

İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ

İDARE HUKUKU PRATİK ÇALIŞMA DERSİ

KAMULAŞTIRMA USULÜ / KAMU YARARI / İMAR PLANI DEĞİŞİKLİĞİ

A. OLAY:

X Büyükşehir Belediyesi, kent merkezindeki trafik sıkışıklığını gidermek ve ulaşım altyapısını geliştirmek amacıyla yeni bir metro hattı projesi hazırlamıştır. Bu proje kapsamında, Y ilçesi Z mahallesinde bulunan, tapuda özel mülkiyete kayıtlı A parseli (Maliki Bay K) ve B parseli (Maliki L İnşaat A.Ş.) üzerinden geçecek güzergâh belirlenmiştir. Projenin hayata geçirilebilmesi için bu parsellerin kamulaştırılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Kamulaştırma işlemlerine başlanmadan önce, yürürlükteki 1/5000 ölçekli nazım imar planında "Ticaret + Konut Alanı (TİCK)" lejantıyla kayıtlı olan A ve B parsellerinin fonksiyonu, X Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 15.03.2024 tarihli kararı ile "Raylı Toplu Taşıma Hattı ve İstasyon Alanı" olarak değiştirilmiştir. Bu imar planı değişikliği, usulüne uygun olarak 01.04.2024 tarihinde bir ay süreyle askıya çıkarılmış ve ilan edilmiştir. Askı süresi içinde A parselinin maliki Bay K, herhangi bir itirazda bulunmamıştır. Ancak B parselinin maliki L İnşaat A.Ş., plan değişikliğinin bölgedeki yapılaşma bütünlüğünü bozduğunu, yeterli teknik ve sosyal altyapı analizine dayanmadığını, dolayısıyla şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına aykırı olduğunu iddia ederek, askı süresi içinde yaptığı itirazın reddedilmesi üzerine, yasal süresi içinde İdare Mahkemesi'nde plan değişikliğinin iptali istemiyle dava açmıştır. Bu sırada X Büyükşehir Belediyesi, 10.05.2024 tarihinde Encümen kararıyla her iki parsel için de kamulaştırma kararı almış ve Kamulaştırma Kanunu m. 5 uyarınca kamu yararı bulunduğu hükmetmiştir. Kamu yararı kararı, ilgili Vali tarafından 20.05.2024 tarihinde onaylanmıştır. Belediye, taşınmazların bedelini tespit etmek üzere Kıymet Takdir Komisyonu oluşturmuş ve maliklere uzlaşma görüşmesi için tebligat göndermiştir. Bay K, uzlaşma görüşmesine katılmamış ve doğrudan kamulaştırma işleminin (plan değişikliği hariç, kamu yararı kararı ve diğer usuli işlemlerin) iptali için dava açmayı düşünmektedir. L İnşaat A.Ş. ise hem plan değişikliği davasının sonucunu beklemekte hem de uzlaşma teklifini düşük bularak bedel tespiti ve tescil davası sürecine hazırlanmaktadır.

B. İLGİLİ MEVZUAT:

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: m. 13 (Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması), m. 35 (Mülkiyet Hakkı), m. 40 (Temel hak ve hürriyetlerin korunması), m. 46 (Kamulaştırma), m. 125 (Yargı Yolu).
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu: m. 1 (Amaç), m. 3 (Kamulaştırmaya yetkili idareler), m. 5 (Kamu yararı kararı verecek merciler), m. 6 (Kamu yararı kararı ve onay mercileri), m. 7 (Kamulaştırma şerhi, Taşınmaz malın tespiti), m. 8 (Satın alma usulü), m. 10 (Bedel tespiti ve tescil davası), m. 11 (Kıymet takdir esasları).

- 3194 sayılı İmar Kanunu: m. 8 (Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması) 3, m. 10 (İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali).
- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK): m. 2 (İdari dava türleri- İptal davası) 22, m. 7 (Dava açma süresi), m. 11 (Üst makamlara başvurma).
- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği: m. 26 (İmar planı değişiklikleri).
- Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği: İlgili maddeler (örn. m. 21, m.24 - İmar planı ilkeleri).

