadır.

¹¹ Yaşar'da *İmar Hukuku* isimli monografik çalışmada buna benzer bir ayrımı benimsemektedir. Bkz. Yaşar, Hasan Nuri, *İmar Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2008.

“belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan ve planı bulunmayan alanlardaki yapılaşmaların fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü” sağlamayı amaçlamaktadır. Şu halde, imar hukukuna uygun yapılaşma İmar Kanunu’na, “Özel İmar Rejimi”ni düzenleyen kanunlara ve yukarıda atıfta bulunulan yönetmeliğe uygun olarak gerçekleştirilmesi gereken bir faaliyettir. Ancak bu düzenlemelere uygun olmak kaydıyla bir arazi parçası üzerinde “yapı” yapabilmek gündeme gelecektir. Bu yapının yapılabilmesi imar hukukuna ait bir takım izinlerin alınmasını gerektirecektir. Öte yandan bir yapının inşasının yapılmasının ardından da inşaat iznine esas mimari projesine uygun biçimde muhafaza edilmesi gerekmektedir. Aksi durum hem idarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak amacıyla kolluk yetkisi bağlamında imar cezaları kesmesine ve bazı koşullarda Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenen imar kirliliğine neden olma suçu nedeniyle cezai sorumluluğa ilişkin diğer hükümlerin de işletilmesine sebebiyet verecektir.

Gerek doktrinde ve gerekse de uygulamada imar planlarına hâkim birtakım ilkelerden bahsedildiği görülmektedir. Söz konusu ilkelerin içeriği, özellikle uygulamada imar planlarına ilişkin olarak idari yargı yerlerinde açılan iptal davalarında kararların belirli bir sistematik ve istikrar içinde verilebilmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu ilkelerin önemli bir diğer boyutu da, imar hukukunda bireyler bakımından kazanılmış hak kuramının geçerli olup olamayacağı tartışmasında saklıdır. Bu bağlamda İmar hukukunda özellikle imar planlarına hâkim olan ilkeler; “Aleniyet İlkesi”,¹² “Genellik İlkesi”,¹³ “Hi-

¹² Aleniyet, açıklık, kamuya ait olmak anlamına gelir. Yılmaz, Ejder *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınevi, Ankara 1996, s. 53; **Aleniyet ilkesi** İmar Kanunu’nun 8/b-4 maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: “İmar planları alenidir. Bu aleniyeti sağlamak ilgili idarelerin görevidir. Belediye Başkanlığı ve mülki amirlikler, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere verir”. Ancak burada plan kararları ve raporlarının da ek olarak verilmesi gerekmektedir. Uygulamada bu noktada eksiklik bulunduğu birçok yazar tarafından vurgulanmaktadır. Kalabalık, Halil, *İmar Hukuku Dersleri*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara 2009, s. 85-103; Yaşar, a. g. e., s. 104-122.

¹³ Genellik ilkesi, özel amaçlı imar planlamasının yapılamayacağı anlamına gelir. Buna karşılık imar planlarında değişiklik yapılması söz konusu olduğunda, bu ilkeye aykırı olarak tam da ayrıcalık yaratmak amaçlı parsel bazında plan değişikliği yapılarak planların genelliği ilkesine aykırı davranılmasının önlenmesidir.

yerarşi İlkesi",¹⁴ "*Plan Hiyerarşisi*"^{15, 16, 17} "*Kamu Yararı İlkesi*",^{18, 19} "*Zorunluluk İlkesi*", "*Esneklik İlkesi*", "*Kapsamlılık İlkesi*", "*Süreklilik İlkesi*", "*Bilimsellik İlkesi*", "*Katılım İlkesi*"²⁰ olarak sıralanabilir.

¹⁴ Hiyerarşi, farklı kural ve statüler arasında yukarıdan aşağıya bir sıralanmayı ifade eder. İmar hukuku alanında klasik normlar hiyerarşisinin geçerli olup olmadığı tartışmalı bir durumdur. İdari işlemler içinde imar planlarının yönetmeliklerden üstün olduğu gerek uygulamada ve gerekse de doktrinde kabul edilmektedir. Aykırı nitelikte düşünenler ise bu görüşe katılmayıp aynı anda geçerli iki genel düzenleyici işlemden birinin diğerine göre değiştirilmemesinden kaynaklanan zamana dayalı bir sorun olduğunu ileri sürmektedirler. Bkz. Yaşar, *a. g. e.*, s. 107.

¹⁵ İmar hukukunda planlar arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmaktadır. İmar planlamasında ülke çapında bütünlüğün sağlanması amacıyla getirilmiş olan bu ilke gereğince, farklı kademelerde yer alan planlar da bir zincirin halkası olarak düşünülmemekte ve bu halkaları birbirine bağlayan, bunların birlikte uygulanmasını sağlayan hiyerarşi olmaktadır. İmar Kanunu 8. maddesinde İmar Planlarının Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planı'ndan oluştuğu ifade edilmiş ve bu planların "*varsa*" Bölge ve Çevre Düzeni Planlarına uygun olarak yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Buradan çıkarılan sonuç çevre düzeni planı olmadan Nazım ve Uygulama İmar Planlarının yapılabileceğidir.

¹⁶ Bir başka sorun Nazım İmar Planı olmaksızın Uygulama İmar Planlarının çıkartılmasıdır. Böyle bir uygulama, kesinlikle imar mevzuatına, planlama ilkelerine ve planlama tekniğine aykırıdır. Plan hiyerarşisine aykırı bir davranış teşkil edecektir. Bir görüşe göre nazım plan hazırlanmışsa, fakat henüz uygulama imar planı yoksa inşaat ruhsatı ve öteki yapı işlerinin nazım plana göre yürütülmesi gerekir. Bkz. Yayla, Yıldızhan, *Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği*, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No: 2098, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1975, s. 112-119.

¹⁷ Danıştay'a göre imar uygulaması yapılabilmesi için mutlaka Uygulama İmar Planı'nın bulunması zorunludur. Danıştay, Uygulama İmar Planı'nda yapılan değişikliklerle uyumsuzluğa konu taşınmazın ortaokul alanı iken konut alanı olarak belirlenen değişikliğin bu alana ilişkin 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planına uygun olması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay 6. D, 17.3.1998, E. 1997/2722, K.1998/1549, DD, Y. 29, S. 97, 1999, s. 357.

¹⁸ Kamu Yararı İlkesi idari işlemlerin doğasında var olması gereken zorunlu bir ilkedir. İdare hukukunun temel dayanağıdır. Bkz. Zabunoğlu, *a. g. e.*, s. 33.; Diğer bir deyişle, modern liberal bir siyasal düzen göze alınarak bireylerin kendi başlarına yerine getiremeyecekleri toplam yararın, onların yerine devlet tarafından konulmuş kurullarla yerine getirilmesidir. Bkz. Yaşar, *a. g. e.*, s. 117.

¹⁹ Danıştay, İmar planlarının kamu yararına dayanması gerektiğini ve bunda şehircilik ilkesinin gereği olduğunu vurgulamaktadır. Bkz, İDDG, E.2004/861, K.2004/745, KT. 21.10.2004, D. 6. D, E.1997/6678, K.1998/6744, KT. 23/12/1998

²⁰ Belde halkının plan yapım sürecine katılmasını öngören bu ilke mevzuatlarımızda kendine yer bulamamış sadece plan yapımının hazırlık aşamasında "*hemşerilik*" vasfı ile plan yapımına katkıda bulunulacağı 2863 sayılı Kanun'un 17. maddesinde kaleme alınmıştır ki buda yetersiz bir düzenlemedir.

İmar hukukunun kapsamına ve temel ilkelerine kabaca değinerek inceleme konumuzun bu kapsam içindeki yerini bir miktar daha belirlemeye çalıştıktan sonra, imar hukukuna ilişkin çalışmalarda neredeyse adet haline gelen, imar hukukunun hukuk dalları arasında yapılan ayrımlamalar içerisindeki yerini açıklayan görüşlere de değinmek istiyoruz. Kuşkusuz imar hukuku, kaynağını idare hukukunun ve hatta onun ötesinde anayasa hukukunun derinliklerinde bulmaktadır. Konunun özel hukuk ilişkileri açısından da önem taşıması, doktrinde imar hukukunun niteliği ile ilgili farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Gözler, imar hukukunu kamu hukuku alanında yer alan idare hukuku kısmı içerisinde ele alırken, idare hukuku bakımından da bir tasnife başvurmuştur. Yazar, idare hukukunu genel idare hukuku ve özel idare hukuku olmak üzere iki kısma ayırdıktan sonra, imar hukukuna bu ayrımın özel idare hukuku başlığı altında yer vermektedir.²¹ Yaşar ise, her yönüyle idari bir faaliyet olan, kamu kudreti ayrıcalığının bir sonucu olarak ortaya çıkan ve idari yargının alanına giren imar planlamasının idare hukuku alanı içerisinde yer aldığı dolayısıyla imar hukukunun idare hukukunun bir alt dalı olduğunu söylemektedir.²² Kalabalık, imar hukukunun düzenlediği konulara baktığında hukuk dallarının özel hukuk- kamu hukuku biçimindeki klasik ayrımının imar hukuku için geçerli olamayacağını, imar hukukunun her iki alanın özelliklerini taşıması neticesinde karma hukuk alanı içerisinde yer alması gerektiğini düşünmektedir.²³

Kanaatimizce pedagojik önemini korumakla beraber, kamu hukuk-özel hukuk ayrımı hukuk sistemimiz içerisinde giderek belirsizleşmektedir. Bu kabulde, esasen imar hukukunun bunlardan hangisi içerisinde kademelendirileceği tartışması yine salt pedagojik bir tartışma görünümündedir. Ancak imar hukuku düzenleme alanı ve müdahil olduğu ilişkiler bakımından hem kamu hukuku hem de özel hukuk alanlarına ait sorunları bünyesinde taşımaktadır. Zira imar hukuku sadece idarenin planlama, alternatif belirleme faaliyeti sonucunda birey ile idare arasındaki ilişkileri düzenlemekle kalmayıp aynı zamanda imar planlarının uygulanmasından doğan özel hukuk ilişkilerini de

²¹ Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, Ekim 2008, s. 50.

²² Yaşar, a. g. e., s. 9.

²³ Kalabalık, a. g. e., 34.

incelemektedir. Bu sebeple imar hukuku bir karma hukuk dalı olma özelliğini taşımaktadır.

III. İDARENİN PLANLAMA FAALİYETİNİN YERİNE GETİRİLMESİNİN BİR ARACI OLARAK İMAR PLANLARININ İDARİ İŞLEM TEORİSİ AÇISINDAN TAHLİLİ

İdarenin planlama faaliyeti içerisinde yer alan imar planlaması faaliyetinin önemli bir bölümü imar planları eliyle yerine getirilmektedir. Yukarıda değinilen, imar hukukunun hukukun hangi alanına ait olduğuna ilişkin tartışmalar bir yana bırakılacak olursa, imar planlarının, idare hukuku ilke ve esasları doğrultusunda tesis edilip edilmediklerinin denetlenmesi problemi kaçınılmaz olarak idare hukukunun bir diğer temel konusu olan idarenin yargısal denetimi ve bu denetimin araçları olan idari davalar ve özellikle iptal davaları eliyle imar planlarının yargısal denetimi konusunu gündeme getirmektedir. Bu nedenle imar planlarının yargısal denetimi meselesini çalışmanın sonraki bölüme bırakarak bu bölümün son başlığı içerisinde imar planlarının bir idari işlem olarak hukuki niteliği üzerinde duracağız. Zira konunun bu yönü İYUK gereği ön incelemede nazara alınması gereken ve çalışmanın ileriki kısımlarında ayrıntılı olarak incelenecek olan görev ve dava açma süresi ile meselelerle de yakından ilgilidir.

Danıştay'ın istikrar kazanmış içtihadında, idari yargılama usulü bakımından yaratacağı *pratik sonuçlar*^{24, 25} nazara alınarak birer *düzenle-*

²⁴ "İmar planlarının düzenleyici işlem olarak nitelendirildiği diğer kararlarda da genellikle sorun düzenleyici işlemlere karşı dava açma süresi, uygulama işlemi ile birlikte dayanağı düzenleyici işlemin dava konusu edilmesi, düzenleyici işlemin ilanı, dava açma menfaati çerçevesinde tartışılmıştır." Tekinsoy, Ayhan, "İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planı İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 66, Sayı: 2, Bahar 2008, s. 51.

