

İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamaları; Konya Kenti Örneği

Çağlar MEŞHUR

Selçuk Üniversitesi
Ş.B.P Bölümü
Öğretim Görevlisi

Kent planlama, planlı gelişmenin ve değişimin sağlanması için yerleşmelere ilişkin sosyal, mekansal, ekonomik ve kültürel etmenlerin birlikte değerlendirildiği ve bu değerlendirme ışığında alternatiflerin oluşturulup uygulandığı bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu süreci, kadastral arazilerin, altyapı ile donatılmış, üzerinde yapılaşma ve yoğunluk kararları verilmiş kentsel arsalarla dönüşümü olarak da ifade etmek olasıdır.

Burada üzerinde önemle durulması gereken konu, toplumsal dinamikler, kamusal işlem ve yatırımlarla gerçekleşen bu dönüşüm ile ortaya çıkan değer artışlarının, taşınmaz sahiplerinin doğal bir hakkı olarak algılanmasıdır. Bu çerçevede, taşınmaz sahipleri ile yerel yönetimler arasında tek taraflı bir ilişkinin varlığı gözlenmekte, bu ilişki içerisinde "planlama", kişisel birikimleri arttırmaya (veya meşrulaştırmaya) yönelik bir işlem olarak algılanır hale gelmektedir.

Söz konusu problemi somutlaştırmak açısından, çalışma kapsamında, öncelikle Konya Büyükşehir Belediyesi Alanı içerisinde üretilmiş ve idari yargıya konu olmuş arazi ve arsa düzenlemeleri üzerinde yapılan bir araştırmaya^(*) ilişkin veriler ortaya konmuştur. Sonrasında, bu araştırma ile elde edilen bulgular iki temel noktada yorumlanmaya çalışılmıştır. Bunlar, planların uygulanması aşamasında, arazi ve arsa düzenlemesi sürecinde

alınan DOP'un (Düzenleme Ortaklık Payı) söz konusu değer artışlarına karşılık düşünülmesi ve yine oluşan değer artışları üzerinde yasal anlamda kontrol yetkisi olmayan yerel yönetimlere, arazi ve arsa düzenlemesi aşamasında önemli bir açılım sağlayacak bir yöntemin ortadan kaldırılmış olmasıdır.

ARAZİ VE ARSA DÜZENLEMESİ

Ülkemizde imar planlarının uygulanması sürecinde temelde üç yöntemden söz etmek mümkündür. Bunlar, kamulaştırma, ifraz-tevhid (ayırma-birleştirme) ile arazi ve arsa düzenlemesidir.

Kamulaştırmanın, mülkiyet hakkının özüne dokunan ve bu hakkı ortadan kaldıran bir işlem olması ile birlikte kamu açısından uzun, pahalı ve eşitsizlikler yaratan bir yöntem olması (Kök-türk;1997); ifraz ve tevhidin de yine taşınmaz sahipleri arasında eşitsizliğe yol açması ve parsel bazında parçacı yaklaşımlar içermesi açısından plan bütünlüğünü bozucu nitelikte olması, arazi ve arsa düzenlemesini kamu tarafından daha sıklıkla kullanılan bir yöntem haline getirmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun arazi ve arsa düzenlemesi 18. madde başlığı altında yer alan "İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri maliklerinin muvafakati aranmaksızın birbirleri ile, yol fuzlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle

(*) Metin yazarı tarafından, Konya İdare Mahkemesi arşivinde, Konya Kentinin büyükşehir statüsünü aldığı tarihten (1989) Mayıs 2002'ye kadar olan zaman dilimi içerisinde, 18. madde uygulamalarına karşı açılmış idari davaların karar metinleri üzerinde yapılan araştırma.

Yerel yönetimlere yasayla tanınan ve uygulama ölçeğinde büyük kolaylıklar sağlayan bu hak ve yetki çerçevesinde, kişilerin (muvafakatı olmaksızın) taşınmazlarına ilişkin olarak tasarrufta bulunulabilmesi, yapılan işlemleri "idari yargı" boyutu açısından da ilginç kılmaktadır.

birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir." hükmünden hareketle yapılan düzenlemeler genel anlamda;

- *Kadastral parsellerden (taşınmazların en fazla yüzde otuz beşe kadar olan kısmının) düzenleme ortaklık payı oranında kesinti yapılması,*

- *Kalan kısım üzerinden taşınmaz sahiplerine arsa tahsisi yapılması işlemlerinden oluşmaktadır.*

Yerel yönetimlere yasayla tanınan ve uygulama ölçeğinde büyük kolaylıklar sağlayan bu hak ve yetki çerçevesinde, kişilerin (muvafakatı olmaksızın) taşınmazlarına ilişkin olarak tasarrufta bulunulabilmesi, yapılan işlemleri "idari yargı" boyutu açısından da ilginç kılmaktadır.

İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamaları;

Konya Örneği

Bu noktadan hareketle yapılan araştırmada, Konya Kentinin idari anlamda "büyükşehir" statüsü kazandığı 1989 yılından 2002 (Mayıs)'ye kadar olan zaman dilimi içerisinde, ilçe belediyelerince yapılmış 3194/18. madde uygulamalarına karşı açılan ve idari yargıya konu olan davalar incelenmiştir.

İdari yargıya konu olan 18. madde uygulamaları

nın büyükşehir ilçe belediyelerine dağılımı ve bu dağılımın oranına ilişkin veriler Tablo 1'de ortaya konmaktadır.

Taşınmaz sahiplerince, uygulamayı yapan belediyelere karşı açılan ve idari yargıya konu olan uygulamalar hakkında; "Red"; "İptal"; "(Feragat Nedeniyle) Karar Verilmesine Yer Olmadığı"; "Süre Red" veya "Dilekçe Red" şeklinde karar verilmektedir. Bu kararlar çerçevesinde;

Red; belediyece yapılan uygulama işleminin mevzuat hükümlerine uygun olduğunu, bu nedenle davanın reddedildiğini,

İptal; belediyece yapılan işlemin mevzuat hükümlerine uygun olmadığını, bu nedenle işlemin iptal edildiğini,

(Feragat Nedeniyle) Karar Verilmesine Yer Olmadığı; yapılan işleme karşı dava açıldıktan sonra sorunun giderilmesi ile davacının davadan vazgeçtiğini veya uygulamanın ilgili idarece kaldırıldığını, bu nedenle idari yargı tarafından karar verilmesine gerek kalmadığını,

Süre Red; yapılan işleme karşı açılan davanın süresi içerisinde (bilgi sahibi olunduktan sonra 60 gün içerisinde) açılmadığını,

Dilekçe Red; işleme karşı dava açmak üzere hazırlanan dava dilekçesinin 2577 sayılı Yasa hükümlerine uygun olarak hazırlanmadığını ifade etmektedir.

Tablo 1. İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamalarının Büyükşehir İlçe Belediyelerine Göre Dağılımı

Merkez İlçe	İdari Yargıya Konu Olan Dava Sayısı	Oran (%)
Karatay Belediyesi	35	30,4
Meram Belediyesi	60	52,2
Selçuklu Belediyesi	20	17,4
Kent Geneli (Toplam)	115	100

Tablo 2. İdari Yargıya Konu Olan 18. Madde Uygulamalarına İlişkin Kararlar

	Red	İptal	Karar Verilmesine Yer Olmadığı		Süre Red	Dilekçe Red	İlçe Geneli
			Feragat Nedeni İle	Uygulamanın Kaldırılmış Olması Nedeni İle			
Karatay Belediyesi	4	13	13		2	3	35
Meram Belediyesi	6	27	5	6	9	7	60
Selçuklu Belediyesi	3	9	1		3	4	20
Kent Geneli	13	49	19	6	14	14	115

İdari yargıya konu olan davaların, kararlarına ilişkin veriler ve bunların büyükşehir ilçe belediyeleri düzeyinde dağılımını gösteren veriler ise Tablo 2'de ortaya konmaktadır.

Tablo 1 ve 2'de yer alan veriler, ilçe belediyelerince yapılan 18. madde uygulamalarına karşı açılan tüm davalara ilişkin sayısal bilgilerdir. Burada, verilerin planlama açısından kullanılabilir hale gelmesi bağlamında, üzerinde önemle durulması gereken iki nokta vardır. Bunlardan ilki, aynı uygulamaya karşı, birden fazla kişi tarafından dava açılmış olmasıdır. Çalışmada temel amaç farklı 18. madde uygulamaları düzeyinde ortaya çıkan sorunları tespit etmek olduğundan, aynı uygulamaya karşı açılmış birden fazla davanın tek bir dava olarak değerlendirilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, süre red, dilekçe red ve (feragat nedeniyle) karar verilmesine yer olmadığı kesin kararı ile sonuçlanan davalarda, uygulamaların imar mevzuatı veya şehircilik ilkeleri açısından değerlendirilmediği, kararların "idari usul" anlamında verildiği düşünüldüğünde, bu şekilde sonuçlanan davaların değerlendirme dışı bırakılması daha anlamlıdır.