C. SORULAR:

1. X Büyükşehir Belediyesi'nin 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapma yetkisi hangi kanuna dayanmaktadır? İmar planı değişikliklerinin hukuka uygunluk denetiminde dikkate alınan temel kriterler (şehircilik ilkeleri, planlama esasları, kamu yararı) nelerdir? L İnşaat A.Ş.'nin açtığı iptal davasında mahkeme hangi hususları inceleyecektir?
2. Kamulaştırma işleminin Anayasal ve yasal dayanağı olan "kamu yararı" kavramı nasıl tanımlanır ve somut olayda metro hattı inşası gerekçesiyle alınan kamu yararı kararının hukuka uygunluğu hangi açılardan (kararı alan merciin yetkisi, kararın gerekçesi, amaç, zorunluluk, ölçülülük) denetlenebilir?
3. Bay K, imar planı değişikliğine süresi içinde itiraz etmemiş ve bu plan kesinleşmiştir. Bu durum, Bay K'nın daha sonra bu plana dayanılarak tesis edilen kamulaştırma işlemine (kamu yararı kararı, satın alma usulü gibi idari aşamalara) karşı iptal davası açma hakkını etkiler mi? Neden?
4. Kamulaştırma Kanunu'na göre, idarenin uzlaşma sağlanamaması halinde mahkemede bedel tespiti ve tescil davası açmadan önceki idari süreçte tamamlaması gereken temel aşamalar nelerdir? Bu aşamalarda yapılabilecek olası usul hataları neler olabilir?
5. İmar planı değişikliği ile kamulaştırma kararı arasındaki hukuki ilişki nedir? L İnşaat A.Ş.'nin açtığı plan değişikliğinin iptali davasının kabul edilmesi (planın iptali) durumunda, bu karar, X Büyükşehir Belediyesi tarafından Bay K ve L İnşaat A.Ş.'ye karşı yürütülen kamulaştırma sürecini (özellikle kamu yararı kararını ve bedel tespiti aşamasını) nasıl etkiler?

D. CEVAPLAR

1. X Büyükşehir Belediyesi'nin 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapma yetkisi hangi kanuna dayanmaktadır? İmar planı değişikliklerinin hukuka uygunluk denetiminde dikkate alınan temel kriterler (şehircilik ilkeleri, planlama esasları, kamu yararı) nelerdir? L İnşaat A.Ş.'nin açtığı iptal davasında mahkeme hangi hususları inceleyecektir?

X Büyükşehir Belediyesi'nin 1/5000 ölçekli nazım imar planında değişiklik yapma yetkisi, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesine dayanmaktadır. Bu madde, nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağını veya yaptırılacağını ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceğini hükme bağlar. İmar planı değişiklikleri, idari işlem niteliğinde olduğundan, İYUK m.2 uyarınca yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden yargısal denetime tabidir. Bu denetimde temel kriterler şunlardır¹:

Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları: Plan değişikliğinin mevcut planın ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü bozmaması, nüfus yoğunluğunu artıran değişikliklerde gerekli sosyal ve teknik altyapı alanlarının (yol, yeşil alan, okul, sağlık tesisi vb.) ayrılması veya artırılması, ulaşım sistemine etkilerinin gözetilmesi, arazi kullanım kararlarının fonksiyonel dağılım ve genel yoğunluklarla uyumlu olması gibi teknik ve nesnel gerekliliklerdir.

Kamu Yararı: Plan değişikliğinin nihai amacının kamu yararı olmasıdır Danıştay kararlarına göre kamu yararı, değişikliği zorunlu kılan nedenlerin varlığına, genel ve objektif ihtiyaçlara dayanmasına, özel veya kişisel çıkarlara hizmet etmemesine bağlıdır.² Mahkeme, L İnşaat A.Ş.'nin davasında, plan değişikliğinin yukarıda belirtilen şehircilik ilkeleri ve planlama esaslarına uygunluğunu, değişikliğin gerekçesinin (metro hattı) kamu yararı açısından zorunlu ve gerekli olup olmadığını, plan bütünlüğünü bozup bozmadığını, bölgedeki mevcut doku ve yapılaşma koşullarıyla uyumunu, alternatif güzergahların değerlendirilip değerlendirilmediğini ve özellikle kamu yararı ile L İnşaat A.Ş.'nin mülkiyet hakkı arasında makul bir denge kurulup kurulmadığını (ölçülülük) inceleyecektir. Kamu yararı ilkesinin soyut niteliği karşısında yargı yeri, idarenin beyanının ötesine geçerek işlemin gerçek sebep ve amacını araştırmaktadır.