²⁵ Danıştay'ın imar planlarını açık ve tereddütsüz biçimde düzenleyici işlem olarak nitelendirmesini, bu nitelemenin yarattığı önemli hukuki sonuçlara dayandıranlardan biri de Yayla'dır ve bu sonuçları "gibi" edatını kullanmak suretiyle sınırlandırmadan sayarak belirtmiştir. "Şüphesiz bu nitelendirmenin planların tabi olacağı hukuki rejimi belirlemek bakımından önemli sonuçları vardır: işlemlerin duyurulmasında, ilan veya bildirim yolunun uygulanması; düzenleyici işlemlerin adliye mahkemelerince de yorumlanabilmesi, kazanılmış hak doğurma sorunu (ancak kişisel kararlar kazanılmış hak doğurabilirler);dava süresinin düzenleyici işlemlerde uygulama üzerine tekrar başlayabil-

yici işlem kabul edilen ve İYUK'da sayılan idari dava türlerinden iptal davasına konu edilebilecek olan imar planlarının hukuki niteliği, konuyla ilgili pek çok eserde tartışılmakta ve doktrinde bu konuda farklı görüş ve gerekçeler de ortaya atılmaktadır. Konuyla ilgili bu kadar farklı görüşün ortaya atılmış olmasının sebebi, idare hukuku sahasında tesis edilen bazı idari işlemlerin türünün ortaya konulabilmesinin her zaman kolaylıkla mümkün olamamasıdır. İdari işlemlerin maddi mahiyetleri yönünden; yani konularına, içeriklerine ve doğurdukları hukuksal sonuçlarına göre ayrımlanmasında, genel, soyut, sürekli, kişilik dışı, bir kez uygulanmakla tükenmeyen kural koyucu nitelik taşıyanların, düzenleyici işlemler olduğu kabul edilmektedir.^{26, 27}

İmar planlarının hukuki mahiyeti hakkında peşin bir kabule varmadan önce, idarenin genel ve düzenleyici işlemleri ile birel işlemleri arasında kesin bir ayırım yapabilmeyen, bir başka deyimle bir işlemi tümüyle düzenleyici veya tümüyle birel olarak nitelendirebilmek oldukça güç olduğu belirtilmelidir. Bu noktada Yayla'nın da belirttiği gibi, idarece tesis edilen işlemler arasında, "*derece derece genelliğe veya birelliğe yaklaşan*" idari işlemler bulunmaktadır.²⁸

Bu belirlemenin ardından, imar planlarının hukuki niteliği hakkında doktrinde yer alan görüşlere de burada kısaca değinmek yerinde olacaktır. Onar, bir taşınmazın kamu malı statüsüne sokulması için alınması gereken kamu yararına tahsis kararının, imar planları neti-

mesi gibi." Bkz. Yayla, a. g. e., s. 108

²⁶ Erkut, Celal, "İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği", Danıştay Matbaası, Ankara 1990, s. 68.

²⁷ Erkut, maddi ölçüte dayalı bu ayırımın bazı sakıncalarını şöyle ifade etmektedir. "*İdari işlemlerin genel, düzenleyici ve birel nitelikleri bunları birbirlerinden ayırmakta ve farklı statülere tabi kılarak bunlara değişik hukuki sonuçlar bağlanmasına yol açmaktadır. Bu bakımdan bir işlemi maddi bakımdan nitelerken her zaman kesin ve tek bir ölçüt uygulamak mümkün olmadığı gibi, doğru da sayılmaz. Nitekim bir işlemin düzenleyici olması mutlaka genellik nitelemesini de içermekte iken her genel işlem mutlaka düzenleyici nitelikte olmamaktadır. Bir diğer nokta da, düzenleyici ve birel işlemler arasında her zaman kesin ve kolay bir ayırım yapılamamasıdır. Gerçekten de bu iki işlem türü arasında biri diğerine göre genelliğe veya birelliğe yaklaşan işlemler bulunmaktadır ki giderek bunları düzenleyici veya birel işlemler olarak ayırmasamak mümkün olmamaktadır. Bu nedenlerle idari işlemleri özellikle dava süreleri ile idari işlemin kaldırılması ve geri alınması bakımından önem taşıyan maddi ölçüt açısından ele alırken düzenleyici olan ve olmayan işlemler ayırımına göre hareket etmek kanımızca daha yerindedir.*" Bkz. Erkut, a. g. e., s. 68.

²⁸ Yayla, a. g. e., s. 107.

cesinde de ortaya çıkabileceği, imar planlarının kesinleşmelerinin ardından devlet, belediye ve fertler açısından yükümlülükler içereceği hususunu açıklarken imar planlarının hukuki niteliğine ilişkin belirlemelerde bulunmakta ve imar planlarını *kaide-tasarruf* olarak nitelendirmektedir.²⁹ Özay ise, eserinin adsız düzenleyici işlemleri irdelediği bölümünde, imar planları gibi bazı idari işlemlerin, içerikleri açısından karma işlem niteliği taşımakla birlikte genel ve kural yönleri ağır bastığı için düzenleyici işlem olarak nitelendirilmeleri gerektiğini belirtmektedir.³⁰ Yayla, imar planlarının maddi ölçüte göre birer düzenleyici işlem sayılmasını tatmin edici bulmadığını, imar planlarının uygulama işlemlerinin tesisine gerek olmaksızın doğrudan kapsadıkları toprak parçasının statüsünde yarattıkları değişiklikler nedeniyle koşul işlemlere ilişkin özellikleri de ihtiva ettikleri gerekçesiyle ve az evvel andığımız, Onar'ın imar planının kamu yararına tahsis kararı yerine geçmesi örneğine atıfta bulunmak suretiyle belirtmektedir.³¹ Konuyu yakın tarihli bir çalışmasında ayrıntılı olarak irdeleyen Tekinsoy, imar planlarının bazı yönlerden düzenleyici işlem niteliği taşımadığını belirtirken ilk olarak, imar planlarının küçük veya büyük ancak mutlaka somut bir arazi parçasına ve bunun kullanımına ilişkin bir idari işlem olduğunu, bu nedenle idari işlemlerin maddi ayırımında düzenleyici işlemlere atfedilen soyutluk karakterini taşımadığını tespit etmekte ve hatta imar plan değişikliklerinin neredeyse birel işlem niteliği taşıyacak kadar somut ve sınırlı bir arazi parçasına ilişkin olduğunu savunmaktadır. Yazar, ikinci olarak, imar planlarının biçimsel olarak da diğer düzenleyici işlemlerden farklılığını vurgulamakta ve esasen bu biçimsel farklılığın da imar planının soyut değil somut bir arazi parçasına ilişkin niteliğini ortaya koyduğunu savunmaktadır.³²

Tüm bu önemli tartışmaları ortaya koyduktan sonra, imar planlarının bir idari işlem olarak hukuki niteliklerinin bir çırpıda düzenleyici işlem olarak tayininin kolay olmadığı şüphesiz ortaya çıkmış durumdadır. Ancak bu bölümün başında vurgulanan pratik sonuçlar üze-

²⁹ Onar, Sıdık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Üçüncü Bası, II. Cilt, s. 1346.

³⁰ Özay, İl Han, "Günüşünde Yönetim", İstanbul 2004, s. 429.

³¹ Yayla, a. g. e., s. 107.

³² Tekinsoy, a. g. m., s. 48-49.

rinden haklı kılınmaya çalışılarak, yargı kararlarında imar planlarının düzenleyici işlemlerden sayılmakta oldukları gerçeği de ortadadır.

İKİNCİ BÖLÜM

İMAR KANUNU'NDA DÜZENLENEN İMAR PLANLARININ YARGISAL DENETİMİ

I. GENEL OLARAK

Bilindiği üzere, 1982 Anayasası, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” düzenlemesini içermektedir (m. 125/1). İYUK m. 2 ise idarenin işlem ve eylemlerinin denetleneceği idari davaları; “iptal davaları”, “tam yargı davaları” ve “idari sözleşmelerden doğan uyumsuzluklar” olmak üzere üç kategori içerisine toplamıştır.³³ İmar planlarını, ilk bölümün üçüncü başlığı altında yapılan tartışma sonucunda birer düzenleyici idari işlem olarak kabul edince, imar planlarının yargısal denetiminin de kural olarak İYUK m. 2’de sayılanlardan *iptal davaları* eliyle yapılacağı sonucuna varılır. Zira bilindiği üzere iptal davaları idarenin düzenleyici yahut bireysel işlemlerinin objektif hukuka uygunluğunun denetlendiği davalardır. İptal davasında davacı olabilmek için iptali talep edilen işlem ile davacının bir menfaatinin ihlal ediliyor olması şartı aranmaktadır (İYUK m. 2/1,(a)). Davacısının dava konusu işlem nedeniyle menfaatinin ihlal edilmesi özel şartına bağlanmış olması, iptal davasına objektif bir nitelik kazandırmakta ve işbu davaların nihai amacı olan idarenin hukuka uygun hareket etmesinde var olan kamu yararını temine yönelmektedir. Bu bağlamda idarenin hukuka uygun hareket etmesinin sağlanmasında

³³ İYUK’da belirlenenler dışında da tespit ve yorum davalarının idari yargı yerlerince dinlenmesi gerektiğini düşünen Erkut, Anayasa’nın 155. maddesinde Danıştay’a idari uyumsuzlukları çözümlmek yetkisi verildiğini, İYUK m. 2’de yer alan üç tip davanın ise esasen anayasa koyucunun iradesini daralttığı, bunların olsa olsa dava formatı olarak belirlenmiş olabileceklerini ve bu bağlamda idari yargıda bu formatlardan birine sokulmuş olsa dahi, idari uyumsuzluk teşkil eden bir idari işlemin yokluğunun yahut bir düzenleyici işlemin kapsamının tespitine ilişkin davaların açılabilmesi görüşünü savunmaktadır. Bu konuda Bkz. Erkut, Celal, “İdari Yargıya Başvuru Haklarının Sınırı ve İdari Davaların Kapsamı”, *Danıştay 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayınları, s. 21, Ankara 2003.

davacının yanında tüm vatandaşların ve kamunun da çıkarı bulun-
maktadır.³⁴ Şu halde Azrak'ın isabetle tespit ettiği gibi iptal davasın-
da davacı bir bakıma kamunun sözcüsü olarak hareket etmektedir.³⁵
Hatta iptal davaları eliyle idarenin yargısal denetimini gerçekleştiren
idare mahkemeleri de idari düzenlemelerin objektif hukuka uygun-
luklarını denetlemek suretiyle bir yönüyle düzenleme faaliyetine de
girişmektedir. Öte yandan bu davalarda idare mahkemesi davacının
sadece istem sonucu ile bağlı olup, davacının iddia ettiği hukuka aykırı-
lıklar yanında yapacağı resen araştırma sonucunda işlemin hukuka
uygun olup olmadığını tespitle de mükellef olduğundan, iptal dava-
sında idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını tespiti çalışan yar-
gıç ile adli yargıda maddi gerçekliği araştıran ceza yargıcının işlevleri
benzeşmektedir. Bu nedenle iptal davaları uyuşmazlığa uygulanacak
usul nedeniyle de yoğun biçimde kamu yararına yönelik davalar ol-
dukları da ortadadır.³⁶

Şu halde imar planlarının iptal davaları eliyle yargısal denetimi,
en az iptal davasına konu edilebilecek diğer idari işlemler kadar yo-
ğun biçimde kamu yararı içermektedir. Dahası, iptal davaları eliyle
imar planlarının hukuka uygunluğunun denetlenmesi, hukukilik de-
netiminin yoğun biçimde yerindelik denetimine kayabilme tehlikesini
içermesi nedeniyle idari yargının meşruiyetine kadar uzanan sorun
alanlarına da temas etmektedir.

İmar yahut şehir planlama faaliyetinin kamu hizmeti olduğu gö-
rüşü bu kamu hizmetinin kötü işlemesi, gereği gibi işlememesi yahut
hiç işlememesi nedeniyle oluşacak tazminat taleplerini de gündeme
taşımaktadır. Mesela Yayla, idari bir faaliyet olarak şehir planlama-
cılığını, *“şehirselleşmelerin, mevcut ve gelecekteki tabii kültürel, iktisa-
di ve sosyal şartlarla bir düzen içinde bağdaştırılması için gerekli işlem ve
eylemlerle örgütlenme çabalarının tümü”* biçiminde tanımlanmaktadır.³⁷

³⁴ Günday, Metin, “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu Hükümlerinin İdari Yargı-
da Uygulanma Alanı”, *Danıştay 2001 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, Danıştay Yayın-
ları, s. 79, Ankara 2003.

³⁵ Azrak, Ali Ülkü, “İptal Davalarının Objektif Niteliği”, Hukuk Kurultayı, Ankara,
12/16 Ocak 2000, s. 334.

³⁶ Zabunoğlu, Yahya, “İdari Yargı Hukuku Dersleri”, Teksir, 1980-1981, s. 190.

³⁷ Yayla, a. g. e., s. 9.

Yazar, imar planları ve bu planlara dayalı tesis edilen işlem ve eylemler eliyle somutlaşan şehir planlaması faaliyetini ise günümüzde koluk faaliyetini de aşan ve genel bir ihtiyacın karşılanmasına özgülenmiş kamu hizmeti haline gelmiş kabul etmektedir.³⁸ Bu kabulün idari yargı uygulamasında somutlaşan uygulamaları da gündeme gelmeye başlamıştır. Özellikle ülkemizin bulunduğu coğrafyanın jeolojik özellikleri nedeniyle sıklıkla yüzleşmekte olduğumuz depremler sonrası, şehir planlamacılığı kamu hizmetinin, ilgili belediye ve Bakanlığın eylem yahut eylemsizliği nedeniyle, geç yahut kötü işlemesi veya hiç işlememesi halinde oluşan zararların tazmini istemiyle İYUK m. 13 delaletiyle doğrudan doğruya tam yargı davalarının açıldığına şahit olunmaktadır.³⁹ Bu davalarda da gerek imar planlarının gerekse bu planlara dayalı tesis olunan birel işlemlerin tesisinde bölgenin jeolojik koşullarının nazara alınıp alınmadığının, söz konusu izinlerin verilmesinden sonra ilgili idarenin üzerine düşen denetim faaliyetlerinin yerine getirilip getirilmediğinin irdelenmekte olduğu görülmektedir. Şu durumda her ne kadar anılan davalar eliyle imar planlarının doğrudan dava edilmeleri ve iptallerinin sağlanması söz konusu değilse de, imar planlarını tesisi süreci içerisinde ve imar planında somutlaşan iradenin ortaya konabilmesi için önem taşıyan hazırlık işlemlerinin sorgulanması ve buradaki eksikliğe idari hizmet kusurunun atfedilmesi suretiyle idarenin sorumluluğuna gidilebilmektedir. İlgili idarelerin bu davalar sonunda verilen kararları icra etmek dışında böylesi sonuçların doğmasının müsebbibi imar planlarını ya yeni baştan yapmak yahut bunlar üzerinde değişikliklere gitmek biçiminde bir hareket tarzı benimsemeleri bir hukuk devletinde karşılaşılabilecek beklenen bir hareket tarzı olmalıdır. Şu halde, idarelerin olması gereken hareket tarzını benimsemeleri durumunda tam yargı davalarının da, iptal davaları kadar etkili, doğrudan ve karakteristik olmasa bile, idarenin imar uygulamaları ve bu uygulamaların dayanağı imar planları-

³⁸ A. g. e., s. 211 vd.

