

ŞEHİRLEŞME SÜRECİNDE MÜCAVİR ALAN UYGULAMALARININ HUKUK VE PLANLAMA AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Fikret MAZI ve N.Talat ARSLAN

Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Özet

Günümüzde, Türkiye gibi hızlı bir şehirleşme süreci yaşayan bir ülkede gerek şehirlerin gelecekteki olası gelişmelerini yönlendirip biçimlendirmek, gerekse kentlerin su ve benzeri kaynaklarının bulunduğu bölgeler üzerinde denetimi sağlamak, kentlerin gelişmesiyle ilgili uzun dönemli planların gereklerine göre bugünden uygun önlemleri alarak hem kentin planlı ve düzenli gelişmesini sağlamak, hem de gelecekte yıkılması gerekebilecek bir yapılaşma nedeniyle ulusal servetin kaybolmasını önlemek amacıyla iyi çizilmiş bir mücavir alan politikasının önemi yadsınmaz. Genel olarak mücavir alan konusunu hukuk ve planlama açısından inceleyen bu çalışma, merkezi yönetim ve yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında uygulamada ortaya çıkan sorunlara karşı yargı mercilerince verilen kararları ve yargı mercilerinin kararlarını dayandırdıkları bilirkişi raporlarını inceleyerek mücavir alan konusundaki yaklaşımları ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mücavir alan, Kentleşme, Kent planlaması, İmar Mevzuatı

Abstract

Adjacent Area: From Legal an Administrative Perspectives

Contemporary Turkey is in a process of rapid urbanization. There is an indispensable need for adjacent area politics to manipulate and organize the possible forthcoming developments in the cities and to control the water and other resource areas. Well-managed adjacent area politics will also help to undertake precautions for the necessities of long run development of city. This politics will enable a planned and regular development of city and prevent loss of national wealth caused from the destruction expenses to clear awry-urbanized constructions. The aim of this study is to analyze the adjacent area issue with respect to its legal and administrative perspectives. I will analyze the judicial resolutions and expert reports on the disputes that occurred between central and local governments and among the applications of different local governments to bring up their approaches to the adjacent areas politics.

Keywords: Adjacent Area, Urbanization, City Planning,

GİRİŞ

Mücavir alan; İmar Yasası'nın tanımlarla ilgili 5. Maddesinde "imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlardır" biçiminde tanımlanmaktadır.

İmar mevzuatımızda uzun yıllardır 'mücvir alan' kavramı yer almaktadır. Belediyelere özellikle imar ile ilgili olarak ve özel durumlar için verilen bir yetki ve görev, zamanla büyük değişiklikler göstermiş, yönetsel ve mali faaliyetleri de kapsar duruma gelmiştir. Bir anlamda iki tür belediye görev alanı oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi, 1580 sayılı Belediye Yasası ile düzenlenen 'belediye sınırı' içinde kalan alan; diğeri de mücvir alanlardır.

Kentler geçmişleri, bugünleri ve gelecekleriyle birer bütündür. Kentlerin büyüyen nüfusları, genişleyen alanları ve değişen, dönüşen mekansal ve toplumsal bünyelerini bir bütünlük içinde algılamak, yakın çevrelerine, ulusal etki alanlarına ve uluslararası konumlarına oranla değerlendirilmek durumundadır. Kuşkusuz, kentlere ilişkin bu tür algılanma ve değerlendirme çabalarının altında kentleri ve giderek kentlerin geleceklerini etkilemek, değiştirmek amacı yatmaktadır. Kentlerin kaderlerini etkileyebilmek ve değiştirebilmek açısından ise kentlerin nazım planları büyük önem taşır. Bir kentin nazım planı o kentin geçmiş ve gelecek kimliklerini kaba hatlarıyla bütünlükten, uzun vadede ulaşılması istenen toplumsal ve mekansal hedefleri sergileyen temel dokümanı, bir anlamda anayasasıdır.

Mücvir alanların belirlenmesindeki temel amaç, belediyelerin olası gelişme alanlarını şimdiden belirli bir denetim altında tutmak, kendiliğinden ortaya çıkan ve geri dönüşü olanaksız gelişmelerle o yerleşmenin gelecekte çözümü çok zor sorunlarla karşı karşıya kalmasını önlemektir.

Mücvir alan konusu çeşitli boyutlarıyla incelenebilir. Örneğin en başta, mücvir alanlarda belediyelerce yürütülen imar faaliyetlerinin, planlamada bütünselliği sağlayıp sağlamadığı, bunun kadar önemli olabilecek bir diğeri inceleme konusu ise, belediyelerin, mücvir alanlarda sürdürdükleri tüm faaliyetleri, anayasayı da kapsayan mevzuat bütünlüğü içerisinde incelemek olmalıdır.

Günümüzde, Türkiye gibi hızlı bir kentleşme süreci yaşayan bir ülkede gerek kentlerin gelecekteki olası gelişmelerini yönlendirip biçimlendirmek, gerekse kentlerin su ve benzeri kaynaklarının bulunduğu bölgeler üzerinde denetimi sağlamak, kentlerin gelişmesiyle ilgili uzun dönemli planların gereklerine göre bugünden uygun önlemleri alarak hem kentin planlı ve düzenli gelişmesini sağlamak, hem de gelecekte yıkılması gerekebilecek bir yapılaşma nedeniyle ulusal servetin kaybolmasını önlemek amacıyla iyi çizilmiş bir mücvir alan politikasının önemi yadsınamaz.

Ne var ki, ülkemizde mücvir alanların gerek belediyeler gerekse merkezi yönetim tarafından gerektiği gibi değerlendirildiğini söylemek zordur. Türkiye yönetiminin her iki kanadı da mücvir alanların üzerindeki yetkilerini ya kısa dönemli ekonomik çıkarlar ya da politik hesaplar çerçevesinde değerlendirerek söz konusu alanları bir güç gösterisi ve çekişme alanı haline getirmektedir.

Bu nedenle, mücvir alanlarda, resmi hukuk kurallarına uygun veya uydurulmuş olsa bile çoğu zaman kamu yararına olmayan uygulamaların sık sık görüldüğünü ve tartışma konusu olarak gündemimize girdiğini görmekteyiz.

Parti siyasetleri açısından da farklılık gösteren mücavir alan konusu, iktidar ve yerel yönetimlerin aynı yada farklı partiden olması durumunda da' farklı uygulamaları ortaya koymaktadır.

MÜCAVİR ALAN TANIMI

Mücavir alanın tanımı 3194 sayılı İmar Kanununun 5. Maddesinde, 'İmar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alanlardır' denilerek yapılmıştır. Bu çerçevede belediyeler mücavir alan içinde çeşitli sorumluluk ve yetkilere sahiptirler; mücavir alan sınırları içinde imar mevzuatı ile ilgili işlemler ve uygulamalardan belediyeler yetkili ve sorumludurlar. Ayrıca denetleme işlemleri de belediyelerin sorumluluğuna bırakılmıştır.