2. Kamulaştırma işleminin Anayasal ve yasal dayanağı olan "kamu yararı" kavramı nasıl tanımlanır ve somut olayda metro hattı inşası gerekçesiyle alınan kamu yararı kararının hukuka uygunluğu hangi açılardan (kararı alan merciin yetkisi, kararın gerekçesi, amaç, zorunluluk, ölçülülük) denetlenebilir?

Kamu yararı, kamulaştırmanın Anayasa m. 46 ve Kamulaştırma Kanunu m. 1'de belirtilen meşruiyet temelidir. Toplumun genelini ilgilendiren, ortak bir ihtiyacı karşılamaya yönelik, özel

¹ Ayser Çelebi, "Türk İmar Hukuku Uygulamasında 'Şehircilik İlkeleri ve Planlama Esasları'", *İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yüksek Lisans Tezi, 2021; Eray Büyükelioğlu, "İmar Hukuku ve Şehircilik İlkeleri II: Kamu Yararına Uygunluk İlkesi", *Şehir ve Bölge Planlama Dergisi*, C 5, S 2, 2023, ss. 97-107; Harun Yılmaz, "İmar Planlarının Yargısal Denetiminde Gözetilen Bir Kriter Olarak Üstün Kamu Yararı", *Terazi Hukuk Dergisi*, C. 18, S. 204, Ağustos 2023, s. 128-141; Melih Ersoy, "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi", <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/plan-degisikligi1.pdf>

² İbrahim Gül, "Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı", *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, s. 534-550.

mülkiyete müdahaleyi haklı kılacak nitelikteki üstün menfaat olarak tanımlanabilir.³ Somut olayda metro hattı inşası, ulaşım ihtiyacını karşılamaya yönelik olduğundan ilkesel olarak kamu yararı kapsamındadır. Ancak kamu yararı kararının hukuka uygunluğu şu açılardan denetlenebilir:

- **Yetki:** Kararı alan merci (Belediye Encümeni) ve onaylayan merci (Vali) Kamulaştırma Kanunu m. 5 ve m. 6'ya göre yetkili midir? (Olayda yetkili görünmektedir).
- **Gerekçe:** Kamu yararı kararı yeterince gerekçeli midir? Projenin gerekliliği, kamulaştırmanın zorunluluğu somut verilere dayandırılmış mıdır?
- **Amaç:** Kararın tek ve gerçek amacı kamu yararı mıdır, yoksa başka (gizli) amaçlar mı güdülmektedir? (Maksat unsuru denetimi).
- **Zorunluluk:** Kamulaştırma, belirtilen kamu yararı amacına ulaşmak için tek veya en uygun yol mudur? Alternatif çözümler (farklı güzergâh, başka yöntemler) değerlendirilmiş midir?
- **Ölçülülük:** Kamu yararı ile bireyin mülkiyet hakkına yapılan müdahale arasında adil bir denge var mıdır? Kamulaştırma, amacı gerçekleştirmek için gerekli olanla sınırlı mıdır? (Anayasa m. 13).

3. Bay K, imar planı değişikliğine süresi içinde itiraz etmemiş ve bu plan kesinleşmiştir. Bu durum, Bay K'nın daha sonra bu plana dayanılarak tesis edilen kamulaştırma işlemine (kamu yararı kararı, satın alma usulü gibi idari aşamalara) karşı iptal davası açma hakkını etkiler mi? Neden?