Ortaya konmaya çalışılan bu görüşler ışığında bir sınıflama yapıldığında, şöyle bir veri tablosu karşımıza çıkmaktadır:

Araştırma kapsamında, şu ana kadar ortaya konan veriler incelendiğinde, 18. madde uygulamalarına karşı açılan davaların, büyük oranda Meram Belediyesi'ne karşı açıldığı görülmektedir (Tablo 1). Ancak Tablo 3'te yer alan veriler incelendiğinde, 18. madde uygulamalarının "iptali" ve davaların "reddi" ile sonuçlanan davaların, merkez ilçeler düzeyinde, oran olarak birbirinden çok da farklı değerler göstermediği, bu bağlamda açılan dava

sayısının bir başarı (veya başarısızlık) kriteri olarak değerlendirilemeyeceği görülmektedir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, "red" kararı ile sonuçlanan davalarda, davaya konu olan uygulamalar, şehircilik ilkeleri ve imar mevzuatı açısından sorun taşımamaktadır. Ancak, idari yargı açısından 18. madde uygulamaları düzeyinde ortaya çıkan sorunların tarifenmesi ve buna yönelik olarak olası çözüm önerilerinin üretilebilmesi açısından, "iptal" kararı ile sonuçlanan davalar ve iptal nedenlerinin analiz edilmesi önemlidir.

Araştırma kapsamında ortaya çıkan bulgular ışığında, davaya konu olan 18. madde uygulamalarının iptal edilmesine ilişkin nedenler şu başlıklar altında sıralanabilir:

Kadastral yolların kapanması ile oluşan alanların belediye adına tescil edilmesi	A
İfraz-Tevhid sırasında yapılan terklerin dikkate alınmaması, DOP hesabının yanlış yapılması ve DOP kesintisizinin yanlış yapılması	B
En yakın yerden tahsis yapılmaması ve eşdeğerlik ilkesine uyulmaması	C
Müstakil tahsis olanaklı iken hisselendirme yapılması	D
Koruma alanlarının düzenleme sınırları içerisine alınması	E
18. madde uygulamasının zorunlu olmadığı halde yapılması	F
Düzenleme öncesindeki müşterek mülkiyetlerin dikkate alınmaması	G
İmara uygun olmayan parsellerin ortaya çıkarılmış olması	H

(Harflerle ifade edilen) Söz konusu iptal nedenlerinin, merkez ilçeler özelinde nasıl bir dağılım gösterdiği, bunların kent geneli açısından ne kadarlık bir oranı ifade ettiğine ilişkin veriler ise Tablo 4'te ortaya konmaktadır:

Tablo 3. İdari Yargıya Konu Olan 18.Madde Uygulamalarına İlişkin Kararlar

	Red		İptal		İlçe Geneli	
		Oran (%)		Oran (%)		Oran (%)
Karatay Belediyesi	2	17	10	83	12	100
Meram Belediyesi	4	18	18	82	22	100
Selçuklu Belediyesi	2	20	8	80	10	100
Kent Geneli (Toplam)	8	18	36	82	44	100

Söz konusu kararın alındığı tarihten bugüne kadar olan zaman dilimi içerisinde, belediyelerin kapanan kadastral yollardan parsel edinmelerinin önüne geçilmektedir.

Tablo 4'ten izlenebileceği gibi, Konya Büyükşehir Belediyesi Alanı bütününde davaya konu olan 18. madde uygulamalarının iptal nedeni, yaklaşık 1/3 oranında, kapanan kadastral yollardan belediyeler adına hisseli veya müstakil parsel üretilmesi, 1/4 oranında da ifraz-tevhid sırasında yapılan terklerin dikkate alınmaması, DOP hesabının veya DOP kesintisinin yanlış yapılmasıdır. Bir başka anlatımla, söz konusu iki neden, kent geneli için, % 55 oranında uygulamaların iptal nedenini oluşturmaktadır.

Bu noktadan hareketle, araştırma sonucunda elde edilen bulgularla da ilintili olarak, planlama felsefesi açısından sorgulaması gerektiği düşünülen iki konu vardır.