Ancak hemen belirtilmesi gereken bir boyut mücavir alanın bir idari alan anlamına gelmediğidir. Diğer bir anlatımla, belediye ya da il sınırları birer idari sınırdırlar. Örneğin, bir alanda belediye kurulup, belediyenin seçilmiş organlarının iş başına gelmesi bu alan içindeki köylerin idari varlığı ve tüzel kişiliğinin sona ermesine yol açar. Oysa, bir köyün mücavir alan sınırlarına alınması, köyün idari ve tüzel kişiliğinin sona ermesi anlamına gelmez. Bu durumda imar mevzuatına, uygulamasına ve denetlenmesine ilişkin konularla, emlak vergisi ödemelerine ilişkin konularda belediyeye karşı sorumluluk doğar.

Mücavir alan sınırıyla idari sınır farklı şeyler olmalarına rağmen, uygulamalarda belli bir bütünlük sağlamak gerektiğinden, mücavir alanın belediyenin bağlı olduğu sınırların dışına taşması da temel ilkeler arasındadır. Öte yandan, mücavir alanların belediye sınırlarına bitişik olması gerekmez

İMAR MEVZUATINDA MÜCAVİR ALAN KAVRAMI

İmar mevzuatında "mücavir alan" kavramının kırk yılı aşan bir geçmişi vardır. Belediyelere imar ile sınırlı olarak ve istisnai haller için verilen bir yetki ve görev, zamanla büyük değişiklikler göstermiş, yönetsel ve mali faaliyetleri de kapsar hale gelmiştir. Bir anlamda iki tür belediye görev alanı oluşmuştur. Bunlardan birincisi, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen "belediye sınırı" içinde kalan alan; diğeri de bu incelemenin konusunu oluşturan "mücavir alan"dır."Mücavir alan" kavramı ilk olarak 1956 tarihli ve 6785 sayılı imar Kanununun 47. maddesinde yer almıştır. Bundan önce imar faaliyetlerini düzenleyen 1933 tarihli ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar kanununda benzer bir düzenleme yer almamaktadır. 6785 sayılı kanunun 47. maddesinde "belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilayet idare heyetinin kararı ve Nafia Vekaletinin tasdiki ile kabul edilen sahalarda da bu kanun hükümleri uygulanır" denilmektedir.

Belediye sınırlarından farklı olarak yeni bir sınır getirilmesi ihtiyacına neden gerek duyulduğu üzerinde durulması gerekmektedir. 47. maddenin gerekçesinden anlaşıldığı üzere, belediye sınırları dışında kalan ve kanunun çıktığı tarihlerde özellikle

büyük şehirlerin çevrelerinde görülen gecekondulaşmaya maruz kalan alanlara hızlı bir şekilde müdahale etme amacı taşınmaktadır.

Bilindiği gibi, 6785 sayılı kanunda sadece belediye sınırları içerisindeki imar faaliyetlerinin düzenlenmesine amir hükümlere yer verilmiştir (Md.1). Belediye sınırları dışında kalan alanlarda uygulanabilecek imar ile ilgili hükümler bulunmamaktadır. Bunun sonucunda şehirlerin çevresinde her türlü denetimden uzak bir şekilde gelişebilecek yapılaşmanın önlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır. 6785 sayılı kanun ile bu görev, mücavir alan kavramı getirilerek belediyelere verilmiştir. Böylece, belediye sınırları civarında kalan ve o gün için belediye sınırları içerisine alınmasında yarar görülmeyen alanlarda düzensiz ve yasalara aykırı yapılaşma ve arsa spekülasyonunun önlenmesi mümkün olabilecektir.

6785 sayılı imar Kanununun kabul edildiği dönemin kentleşme açısından ortaya çıkardığı özel sorunlar göz önüne alındığında ve kanunun bütünü yorumlandığında, mücavir alanlarla ilgili olarak yapılan düzenlemenin yalnızca bir "tedbir" olarak düşünüldüğü ortaya çıkmaktadır. Dönemin özellikleri kısaca tekrarlanırsa, kentleşmenin ve büyük kentler etrafında gecekondu yapımının büyük bir ivme kazandığı ve özellikle İstanbul'da kapsamlı bir imar hareketinin hükümet politikası haline geldiği vurgulanabilir. Böyle bir ortamda, belediye sınırları dışında kentsel gelişmeyi ya da yapılaşmayı denetleyebilecek, planlayabilecek herhangi bir kamu otoritesi de mevcut değildir.

1972 yılında 20.7.1970 tarihli ve 1605 sayılı kanun ile 6785 sayılı imar Kanununun pek çok maddesi değiştirilmiş bu arada dokuz ek madde getirilmiştir. Mücavir alanlar ile ilgili 47. madde'ye, bu alanların belediye sınırlarına bitişik olmasının gerekmediği ve köyleri de ihtiva edebileceği hakkında bir fıkra daha eklenmiştir. Bununla birlikte, imar Nizamnamesi yürürlükte kaldığından, uygulamada önemli bir değişiklik ortaya çıkmamıştır. Ek fıkra, daha çok, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesine dayalı olarak yapılan, köylerin mücavir saha içerisinde yer alamayacağı yönündeki itirazları ortadan kaldırmak amacıyla getirilmiştir.

1605 sayılı kanun ile yapılan değişikliklerle, 7116 sayılı Kanun ile kurulmuş bulunan imar ve İskan Bakanlığı, imar ile ilgili pek çok yetki ve göreve sahip kılınırken, Ek.7. ve Ek 8. maddeler, ve bu maddelere göre çıkarılan ve 18 Ocak 1975 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik ile de imar faaliyeti belediye ve mücavir alan sınırlarının dışına çıkarılmakta ve bu faaliyetler için de İmar ve İskan Bakanlığı ve Valilikler görevlendirilmekteydi.

9.11.1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı imar Kanunu, 1605 sayılı Kanun ile değişik 6785 sayılı kanunun yerini almıştır. 3194 sayılı Kanun ile öngörülen imar düzeni, yerini aldığı kanundan önemli farklılıklar göstermektedir. Bunlardan, mücavir alan ile ilgili olanlar şöyle sıralanabilir:

i. 6785 sayılı kanununun 1. maddesi, kanunun kapsadığı alanı belediye sınırları ile sınırlarken, 3194 sayılı Kanununun 2. maddesinde "Belediye ve mücavir alan sınırları

içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar bu Kanun hükümlerine tabidir" denilerek kanunun yürürlük alanında sınırlama yapılmasına son verilmektedir.

ii. 6785 sayılı Kanunda mücavir alan tanımlanmazken, 3194 sayılı Kanunda 5. maddede mücavir alan, "imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alan" olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı 5. Madde 'de "ilgili idare" tanımı altında, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye, dışında da valilikler zikredilerek, imar açısından sorumlu iki ayrı idarenin varlığı kabul edilmektedir.