Bay K, imar planı değişikliğine itiraz etmemiş ve plan kesinleşmiş olsa dahi, bu plana dayanılarak tesis edilen kamulaştırma işlemine (kamu yararı kararı, satın alma usulü vb. idari aşamalar) karşı, işlemin kendisine tebliğinden itibaren İYUK m. 7'de öngörülen 60 günlük dava açma süresi içinde iptal davası açabilir. İmar planı ve kamulaştırma işlemi, hukuki nitelikleri ve sonuçları itibarıyla ayrı idari işlemlerdir. Bir işleme (imar planı) karşı yasal yollara başvurmamış olmak, o işleme dayanılarak tesis edilen sonraki bir işleme (kamulaştırma) karşı dava açma hakkını ortadan kaldırmaz. Kamulaştırma işlemi, Bay K'nın mülkiyet hakkını doğrudan etkileyen, menfaatini ihlal eden, kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olduğundan, dava açma ehliyeti bulunmaktadır. Ancak, kamulaştırma davasında planın hukuka aykırılığı iddiasını ileri sürebilmesi, planın iptali için dava açma süresinin geçmemiş olmasına veya plan hakkında açılmış derdest bir dava bulunmasına bağlı olabilir. Yine de kamulaştırma işleminin plan dışındaki unsurları (kamu yararı kararının hukuka aykırılığı, usul hataları vb.) her zaman dava konusu edilebilir.

³ Tekin Akıllıoğlu, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, S. 1-3, Haziran 2011, s. 11-22; Aydın Gülan, “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C. 9, S. 1-3, Haziran 2011, s. 147-59; Dilşat Yılmaz, “Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı Ve Kriterleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 12, S. 1, Haziran 2008, s. 1215-34.

4. Kamulaştırma Kanunu'na göre, idarenin uzlaşma sağlanamaması halinde mahkemede bedel tespiti ve tescil davası açmadan önceki idari süreçte tamamlaması gereken temel aşamalar nelerdir? Bu aşamalarda yapılabilecek olası usul hataları neler olabilir?

Kamulaştırma Kanunu'na göre, idarenin uzlaşma sağlanamaması durumunda asliye hukuk mahkemesinde bedel tespiti ve tescil davası açmadan (m. 10) önceki idari süreçte tamamlaması gereken temel aşamalar şunlardır:

- **Kamu Yararı Kararı Alınması ve Onaylanması:** Yetkili idare organınca (olayda Belediye Encümeni) kamu yararı kararı alınır ve kanunda belirtilen merci (olayda Vali) tarafından onaylanır (m. 5, 6).
- **Kamulaştırılacak Taşınmazın Tespiti:** Kadastro veya tapu müdürlüklerinden taşınmazın ve maliklerinin bilgileri alınır (m. 7).
- **Kamulaştırma Şerhi:** İlgili tapu müdürlüğüne kamulaştırma yapılacağı bildirilerek tapu kütüğüne şerh verilmesi istenir (m. 7).
- **Kıymet Takdir Komisyonu Oluşturma ve Bedel Tespiti:** İdare bünyesinde en az üç kişiden oluşan kıymet takdir komisyonu kurulur ve bu komisyonca taşınmazın tahmini bedeli m. 11'deki esaslara göre belirlenir (m. 8).
- **Satın Alma Usulünün Denenmesi (Uzlaşma):** İdare, tespit edilen tahmini bedeli belirtmeksizin, malike resmi taahhütlü bir yazıyla uzlaşma görüşmesine davet eder. Görüşmelerde bedelde anlaşma sağlanırsa, anlaşma tutanağı düzenlenir ve idarece bedel ödenerek tapuda tescil işlemi yapılır (m. 8).
- **Olası Usul Hataları:** Kamu yararı kararının yetkisiz organca alınması veya onaylanmaması, taşınmaz tespitinde hata yapılması, şerh verilmemesi, kıymet takdir komisyonunun usulsüz oluşturulması veya m. 11'deki esaslara uyulmaması, satın alma usulünün hiç denenmemesi, uzlaşma davetinin usulsüz yapılması, uzlaşma görüşmelerinin kanuna aykırı yürütülmesi, tebligat usulsüzlükleri.