³⁹ Bu kararlarda idarenin imar mevzuatına aykırı hareketsizliğinden doğan zararların tazmini için açılan davalar genel olarak İYUK m. 13 gereği idari eylemden doğan tam yargı davaları olarak değerlendirilmektedir. Bkz. Danıştay 6. D. E: 1981/2740, K: 1984/1712, T: 6.4.1984; Danıştay 6. D. E:2004/1477, K:2004/2115, T:12.4.2004; Danıştay 6. D. E: 2004/4923, K:2005/6609, T:26.12.2005; Danıştay 6. D. E:2006/931, K:2006/6661,T:30.12.2006

nın yargısal denetimini sağlayan yargısal denetim yolu olarak kabulü mümkün görünmektedir.

Bu çalışmanın önemli kısmı doğrudan imar planlarının yargısal denetimi meselesine özgülendiğinden, bu bölümde imar planlarının iptal davaları eliyle yargısal denetimi sistemini öncelikle İYUK m. 14'de yer alan ilk inceleme yahut ön koşullar yönünden değerlendirmeyi ve müteakiben davanın esastan kabul şartları yahut bir başka deyimle iptali istenen işlemin hukuka uygunluğunun unsurları yönünden denetimini ise İYUK m. 2/1,(a)'da belirtilen sistematik içerisinde tamamlamaya gayret edeceğiz. Çalışmamızın son bölümde ise imar planlarının yargı merciince iptallerinin gerek bu işlemlere dayalı tesis edilen alt derecedeki düzenleyici işlemlere gerekse yine bunlara dayalı tesis edilen birel işlemlere etkisi yönünden, idare hukukunun genel prensipleri bağlamında incelemeye gayret edeceğiz.

II. İMAR KANUNU'NDA DÜZENLENEN İMAR PLANLARININ İPTALİ İÇİN AÇILAN DAVALARIN ÖN KOŞULLARI YÖNÜNDEN İNCELENMESİ

A. Yetki / Görev Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 142. maddesi "*mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi, yargılama usulleri kanunla düzenlenir.*" belirlemesini içermektedir. Anayasa'da cumhuriyetin nitelikleri arasında vurgulanan hukuk devleti ilkesinin bir başka yönü de 36 ve 37. maddelerde düzenlenen "*hak arama hürriyeti*" ve "*tabii hâkim güvencesi*" ile oluşturulmaktadır. Böylelikle herkes, meşru vasıta ve yollardan, yasa ile yetkili ve görevli kılınmış yargı mercileri önünde davalı ve davacı olabilecektir. Şu durumda ilgilinin yasa ile görevli kılınmış yargı merciine başvurması gerekliliği, hem hak arama özgürlüğünün kullanılabilmesi hem de tabii hâkim ilkesinin güvencesi olarak önemli bir işlev görmektedir. Bu nedenle genelde idari yargılama usulü hukuku, özelde imar planlarının yargısal denetimi açısından da yetki ve görev sorununa, İYUK'nın sistematikinde olduğu gibi öncelikle değinmek gerekir.

1. Görev

İmar planlarının iptali için açılan davalar, imar planları birer idari işlem olarak kabul edildikleri için kuşkusuz idari yargının görev alanı içerisinde. Ancak, imar planları yukarıda yapılan ayrıntılı tartışmalar sonrasında düzenleyici idari işlemlerden kabul edildikleri için, bunun pratik sonuçlarından birisi de görevli yargı yerinin tayini meselesinde ortaya çıkmaktadır.

Bilindiği gibi, 2576 sayılı Bölge İdare, İdare ve Vergi Mahkemele-ri Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un ("*BİİVMKGHK*") "*İdare Mahkemelerinin Görevleri*" başlıklı 5. maddesi ile "*ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki*" iptal davalarını görmek idare mahkemelerinin görev alanı içerisinde. Bu maddenin atıfta bulunduğu 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24/1(c) maddesinde "*bakanlıkların düzenleyici işlemleri*" karşı açılacak iptal davalarının Danıştay'ca ilk derece mahkemesi olarak inceleneceğini belirlemiştir. Şu halde, birer düzenleyici işlem olarak kabul edildiklerine göre, bakanlıklarca tekemmül ettirilmeleri halinde imar planlarının iptaline ilişkin davalar Danıştay'da açılacaktır. Bir başka deyimle, Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde yer alan bu düzenleme, mahiyeti gereği konunun imar planı yapma yetkisine ilişkin ayağı ile ilişkilidir ve bakanlıklarca yapılacak imar planlarının iptali istemli davalar Danıştay'da görülecektir.^{40, 41}

Nitekim Danıştay 6. Dairesi esasen İYUK m. 3 ve 5. maddelere uygunluk yönünden tartışıp, dilekçenin reddine hükmettiği bir kararında, ilgili belediyesince yapılan Nazım ve Uygulama İmar Planları ile birlikte dava edilen Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanan çevre

⁴⁰ Söz gelimi 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca Turizm Bakanlığı'na verilen planlama yetkisinin kullanımı kapsamında yapılan imar planlarının iptali ile ilgili davalar ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılacaktır.

⁴¹ 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 4. maddesi gereği Organize Sanayi Bölgesi sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri ise, OSB tarafından hazırlanır ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın onayına sunulur ve İl İdare Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Bu planların iptali istemiyle açılacak davalar ise ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da değil yetkili idare mahkemesinde görülecektir. Bu konuda bkz: Danıştay 6. Dairesi E:2007/279, K:2007/550, T:6.02.2007 ve Danıştay 6. Dairesi E:2005/3166, K:2005/3702, T:20.06.2005 sayılı kararlar.

düzeni planı hakkında açılan davadaki gerekçeli kararında “2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesine göre Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onanan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planının iptali istemiyle açılan davaların ilk derece mahkemesi olarak görülme ve çözümlenme yeri Danıştay’dır.” ifadesini kullanmıştır.⁴² Bunun gibi, bir büyükşehir belediyesinin imar plan değişikliği hakkındaki meclis kararının iptali istemiyle ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay’da açılan davanın da görev yönünden reddine karar verilmiştir.⁴³

Şu halde, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasında yetki yönünden tartışmalara konu olan çevre düzeni planları, sonuç itibariyle bakanlıkların düzenleyici işlemlerinden olduğu gerekçesi ile iptalleri istemiyle açılacak davaların da ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay’da görülmesi gerekecektir. Yine İmar Kanunu’nun 9. maddesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na tanınan yetkinin kullanılması suretiyle yapılacak imar planlarının da ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da dava edilmesi gerekmektedir.

2. Yetki

Kamu hukukunda, devlet organlarından sadır olan her işlemin mutlaka onu tesis etmeye yetkili makamlarca oluşturulması genel esastır. Devletin yargı organından kaynaklanacak, bir uyuşmazlığı tüm yönleriyle ortadan kaldıracak kesin hüküm niteliğindeki yargı kararları da bu genel esasa uyarlı olarak bu yargısal işlemi tesis etmeye yer ve konu yönünden yetkili yargı merciince verilebilecektir. Bu nedenle bir idari işlemi tesis eden idare yönünden araştırıldığı gibi, mahkemelerce kullanılacak yargılama yetkisi ve yargılama faaliyeti için de yer ve konu yönünden yetki kavramı geçerlidir.⁴⁴ Uyuşmazlığı çözmekle görevli yargı mercilerinden hangisince uyuşmazlığın karara bağlanacağı meselesi yer yönünden yetkiye dair bir meseledir.⁴⁵ Bilindiği gibi, idari yargılama usulünde idare mahkemesi, hukuk yargılamasındaki adliye mahkemesinin aksine, taraflarca ileri sürülmesine

⁴² Danıştay 6. Dairesi E:2004/1746, K:2004/3555, T:07.06.2004.

⁴³ Danıştay 6. Dairesi E:2005/6168, K:2005/5349, T:11.11.2005.

⁴⁴ Özyörük, Mukbil, *İdare Hukuku Dersleri*, 1972-1973, çoğaltma, s. 178.

⁴⁵ Gözübüyük, Şeref, *a. g. e.*, s. 349.

gerek olmaksızın uyuşmazlığın çözümü konusunda yetkili olup olmadığını yargılamanın her safhasında resen inceleyebilecektir.⁴⁶ Yine, İYUK m. 32/2’de, yetki konusunun “*kamu düzeninden*” olduğu açık biçimde vurgulanmıştır. Öte yandan İYUK m. 14/6’da da “*yetki*” nin de aralarında bulunduğu diğer ilk inceleme konularına ilişkin hususların davanın her aşamasında nazara alınacağını belirlemiştir. Şu halde, İYUK m. 32/2’de yetki meselesinin bu özelliğinin ikinci kez vurgulanmış olması idari yargının bu konuda adli yargıdan ayrılan yönünü açıkça ortaya koymaktadır. Böylece, davalı idare davanın yetkisiz idare mahkemesinde açıldığı yönünde bir savunma getirmese bile mahkeme yetki konusunu resen nazara alacaktır. Bunun gibi, davalı idarenin yetki itirazında bulunmamış olması medeni usul hukukundakinin aksine yargılama sırasında taraflar arasında zımni bir yetki sözleşmesi kurulmasına da imkân vermeyecektir.

İYUK m. 34’de inceleme konumuzu oluşturan “*imar, kamulaştırma, yıkım, işgal, tahsis, ruhsat ve iskân gibi taşınmaz mallarla ilgili mevzuatın uygulanmasında veya bunlara bağlı her türlü haklara ve kamu mallarına ilişkin davalarda*” yetkili mahkemeyi “*taşınmazın bulunduğu yer mahkemesi*” olarak belirlemiştir. Şu halde, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek olanlar dışında kalan, yani bakanlıklarca yapılmış olmayan imar planları hakkında açılacak iptal davaları, imar planlamasına konu kılınan taşınmazın bulunduğu yer mahkemesinde görülecektir.

B. İdari Mercii Tecavüzü

Bilindiği üzere, iptal davası açmadan evvel o işlemin bir idari başvuruya konu edilmesi zorunluluğunun kanunla getirilmiş olduğu hallerde söz konusu başvuruyu yapmadan doğrudan iptal davası açılması halinde idare mahkemeleri açılan bu davada dilekçenin görevli idare merciiine tevdiine karar verecektir. (İYUK m. 15/1-e) Bu halde, yasanın açık hükmü gereği, yargı merciiine başvuru tarihi idari mercie başvurma tarihi olarak kabul edilecektir. (İYUK m. 15/2)

⁴⁶ Gözübüyük, Şeref, “İdari Yargı”, Turhan Kitabevi, 2005, s. 353-354.

Şu halde, idari mercii tecavüzü müessesesinin işletilebilmesi, öncelikle yasa ile tanımlanmış bir başvuru yolunun olması ön koşuluna bağlı görünmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'na bakıldığında konuyla ilgili olabilecek bir hüküm göze çarpmaktadır. İmar Kanunu'nun "planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8. maddesinde, imar planlarının belediye meclislerince onaylanarak yürürlüğe girecekleri, bu planların bir ay süreyle ilan edilecekleri ve bu süre içerisinde planlara itiraz edilebileceği düzenlenmektedir. Bu düzenleme, yasa ile getirilmiş bu başvuru usulünün İYUK'un 11. maddesi hükmüyle ilişkisi meselesi akla gelmektedir ve bu mesele ileride dava açma süresi bakımından incelenecektir. Ancak bu başlıkla incelenen idari mercii tecavüzü yönünden ise, bu başvurunun zorunlu mu ihtiyari mi bir başvuru olduğu bağlamında işletilip işletilmemesinin İYUK m. 15/1-c hükmü bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kanaatimizce söz konusu başvuru yolu, yasanın lafzına göre, işletilip işletilmemesi olanağının tamamen ilgilinin ihtiyarına bırakılmış olması nedeniyle ihtiyari bir başvuru yolu olarak düzenlenmiş görünmektedir. Böylece düzenleme ile ilgisi açısından planın iptali için dava açabilmek yönünden evvela plana itiraz zorunluluğu yasa ile getirilmediğinden, imar planlarının iptali istemli davalarda, 3194 sayılı Kanun'un 8.maddesinde düzenlenen yola başvurulmadığı gerekçesi ile dava dilekçesinin idari merci tecavüzü nedeniyle görevli idare merciine tevdi karar verilememelidir.⁴⁷

⁴⁷ Öte yandan, İYUK m. 13 hükmü gereği bir idari eylemden doğan tam yargı davaları yönünden yasa koyucunun davacının süresi içerisinde davalı idareye başvurarak zararlarının tazminini istemesi zorunluluğunu getirdiğini ve bu başvuru tarihinin dava açma süresini belirlemek yönünden esas alındığını söyleyebiliriz. Şu halde, başlangıçta değindiğimiz, şehircilik kamu hizmetinin, gerek imar planlarının yapılıp yürürlüğe konulması gerekse imar planına dayalı işlem tesisi ve eylemlerin gerçekleştirilmesi şeklinde işletilişi yahut hiç işletilemeyişindeki kusur nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmini istemiyle açılacak tam yargı davalarından evvel süresi içerisinde "ön karar" temin edebilmek için başvurmak zorundadır. Bu şart gerçekleştirilmeden dava açılması halinde mahkeme dava dilekçesinin yurtdışı açıklanan usul dairesinde yetkili idari merciine tevdi kararı verecektir.