3194 sayılı Kanunun 45. maddesinde mücavir alanların saptanması esas ve usulleri, 6785 sayılı Kanuna göre temelden değiştirilmiştir. 6785 sayılı kanunda yer alan, 'belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen' ifadesi tümünden kaldırılmıştır. Böylece, mücavir alanların saptanmasında esas alınacak hiç bir ölçüt kalmamıştır. Ayrıca, 6785 sayılı kanunda tasdik ile sınırlı olan Bakanlık yetkisi, değiştirerek tasdik etmeyi veya değiştirilmek üzere iadeyi de kapsamak üzere genişletilmiştir.

Bundan başka, 6785 sayılı kanunda mücavir alandan çıkma konusu özel olarak düzenlenmemişken, 3194 sayılı Kanunda çıkma işleminin aynı usullere tabi olduğu belirtilmiştir. Bununla da, mücavir alanların saptanmasında herhangi bir ölçüt bulunmaması bir kez daha vurgulanmaktadır. Çünkü, "beldenin müstakbel inkişaf sahası içinde bulunmak" gibi bir ölçütün var olması halinde, mücavir alandan çıkma gibi bir durumun geçerli olmaması gerekecektir. Daha da önemli olarak 3194 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin bütünü ve ayrıca "Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma ve çıkarma hususunda re'sen karar verebilir" hükmü ile Bakanlığa bu konuda yetki verilmiştir.

Mücavir alan tanımı imar Kanunları ile getirilmekle birlikte, giderek başka yasalarda da yer almaktadır. 1981 Tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (2589, 3048, 3074, 3239 sayılı Kanunlar ile değişik) belediye vergilerinin tümünün, harçların büyük bir bölümünün ve ücrete tabi işlerin tümünün mücavir alanlarda da tahsil edilebilmesine olanak sağlamaktadır. 104. Maddede ise bunlardan, elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile bina, inşaat, işyeri açma izni, imar mevzuatı gereğince alınacak harçların mücavir alanlarda uygulanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu mahallere götürülmüş olmasının şart olduğu belirtilmektedir. Bu hükmün uygulanabilmesi için mücavir alanlara götürülmesi gerekli bulunan hizmetlerin

kapsam ve niteliğinin İçişleri Bakanlığınca tayin ve tespit edileceği hususu da aynı Maddenin ikinci fıkrasında ifade edilmektedir.

Bu madde uyarınca 16.9.1981 günlü Resmi Gazetede yayımlanan (2) seri numaralı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinin 2'inci maddesinde mücavir alanlara belediyelerce götürülmesi gereken Belediye hizmetleri:

- i. Taşıtların mahallin özelliklerin göre gidebileceği yolun yapılmış, bakıma alınmış olması,
- ü. Mücavir alanda temiz ve sağlığa uygun içme ve kullanma suyu bulunması, olarak belirlenmiştir.

Bu iki hizmetin belediyece götürülmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Örneğin, şehirlerarası karayolundan yararlanan bir işyerinin yukarıda (i) fıkrasında belirtilen hizmetten yararlandığı kabul edilmektedir. 1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu da mücavir alanlar ile ilgili hükümler ihtiva etmektedir. 1985 tarihli ve 3239 Sayılı Kanun ile 4. maddeye eklenen (v) fıkrası uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan binalar Bina Vergisinden muaf tutulmaktadır. Böylece, mücavir alanlarda yer alan binalar da Bina Vergisine tabi olmaktadır. 3239 sayılı Kanun ile değişik 11. Madde uyarınca da söz konusu verginin ilgili belediye tarafından tarh ve tahakkuk ettirileceği hükmü getirilmiştir. Böylece belediyeler, belediye sınırları dışında fakat mücavir alanda kalan binalardan Bina Vergisi tahsil edebilmektedir.

3194 Sayılı İmar Kanunu'nda İdareyi bağlayan herhangi bir şart ve durum bulunmamaktadır. İdarenin takdir yetkisi vardır. Dolayısıyla, yerleşmiş mahkeme içtihatları doğrultusunda, kanunun sebep ve maksat unsurları açısından incelenebilmesi için mücavir alana alma ya da çıkarma işleminin genel olarak ortaya çıkardığı sonuçların belirlenmesi gerekmektedir.

i. imar Kanununun Bütünü Açısından:

3194 Sayılı imar Kanunu amaçsal olarak yorumlandığında, 6785 ve bir ölçüde 1605 sayılı Kanunlardan farklı olarak imar faaliyetinin münhasıran belediyelere ait bir fonksiyon olmaktan çıktığı görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği gibi, mücavir alan kavramı, belediyelerin, dolayısıyla kentlerin, bir anlamda imar güvenliğini sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Mevzuat açısından bu sağlandığında da, mücavir alan kavramına duyulan hukuksal ihtiyacın doğal olarak sona ermesi gerekir. Ancak uygulamada, belediye sınırları dışında kalan imar faaliyetlerinin imardan sorumlu diğer kamu otoritelerine devredilmesi böyle bir faaliyet için belediyeler kadar ihtisaslaşmamış bu otoritelerin kanunun öngördüğü işlemleri yapamaması sonucunu doğuracaktır. Ayrıca günümüze kadar yapılan uygulamalar sonucunda, bir kısım beldede, belediye sınırları içi ile mücavir alan arasında imar düzeni açısından ileri düzeyde bir bütünleşme sağlanamamış ve çeşitli nedenlerle belediye sınırlarının mücavir alanlardaki bu tür yerleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi mümkün olmamış olabilir. Dolayısıyla, varlık nedeni ortadan kalksa da mücavir alan uygulamasına son verilmesi, kamu yararı açısından istenmeyen sonuçlar verebilecektir. Kanun koyucunun 3194 sayılı imar Kanununda, mücavir alan uygulamasını koruyup, şarta bağlamaması öte yandan 6785/1605 sayılı kanunlarda mücavir alandan çıkma konusu düzenlenmezken bu konudaki usulleri belirtmesi ve ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığına takdir yetkisi tanınması bu istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasını önlemeyi amaçladığını göstermektedir.

Dolayısıyla, mücavir alan kavramına olan hukuksal ihtiyaç sona ermekle birlikte, takdir yetkisini kullanan idarenin işleminin;

1. varsa sağlanmış bulunan imar bütünlüğünü bozmaması ya da bütünlüğü sağlama amacı gütmemesi,

2. mücavir alanlarda imar yetki ve sorumluluğunu üstlenebilecek maddi ve beceri donanımına sahip idareyi doğru saptaması gerekmektedir. İdarenin, genel olarak maksadının bu olduğu da, 14.4.1986 gün ve 99-2/114, 10.3.1992 gün ve 431-831 ve 31.12.1997 gün ve 2180-18628 sayılı Genelgeleri incelendiğinde anlaşılmaktadır. Sonuç olarak idarenin mücavir alanlarla ilgili olarak takdir yetkisini kullandığı durumlarda ve buna karşı yapılan itirazlarda yukarıda sayılan iki şarta davalı sebeplerin belirtilmesi gerekmektedir.

ii. Diğer Kanunlar ile getirilen hükümler açısından:

Daha önce incelendiği gibi 2464 sayılı Belediye Gelirleri ve 3239 ile değişik 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunları uyarınca mücavir alanlarda yaşayanlara ek mali yükümlükler getirilmektedir. Mücavir alandan çıkma halinde bu yükümlülükler sona ermektedir.