5. İmar planı değişikliği ile kamulaştırma kararı arasındaki hukuki ilişki nedir? L İnşaat A.Ş.'nin açtığı plan değişikliğinin iptali davasının kabul edilmesi (planın iptali) durumunda, bu karar, X Büyükşehir Belediyesi tarafından Bay K ve L İnşaat A.Ş.'ye karşı yürütülen kamulaştırma sürecini (özellikle kamu yararı kararını ve bedel tespiti aşamasını) nasıl etkiler?

İmar planı değişikliği, kamulaştırma işleminin hukuki dayanağını veya sebebini oluşturabilir. Kamulaştırma Kanunu m. 10/8'e göre, bedel tespitinde taşınmazın kamulaştırma tarihindeki imar durumu esas alınır. Bu nedenle, kamulaştırmadan önce yapılan plan değişikliği, kamulaştırmanın hem hukuki meşruiyetini (sebep unsuru) hem de bedelini (konu unsuru) doğrudan etkiler. L İnşaat A.Ş.'nin açtığı davanın kabulü ile imar planı değişikliği iptal edilirse, bu karar geriye yürür ve plan değişikliği hukuk alanında hiç yapılmamış sayılır. Bu durumda, kamulaştırma işleminin dayandığı hukuki sebep ortadan kalkmış olur. Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, bir idari işlemin hukuki dayanağını oluşturan öncül işlem (burada plan değişikliği) iptal edildiğinde, bu öncül işleme dayanılarak yapılan ardıl işlem (burada kamulaştırma kararı) de sebep unsuru yönünden hukuka aykırı hale gelir ve iptali gerekir. Dolayısıyla, plan değişikliğinin iptali, X Büyükşehir Belediyesi'nin aldığı kamu yararı kararını ve başlattığı kamulaştırma sürecini hukuken dayanaksız bırakır. İdarenin bu iptal kararına

rağmen kamulaştırmaya devam etmesi mümkün değildir. Eğer kamulaştırma işlemi de dava edilmişse, mahkeme planın iptalini dikkate alarak kamulaştırma işlemi (veya en azından kamu yararı kararını) iptal edecektir. Bedel tespiti aşaması da bu durumdan etkilenir; zira iptal edilen plana göre değil, önceki hukuki duruma (veya yeni yapılacak plana) göre bedel tespiti yapılması gerekir. Bu durum, idari işlemler arasındaki nedensellik bağı ve bir işlemin hukuka aykırılığının zincirleme etkisini gösterir⁴.

E. Hatırlatıcı Bilgi Notları ve Şemalar

Kamulaştırma Süreci Aşamaları

▪ İDARİ AŞAMA

1. Kamu Yararı Kararı: Yetkili idari merci (örn. Belediye Encümeni) tarafından alınır (m.5).
2. Onay: Kanunda belirtilen yetkili merci (örn. Vali) tarafından onaylanır (m.6).
3. Taşınmaz Tespiti: Kamulaştırılacak taşınmazlar ve malikleri belirlenir (m.7).
4. Tapuya Şerh: Durum tapu siciline şerh edilir (m.7).
5. Kıymet Takdiri: İdare bünyesinde Kıymet Takdir Komisyonu kurulur ve tahmini bedel belirlenir (m.8, 11).
6. Satın Alma Usulü (Uzlaşma): Malike uzlaşma teklif edilir ve görüşmeler yapılır (m.8).

Uzlaşma Sağlanırsa: Anlaşma tutanağı imzalanır, bedel ödenir, tapuda tescil yapılır, süreç tamamlanır.