C. Ehliyet (Yetenek)

1. Genel olarak

Genel anlamda ehliyet veya bir başka ifade ile yetenek şartı, iptal davasının taraflarına ilişkin ön koşullardan biridir. İdari davalara ilişkin özel usul kodu niteliğindeki İYUK'un 31. maddesi ile medeni yargılama usulünü düzenleyen Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nda ("HUMK") düzenlenmiş olan bir kısım müesseseleri, atıf suretiyle kendi yargılama usulüne dâhil etmiştir. Anılan maddede atıf yapılanlardan biri de "ehliyet"e ilişkin düzenlemelerdir. Böylelikle idari ve adli yargı düzeni içerisinde ehliyet konusu benzer hükümlere tabi kılınmıştır.⁴⁸

Genel anlamda ehliyet veya yetenek kavramı doktrinde "genel yetenek" ve "özel yetenek" biçiminde iki başlık altında incelenmektedir.⁴⁹ Bir başka deyimle, usul hukukunda davacı açısından iki türlü yetenek söz konusudur. Bunlar "davada taraf olma yeteneği" ve "dava açabilme yeteneği" olarak ifade edilmektedir.⁵⁰ Davada taraf olma ehliyeti, Medeni Kanun'da (m. 8) düzenlenen hak ehliyetinin bir yansımasıdır. Gerçek kişi, tam ve sağ doğmak üzere ana rahmine düştüğü andan ölüm anına değin hak ehliyetine ve dolayısıyla davada taraf olma ehliyetine sahip olacaktır. Tüzel kişilerden, özel hukuk tüzel kişileri (dernek, vakıf, şirket gibi) hukukun tüzel kişiliğın kazanılmasını bağlamış olduğu usuli işlemleri ikmal etmelerinin ardından hak ehliyetini ve dolayısıyla davada taraf olma ehliyetini kazanacaklar ve tüzel kişiliğın kaybına kadar hak ehliyetine de sahip olacaklardır. Kamu hukuku tüzel kişiliği ise, Anayasa'nın 123/3. maddesi gereği kanunla yahut kanunun açıkça vermiş olduğu yetkiye dayalı olarak tesis edilecek idari işlemle ku-

⁴⁸ Bu konuda Kunter'in değindiği tek bir muhakeme kanununa ilişkin görüş, konumuzla ilgili bulunmamakla birlikte dikkat çekicidir. Kunter konuya ilişkin görüşlerini şöyle ifade etmektedir: "Her ne kadar, davaların niteliği ve uyuşmazlıkların türlerine göre farklı yargılama usulü kural ve müesseseleri kabul edilmiş ise de, kimi yazarlara göre, bir ülkede birden fazla hukuk sistemi olamayacağı için tek bir yargılama hukuku mevcut olmalı ve tüm yargılama usullerinde mevcut bulunan süre, eski hale getirme, karar, iddia, ihbar gibi kurumlar tek bir muhakeme kanunu altında toplanmalıdır." Kunter, Nurullah, *Bir Muhakeme Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku*, Beta, Yenilenmiş ve Geliştirilmiş Dokuzuncu Bası, s. 21.

⁴⁹ Zabunoğlu, *Yargı*, s. 165 vd.

⁵⁰ Gözübüyük, *a. g. e.*, s. 360.

rulacağından, kamu tüzel kişiliğini yetki ve usulde paralellik ilkesi gereği aynı yoldan kaybedene değin hak ehliyetine ve dolayısıyla davada taraf olma ehliyetine sahip olacaklardır. Şu halde kural olarak ancak hukuk düzenince tanınan kişiler taraf ehliyetine sahip olabileceklerdir. Davada taraf olabilme ehliyetine sahip gerçek kişi ergin ise kendi başına dava açabilecek, ergin değilse yasal temsilcisi aracılığıyla davacı olabilecektir. Tüzel kişiler ise kendi statü, tüzük veya ana sözleşmelerinde belirtilen organları eliyle bu hakkı kullanabileceklerdir. Şu halde iptal davalarında “genel yetenek/ehliyet” kavramı ile ifade edilmek istenen husus, kanunun da atıfta bulunduğu genel hükümlerle, yani HUMK ’un ehliyete ilişkin düzenlemeleriyle, örtüşmektedir. Genel ehliyete ilişkin bu koşulların sağlanması halinde davacı olunabilecek, bu koşullar sağlanmıyorsa ise dava ehliyet yönünden reddedilecektir.

Ancak, iptal davasının davacısına sadece yukarıda sayılan koşulları sağlaması yetmeyecek, ayrıca davacının iptal davasına konu etmek istediği işlem nedeniyle “menfaat ihlali” ne uğraması da gerekecektir. Ancak ne çeşit bir menfaat ihlalinin davacıya işlemin iptalini idare mahkemesinden talep edebilmek yetkisini vereceği sorusuna, kesin bir ölçüt geliştirerek cevap verebilmek zordur. Bir defa bizzat “menfaat” kelimesinin anlamı üzerinde fikir birlikteliği sağlayabilmek olanaksızdır. Bir görüşe göre, menfaat ihlali şartının gerçekleşebilmesi için kişinin iptalini istediği kararın etkilediği çevreye girmesi gerekmektedir.⁵¹ Onar’a göre ise her menfaat hak kuvvet ve mahiyetinde olmadığından, bundan maksat kararın subjektif bir hakkı ihlal etmesi değildir. Menfaatten maksat, dava edilen işlemle ciddi ve makul bir alakadan ibarettir.⁵² Sarıca ise, iptal davası açabilmek için davacı açısından dava konusu işlemle menfaatinin ihlal edilmesinin şart olduğu gibi, “hukuken himaye edilen menfaat” olarak tanımladığı hak ihlalinin de iptal davası açabilmek için evleviyetle yeterli olacağını belirtmektedir.⁵³ Zira bu halde menfaat ihlalden de ağır biçimde bir subjektif hakkın ihlali gerçekleştirilmektedir.

⁵¹ İkinçioğulları, Firuzan, *İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler-I*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 21, Güneş Matbaası, Ankara 1976, s. 150.

⁵² Onar, *a. g. e.*, s. 1780.

⁵³ Sarıca, Ragıp, *İdari Kaza*, 1942, s. 59

Menfaat kavramını açıklamaya çalıştıktan sonra özellikle yargı kararlarında ne gibi menfaat ihlallerinin davacıya iptal davası açabilme imkânı verdiğine geçebiliriz. Bir işlemin davacıyı etkilemesi için davacının kişisel menfaatini ihlal etmesi gerekir. Ancak bir menfaatin kişisel sayılabilmesi kararın doğrudan onun hakkında tesis edilmesini gerektirmez. Menfaatin hukuken ileri sürülebilir olması, hukuki bir durumdan ortaya çıkmış olması gerekir. Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, mukavele, idari işlem, örf ve adet gibi kaynaklardan birine dayanan menfaat meşru kabul edilebilir.⁵⁴

Tam yargı davalarında ise, davacı olabilmek için sadece objektif ehliyet şartını sağlamak yetmemekte bundan başka ve menfaat ihlali-ne benzer ve fakat ondan farklı sübjektif bir şart daha aranmaktadır. Bu ise İYUK m. 2’de belirtilen “*hakkın muhtel olması*” şartıdır.⁵⁵

2. İmar Planlarının İptali Davasında Ehliyet

İmar planlarının yargısal denetimi bağlamında açılan iptal davalarında ehliyet koşulunun, yani genel yetenek ve menfaatin, Danıştay kararlarında nasıl algılandıklarını inceleyebilmek faydalı olacaktır.

⁵⁴ Vergi yükümlüsü olan bireylerin bu yüklerinin artmasına ilişkin veya toplanan vergilerin sarf yerleri ile ilgili idari işlemlerden dolayı yararlarının zedelenebileceği ve buna göre bu tür işlemlerin iptalini isteyebilecekleri kabul edilmelidir. Sarıca bu konuda Fransız Danıştay’ının olumlu düşündüğünü belirtmektedir. Vergi yükümlülüğü çoğu kez bir belde halkından olma ile birlikte davacının dava konusu işlemi dava etmeye “*ehil*” olup olmadığını belirleyebilmek açısından karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Danıştay 11. Daire yakın tarihli bir kararında, 22.07.2007 tarihinde yapılacak milletvekili seçimiyle yenilenecek milletvekillerinin üç aylık dönem için peşin olarak ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin iptalini isteyen vergi mükellefi bir avukatın açmış olduğu davada, davacının vergi mükellefi olmasının sübjektif ehliyet koşulunun sağlanması yönünden yeterli olduğuna karar vermiş, davayı ehliyetten reddeden bidayet mahkemesi kararını bozmuştur.

⁵⁵ İdare kamu hizmetlerini ifa ederken genellikle aldığı icrai kararları icra eder ve bazı eylemleri gerçekleştirir. Bu işlem ve eylemler sırasında muhataplarının hakları ihlal edilip bu kimseler bir takım zararlara uğratılabilirler. İşte tam yargı davasının temeli ve davacı olabilme koşulunu da “*ihlal edilen hak*” teşkil eder. İptal davasında menfaat ihlali koşulu iptal isteminin esas unsurları yani işlemin ögele-rindeki sakatlık bakımından bir etkiye sahip değilse de hakkın muhtel olması tam yargı davasının esastan kabulü için önemli bir unsurdur. Davacı tazminini istediği hakkın hamili olduğunu, uğradığı zararın hakkının ihlalinden doğduğunu ispat etmelidir.

Danıştay genel yeteneğe ilişkin bir kararında, davayı açtığı tarihten daha sonra sona eren köy tüzel kişiliği adına köy muhtarınca açılmış olan bir iptal davasında, dava süreci içerisinde meydana gelen bir yasa değişikliği ile köy tüzel kişiliğinin kaybedildiği gerekçesi ile davanın ehliyet yönünden reddine karar veren bidayet mahkemesi kararını bozarken köy tüzel kişiliğini temsilen imar planının iptalini talep eden muhtarın gerçek kişi olarak mahalle sakini olması sıfatıyla dava açma ehliyetini yitirmediği gerekçesine dayanmıştır.⁵⁶ Dikkat edilecek olursa, anılan kararda, genel yeteneğe dair bir husus olan hak ehliyeti kavramı ile özel yeteneğe yani menfaate ilişkin koşulların dava süresince bir arada sağlanmasının gözetilmesi değil de, bir arada taşınması gereken bu iki şarttan birinin diğerine ikame edilmesine imkân verecek bir yoruma gidilmiştir ki buna katılabilmek olanaklı değildir. Zira genel yetenek özel yeteneğin ön koşulu olarak iptal davasında davacı tarafından öncelikle sağlanmalıdır. Bu şartın varlığına ek olarak davanın dava konusu işlemle nedeniyle menfaat ihlaline uğraması koşulu da sağlamalıdır. Söz konusu kararda davacı köy tüzel kişiliğinin hak ehliyeti ortadan kalkmışken, köy tüzel kişiliğini temsil eden muhtarın mahalle sakini olarak davacı olmadığı halde menfaat ihlali koşulunu sağladığı gerekçesiyle, bidayet mahkemesinin davanın ehliyetten reddine ilişkin kararının bozulmasına dair Daire kararı eleştiriye açıktır.

Eski tarihli olsa da çalışmalarımız sırasında rastlamış olduğumuz, Danıştay'ın, bidayet mahkemesince verilen ehliyet yokluğundan ret kararını bozduğu bir başka örneğe burada değinmek gerekecektir. Olayda imar planına karşı TMMOB'un bir şubesince açılan davayı ehliyetten reddeden bidayet mahkemesi kararını bozan Daire, gerekçe olarak "*TMMOB'un kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğunu ve bunun doğal bir sonucu olarak kamu yararını koruma görev ve yükümlülüğünde olduğunu*" belirterek planlama faaliyeti ile menfaat ilişkisini kurmuş ve işlemin TMMOB Şube Başkanlığı'nca dava edilebileceğine hükmetmiştir.⁵⁷ Ancak doğrudan TMMOB tarafından yahut aynı zamanda hemşeri sıfatını taşıyan TMMOB Şube Başkanı tarafından kendi adına değil, tüzel kişiliği bulunmayan TMMOB şubesince açılan davada ehliyet konusunun menfaatten önce genel yetenek yönünden

⁵⁶ D. 6. D. E:2005/320, K:2005/3583, T:15.06.2005

⁵⁷ D. 6. D. E:1989/2264, K:1991/1101, T:13.05.1991.

incelenmesi gerekecektir ki bu durumda davanın ehliyetten reddi gerekecektir. Bu noktanın nasıl aşılmış olduğu anlaşılammakla birlikte, TMMOB' un dava konusu işlemi dava edebilmek yönünden menfaat sahibi de olmadığına ilişkin karşı oyu da not etmek gerekir. Zira karşı oy gerekçesinde, somut olayda açılan davanın, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının Anayasa'nın 135.maddesinde gösterilen faaliyet alanı içerisinde tanımlanmadığı için davacının özel yeteneğe de sahip bulunmadığı vurgulanmıştır.