İdare, mücavir alana alma ya da çıkarma işlerinde takdir yetkisini 3194 sayılı Kanuna göre kullandığından, yukarıda sayılan kanunlara davalı bir sebep unsuru aramak olanağı bulunmamakla birlikte, işlem belediyeler açısından gelir kaybına ya da kazancına neden olabilmektedir. Dolayısıyla maksat unsuruna davalı olarak yapılacak bir incelemede, takdir yetkisine sahip idarenin belediyeye karşı bir husumet içinde olup olmadığı ya da tersinden mücavir alanda yaşayanlara önemli bir rahatlama getirmek isteyip istemediği hususları da değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, 3194 sayılı imar Kanunu ile mücavir alanlara hukuksal açıdan ihtiyaç kalmadığı; bununla birlikte, eğer varsa, imar bütünlüğünün korunması ve imar faaliyetini üstlenebilecek deneyim ve donanıma sahip idarenin belediye olabileceği gibi gerekçelerle ve gerekçeler var olduğu sürece, uygulamada ihtiyaç duyulabileceği söylenebilir.

MÜCAVİR ALAN BELİRLEME İLKELERİ

Belediyelerin mücavir alanları belirlenirken uyulması gereken bazı ilkeler vardır. Bir belediyenin mevcut ya da teklif edilen mücavir alanda kendisi için tanımlanmış sorumlulukları yerine getirebilme gücüne sahip olması gerekmektedir. Bu ise ilgili belediyenin belli koşulları yerine getirebilmesi anlamına gelmektedir.

Belediyelerin mücavir alanları içinde kendileri için tanımlanmış sorumlulukları belli bir etkinlik ve verimlilik içinde yerine getirebilmeleri için, alanın büyüklüğünün ve ulaşılabilirliğinin, belediyenin olanaklarının ve idari bölümlenmelerin yerindedeliğinin yeterli ve sağlıklı olması gereklidir.

Her şeyden önce mücavir alan büyüklüğünün belediyenin bu çerçevede görevlerini ve sorumluluklarını yerine getirebileceği bir fiziksel ölçekte olması gereklidir. Aksi durumda, belediye mücavir alanını kontrol edemeyip, görevini yerine getiremeyecektir.

Belediyenin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesinin ön şartlarından birisi ulaşılabilirliktir. Mücavir alana ulaşılabilirliğin sağlanması yani yol bağlantılarının etkin bir biçimde kurulmuş olması mücavir alanın denetlenmesi için bir ön şart olmaktadır.

Aynı biçimde belediyelerin olanakları da mücavir alanın belirlenmesinde önemli girdilerden birisi olmaktadır. Belediyenin eleman, araç ve gereç durumu, gelir ve giderlerinin düzeyi mücavir alanın denetlenmesi ve bu alanda belediyelere verilen sorumlulukların yerine getirilebilmesi açısından önemlidir. Araç, gereç ve eleman açısından sınırlı olanakları olan, bütçesi sınırlı olan bir belediyenin mücavir alanda kendisi için tanımlanan sorumlulukları etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmesi beklenemez.

Bu yeterliliğin tespitinde, ilgili mücavir alanın özellikleri de dikkate alınması gerekmektedir. Mücavir alan içindeki yapılaşmanın niteliği, nüfus dağılımı, yapılaşma yoğunluğu, ve benzeri özellikler mücavir alanın belirlenmesinde önemli verilerdir. Bu nedenle, mücavir alanın belirlenmesinde dikkat edilmesi gereken özelliklerden birisi, mücavir alanın fiziksel büyüklüğü kadar, ilgili alanın niteliksel özellikleridir. Örneğin, fiziksel olarak daha küçük bir mücavir alan, kendisinden daha büyük bir mücavir alana göre çok daha yoğun bir yapılaşmaya, ekonomik aktiviteye sahip olabilir ve bu anlamda da ilgili belediyeye çok daha fazla sorumluluk ve yük getirebilir. Bu nedenle mücavir alanın tespitinde alanın demografik, ekonomik ve yapılaşma nitelikleri de dikkate alınmalıdır.

Daha öncede belirttiğimiz gibi mücavir alan bir idari sınır olmamakla beraber, mücavir alan tespitinde, belirlenen mücavir alan sınırının ilçe sınırları dışına taşmaması. Benzer biçimde bir belediyenin belirlediği mücavir alan sınırlarının bir başka belediyenin sınırlarına taşmaması gerekir. Böyle bir durumun yasallık kazanması ancak bu alanın diğer belediyenin mücavir alanından çıkarılmasıyla mümkün olabilecektir.

Şehircilik ilkeleri açısından son olarak üzerinde durulması gereken nokta ise mücavir alan sınırlarının belirlenmesinde, ilgili belediyenin sorumluluğu altındaki şehrin gelişme eğilimleriyle ilişkilendirilmesidir. Yukarıda da tanımladığımız gibi mücavir alanın önemi bu sınırlar içindeki yapılaşmanın kontrol edilmesi yönlendirilmesi ve benzeri gibi hedeflerle yakından ilgilidir. Bu nedenle bir belediyenin mücavir alanının tespitinde kentin gelişme eğilimlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu nedenle ilgili yerleşmelerin, eğer varsa, nazım imar planlarının ve bu planların temel kararlarının da mücavir alanların belirlenmesinde temel veri olarak alınması gereklidir.

Özetlemek gerekirse, bir belediyenin mücavir alanın tespitinde bu alandan sorumlu olacak belediyenin personel ve araç donanımlarının, gelir gider durumunun bu alanın kontrolü açısından da yeterli olup olmayacağını, ilgili alanın fiziksel ve demografik, ekonomik ve yapılaşma özellikleri, ve gelişme dinamiklerinin de dikkate alınarak tespit edilmesi gerekmektedir. Aynı çerçevede, mücavir alan sınırları çizilirken, bir başka belediyenin mücavir alanına ve ilçe sınırları dışına taşmamasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

MÜCAVİR ALAN TEKLİFİ VE ONAYI

Mücavir alanların teklif ve onay sürecinde izlenecek yöntem 3194 sayılı İmar Kanunu' nün 45. Maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, 'mücavir alan sınırları, belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirmek üzere iadeye yetkilidir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usullere tabidir.

Yasada tanımlanan bu süreç şu şekilde işlemektedir.

- Belediye kendi olanaklarını göz önünde tutarak, kendi denetimi ve sorumluluğuna girecek mücavir alanı belirleyerek, bu alan içindeki mevcut yapılaşma, doğal kaynaklar, belediyenin bu alana ilişkin düşüncelerini içeren bir raporu hazırlar. Rapor, belediyenin bu alanda önerdiği yapılaşma, koruma ve benzeri yöndeki niyetlerini de içermelidir.