KAPANAN KADASTRAL YOLLAR-DAN PARSEL ÜRETME

Tartışılmaya değer bulunan ilk konu, ürettikleri kent planları ile ortaya çıkan değerler üzerinde hiçbir denetim yetkisi olmayan ve söz konusu değer artışları karşılığında yapılan bedelsiz terklerin kamusal mekanlara dönüştürülmesi ve bu mekanların işletilmesi açısından da yeni mali yükler altına giren yerel yönetimlere, arazi ve arsa düzenlemesi sürecinde belli düzeyde de olsa açılım sağlayacak bir yöntemin, idari yargı açısından "iptal" nedeni olarak değerlendirilmesidir.

Yapılan birçok uygulamada, yerel yönetimler, Tapu Kanunu'nun 21. ve İmar Kanunu'nun 17. maddelerine göre (Ersoy;2000) tasarrufu altındaki, kapanan kadastral yollardan, (haklı olarak) kendi adlarına hisseli veya müstakil imar parseli üretmeyi hedeflemektedir. Ancak, Danıştay 6. Dairesi'nin 14.11.1994 tarih ve 1994/4189 (E:

1994/2093) kararında ".....kapanan kadastral yollardan, belediye adına müstakil veya hisseli parseller oluşturulması ile şahıs arazilerinden fazla düzenleme ortaklık payı alınmasının mevzuata uygun olmadığı; söz konusu alanların miktarının, kamu alanlarına ayrılan yerlerin miktarından düşüldükten sonra kalan miktarın DOP olarak parsel sahiplerinden eşit oranda alınması gerektiği....." ifadelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, söz konusu kararın alındığı tarihten bugüne kadar olan zaman dilimi içerisinde, belediyelerin kapanan kadastral yollardan parsel edinmelerinin önüne geçilmektedir.

Özel mülkiyeti, kamu ve toplum yararı için var olan "planlama" kavramını sıkıntıya sokacak, başka bir ifade ile mülkiyeti, sahibine toplum yararı açısından bazı ödev ve görevler yükleyen sosyal bir hak olarak gören yaklaşımı da yadsır bir biçimde koruyan bu kararlar birlikte, yerel yönetimler tarafından yapılmış birçok uygulamanın (Danıştay 6. Dairesi'nin ilke kararı doğrultusunda) İdare Mahkemelerince iptal edildiği görülmektedir.

DÜZENLEME ORTAKLIK PAYI

Araştırmanın sonuçları açısından önemli olduğu düşünülen bir diğer nokta, DOP'un tanımına ilişkindir. Bu tanımlama içerisinde; "Belediyeler veya valiliklerce düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtım sırasında bunların yüzölçümlerinden yeteri kadar saha, düzenleme dolayısıyla meydana gelen değer artışları karşılığında düzenleme ortaklık payı olarak düşülebilir, ancak bu miktar arazi ve arsaların düzenlemeden önceki yüzölçümlerinin yüzde otuzbeşini geçemez. Düzenleme Ortaklık Payları, düzenlemeye tabi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan,

Tablo 4. İptal Edilen Uygulamaların İlçeler ve Kent Geneline Dağılımı

	Kıratay Belediyesi	Meram Belediyesi	Selçuklu Belediyesi	Kent Geneli Toplam Oran (%)	
A	3	7	1	11	30.60
B	2	6	1	9	25.00
C	2	-	2	4	11.11
D	-	2	1	3	8.33
E	2	1	-	3	8.33
F	-	1	2	3	8.33
G	1	-	1	2	5.56
H	-	1	-	1	2.28
Toplam	10	18	8	36	100

Tamamı yapı parsellerinden oluşan bir kent düşünülme-yeceğinden, DOP kavramının mevzuat içerisinde yer alan tanımı ile "değer artışına" karşılık geldiğini söylemek, ciddi biçimde sorgulanması gereken bir yaklaşımdır.

park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol gibi umumi hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz” ifadelerine yer verilmektedir.

Bu tanımlama içerisinde ortaya konan ve arazi sahiplerinin, elde ettikleri değer artışına karşılık mülklerinin %35'e kadar olan kısmını kamuya terk ettikleri, bunun da arazi üzerinde gerçekleşen değer artışını karşıladığı yönündeki yaklaşımın çok da anlamlı olmadığı düşünülmektedir. Çünkü, imar mevzuatı gereği, arazi sahibinin bedelsiz terk ettiği bölüm, yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol kullanımlarına tahsis edilmekte, bu alanlar da arazilerin kentsel arsaya dönüşüm süreci sonunda, büyük oranda yine bu bölgedeki taşınmaz sahiplerince kullanılmaktadır. Başka bir ifade ile taşınmaz sahipleri zaten kendileri tarafından kullanılacak kamusal mekanların oluşumuna “ortak” olmaktadır. Bu açıdan, tamamı yapı parsellerinden oluşan bir kent düşünülemez olduğundan, DOP kavramının mevzuat içerisinde yer alan tanımı ile “değer artışına” karşılık geldiğini söylemek, ciddi biçimde sorgulanması gereken bir yaklaşımdır.