Danıştay 6. Dairesi konuya ilişkin müstekar içtihatlarında, *"kamu yararına ilişkin genel düzenleyici işlemler"* olarak nitelediği imar planlarına ilişkin açılan iptal davalarında, sübjektif ehliyet koşulunu *"doğrudan doğruya hukuk devletinin yapılandırılması ve sürdürülmesine ilişkin bir sorun"* olarak nitelemekte ve bu koşulun *"idari işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek bir biçimde anlaşılması gerektiğini"* vurgulamaktadır.⁵⁸ Daire atıfta bulunulan kararında imar plan değişikliği işlemine karşı dava açan uyuşmazlık konusu taşınmazın yakınındaki taşınmazın maliki olan davacının işlemin iptalini isteyebilmek açısından sübjektif ehliyetten yoksun olduğuna ilişkin bidayet mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir.

Öte yandan Daire yakın tarihli ilginç bir kararında, imar planının yapımcısı ve müellifi olan kişilerin imar planı değişikliğini dava etmek yönünden menfaat sahibi olduklarını 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na dayanarak belirlemiştir. Buna göre daire, müellifin yapmış olduğu planı kanun kapsamında eser, müellifi eser sahibi olarak görmüş, Kanun'un 16.maddesi uyarınca eser sahibinin izni olmadıkça eseri üzerinde değişiklik yapılamayacağı hükmü ve İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin 27/1. fıkrasında yer alan *"plan müellifinin gerekçeli uygun görüşünün alınması şarttır"* hükmü gerekçe kılınarak, plan değişikliğine gidilen hallerde müellifin uygun görüşü alınmamış olması halinde müellifin plan değişikliğini dava edebilme ehliyetine sahip olacağını belirlemiştir.⁵⁹ Müellifin menfaatinden ziyade hakkının ihlal edilmiş olduğu yukarıdaki olayda müellifin bu işlemi dava edebilmek ve iptal sonucunu sağladığı vakit İYUK m. 12'de

⁵⁸ Örneğin D. 6. D. E:2003/1712, K:2003/4221, T:09.07.2003.

⁵⁹ D. 6. D.E:2003/5595, K:2004/179, T:14.01.2004.

düzenlenen süresi içerisinde tam yargı davası da açabileceği gibi, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu ("*FSEK*") kapsamında hakkına tecavüz nedeniyle tazminat davası da açabilecektir.

Bu başlığın ilk bölümünde belirttiğimiz gibi bazı durumlarda idari işlemin iptalini isteyen davacı bir başka kamu tüzel kişiliği de olabilecektir. Söz konusu olan imar planlarının iptali istemiyle açılan davalar olunca, esasen atipik gibi görünen bu gibi durumlarla karşılaşabilmek ihtimali de artmaktadır. Bu konuyu da Daire'nin oldukça yakın tarihli bir içtihadı üzerinden tartışabilmek hem de aşağıda incelenecek kesin ve yürütülmesi gereken idari işlem kavramı ile bağlantıyı böylelikle kurabilmek mümkündür.⁶⁰ İçtihadı konu olayda davalı Çevre ve Orman Bakanlığı'nca onaylanan 1/50.000 ölçekli Metropolitan Alan Alt Bölge Nazım İmar Planı ile 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı değişikliğinin iptali, ilgili idare sıfatı ile söz konusu değişiklikleri ilan etmesi gereken belediye tarafından istenmektedir. Daire, konuya ilişkin bir başka davayı iptal davasına konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem bulunmadığı gerekçesi ile reddetmiş ise de, somut olayda, davanın ehliyet yönünden reddi gerekeceğine ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu ("*DİDDK*") kararına atıfta bulunarak bu kez davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Burada söz konusu kararı bu başlığımızın konusunu teşkil eden ehliyet yönünden tartışmakla yetinerek, ilanından evvel söz konusu işlemin kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığına ilişkin tartışmaları bir sonraki bölüme bırakmayı uygun görüyoruz. Kararı ehliyet yönünden değerlendirdirince, dava konusu işlem olan çevre düzeni planı ile bunu ilan eden belediye arasında planı dava edebilmek açısından özel yetenek koşulunun var olduğunu düşünmek gerekeceği kanaatindeyiz. Zira söz konusu belediye, mevzuata göre anılan üst ölçekli plana uygun diğer alt planları yapacak ve birel işlemleri tesis edecektir. Bu nedenle de, bir hukuka aykırılık bulunduğu kanaatinde ise, kendisinin ileride gerçekleştireceği uygulamalarına esas olacak bu düzenleyici işlemi evleviyetle dava edebilmelidir. Öte yandan davacı belediyenin, gerek mahalli müşterek ihtiyaçları, gerek görev alanı içerisindeki jeolojik, sosyal, kültürel durumu daha yakinen tanıdığı kabul edildiğinde söz konusu çevre düzeni planını özellikle plancılık ilkelerine aykırılığı yö-

⁶⁰ D. 6. D. E:2006/527, K:2008/1720, T:12.03.2008.

nünden dava etmekte menfaati bulunduğunda da duraksama bulunmamalıdır. Şu halde planlanan alana en yakın bu kamu tüzel kişinin bu gibi iddialarda bulunabilmesi doğal olup bunların da inceleme konusu edilebilmeleri için işlemi dava konusu etmekte menfaatinin bulunduğu kabulü gerekir.

Danıştay 6. Dairesi, isabetli bulduğumuz bir diğer kararında ise, imar planının iptali için dava açan siyasi parti il başkanının, imar planının iptalini istemekte menfaati olmadığına hükmetmiştir.⁶¹

Daire bir başka kararında, imar plan değişikliğine konu alana komşu bulunan taşınmazın malikince açılan iptal davasını ehliyet yönünden reddeden bidayet mahkemesi kararını bozarken, *“imar planları kamu yararını ilgilendiren genel nitelikte düzenleyici işlemler olduğundan, semt sakini sıfatıyla menfaatinin ihlal edildiğinden bahisle dava açma hakkı bulunan davacının imar planı tadilatının iptali istemiyle açtığı bu davada dava açma ehliyetinin bulunduğu”* sonucuna varmıştır.^{62, 63}

DİDDK, menfaat ihlaline ilişkin vermiş olduğu önemli bir kararında, Orman Kanunu'nun 2/B maddesi uyarınca orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazlarının hazine lehine tespiti hakkındaki karara karşı Kadastro Mahkemesi'nde itiraz eden davacıların, *“mülkiyet uyumsuzluğu bulunan bu alanı içerisine alacak şekilde rekreasyon alanı belirleyen imar plan değişikliğinin iptalini isteyebilmek yönünden ciddi ve makul bir menfaat ilişkisine sahip kabul ederek”*, bu kişilerin dava açma ehliyeti bulunmadığına ilişkin 6. Daire kararını bozmuştur.⁶⁴

Danıştay 6. Dairesi temyizen incelediği ve doğrudan imar planlarının iptaline ilişkin olmayan bir başka somut olayda, mülkiyeti hazineye ait taşınmazın arıtma tesisi alanı olarak ayrılmasına ilişkin belediye meclis kararının ve bu işlemin değiştirilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddedilmesine ilişkin belediye başkanlığı işleminin iptal-

⁶¹ D. 6. D.E:2000/3480, K:2001/4259, T:04.10.2001

⁶² D. 6. D. E:2003/1712, K:2003/4221, T:09.07.2003

⁶³ Ancak Danıştay, parsellasyon uygulamaları ile ilgili olarak açılacak davalarda menfaat koşulunu daha sıkılaştırarak, parsellasyona tabi tutulan alanda aynı hakkı bulunmayan ve fakat komşuluk hukukuna dayalı açılan davaları davacının menfaati bulunmadığı gerekçesiyle reddetmektedir. Örneğin Bkz. D. 6. D. E:1998/4164, K:1999/4196, T:23.09.1999

⁶⁴ DİDDGK E:1997/195, K:1997/400, T:13.06.1997

line ilişkin davanın esasını inceleyen bidayet mahkemesi kararını bozarken, *“taşınmazın maliki olmayan ve dava açma ehliyetini belde sakini sıfatına değil, taşınmazın zilyedi olduklarından bahisle ileride doğması ihtimali bulunan bir hak iddiasına dayandıran davacıların, beldenin arıtma tesisi yer seçimi işlemine karşı dava açma ehliyeti bulunmadığına”* hükmetmiştir.⁶⁵

Yukarıda alıntılanan kararlar ışığında, imar planlarının iptal davaları eliyle yargısal denetiminde, davanın ön koşullarından biri olan ehliyete ilişkin olarak son derece farklı durumların ortaya çıkabileceği görülmektedir. Danıştay’ın konuya ilişkin tüm içtihadı yönünden belli bir sistematik bir yorum yapabilmek imkânına sahip olamadığımızdan, sadece incelememizde yer verdiğimiz kararlar yönünden ihtiyatla ifade edilebilir ki, uygulamada davacının birlikte sağlaması gereken genel ve özel yetenek koşullarının yorumunda sıkıntılarla karşılaşmakta ve özel yetenek açısından ise kimi durumlarda neredeyse hak ihlali şartı kadar sıkı kayıtlamalar getirilmektedir.

D. İdari Davaya Konu Olacak Kesin ve Yürütülmesi Gereken Bir İşlem Olup Olmadığı

1. Genel olarak

Bu bölümün ilk başlığı altında iptal davalarının idarenin denetimi ve hukuk devleti ilkesi açısından taşıdığı önemi kısaca ortaya koyabilmeye gayret edilmişti. İşte hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesi açısından bu son derece önemli fonksiyona sahip iptal davasının konusunu teşkil edecek idari işlemlerin, bünyelerinde taşımaları gereken niteliklerin neler olduğunu da belirlemek gerekmektedir. Bir başka deyimle hangi özelliklere sahip idari işlemlerin idari dava konusu edilebilecekleri belirlenmesi, idarenin etkin yargısal denetimi meselesinin özünü teşkil etmektedir. Bu bağlamda, İYUK m. 14/3,(b) bendiyle getirilen, esasen idari işlem teorisi ile ilgili bir usuli düzenlemeye göre, ilk inceleme safhasında, iptal davalarına konu edilen idari işlemin *“idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı”* nın, mahkemece tespiti gerekecektir. Davaya konu işlem, kesin ve yürütülmesi gereken bir idari işlem değilse, İYUK m. 15/1,(b) gere-

⁶⁵ D. 6. D.E:2004/6309, K:2005/2411, T:20.04.2005

ğince davanın reddine karar verilecektir. Bu bağlamda esas yönünden, yani unsurları itibariyle, idari yargı denetimine tabi olabilecek idari işlemler, bu iki kıstası bir arada taşıyan, “kesin ve yürütülmesi gereken” idari işlemlerdir.⁶⁶ Bir başka ifade ile idarenin tüm idari işlemleri değil ancak yasayla belirlenen bu iki niteliği beraberce taşıyan işlemleri iptal davasına konu edilebilecektir.⁶⁷

Yasa koyucunun seçmiş olduğu bu kavramların içeriği ve tanımları gerek doktrin ve gerekse mahkeme kararlarında sıklıkla yer almaktadır. Şüphesiz, bu kavramların idari işlem teorisi bakımından neyi ifade ettiklerini belirlemek, idari yargı yetkisinin kapsamı yönünden oldukça önemlidir.