- Belediyenin mücavir alan içine almak istediği alanda yer alan köylerin mülkiyet sınırları gösterilmesi, varsa valilikçe onanmış köy yerleşik alanlarını gösteren bir belge de eklenmelidir. 1/25 000 ölçekli bir haritada belediye sınırları varsa köy sınırları, gerekli durumlarda ilçe sınırları ile birlikte gösterilmelidir.

- Önerilen alana ve çevresinde yeni kurulmuş, belediye ve ilçe varsa resmi gazetede yayımlanmış tarihi ve 1/25 000 ölçekli haritada sınırları gösterilmelidir. Mevcut bir imar planı varsa yine bu ölçekteki bir haritada sınırları gösterilmelidir. Önerilen alanın bir başka belediyenin mücavir ya da gelişme alanında olup olmadığı da belirtilmelidir.

- Önerilen alandaki teknik altyapı hizmetlerine ilişkin, su elektrik, kanalizasyon, ulaşım, çöp ve benzeri, hizmetlerin hangi idare tarafından verildiği ve önerilen alandaki gerçekleştirilmesi planlanan yatırımlarda, toplu konut, Sanayi, küçük sanayi ve benzeri, belirtilmelidir.

- Ayrıca, bakanlıkça onaylı 'mücavir alan değerlendirme formları da gerçeğe uygun olarak doldurulmalıdır.

- Böylece belediye talebini gerekçe raporu, 1/25 000 ölçekli gerekli sınırların işlendiği bir rapor, mücavir alan değerlendirme raporu, belediye meclis kararı ve köy muvafakat yazılarını da eklediği bir dilekçeyle valiliğe iletir.

- Valilik bu evrakların doğruluk ve uygunluk kontrolü yaptıktan sonra başvurunun iki kopyasını Bakanlığa iletir.

- Bakanlık doğruluk ve uygunluk incelemesini yapıp, belgelerin eksiksizliğini de tespit ettikten sonra, ilgili sınırlar, daha önce yapılan onamalar, yürürlükteki planlar açısından inceler ve gerekli gördüğünde yerinde inceleme yapar. Talebin uygun görülmesi durumunda, valilikten İl İdare Kurulu kararı alınmasını ister. Bu kurulun kararını Bakanlığa iletmesinden sonra, Bakanlık mücavir alanın onay işlemini gerçekleştirir ve onaylı mücavir alanın işlendiği 1/25 000 ölçekli haritaları valiliğe ve valilik aracılığıyla da ilgili belediye ve diğer kuruluşlara gönderir.

MÜCAVİR ALANLARIN BELEDİYELER AÇISINDAN ÖNEMİ

1957 yılından beri mevzuatımızda yer alan mücavir alan kavramı, zaman içerisinde belediyeler açısından anlam ve önemi farklılaşan bir boyut kazanmıştır.

Belediye Gelirleri Yasası uyarınca mücavir alandan harç alınabilir

Mücavir alanda belediye hizmet götürme yükümlülüğünü üstlenmemektedir. (Harç alınması için su ve yol olması yeterli olup, bunların belediyece sağlanma zorunluluğu bulunmamaktadır.)

Mücavir alanda kalan arsa ve arazilerin emlak vergileri belediyece tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

Bu alanlarda yaşayan ve belediyenin vergi mükellefi olan vatandaş, belediye organlarının seçmeni değildir.

İmarla ilgili dolaylı ve doğrudan ilişkili olan mevzuat, belediyelere hak, yetki ve görev tanımı yaparken mücavir alanları da kapsamaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar 1957 Yılından itibaren mücavir alanın belediyeler açısından sadece "imar mevzuatı bakımından" önem ve anlam içermesi doğrultusunda düzenlemelere konu olduğunu göstermektedir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı mücavir alan taleplerinin incelenmesinde, 3194 Sayılı İmar Yasası'nın belirlediği kural ve ölçülerde uygulama yapılmasına özen göstermektedir. Bakanlık, mücavir alan tespitlerinde, belediyenin kentsel gelişme, planlama, planlama ile bağlantılı altyapı hizmetleri, kaçak yapılaşma kontrolü, köylerde yapılaşma denetimi zorunluluğu vb. nedenler üzerinde ağırlıklı olarak durmaktadır.

BELEDİYELERİN İMAR PLANLAMASI VE UYGULAMALARI AÇISINDAN YETKİLERİ

A-Büyükşehir Belediyesi:

Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe Belediyelerinin (alt kademe belediyeleri) nazım plana uygun olarak

hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek, imar programlarına göre sosyal ve teknik altyapı vb. gibi hizmetleri gerçekleştirmek gibi yetkileri bulunmaktadır.

B-İlçe Belediyesi (alt Kademe Belediyesi):

Söz konusu uygulama imar planlarını hazırlamak ve Büyükşehir Belediyesince onaylandıktan sonra bu plana göre imar uygulamalarını gerçekleştirmek (ifraz, tevhit,yapı inşaat ve kullanma izinleri) vb. yetkileri bulunmaktadır.

Böylece Büyükşehir Belediyeleri; sınırları içindeki İlçe Belediyelerinin çalışmalarını üst ölçekte koordine etmek, onaylamak ve yönlendirmek, İlçe Belediyeleri için kendi sınırları içinde imar planlarını hazırlamak ve uygulamak ile görevlendirilmiştir.

Genelde, Belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda imar mevzuatı aynı koşulları taşıdığı için nasıl Büyükşehir Belediyesi bütün ilçe Belediyelerinden oluşuyor ise Büyükşehir Belediyesi mücavir alanında ilçe Belediyelerinin mücavir alanlarının bütünü olduğu açıktır.

Bu çerçevede ; Büyükşehir Belediyesi Mücavir alanı olarak onaylanan alan hangi ilçe sınırları içinde kalıyor ise o ilçe sınırları içinde kalan Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçe Belediyesinin mücavir alanıdır.(Genelge: Büyükşehir Belediyeleri Mücavir Alan Teklifleri, Bayındırlık İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 25 Aralık 1995).

HUKUK VE KAMU YARARI AÇISINDAN MÜCAVİR ALAN

Kamu yararı, idare hukukunun temel kavramlarından biridir. Kamu gücünü elinde tutan bütün kişi ve kuruluşların da karar ve eylemlerinde kamu yararına uygun ve kamu yararını gözeterek hareket etmeleri beklenir. Aynı zamanda kamu yararı, niteliği gereği hem herkes tarafından kolayca anlaşılabilirdiği sanılan, ama tanımlanması ve üzerinde kesin bir oydaşma sağlanması oldukça zor olan bir kavramdır. Bu güçlük kamu yararının gözetilmesi gerekip gerekmediği konusunda değil, fakat daha çok kamu yararının ne olduğu , bir karar ve eylemin kamu yararına uygun olup olmadığı konusundadır. Bu nedenle oldukça esnek ve zamana, siyasal rejimin niteliğine, toplumsal güç dengelerine göre de farklı anlayış ve yorumlamalara açık olan kamu yararının en azından asgari ölçütü kamu düzenine uygun, toplum düzenine uygun, bireysel çıkardan çok toplumun ortak yararını gözetiyor olması gerekliliğidir. Kuramsal olarak da kanuna uygun olanın otomatik olarak kamu yararına uygun olduğu varsayılır.