Kaldı ki, yaptığı işlem ve yatırımlarla, değeri ortaya çıkaran yerel yönetimlere yol, meydan, park, yeşil saha, genel otopark gibi kullanımlar için yapılan terkler, bir yerel yönetim için getiri olmanın ötesinde, gerek söz konusu mekanların oluşturulması, gerekse bakım ve işletme açısından yeni maliyetler getirmektedir. Bu da, yerel yönetimler için, yaptığı yatırım ve işlemlerle ortaya çıkardığı büyük değerlerden pay almak şöyle dursun, yeni mali yükler altına girmek gibi “tuhaflar” bir yapıyı ifade etmektedir.

SONUÇ

Tüm bu değerlendirmeler çerçevesinde, tariflenmeye çalışılan temel sorun (kent planlamanın, genel anlamda, mülkiyetin kullanımına kamu yararı adına sınırlamalar getiren bir araç olduğu da düşünülerek) mülkiyet haklarının korunması adına ortaya konan yaklaşım ve kararların, kamu yararı ve planlamanın özüne aykırı bir durum oluşturmasıdır. Bu açıdan yapılan araştırmanın, planlama açısından sorgulanması gereken bazı noktaları ortaya çıkardığı düşünülmektedir.

Araştırmadan elde edilen bulgular ışığında, planlama felsefesi açısından sorgulanması gereken iki yaklaşımdan ilki, düzenleme ortaklık payı kavramının kent planları ile oluşan değer artışlarına karşılık düşünülüp düşünülmemeyeceği, bir diğeri ise yerel yönetimlerin 18. madde uygulamaları sırasında, düzenleme sahaları içerisinde bulunan kadastral yollardan, kendi adlarına parsel üretmelerinin kamu yararı açısından bir olumsuzluk oluşturup oluşturmayacağıdır.

Aslında bu iki sorunun cevabının, birbiriyle büyük ölçüde ilişkili olduğu açıktır. Danıştay 6. Dairesi'nin söz konusu kararında, yerel yönetimlerin kapanan kadastral yollardan parsel üretmesinin kamu yararına aykırı olduğu gerekçesi ile 18. madde uygulamaları için bir iptal nedeni olarak değerlendirmesinin temel nedeni, yöntemin, taşınmaz sahiplerinin arazilerinden sayısal anlamda daha fazla düzenleme ortaklık payı alınmasına neden olmasıdır.

Ancak, düzenleme ortaklık payının, kent planları ile oluşan değer artışlarına karşılık gelen bir miktar olmasından çok, taşınmaz sahiplerini, zaten kendileri tarafından kullanılacak kamusal mekanların oluşumuna ortak eden bir anlam taşıdığı, yine kapanan kadastral yollardan yerel yönetimlerin kendi adına parsel üretmesinin, kamunun eline arsa piyasasını belli bir düzeyde de olsa yönlendirebilme fırsatı sağlayabileceği bağlamında, kamu yararı açısından bir olumsuzluk değil, aksine fayda üreten bir yöntem olabileceği düşünülmelidir.

Söz konusu sorunu gidermek açısından, teknik anlamda yapılması gereken ise, 18. madde uygulamaları öncesinde, düzenleme sınırları içerisinde yer alan kadastral yolların, uygulamayı yapacak yerel yönetim adına tescil edilmesinin önünü açacak yasal düzenlemelerin yapılmasıdır.

KAYNAKÇA

- 1) Ersoy, M. (2000) “İmar Uygulamalarında Düzenleme İşlemi”. *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, s.83, Yargı.
- 2) Köktürk, E. (1997) “İmar Planı Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Kavramlaşma”, *Türkiye 6. Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, Ankara.

Kapanan kadastral yollardan yerel yönetimlerin kendi adına parsel üretmesinin, kamunun eline arsa piyasasını belli bir düzeyde de olsa yönlendirebilme fırsatı sağlayabileceği bağlamında, kamu yararı açısından bir olumsuzluk değil, aksine fayda üreten bir yöntem olabileceği düşünülmelidir.