İdari işlem teorisi bakımından “kesin işlem”, idari karar alma sürecinin tamamlanarak nihai işlemin ortaya çıkmasını ifade etmektedir.⁶⁸ Nihai işlem ise, genel itibariyle kendisinin oluşumunu sağlayacak idari

⁶⁶ Danıştay 5. Dairesi'nin 16.12.1987 tarih ve E:87/275,K:87/1789 sayılı kararını eleştiren Erkut'a göre “Söz konusu yasa hükmünde getirilen ilke sadece menfaat koşuluna ilişkin iken, Mahkeme ayrıca işlem ile menfaat ihlali arasında bir hukuki bağ kurabilmiştir. Ancak böyle bir yorum kabul edildiği takdirde –kesin ve yürütülebilir işlemler üçüncü kişilerin hukukunu şu yada bu şekilde etkileyen işlemlerdir- saptamasını yapmak gerekir ki, söz konusu formül ile bunun kastedilmediği açıktır.” Yazara göre, “kesin ve yürütülebilir işlem kavramının içeriğinin belirlenmesinde “menfaat ihlali” koşulunun herhangi bir ölçüt olarak ele alınabilmesi mümkün değildir. İcrai, kesin, yürütülebilir, uygulanabilir ve benzeri hangi kavram kullanılırsa kullanılsın, tüm bunlar işlemin hukuksal sonuçlar doğurabilme; haklar yükümlülükler yaratabilme gücünü belirleyen tamlamalardır ve anonim niteliktedirler. Menfaat koşulu ise henüz bu aşamada değil işlemin kapsamına giren ilgililerin yada işlemin muhataplarının belirlenmesi ile gündeme gelir.” Bkz. Erkut, Celal, “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1-4 Mayıs 1990, Ankara, Birinci Kitap İdari Yargı, Danıştay Matbaası, Ankara 1991, Danıştay Yayın No:53, s. 110

⁶⁷ Bu durumda idari yargı yetkisinin ve idarenin yargısal denetiminin, söz konusu gruba girmeyen idari işlemler üzerinde işletilemeyeceğini de vurgulamak gerekir. Burada da idare mahkemesinin kendi önüne gelen uyuşmazlığı çözme yetkisi bulunup bulunmadığı hakkında karar verdiği görülmektedir, tıpkı özel yetenek koşulunda olduğu gibi. Yani idare mahkemesi belki de paradoksal olarak, uyuşmazlığın çözümünün yetki ve görev alanı içerisine girip girmediğini belirlemeye de yetkilidir.

⁶⁸ Erkut, Celal, a. g. m., s. 112 ; Hauriou'da zincir işlemleri usuli tasarruflar olarak adlandırıp “nihai kararın ortaya çıkabilmesi için zorunlu olarak öngörülen bir zincirin parçaları niteliğindeki her türlü inceleme, araştırma ve hazırlık işlemleri” biçiminde tanımlamıştır. Bkz. Erkut, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990, Danıştay Yayın No: 50, s. 122.

re içerisinde gerçekleşecek ve çoğunlukla hukuksal durumlara herhangi bir etkisi bulunmayan prosedür işlemlerden oluşan bir işlemler zincirinin son halkası olarak tesis edilmektedir. Ancak nihai işlem tesis edilmediği takdirde bu prosedür işlemler yürürlüğe girmemiş kabul edilir. Bu prosedür işlemler içerisinde nihai işlemten ayrı ve bağımsız bir değer taşıyabilen ve yapıldıkları anda bazı sonuçlar doğurabilme gücüne ve kendi içlerinde kesinlik niteliğine sahip olanlar ve “*ayrılabilir işlem kuramı*” eliyle dava konusu yapılabilirler.⁶⁹ Bu nedenle ayrılabilir işlemler kuramı bakımından önem taşıyan husus “*kesinlik*” kavramının idare mahkemesi yargıcı tarafından değerlendirilmesidir.⁷⁰

İdari işlemlerin iptal davasına konu edilebilmesi için taşınması gereken bir diğer konu ise, kanunda “*yürütülmesi gereken işlem*” biçiminde betimlenen icrailik özelliğidir. Bütün idari işlemler “*icrailik*” vasfına sahip değildir, idari işlemler ancak belli bazı kayıt ve şartlar altında bu vasfa sahip olabileceklerdir. İdari işlemlerin hukuksal durumlarında yeni birtakım değişiklikler yapabilmeye gücüne sahip olmaları icrai işlemlerin diğer idari işlemlerden ayırt edilebilmelerini sağlayan en önemli kriterdir.⁷¹ Bir diğer ifade ile idarenin tek yanlı olarak, muhatabının kabul veyahut muvafakatine gerek olmadan açıkladığı iradesi ile hukuki sonuçlar doğurmasına, hukuk düzeninde değişikliğe yol açmasına idari kararların icrailik özelliği denir.⁷² Bu noktada idari işlemin “*icrailik*” niteliği ile işlemin “*resen icra*” edilmesini de birbirinden ayırmak gerekir.⁷³

Belirtmek gerekir ki, idari işlemlerin “*etkili*” veya “*yürürlüğe girmiş*” olmaması nedeniyle muhatabınca dava konusu edilememeleri, bunların icrai nitelik taşımadıkları anlamına gelmeyecektir. Bir başka ifade ile icrai işlemin tebliğ yahut ilan edilmek suretiyle henüz muhatapları üzerinde etkisini göstermediği yahut bu kişilerin menfaatlerini etkilemediği için dava konusu yapılamaması işlemin icrai veya kesin

⁶⁹ Erkut, a.g.m, s. 112.

⁷⁰ Erkut, a. g. e., s. 110.

⁷¹ Erkut, a. g. e., s. 120.

⁷² Gözler, a. g. e., s. 594 .

⁷³ Günday, a. g. e., .s. 127; Duran, resen icra edilmeyi şu şekilde tanımlamaktadır. “İşlemin resen icra edilmesi icrai işlemin hukuk alanında yapmış olduğu değişikliklerin olgularda kendisini gösterebilmesi için girişilecek uygulama ameliyelerini ifade eder” Bkz. Duran, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 413.

olmamasından değil yürürlüğe girmemesinden veya girmiş olsa dahi menfaatleri etkilememesinden kaynaklanmaktadır.⁷⁴

2. İmar Planlarının İptali Davasında Kesin ve İcrai İşlem

İdari yargılama yetkisinin kapsamı ile yakından ilgili kesin ve yürütülmesi gereken işlem kavramının doktrin bakımından neyi ifade ettiği hakkındaki açıklamaların ardından, sıra konunun Danıştay uygulamasına ne biçimde yansıdığını incelemeye gelmiştir.

Danıştay uygulaması içerisinde DİDDK ile 6.Daire'nin konuya ilişkin görüşlerindeki farklılığı ortaya koyması açısından DİDDK'ca temyizden incelenen iki farklı 6.Daire kararından bu başlık altında bahsetmek uygun olacaktır.⁷⁵ Esasen Danıştay 6. Dairesi 2003 tarihli DİDDK

⁷⁴ Erkut, *a. g. e.*, s. 119; Sezginler, Murat, "İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı", Yetkin Yayınları, Ankara 2000, s. 45.

⁷⁵ Bunlardan ilki dava konusu imar planı ilan edilmeden dava açılmış olduğu için işlemin bu anda kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmadığı gerekçesiyle verilen davanın esasının incelenmeksizin reddine dair Danıştay 6.Dairesi kararını bozan DİDDK'nın E:2003/326, K:2003/588; T:10.07.2003 künyeli kararıdır. Söz konusu kararda, İskenderun Organize Sanayi Bölgesi içinde yer alan ve 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nda düzenlenen özel imar rejimine tabi bir alanla ilgili olarak "3621 sayılı Kanununun 7. maddesinde öngörülen yazılı usul uygulanmaksızın, doğrudan üçüncü kişinin hazırlayıp sunduğu planın Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onaylanması suretiyle gelişen bu durum karşısında; dava konusu imar planı değişikliğinin Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onandığı andan itibaren yürürlüğe girdiğinin, uygulanabilecek kesin ve icrai bir işlem haline geldiğinin kabulü gerekmektedir. Böyle bir durumda, imar planı değişikliğinin ilgili belediyesince ilan edilmediğinden bahisle kesinleşmediği yolundaki aksi bir düşünce, planın uygulanması ile beraber menfaati ve hakkı ihlal edildiği iddiasıyla süresinde plana karşı dava açan kişinin, dava hakkının ertelenmesi, oluşan fiili durum nedeniyle zarar görmeye devam etmesi anlamına gelecektir. Bu nedenle Dairesince, işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, planın belediyece ilan edilmediği ve bu nedenle kesinleşmediği; ortada kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddi yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir." Gerekçesi ile Daire kararını bozmuştur. Ancak bu karar özel imar rejimine tabi bir alanda özel kanunca belirlenen usul işlemlenmeden yapılmış bir imar planının iptali istemine ilişkin olup, Daire ile Kurul arasındaki içtihat farkını somut biçimde ortaya koymamaktadır. Oysa, Konuya ilişkin yakın tarihli diğer karar ise DİDDK' nun E:2003/521, K:2003/609, T:18.09.2003 künyeli kararı olup, dava konusu imar planını, 3194 sayılı Kanun'un 8/b maddesi uyarınca ilgili belediyece ilan edilmeden imar planının kesin işlem haline gelemeyeceği ve bu nedenle iptal davasına konu edilemeyeceği gerekçesiyle reddeden Danıştay 6. Dairesi'nin kararını onamaktadır. İDDK'nın bu kararına karşı yazılan karşı oy gerekçeleri de oldukça önemlidir. Karşı oy yazan

kararından önceki kararlarında da belediye meclisince kabul edildiği halde bir ay süreyle askıya çıkarılıp kesinleşmedikçe, imar planlarının kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olamayacağından dava konusu edilemeyeceği içtihadındaydı.^{76, 77} Süreç içerisinde verilen kararlara

üyelerden ilkinin gerekçesi şu şekildedir. "3194 sayılı Kanununun 8/b maddesinde; ... belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediye-lerce yapılacağı veya yaptırılacağı ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği, onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edileceği, bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebileceği, belediye başkanlığınca, belediye meclisine gönderilen itiraz ve planları, meclisin 15 gün içinde inceleyip kesin karara bağlayacağı, kesinleşen planların bir kopyasının bakanlığa gönderileceği hükme bağlanmıştır. **Bu planların belediye meclisince onaylanmak suretiyle yürürlüğe gireceği maddede açıkça ifade edilmiştir. Planların bir ay süre ile ilanı ise ilgisine plana itiraz imkanı sağlamak içindir. Bu nedenle ilgili haberdar oldu ise, plana yürürlüğünden itibaren idari dava açma süresinde dava açabileceği gibi, idari itiraz yoluna başvurarak veya itiraz yoluna gitmeden madde gereği son ilan tarihinden itibaren idari dava açma süresi içinde dava açabilecektir.** Bu davada, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanması tarihinde yürürlüğe girdiği açık olan dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı için davacının temyiz isteminin kabulü ile kararın bozularak işin esasının Dairesince incelenmesi gerektiği görüşüyle çoğunluk kararına karşıyım." Diğer üye ise "2577 sayılı Kanununun 14. maddesinin 3/d bendinde düzenlenen idari davaya konu olacak işlemlerde aranan kesin idari niteliği, idari işlemin oluşup ortaya çıkabilmesi için öngörülen tüm prosedürün tamamlanmasını ifade eder. Kesin işlemler, idare adına irade tesisine yetkili en son idari merciden geçerek yürürlüğe giren idari işlemlerdir. **İdari işlemlere karşı 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi hükmüne uygun olarak işlemi yapan veya üst makama yapılan başvuruların, işlemin kesinliğini etkilemeyeceği açıktır. 3194 sayılı Kanununun 8/b maddesinde nazım ve uygulama imar planlarının belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceğinin açıkça düzenlenmesi karşısında, madde hükmünde bilahare yer verilen planların yürürlüğe girmesinden sonra bir ay süre ile ilan ve bu süre içinde itiraz edileceğine ilişkin hükmün, düzenleyici işlem niteliğinde olan imar planlarına 2577 sayılı Kanununun 11. maddesi kapsamında bir başvuruyu düzenlemeye yönelik olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.** Bu itibarla, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanarak yürürlüğe giren dava konusu imar planının ilan edilmemiş olması, onun 2577 sayılı Kanununun 14. maddesinin 3/d bendine uygun kesin işlem niteliğini değiştirmeyeceğinden, idari davaya konu olamayacağı yolundaki Daire kararının bozulması gerektiği oyu ile karara katılmıyorum." Gerekçesi ile karara katılmamıştır.

⁷⁶ Bu döneme ilişkin rastlanılan kararlardan biri D. 6. D'nin E:1999/5104, K:2001/576; T:16.01.2001 künyeli kararıdır. Kararın gerekçesi "dava konusu olayda ise uyuşmazlığa konu imar planı değişikliğinin onay tarihinden itibaren ilan edilmediği dolayısıyla ortada davacı yönünden kesin ve uygulanabilir nitelikte bir imar planının bulunmadığı anlaşıldığından İdare Mahkemesince davanın bu nedenle reddi gerekirken süreçteki nede-niyle reddi yolunda verilen kararda isabet görülmemiştir." Biçiminde kaleme alınmıştır. Öte yandan Dairenin söz konusu içtihadında daire içerisinde dahi bir uzlaşma olmadığı da ortadadır, zira söz konusu karara karşı oy yazan üyeler ise "İdari nitelik kazanarak yürürlüğe girmiş olan imar planlarının bir ay süreyle ilan edilmesi ilgililere pla-

bakıldığına, Daire ve Kurul arasında bu konuya ilişkin içtihadın kimi zaman örtüşmekte kimi zaman ise ayrılmakta olduğu görülmektedir. Bu farklılığının özü ise, ilgili makamınca onaylanmış bir imar planının henüz ilan edilmemişken ilgililerce dava konusu edilip edilemeyeceği sorusuna, idari işlem teorisi bakımından verilen farklı cevaplarla ilgilidir. Bir başka ifade ile değerlendirme farklılığı, imar planının onaylanmış olduğu evrede ve fakat henüz ilan edilmemişken kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı noktasında toplanmaktadır.