Bunlara ek olarak, 1961 Anayasası bile mülkiyet, kamulaştırma, çalışma hayatı gibi belli konularda kamu yararı nedeniyle belli özgürlüklerin sınırlanabileceğini belirtmiş, 1982 Anayasası kamu yararını bütün temel haklar için sınırlama nedeni olarak kabul etmiştir.

Mücvir alanlar belirlenirken belediyelerin olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, mücvir alan sınırları saptanırken, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır.

DANIŞTAY KARARLARINDA MÜCAVİR ALAN

Danıştay'ın mücvir alanlarla ilgili olarak verdiği kararları kısaca özetlemek gerekirse;

Belediye mücvir alanı tespitinde, yasanın aradığı geçerli sebeplerin bulunması gerektiği, (Danıştay, İDGK, Esas no: 87/25, Karar no: 88/9, Tarih: 04.03.1988)

Mücvir alanda meslek vergisinin alınabilmesi için belediyece taşıtların gidebileceği yolun yapılmış olması ve sağlığa uygun içme suyunun karşılanmış olmasının gerektiği; (Danıştay, 9. Daire, Esas no: 86/3460, Karar no: 87/1730, Tarih: 13.05.1987)

Mücvir alanlarda bulunan bina ve arsaların temizleme ve aydınlatma harcına tabi tutulabilmesi için söz konusu yerlere belediye hizmetlerinin götürülmüş olması gerektiği; (Danıştay, 9. Daire, Esas no: 84/2161, Karar no: 86/347, Tarih: 30.01.1986)

Mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu, köyün belediye mücvir alanı içerisine alınması işleminde mevzuata uyarlık bulunmadığı; (Danıştay,6. Daire, Esas no: 86/626, Karar no:87 / 107 , Tarih: 05.02.1987)

Mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda belediye mücvir sahasına dahil bir yerin başka bir belediye bir belediye mücvir sahası içerisine alınması işleminde mevzuata uyarlık bulunmadığı; (Danıştay,6. Daire, Esas no: 90/1080, Karar no: 90/2364, Tarih: 28.11.1990)

Belediyenin yeni kurulmuş olması, teknik eleman sayısının yeterli bulunmaması ve diğer nedenlerle bu belediyeye yakın bir köyün mücvir alanına alınması konusundaki işlemin reddinde isabetsizlik görülmediği; (Danıştay, 6. Daire, Esas no: 90/1183, Karar no: 91/1540, Tarih: 13.06.1991)

Şeklinde kararlar verdikleri görülmektedir.

MÜCAVİR ALAN UYUŞMAZLIKLARI

I-Bilirkişi Raporlarında Mücvir Alan:

A-Ulaş:

Davacı, Ulaş Belediye Başkanlığı, davalılar 1. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2. Sivas Belediye Başkanlığı, dava konusu, Ulaş Belediyesi mücvir alanı içinde bulunan 1/25 000'lik haritaların J38-al, İ38-d4, İ38-d3 ve J38-a2 paftalarını içeren alanın

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 19.02.1997 tarih ve 2133 sayılı kararı ile Sivas Belediyesi mücavir alanına dahil edilmesinin iptali istemi.

Bilirkişi Kurulundan, uyuşmazlık konusu alanın, Sivas Belediyesi mücavir alan sınırları içerisine alınmasından sonra bu kez hangi belediyenin mücavir alan sınırları içinde kalmasının kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olduğunun; bölgenin coğrafi-stratejik konumu, nüfus yapısı, bu bölgeye hizmet götürme durumu, söz konusu bölgedeki tesislere hizmet götürebilme şartları, her iki belediye'deki teknik donanım ve mali kaynak bakımından görülecek değişim vs. ile bilirkişilerce res'en belirlenecek diğer hususlar göz önünde bulundurularak tespit edilmesini istemiştir.

Bilirkişi kurulu, Ulaş Belediyesi mücavir alanı içinde bulunan 1/25 000' lik haritaların j38-a1, i38-d4, i38-d3 ve j38-a2 paftalarını içeren alanın, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 19.02.1997 tarihli ve 2133 sayılı kararı ile Sivas Belediyesi mücavir alanına dahil edilmesinin iptali istemini incelemiş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşmıştır.

Dava konusu alanın hangi belediyenin mücavir alanı içinde kalacağı sorusunun cevaplanmasına ilişkin olarak yapılan değerlendirmede,

1.Sivas belediyesinin, Ulaş Belediyesi ile karşılaştırıldığında, daha mali, işgücü, ve araç-gereç açısından daha iyi olanaklara sahip olduğu ancak,

a. Sivas Belediyesi'nin bu olanakları ile orantılı olarak bu alana hizmet götürmediği

b. Gerekli hizmetleri mevcut olanakları çerçevesinde Ulaş belediyesinin götürdüğü,

c. Ulaş belediyesinin bu alan için gerekli hizmetleri sağlayabilecek düzeyde olanaklara sahip olduğu tespit edilmiştir.

2. Ulaşılabilirlik açısından, İSDEMİR ve de bu alana giren köyler gözönünde tutulduğunda Ulaş yerleşmesinin daha iyi bir ulaşım ağı ile bu alana bağlandığı tespit edilmiştir.⁴

3. Mekansal yapı bütünselliği, bölgesel gelişme dengeleri, alt merkezlerin güçlendirilmesi gibi temel şehircilik ilkeleri açısından dava konusu alanın Sivas şehriyle karşılaştırıldığında, Ulaş kenti ile daha iyi eklemlendiği görülmüştür. Aynı çerçevede ilgili alanın Ulaş kentinin gelişimi açısından Sivas kentiyle karşılaştırıldığında çok daha stratejik bir önemi olduğu tespit edilmiştir.

4. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 19.02.1997 tarihli kararı, mücavir alan sınırlarını 09.02.1996 tarihli karardan önceki duruma, yani 1990 yılında onanan sınırlara değil, 06.12.1982 yılındaki sınırlara dondurmuştur. Böylece, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yaptığı düzeltme sehven yapılan bir yanlışlığı düzeltmekten, Ulaş Belediyesi aleyhine, öteye gitmektedir.

Bu bulguların ışığında bilirkişi heyeti Ulaş Belediyesi mücavir alanı içinde bulunan 1/25 000' lik haritaların j38-al, 138-d4, 138-d3 ve j38-a2 paftalarını içeren alanın, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 19.02.1997 tarihli ve 2133 sayılı kararının, planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun olmadığı görüşüne varmıştır.(ERSOY, Melih; KESKİNOK, H. Çağatay; ŞENGÜL, Tarık, Sivas İdare Mahkemesi Başkanlığı'na (Ulaş), 19.02.1998).