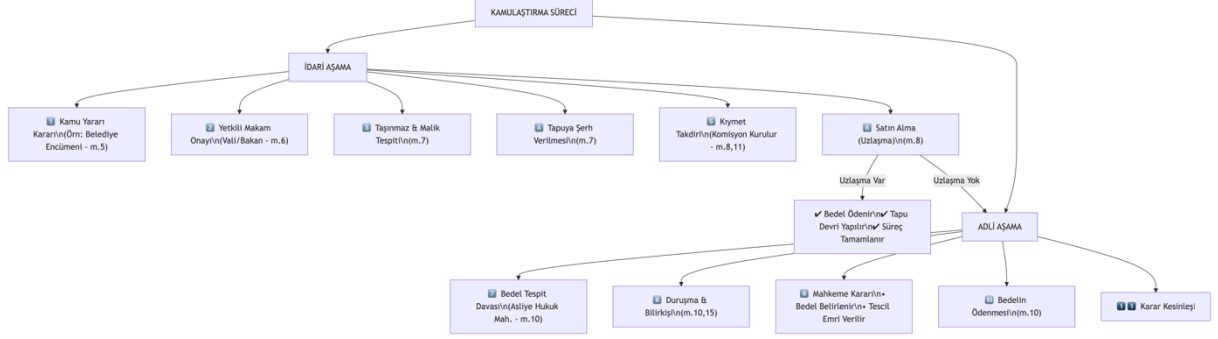
Uzlaşma Sağlanamazsa: Tutanak düzenlenir ve adli aşamaya geçilir.

▪ ADLİ AŞAMA (Uzlaşmazlık Halinde)

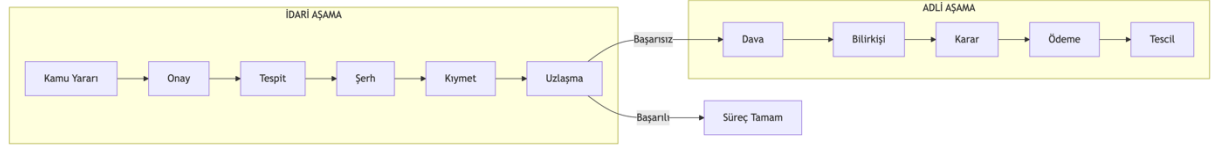
7. Bedel Tespiti ve Tescil Davası: İdare, taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesinde dava açar (m.10).
8. Duruşma ve Bilirkişi İncelemesi: Mahkeme duruşma yapar, bilirkişi raporu alır (m.10, 15).
9. Bedelin Tespiti ve Tescil Kararı: Mahkeme kamulaştırma bedelini tespit eder ve taşınmazın idare adına tesciline karar verir (m.10).
10. Bedelin Ödenmesi: Mahkemece belirlenen bedel malike ödenir (m.10).
11. Kararın Kesinleşmesi ve Tescil: Karar kesinleşince tapuda tescil işlemi yapılır.

⁴ Mahpare Çaptuğ, Ezgi Avcıoğlu Aksoy, “İdari İşlem Teorisi Açısından Kamu İcra Hukuku İşlemlerinde Yetki ve Şekil Unsuru”, *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ’a Armağan, C. 19, Özel Sayı-2017, ss. 2893-2953, s. 2902.

ŞEMA 1.1: KAMULAŞTIRMA SÜRECİ



ŞEMA 1.2. KAMULAŞTIRMA SÜRECİ (ÖZET)

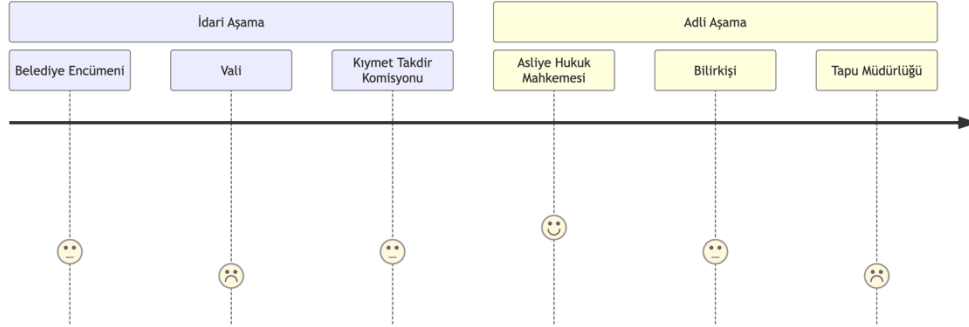


ŞEMA 2: KRİTİK NOKTALAR



ŞEMA 3: KRİTİK SÜRELER VE MERCİLER

Kamulaştırma Sürecinde Yetkili Merciler



ŞEMA 4: UZLAŞMA SÜRECİ