Konuyu açıklayabilmek için daha evvel, idari merci tecavüzü ile ilgili açıklamalarımızda da bahsettiğimiz, 3194 sayılı Kanun'un 8/b maddesini ele almak gerekecektir. Madde metni şu şekildedir: *“İmar Planları; Nâzım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nâzım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer. Bu planlar onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. Belediye başkanlığınca belediye meclisine gönderilen itirazlar ve planları belediye meclisi onbeş gün içinde inceleyerek kesin karara bağlar.”*

Bize göre, maddenin düzenlenişi dikkate alındığında, belediye meclisince alınacak bir kararla onaylanarak yürürlüğe girecek olan imar planının, bu karar yani *“onay”* anıyla beraber kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğuna kuşku bulunmamalıdır. İmar planının daha sonra ilan edilmesi ve bu süre içerisinde imar planına itiraz

na itiraz edilebilme imkânı sağlanması içindir. Bu idari itirazın nasıl karara bağlanacağı, yasa maddesinde ayrıca gösterilmiştir. Bu itirazın belediye meclisince kabul edilmesi planının tamamının değil itirazcı ile ilgili kısmının tadili sonucunu doğurabilir. Bu durumda böyle bir idari itiraz hakkının sağlanması için bir ay ilan edilmesinin öngörülmüş olması belediye meclisince onanmış ve yürürlüğe girmiş bulunan imar planının kesinleşmesini ve uygulanmasını engellemeyeceği gibi salt bu nedenle iptalini de gerektirmez. Uyuşmazlıkta, belediye meclisince onaylanması tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan planın öğrenilmesi veya uygulanması üzerine yasada öngörülen süreler geçirdikten sonra açılmış bulunan davada süre aşımı bulunduğu açık olduğundan davanın bu nedenle reddine ilişkin idare mahkemesi kararında isabetsizlik bulunmamaktadır.” görüşündedirler.

⁷⁷ Kalabalık' da Danıştay 1. Dairesi ve Ergen'e atıfta bulunmak suretiyle ilan edilmeyen imar planlarının kişiler yönünden kesin ve uygulanabilir niteliği bulunmadığını vurgulamaktadır. Bkz. Kalabalık, *a. g. e.*, s. 149.

imkânı tanınmasının belediye meclisince kabul edilip yürürlüğe konulmuş imar planının icrai ve kesin işlem niteliği üzerinde bir etkisi olmasa gerektir. Zira ilan, hukuki niteliği açısından ilan veya tebliğ işlemleri, kesin ve icrai bir işlemin muhatabına bildirilebilmesi için kullanılan tesis edilen başka idari işlemdir ve bir işlemin tekemmülünün parçası olarak düzenlenmemiş olabilirler. Yukarıda alıntılanan yasa hükmüne bakıldığında, imar planlarının ilanı ve bu süre içerisinde ilgililere tanınan itiraz imkanı imar planlarının yapılış süreci içerisinde kalan bir işlem değil, işlem tamamlandıktan sonra, pek çok kişinin menfaatini ilgilendiren bu tasarrufun ilgililerine bildirilmesi amacını taşımaktadır. Bu nedenle imar planları, belediye meclisince onaylanmalarının ardından, ilan edilmeseler bile yahut ilan edilmişlerse itiraz edilmesine gerek olmaksızın, süresi içerisinde doğrudan ilgililerce dava konusu edilebilmelidir. Maddede geçen şekliyle *“itirazları kesin karara bağlamak”*, söz konusu itirazlar zorunlu nitelik taşımadıklarından, yapılmamaları halinde imar planlarının İYUK m. 14/3,b anlamında kesinleşmemeleri sonucunu da doğurmayacaktır. Bu nedenle imar planlarının, onaylandıktan sonra ve fakat ilan olunmadıkça dava edilemeyecekleri görüşüne katılamamaktayız. Esasında, bizzat İmar Kanunu'nun idari işlem teorisi yönünden sorunlu görünen ifadeler içeren 8/b maddesi, imar planların bakımından idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi gereken işlem koşulunun yargı organlarınca yorumunu sıkıntılı hale getirmiştir. İmar plan notları da idari davaya konu edilebilirler. İmar planlarıyla bir bütün teşkil eden, plan hükümlerini açıklayıcı nitelik taşıyan plan notlarının, planın ayrılmaz bir parçası olarak imar planı gibi kesin ve yürütülmesi gereken işlemler olarak dava konusu edilebilmeleri mümkündür.⁷⁸

Bunun gibi, uyumsuzluk konusu taşınmaza ilişkin uygulama imar planının yargı yerince iptali üzerine, yeni uygulamanın ne şekilde yapılacağı sorulması üzerine idarece verilen cevabın davacı tarafından iptal davasına konu edildiği bir olayda, Daire, söz konusu yazının *“bildirici mahiyette olmasına rağmen davacının taşınmazı ile ilgili işlem tesisinde davacı tarafından dikkate alınması gereken bağlayıcı hukuki açıklamalar*

⁷⁸ D. 6. D. E:1998/7442, K:2000/226, T:19.01.2000; D.6.D.E:1999/2248,K:2000/4203, T:22.06.2000; D. 6. D.E:2003/1960, K:2004/5303, T:04.11.2004

getirmesi nedeniyle” kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olarak kabulü ile dava konusu edilebileceğine karar vermiştir.⁷⁹

E. Süre Aşımı

1. Genel Olarak

Bilindiği gibi, idari yargıda, idare mahkemelerinde açılacak iptal ve tam yargı davaları belirli süre kesitleri içerisinde açılmamış iseler, idare mahkemelerinin dava konusu istemi esas yönünden denetleyebilme imkânları bulunmayacaktır.

İYUK, iptali istenen işlemin ilgisine bir şekilde duyurulması anı ile ilgisinin iptal istemiyle yargı merciine uyuşmazlığı iletmesi arasında belirli bir sürenin aşılmamış olmasını işlemin esasının denetlenebilmesi için şart koşmuştur. Burada dava açma süresini belirlerken temel kural işlemin ilgisine yazılı olarak bildirimidir. Şüphesiz işlem ilan edilmek suretiyle de ilgililerine duyurulmuş olabilir. Bu düzenlemeler, idari işlemlerin yargısal denetimlerinin sağlanabilmesi için getirilen güvence hükümleridir ve işlemlerin ilgilileri aleyhine yorumlanamazlar. İdari yargılama usulü kanunu, süre aşımı nedeniyle davanın reddi kurumunu düzenlemiş olmakla birlikte, bir idari işlemin ilgisine bildirilmeden dava edilemeyeceği yahut bu halde de süre yönünden reddedileceğine ilişkin bir düzenleme getirmemiştir. Şu halde, kesin ve icrai bir işlem davacısının menfaatini etkiliyor ise işlemin davacı açısından ıttıla kesbettiği tarihten itibaren yasal süresi içerisinde dava konusu edilebilmesi gerekir. Ancak ilgisine ilan yahut tebliğ suretiyle duyurulduğu ispatlanabilen idari işlemlerde bu tarihi izleyen günden itibaren yasal süresi içerisinde dava açılmamış olması halinde, daha sonra açılacak dava süre yönünden reddedilecektir.

2. İmar Planlarının İptali Davasında Süre Aşımı

İnceleme konumuzu oluşturan imar planları ise, daha önce de belirtildiği üzere *“düzenleyici idari işlem”* olduğundan İYUK m. 7/4

⁷⁹ D. 6. D.1999/539, K:2000/1247, T:02.03.2000

hükümleri uyarınca dava edilebilecektir.⁸⁰ Bu maddeye göre, ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi ilan tarihini izleyen günden başlar. Öte yandan, söz konusu süre geçirilmiş olsa dahi düzenleyici işleme dayalı olarak tesis edilen uygulama işlemlerinin tebliği üzerine de ilgililer genel dava açma süresi içerisinde ister genel düzenleyici işlemi, ister uygulama işlemi isterlerse de ikisini birlikte iptal davasına konu edebileceklerdir. Ancak İYUK m. 7/4 hükmü, düzenleyici işlemin ilan edilmeden dava edilemeyeceği anlamına gelmemelidir. Zira kabul edilmesi halinde bu zorlayıcı yorum idarenin denetlenmesi amacının gerçekleşmesini sınırlayacaktır. Şu halde düzenleyici işlemler, ilan edilmeden evvel de ilgililerince öğrenilmeleri durumunda iptal davasına konu edilebilmelidir, İYUK m. 7/4 hükmünün de kanımızca bunun aksine bir anlamı bulunmamaktadır.

İYUK m. 7/4 hükmü ile düzenleyici işlemler için dava açma süresine ilişkin olarak getirilen düzenlemenin, konuyla ilgili diğer hükümler olan İYUK m. 11 ve İK m. 8/b ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmelerin ışığında; **a)** imar planının doğrudan iptal davasına konu edilmesi, **b)** imar planının yapılacak itirazın ardından iptal davasına konu edilmesi, **c)** yürürlükteki bir imar planının uygulama işlemi delaletiyle iptal davasına konu edilmesi ihtimalleri ortaya çıkmaktadır.⁸¹ Bu ihtimaller içerisinde yer alan imar planının yapılacak itirazın ardından iptal davasına konu edilmesinin başlığı altında da çeşitli ihtimaller oluşabilecektir.

⁸⁰ 3194 sayılı İmar Kanunu'nun konuya ilişkin 8/b maddesinde ilan süresi bir ay olarak düzenlendiğinden, dava açma süresinin de ilanın son gününü takip eden günden itibaren başlaması gerekir. Ancak burada İYUK m. 7/4 hükmündeki bir eksikliği de vurgulamak gerekir. İYUK m. 7/4 hükmü ilanın mutlak bir gün içerisinde yapılıp tamamlanacağını kabul ederek, ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin "*ilan tarihini izleyen gün*"den başlayacağını belirtmektedir. Özellikle belli bir askı süresi öngören düzenlemeler açısından, İYUK m. 7/4'teki "*ilan tarihi*" ibaresini, "*ilan sürecinin sona ermesini izleyen gün*" olarak yorumlamak uygun olacaktır.

⁸¹ Bir imar planı tamamlandıktan sonra yukarıda belirtilen usuller dairesinde doğrudan yahut idari başvuruların ardından iptal davasına konu edilmiş olsa dahi, herhangi bir süre kaydına bağlı olmaksızın kendisini yapan idareye yapılacak başvuru ile imar plan değişikliğine ilişkin karar alınmasını talep edebilmeleri mümkündür.

a. İmar Planının Doğrudan İptal Davasına Konu Edilmesi

Konuya ilişkin açıklamalarımız ışığında, imar planlarının, İK m. 8’de belirlenen prosedür uyarınca kendilerini onaylayan belediye meclisi yahut valilik kararı ile öğrenilmelerinin üzerine yasal süresi içerisinde dava konusu edilmesinde bir engel bulunmamalıdır.

Bunun gibi, genel kural gereği imar planları, ilan edilecekleri 30 günlük sürenin tamamlanmasını izleyen günden başlamak üzere 60 gün içerisinde de dava konusu edilebileceklerdir.

b. İmar Planının Yapılacak İtirazın Ardından İptal Davasına Konu Edilmesi

İmar planları, yukarıda açıklamaya çalıştığımız sistematik içerisinde ilan edilmeden evvel de kesin ve yürütülmesi gereken işlemlerden olup dava konusu edilebileceklerinden, kendilerini onaylayıp yürürlüğe sokan belediye meclisi yahut valiliğin onay kararının ardından İYUK m. 11 bağlamında idari başvuruya konu edilebilir. Yahut imar planları, İK m. 8’de öngörülen 30 günlük ilan süresi içerisinde itiraza konu kılınabilir. Yine imar planlarının, İK m. 8’de belirtilen itiraz süresinin ardından da İYUK m. 11 bağlamında idari başvuruya konu edilebilecekleri düşünülebilir.

aa. İmar Planlarının İlanlarından Evvel İtiraz Konusu Kılınması

Kendi menfaatini ihlal eden bir imar planını, henüz ilan edilmediği bir safhada öğrenen ilgili, bu imar planının İK m. 8 hükümleri gereğince ilan edilmesini bekleyip ilgili süreci takip edebilecektir. Ancak, imar planının yasal tabirle yürürlüğe girdiği belediye meclisi yahut valiliğin onay kararı sonrasında ve fakat ilan edilmemişken idari başvuruya konu kılınması durumu ile de karşılaşılabilir. Bu aşamada gerçekleşmesi halinde bu idari başvurunun İYUK m. 11 bağlamında değerlendirilmesi gerekecektir. İlgili böyle bir başvuruda bulunması ile imar planından belli bir süreden beri haberdar olduğunu belirtmiş olacak, böylece belirttiği tarihten itibaren işlemeye başlamış idari dava açma süresi başvurusu ile duracaktır. İdarenin bu başvuruyu 60 gün içerisinde cevaplamaması halinde, bu 60 günlük süreyi takiben idari

başvuruda bulunmadan önce geriye kalmış olan sürenin de hesaba katılması ile dava açma süresi belirlenebilecektir.

bb. İmar Planlarının 30 Günlük İlan Süreci İçerisinde İtiraz Konusu Kılınmaları

İmar planının belediye meclisince onaylanmasının ardından bir aylık ilan süresi içerisinde itiraz edilecek olur ise, dava açma süresine ilişkin sorunun çözümüne için öncelikle itiraz üzerine belediye meclisinin karar alma süresini belirlemekle başlamak gerekir. İK m. 8/b hükmü gereği belediye meclisleri bu başvuruları 15 gün içerisinde karara bağlamak zorundadır. Danıştay kararlarında ise belediye meclislerinin bu itirazları karara bağlamadan önce bir aylık ilan süresinin sona ermesini bekleyeceğinden ve bu sürenin sona ermesinin ardından itirazları karara bağlamak için tanınan sürenin işlemeye başlayacağından bahsedilmektedir. Bu noktada her ne kadar Danıştay kararlarında açık biçimde tartışılmasa da İK m. 8/b’de geçen *“itirazlar 15 gün içerisinde kesin karara bağlanır”* hükmünün düzenleyici bir süre biçiminde yorumlandığı söylenebilir. Bir başka deyimle, belediye meclisinin itiraz tarihini izleyen 15 gün içerisinde bir karar almaması ile zımni ret işleminin oluşacağına dair bir belirleme bulunmamaktadır. Danıştay içtihadında zımni ret süresinin özel hüküm İK m. 8/b’ de yer alan 15 günlük süre değil İYUK m. 11’de yer alan 60 günlük süre olduğunun kabul edildiği görülmektedir.