B-Bahçeköy:

Davacı, Sarıyer Belediye Başkanlığı, davalı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, dava Konusu, T.C. Sarıyer Belediye Başkanlığının sınırları içinde bulunan Mücavir Alanına ait 8100 hektarlık alan ve 2960 sayılı Kanun ile belirlenen 110.100 Hektarlık Boğaziçi Alan Etkilenme Bölgesi ve 2.250 Hektarlık Ticaret Alanının Bahçeköy belediyesine bağlayan Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 28.8.1997 tarih ve B.09.0.TAU.0.17.00.06-12136 sayılı işleminin iptali ve telafisi imkansız durumlar doğuracağından da yürütmenin durdurulmasına ve duruşma yapılmasına karar verilmesi istemi.

Mahkeme res'en görevlendirdiği Bilirkişi Kurulundan,«Mücavir alan kararı eki olarak onanan 1/25000 ölçekli plan paftalarında bilahare Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yapılan düzeltmelerden sonra düzeltilmiş sınırı gösterir paftaların mücavir alan kararı ile karşılaştırılmalı şekilde incelenmesi ile; alınan mücavir alan kararıyla belirlenen sınırlar ile onaylı paftalar arasında farklılık bulunmadığının tespitini,

1) Dava konusu işlem tarihi itibariyle Sarıyer Belediyesi sınırları ile Bahçeköy Belediyesi sınırlarının belirlenmesini,

2) Mücavir alan kararının İmar Kanunu, Orman Kanunu, Mahalli İdareler Kanunu ve Belediyeler Kanunu v.s. yönünden değerlendirilmesinin yapılmasını,

3) 3194 sayılı Kanunda Mücavir alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alan olarak tanımlanmış olduğundan, mücavir alan kararının imar planlama bütünlüğü ve coğrafi bütünlük yönünden değerlendirilmesinin yapılmasını,

4) Sarıyer ve Bahçeköy belediyelerinin idari, teknik, araç, gereç, teçhizat ve personel yönünden donanımlarının incelenmesi ile dava konusu kararın ilgili mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığının belirlenmesini istemiştir.

Bilirkişi kurulu, Sarıyer Belediyesi mücavir alanının Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 27.8.1997 tarihli kararı ile Bahçeköy Belediyesi mücavir alanına dahil edilmesi işleminin iptali istemini incelemiş ve dava konusu alanın müstakbel gelişmesini üst ve alt ölçek planlama ilişkileri, personel ve teknik donanım, bütçe verileri vb. konular çerçevesinde değerlendirmiş ve dava konusu alana ilişkin olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 27.8.1997 tarihinde aldığı kararın, planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine ve kamu yararına uygun olmadığı görüşüne varmıştır.

(ERSOY, Melih; KESKİNOK, H. Çağatay; AYKAÇ, Fethi, İstanbul 4 No'lu İdare Mahkemesi Başkanlığı'na Bilirkişi Raporu (Bahçeköy), 20.4.1998.)

C-Çiğli:

Davacı, İzmir ili Çiğli İlçe Belediye Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı müdahil taraf, Karşıyaka İlçe Belediye Başkanlığı,

Konusu: İzmir İli Karşıya İlçesi Merkez Belediyesi ile Çiğli İlçesi Merkez Belediyesi arasındaki kısmi sınırı belirleyen 27.6.1995 gün ve 95-44484 sayılı üçlü kararnamenin iptal istemi.

Kuruldan "davacı Çiğli Belediye Başkanlığı tarafından Karşıyaka Belediyesi ile aralarında 1930 yılından kalma eski bir sınır bulunduğu, bu eski sınırın belirginlik ve değişmezlik özelliğini yitirmediği, idari birimlerin sosyal, ekonomik, idari ve coğrafi durumlarında hiçbir farklılık olmayıp, eski sınırın mevcudiyeti araştırılmadan dava konusu üçlü kararname ile sınır belirlendiği öne sürülerek iptali istenildiğinden: işlem dosyası ve dava dilekçesindeki tüm iddialar incelenerek, her iki ilçenin ekonomik, sosyal, idari ve coğrafi yapısı ele alınarak kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi açısından, çağdaş şehircilik ilkeleri ve kamu yararı ilkesi de göz önünde bulundurularak, belirlenen sınırın uygun olup olmadığının incelenerek bir rapor halinde görüşleri" istemektedir.

Bilirkişi kurulu, dava konusu anlaşmazlığı yukarıda arz edilen sırada yasal, teknik ve kamu hizmetleri boyutlarında değerlendirmiş ve İzmir İli Karşıyaka İlçesi Merkez Belediyesi ile Çiğli İlçesi Merkez Belediyesi arasındaki sınır tespiti ile ilgili anlaşmazlık konusu davada, Karşıyaka Belediyesi ile aralarında 1930 yılından kalma eski sınırın belirginlik ve değişmezlik özelliğini yitirmediği; incelenen idari birimler arasında, kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesi açısından sosyal, ekonomik, idari ve coğrafi durumlarında önemli bir farklılık olmadığı; şehircilik ilkeleri ve kamu yararı ilkeleri açılarından daha önce belirlenen sınırın, bu sınırı esas olarak etkilemeyecek kısmi düzeltmeler dışında değiştirilmesini gerektiren bir durum olmadığı görüşüne varmıştır.(ERSOY, Melih; KESKİNOK, H. Çağatay; ERTÜRK ,Emin, Danıştay 8. Daire Başkanlığı'na Bilirkişi Raporu (Çiğli), 30.4.1998.)

H-Yargı Kararlarında Mücavir Alan:

A-Ankara Mücavir Alan Uyuşmazlığı:

Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 7.2.1992 tarihinde onanan Ankara Büyükşehir Belediyesi Mücavir Alan Sınırının 30.6.1994 tarihinde tekrar Bakanlık tarafından iptal edilmiştir.

Başlangıçta planlama ilkeleri ve kamu yararı gerekçeleriyle onanan karar yine aynı gerekçelerle iptal edilmiştir.

Ankara 2. İdare Mahkemesi " Ankara Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırlarının 7.2.1994 gününde onaylanan işlemlerle genişletilmesi, daha sonra da dava

konusu işlemle daraltılmasının gerekçeleri göz önünde bulundurulmak suretiyle, 7.2.1994 gününde onaylanan mücavir alanın yeterli denetim ve uygulanma sağlanmasını güçleştiren büyüklükte olup olmadığı, 2025 sayılı Metropolitan plan çalışmaları ile bütünlük sağlama zorlukları, 13.5.1992 gününde onaylanmış bulunan ve dava konusu işlemle yeniden kabul edilen 96.000 hektarlık mücavir alanın ise kentin geleceğinin denetlenebilmesi için yeterli olup olmadığı ayrıntılı bir şekilde incelenmeden ve bu hususlar teknik bir konuya ilişkin bulunduğundan gerekirse bilirkişi incelemesi de yaptırılmak suretiyle konu aydınlığa kavuşturulmadan soyut gerekçe ile işlemin iptalinde isabet görülmemiştir" şeklinde karar vermiştir.(Ankara 2. İdare Mahkemesi, Karar no:1995/349, Esas no: 1994/1132, Tarih: 23.2.1995).