Bu tespitler ışığında belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe giren imar planının ilan edildiği bir aylık süre içerisinde imar planına itiraz üzerine, onaylanan imar planının ilan edildiği tarihi izleyen günden itibaren bir aylık ilan süresi içerisinde ilan planına itirazda bulunulmuş ise, bu başvurunun kabule bağlı olarak 15 yahut 60 gün içerisinde cevaplandırılmaması veya bu süreler içerisinde cevaplandırılması halinde, zımni ya da sarih cevabı izleyen günden itibaren, kalan dava açma süresi içerisinde imar planının iptalinin istenebilmesi mümkün olmalıdır.

Ancak hemen işaret etmek gerekir ki, Danıştay içtihadı, İYUK ve İK hükümlerinin beraberce irdelenmesi ile yukarıda oluşturulan sistematikten farklı olarak daha uzun bir dava açma süresine imkân

veren biçimde yerleşmiş bulunmaktadır. Danıştay'a göre, imar planı askıdayken yapılan itiraz, askı süresinin sona erdiği ilk gün yapılmış sayılacak, itiraz üzerine ilgili idaresince bir karar alınması halinde bu kararın alınmasını izleyen günden itibaren, başvuru hakkında 60 gün boyunca bir karar alınmaması halinde oluşan zımnî ret işleminden itibaren 60 gün içerisinde dava açılabilir.⁸² İlgili imar planının askıdan kalktığı tarihten itibaren 60 gün içerisinde idari başvuruda bulunur ise, bu başvuru hakkında verilen karardan itibaren, başvuru tarihine kadar işlemiş dava açma süresini nazara alarak kalan dava açma süresi içerisinde iptal davası açılabilir.

cc. İmar Planlarının 30 Günlük İlan Süresi Geçtikten Sonra İtiraz Konusu Kılınmaları

İmar planı nedeniyle menfaati haleldar olan ilgililer, imar planının onaylanmasının ardından bir aylık ilan süresi içerisinde özel hüküm İK m. 8/b gereği itirazda bulunulmamışlarsa dahi, kanaatimizce, genel hüküm İYUK m. 11 gereği imar planına ıttıla ettiklerini beyan ettikleri tarihten yahut her durumda imar planının ilan süresinin sona ermesini izleyen günden itibaren işlemeye başlamış olan idari dava süresi içerisinde başvuruda bulunulabilecek, bu başvurunun açıkça reddi halinde, başvuru tarihine kadar işlemiş olan dava açma süresi nazara alınarak kalan süre içerisinde planın iptali istemli dava açılabilirlerdir. Bu durumda olan kişiler, yapacakları başvurunun 60 gün içerisinde cevaplandırılmaması halinde, bunu takip eden günden itibaren işlemeye başlayacak olan idari başvuru tarihlerine kadar işlemiş olan süreden arta kalan dava açma süresi içerisinde planın iptali istemiyle dava açabileceklerdir.⁸³

⁸² D. 6. D.E: 2003/5583, K:2005/2994, T:23.05.2005; D.6.D.E:2000/5962, K:2001/6248, T:10.12.2001.

⁸³ Aynı görüşte Kalabalık, *a. g. e.*, s. 154.

c. Yürürlükteki Bir İmar Planının Uygulama İşlemi Delaletiyle İptal Davasına Konu Edilmesi Durumu

İYUK m. 7/4 gereğince düzenleyici işlemlere, inceleme konumuz özelinde imar planlarına, iptal davasına konu edilebilmeleri için getirilen ve ilanlarını (yahut son ilan gününü) izleyen günden itibaren işlemeye başlayan 60 günlük dava açma süresi, uygulama işlemlerinin tesis edilmesi halinde bunların tebliği tarihinden itibaren tekrar işlemeye başlayacaktır. Bu durumda imar planının ilanını izleyen günden itibaren yasal dava açma süresi geçirilmiş olsa bile, plana dayalı tesis edilen işlem ile birlikte, yeniden işlemeye başlayacak dava açma süresi içerisinde imar planının iptali de istenebilecektir.

Şu halde, imar planlarının ruhsat, imar durumu, kamulaştırma gibi uygulama işlemlerinden birinin tesisi üzerine bu işlemle birlikte dava edilebilmesi mümkündür. Ancak bunu belirleyebilmek her zaman kolay olmayabilir. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi önüne gelen bir olayda, sokak üzerinde yapılmaya başlanan dükkân inşaatlarının mal sevkinin engellediği gerekçesiyle kaldırılmasını isteyen davacının başvurusunun söz konusu yolun trafiğe kapalı bir yol olduğu gerekçesi üzerine, başvurunun reddi işlemi ile beraber süresi içerisinde işleme dayanak teşkil eden imar planının da dava konusu edilebileceğine hükmederek, imar planının iptali istemini süre yönünden reddeden bidayet mahkemesi kararını bozmuştur.⁸⁴ Bunun gibi, taşınmazının bulunduğu bölgeye ilişkin imar durum belgesi talep eden davacının bu işlemin tesisine neden teşkil eden taşınmazının bulunduğu bölgeye ait 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarını da iptalini beraberce isteyebileceği kabul edilmektedir.⁸⁵ Yine, taşınmazının bulunduğu bölgede cari olan imar planında değişiklik yapılması istemiyle yapılan başvurunun, istemi incelemeye yetkili organca karara bağlanması üzerine bu işlem ile birlikte ona dayanak teşkil eden imar planı da dava konusu edilebilir.⁸⁶ Çevre ve Orman Bakanlığı'na başvuruda bulunarak, 1/25.000 ölçekli

⁸⁴ D. 6. D.E:2005/3170, K:2005/4538, T:07.10.2005.

⁸⁵ D. 6. D.E:2001/6627, K:2003/20, T:03.01.2003.

⁸⁶ Bu halde imar planlarının değiştirilmesi isteminin yetkili organca karara bağlanmamış olması halinde bu işlem imar planının uygulama işlemi olarak kabul edilemeyecek, doğallıkla yetkisiz organca verilen kararlar birlikte imar planı da dava konusu edilemeyecektir. Bu konuda Bkz. D. 6. D. E:2002/6968, K:2004/944, T:20.02.2004.

çevre düzeni planının değişikliğini talep eden davacının, bu isteminin reddi üzerine, isteminin reddine ilişkin işlemle beraber çevre düzeni planını dava etmeyip, ÇED olumlu raporu ve çevre düzeni planını tek dilekçe ile dava etmesi üzerine, Danıştay ilgili dairesi önce bu iki uyumsuzluğu ayırmış, daha sonra çevre düzeni planının iptali istemini muteber bir uygulama işlemi ile beraber dava edilmediği için süre yönünden reddetmiştir.⁸⁷

Bu konuya olarak oldukça ilginç bir İDDGK kararından da bahsetmeyi gerekli görüyoruz. Karara konu olayda, 1/1000 ölçekli imar planının iptali istemiyle dava açan davacının, davalı idarenin savunmasında, dava konusu işleme dayanak teşkil eden 1/5.000 ve 1/25.000 ölçekli planları öğrenmesi üzerine bu işlemlere karşı da dava açmış, bu davası ise süre yönünden reddedilmiştir. Uygulama işleminin tesisi halinde bunun dayandığı 1/1.000, 1/5.000 ve 1/25.000 ölçekli planların dava konusu edilebilmesi mümkündür. Ancak somut olayda sübjektif bir uygulama işlemi bulunmamakta, 1/1.000 ölçekli planın kendilerine dayalı tesis edildiği 1/5.000 ve 1/25000 ölçekli planlar dava edilmektedir. Bu sorunu irdeleyen İDDK, imar planları arasındaki hiyerarşik ilişkiyi vurgulayarak, uygulama işlemi bulunmasa bile, doğrudan uygulama imar planına karşı açılan davada öğrenilen dayanak üst ölçekli planların da iptalinin istenebileceğine karar vermiştir.^{88, 89}

⁸⁷ D. 6. D. E:2005/1682, K:2005/1740, T:11.05.2005. Oysa İYUK m. 7/4 ilgisine uygulama işlemi ve düzenleyici işlemi tek tek veyahut bunlardan sadece birini dava edebilmek yönünden seçimlik bir hak bahsettiğine göre, her ne kadar davacı uygulama işlemi niteliğinde olmayan bir işleme dayanarak çevre düzeni planını dava ediyorsa da, esasen planın uygulandığı işlemde (istemini reddi) tesis edilmiş olduğundan, çevre düzeni planına karşı açılacak davada da, sürenin, istemin reddine ilişkin bildirim yapıldığı izleyen günden hesaplanarak davacının davasının dinlenmesi daha isabetli olabilirdi.

⁸⁸ DİDDGK E:2005/2477, K:2005/2822, T:15.12.2005.

⁸⁹ İYUK m. 7/4 uygulamasına ilişkin ilginç bir başka kararında da İDDK, uygulama işlemi olan kamulaştırma ile birlikte dava edilen düzenleyici işlem 1/1000 ölçekli uygulama imar planı hakkındaki istemi, uygulama işlemine ilişkin davanın konusuz kalması nedeniyle reddetmiştir. Bkz. DİDDGK E:1996/768, K:1996/164, T:22.03.1998 künyeli kararı

F. Husumet

İptal davaları idari işlemlerin objektif hukuka uygunluklarının denetlendiği davalar oldukları için teorik olarak işlemi yapan idareye değil işleme karşı açılan davalardır. Ancak bir usuli gereklilik olarak davaya konu edilen idari işlemi tesis eden makamın dava dilekçesinde gösterilmesi gerekmektedir (İYUK m. 3/2-a). İdari davalarda dava konusu işlemi tesis eden davalı idarenin, yani hasmın gösterilmesi gerekmele birlikte, adli yargının aksine davanın doğru hasıma yöneltmiş olup olmadığı sorunu bir ilk itiraz değil, kamu düzenine ilişkin ve idare mahkemesince resen gözetilecek bir durumdur. Öyle ki, dava İYUK m. 3/2-a hükmü hilafına hasım gösterilmeden yahut yanlış hasım gösterilerek açılmış ise idare mahkemesi ilk incelemede dava dilekçesinin mahkemece belirlenen hasıma tebliğine karar verecektir.

Şu halde, genel olarak ifade edilecek olur ise, imar planlarının iptaline ilişkin olarak açılacak davalarda, dava konusu imar planını yapma yetkisine sahip olan idare hasım gösterilmelidir. Bir başka deyimle, dava konusu imar planı bir bakanlıkça yapılmışsa bu bakanlık, büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yer alan bir alana ilişkin yapılan imar planı ise ilgili belediyeler, belediye sınırlar dışında ise bağlı olunan il özel idareleri hasım mevkiinde gösterilmelidir.

G. İYUK 3. ve 5. Maddelere Uygunluk

İYUK m. 3, idari dava dilekçelerinin zorunlu koşulları düzenlenmiştir. İYUK m. 5 ise iki farklı durum açısından tek dilekçe ile dava açılabilir halleri düzenlemiştir. Bu öngörülerden ilkinde kural olarak her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılacağı vurgulanmakla beraber bu kuralın istisnası olarak aralarında maddi veya hukuki yönden bağlılık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir. Bir düzenleyici işlemin kendisine dayalı tesis edilen sübjektif işlemle beraber dava edilebilmesi veya aralarında neden sonuç ilişkisi bulunan birden fazla sübjektif işlemin birlikte dava edilebilmesi mümkündür. İYUK m. 5'te öngörülen ikinci olasılık ise hak veya menfaatlerinde iştirak bulunan birden fazla davacının, davaya yol açan maddi olay ve hukuki sebeplerin aynı olması halinde

tek dilekçe ile dava açabilmeleridir. Bu ikinci ihtimale imar hukukunda kolaylıkla rastlayabilmek mümkündür. Söz gelimi paylı mülkiyete konu bir taşınmazı ilgilendiren bir imar planı değişikliğinin iptalini tüm paydaşlar tek dilekçe ile açabilecekleri iptal davası ile talep edebilirler.

Davaların sözü edilen iki usuli düzenlemeye uygun olarak açılıp açılmadıkları da iptal davasında ön incelemede nazara alınması gereken hususlardandır ve bu hallerde eksiklik yahut hata bulunması halinde 30 gün içerisinde yeniden dava açılmak üzere dilekçelerin reddine karar verilecektir (İYUK m. 15/1-d).

NOT: Makalenin II. kısmı ve kaynakları dergimizin 94. sayısında yayımlanacaktır.