Danıştay 6. Dairesi de Bayındırlık ve İskan Bakanlığının gerekli görmesi halinde taktir yetkisini kullanarak re'sen karar verme yetkisinin yasayla kendisine verilmiş olduğunu belirterek Bakanlığın kararında hukuka aykırı bir durumun olmadığına karar vermiş ve Ankara 2. İdare Mahkemesinin kararını bozmuştur.(Danıştay, 6. Daire, Karar no: 1995/2755, Esas no: 1995/1358, Tarih: 27.6.1995).

Danıştay'ın verdiği karar her ne kadar hukuki olsa da, yine yasalar Bakanlığa re'sen karar verme yetkisini verse de iptal kararının ardında siyasi bir takım düşüncelerin olduğuna dair bazı düşüncelerin varlığını da göstermektedir.

B-Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Çankaya İlçe Belediyesi Mücavir Alan Uyuşmazlığı:

Ankara Büyükşehir Belediyesinin almış olduğu 18.3.1997 günlü, 113 sayılı kararın iptali istemiyle Ankara 6. İdare Mahkemesine Çankaya Belediyesi tarafından iptal davası açılmıştır. İdare Mahkemesi bu alanlarda imar yetkilerinin büyükşehir belediye meclisi ve ilgili organlarınca kullanılacağı şeklindeki düzenlemede 3194 ve 3030 sayılı yasalara aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.(Ankara 6. İdare Mahkemesi, Karar no: 1997/1455, Esas no: 1997/529, Tarih: 25.12.1997).

Danıştay 6. Dairesi'ne yapılan temyiz davasında, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının bağlı olan ilçe belediyelerinin sınırları ve mücavir alanından oluştuğu, büyükşehir belediyelerinin ayrıca mücavir alanının olamayacağı sonucuna vararak Ankara 6. İdare Mahkemesinin kararını bozmuştur.(Danıştay, 6. Daire, Karar no: 1998/5593, Esas no: 1998/3096, Tarih: 18.11.1998).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Mücavir alanlar belirlenirken belediyelerin olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, mücavir alan sınırları saptanırken, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır.

Mücvir alan düzenlemesi ile ortaya çıkan sorunlar, çözümleri aşmaktadır. İmar faaliyetlerinin belediye sınırları dışına taşmadığı, imardan sorumlu başkaca bir kamu otoritesinin bulunmadığı bir yasal düzenlemede (6785 sayılı yasa), belediye sınırlarının hemen dışında kalan alanlarda kaçak yapılaşma ve arsa spekülasyonunu önlemek için ve ancak belirli nedenlerin varlığı koşulunda belediyelere verilmiş bir yetki, günümüzde başka mali ve idari alanlara da kaymış, içinden çıkılması güç sorunlar yaratmıştır.

İmar faaliyetleri ile sınırlı olarak bakıldığında, belediye sınırları içerisindeki imar düzeni ile bu sınırların hemen dışında kalan alanlardaki imar düzeni arasında uyum ve bütünlük sağlanması sorunu ile karşılaşmaktadır.

İmar yasası'nın 9. Maddesinin Bakanlığa verdiği yetkinin, yasanın amacı ve anlamı zorlanarak uygulanması ya da sık sık bu yetkinin kullanılması yerel yönetim özerkliği açısından da, imarla ilgili kararların politize olması açısından da sakıncalar doğurabilir.

Yine, İmar Yasası'nın 45. Maddesinin mücvir alanlar konusunda Bakanlığa tanıdığı yetki de benzer biçimde mutlaka çok dikkatli, politik kaygıların dışında, bilimsel ve yönetsel ölçütlere göre kullanılmalıdır. Mücvir alanların her bakan tarafından "gerekli görüldüğü" gerekçesiyle re'sen değiştirilmesi ya da oynanması bugün yeni il ve ilçe konusundaki kargaşanın çok daha büyüğünü bu konuda yaratabilir.

Karar alma süreçlerine halkın ve sivil toplum örgütlerinin katılımına olanak vermeyen bugünkü yapılanma biçimi bazı riskleri ortaya çıkararak sağlıksız gelişmelere yol açacaktır.

Kentlerin sağlıklı gelişimi, yasal yetkilerin doğru, yerinde ve kamu yararını her zaman birincil öncelikli kabul eden anlayış çerçevesinde kullanılmasına bağlıdır. Ancak yetkiler merkezileştikçe ve kararların alınma biçimi demokratik süreçlerden uzaklaştıkça yanlış yapma olasılığı çok artmaktadır.

Bir kentin mücvir alanının sınırlarının, o kentin ihtiyacına paralel olarak belirlenmemesi sonucu, o kentin çarpık ve plansız gelişmesine neden olduğu genelde kabul edilmekle birlikte, çarpık kentleşmenin tek nedeninin mücvir alan sınırlarının dışında olması gibi bir iddiada tam olarak gerçekleri yansıtmamaktadır. Çünkü mücvir alanın kentin ihtiyacına yanıt vermemesi tek neden olsaydı, belediye ve mücvir alan sınırları içinde çarpık kentleşme olmaması gerekirdi.

KAYNAKÇA

- Ersoy, Melih; Keskinok, H. Çağatay; Aykaç, Fethi, İstanbul 4 No'lu İdare Mahkemesi Başkanlığı'na Bilirkişi Raporu (Bahçeköy), 20.4.1998.
- Ersoy, Melih; Keskinok, H. Çağatay; Ertürk ,Emin, Danıştay 8. Daire Başkanlığı'na Bilirkişi Raporu (Çiğli), 30.4.1998.
- Ersoy, Melih; Keskinok, H. Çağatay; Şengül, Tarık, Sivas İdare Mahkemesi Başkanlığı'na (Ulaş), 19.02.1998.
- 1982 Anayasası ve 3194 Sayılı İmar Yasası
- Genelge: Büyükşehir Belediyeleri Mücavir Alan Teklifleri, Bayındırlık İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 25 Aralık 1995
- Danıştay, İDGG, Esas no: 87/25, Karar no: 88/9, Tarih: 04.03.1988
- Danıştay, 9. Daire, Esas no: 86/3460, Karar no: 87/1730, Tarih:13.05.1987
- Danıştay, 9. Daire, Esas no: 84/2161, Karar no: 86/347, Tarih: 30.01.1986
- Danıştay, 6. Daire, Esas no: 86/626, Karar no: 87/107, Tarih: 05.02.1987
- Danıştay, 6. Daire, Esas no: 90/1080, Karar no: 90/2364, Tarih: 28.11.1990
- Danıştay, 6. Daire, Esas no: 90/1183, Karar no: 91/1540, Tarih: 13.06.1991
- Danıştay, 6. Daire, Karar no: 1995/2755, Esas no: 1995/1358, Tarih: 27.6.1995
- Danıştay, 6. Daire, Karar no: 1998/5593, Esas no: 1998/3096, Tarih: 18.11.1998
- Ankara 2. İdare Mahkemesi, Karar no:1995/349, Esas no: 1994/1132, Tarih: 23.2.1995
- Ankara 6. İdare Mahkemesi, Karar no: 1997/1455, Esas no: 1997/529, Tarih: 25.12.1997