

DÖNEM: 23

YASAMA YILI: 3

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

DİLEKÇE KOMİSYONU GENEL KURULU

KARAR CETVELİ

Sayı: 6

DAĞITIM TARİHİ
25 Haziran 2009

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
DİLEKÇE KOMİSYONU

Sayı: A.01.1.DİK. 951

Konu: Karar Bildirimi

Sayın Milletvekili

Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkuller hakkında, ilgili idare makamları tarafından yasal süresinde kamulaştırma veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandığı iddialarını içeren dilekçeler hakkında, Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun 27.05.2009 tarihli 7'nci toplantısında vermiş olduğu gerekçeli kararlar ekte sunulmuştur.

Meclis İçtüzüğü'nün 119 uncu maddesine göre, Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu kararlarına, dağıtımından itibaren otuz gün içerisinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebileceğinizi hatırlatarak, konuyu bilgilerinize rica ederim.

Alev DEDEGİL

İstanbul Milletvekili

Dilekçe Komisyonu Başkanı

Ek: Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu Kararı

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu Kararı

Karar No.: 9

Tarih: 27.05.2009

Dilekçe No.:	Dilekçe Sahibinin Adı, Soyadı Adresi	Dilekçelerin Konusu
22-1434	Abdurrahman BÜYÜKKESKİN Yüksel Alan Mh. Ali Cd. 487 Sk. No. 5 Doğu / ANTALYA	<i>Dilekçeler; Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkulleri hakkında, ilgili idare makamları tarafından yasal süresinde kamulaştırma işlemi veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandığı iddialarını içermektedir.</i>
22-1615	İsmail ASLAN Akpınar Mh. 42. Sk. No. 94/1 Dikmen/ANKARA	
22-3099	Musa TERZİ Mustafa Kemal Paşa Mh. Kanarya Sk. No. 95 Avcılar/İSTANBUL	
22-3706	Güneri KUŞNURULLAHOĞLU Devricedid Mh. Cem Sultan Cd. Devir Sk. 37/A Barış Apt. K. 3 Selçuklu /KONYA	
22-5241	Mehmet KARABULUT Deniz Mh. Memeoğlu Apt. K. 4 Ardeşen /RİZE	
22-5596	Ayşe TOKUR Hanife Sultan Mah. 3405 Sk. No.17 ISPARTA	
22-5912	Mehmet Sinan ABEŞ Körfez Cad. No. 59 Anadolu Hisarı/İSTANBUL	
22-6456	Muharrem BOLCAL Gazipaşa Mh. Nişançı Sk. No.1 BİLECİK	
22-6586	Ali Galip KALENDEROĞLU Bahçelievler Mh. 3.Cd. No.16/3 ANKARA	
22-6769	Nureddin ÖZMEN Yıldıztepe Mh. 28. S. S.S. Armağan Yapı Kop. Batı Bitişiği No. 1 Nazilli/MANİSA	
22-6881	Turgut BAŞAR Çukurambar Mh. 444. Sk. No. 17/20 Çankaya/ANKARA	

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

22-6944	Hüseyin YILMAZ Kurtuluş Mh. 256 Sk. No. 30 Salihli/MANİSA
22-7382	Hasan UZUNOĞLU Bağdat Cd. Ali Rıza Çevik Sk. C Blok No. 10/9 İdealtepe-Maltepe/İSTANBUL
22-7636	Bahri SAYKAN İlkadım Mh. Seçkin Sk. No. 4/7 Dikmen/ANKARA
23-55	Ramazan DURAN Cumhuriyet Cad. Peri Sk. No. 4/3 Anbarlı-Avcılar/ İSTANBUL
23-329	Dursun KARADAĞ Çakmak Mah. Akdeniz Cad. İrem Sk. No. 14 D/4 Ümraniye/İSTANBUL
23-1439	Mehmet KARADENİZ Y. Şükrü Sk. No. 34/5 Kadıköy/İSTANBUL
23-3105	Nurten GÜNER 1. Etap AEG Blokları 1.Sok. Aktaş Apt. No:6/14 Eryaman/ANKARA
23-3443	Esmâ Peri Wheeler(Urullu) Denizli Mh. Altıneller Sitesi 94. Sk. E Blok Çeşmealtı-Urla/İZMİR

Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu, TBMM İçtüzüğü'nün 119. ve 120. maddeleri gereği, 22'nci Dönemde TBMM Genel Kuruluna sevk edilmiş ancak, 22'nci Dönemde gündem yoğunluğu nedeniyle görüşülemediği ve hükümsüz de (kadük) sayılmadığı için, Komisyonumuza havale edilen, "Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrıldığı halde, ilgili idareler tarafından yasal süresinde kamulaştırılmadığı veya imar planlarında revizyon işlemleri yapılmadığı için, mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddialarını içeren dilekçeleri görüşmek üzere 27.05.2009 tarihinde toplanmış ve karara bağlamıştır.

22'nci Dönemden kalıp, tekrar TBMM Genel Kuruluna havale edilip edilmemesine karar verilmesi için Komisyonumuza intikal ettirilen bahse konu raporla ilgili olarak Komisyonumuz, 23.01.2008 tarihinde yapılan Genel Kurul Toplantısında, konunun incelenip değerlendirilmesi maksadıyla, Mardin Milletvekili Mehmet Halit DEMİR başkanlığında Muş Milletvekili Seracettin KARAYAĞIZ ve Aydın Milletvekili Recep TANER den oluşan bir alt komisyon kurulmasına karar vermiştir. Alt Komisyon çalışmalarını 22.10.2008 tarihinde tamamlayarak, "22. dönemde Genel Kurulda görüşülemeyen, İmar Planlarındaki Okul Arealarıyla İlgili Raporun tekrar Genel Kurula gönderilmesinin uygun olacağı" yönündeki raporunu Komisyona sunmuştur.

Komisyonumuz ise, 22.11.2008 tarihli toplantısında: Aradan iki yıla yakın bir zaman geçmesi ve Dilekçe Komisyonu üyelerinin de değişmesi nedeniyle, karar öncesi konunun daha geniş olarak incelenip araştırılması için bazı güncel bilgilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu maksatla Milli Eğitim

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

Bakanlığı ile yazışmalar yapıldığında, ellerinde mevcut durumu yansıtan, güncel bilgilere dayanan bir envanter olmadığını bildirmişler ve bu envanterlerin oluşturulması için genelgeler yayımlayarak 81 ilden “ halen imar planlarında okul yeri olarak ayrılmış arsaların ilköğretim ve ortaöğretim arsası şeklinde ayrı, ayrı kaç metrekare olduğu ve bugünkü rayiç bedel üzerinden değerinin ne kadar olduğu” hususlarının bildirilmesini istemişlerdir. Bazı illerden bilgilerin gelmemesi üzerine bizzat Komisyonumuzla, valilikler arasında (21 il valiliği) yazışmalar yapılarak, gerekli istatistikî bilgiler temin edilmiş ve Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileriyle paylaşılmıştır. Bakanlık yetkililerinin vermiş olduğu bilgilere göre, 5321 adet 5.959.808.103.00 TL değerinde 40. 465.739.00 metrekare Anaokulu ve İlköğretim okulu arsası, 2114 adet, 5.591.583.363.00 TL. değerinde, 23.976.756.00 metrekare Ortaöğretim alanı olmak üzere Türkiye genelinde 11.551.391.466.00 TL değerinde 64.442.498.00 metrekare okul arsası olduğu anlaşılmaktadır. Toplanan bu güncel bilgiler doğrultusunda Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer ilgili bakanlık ve birimlerin de katılımıyla yeniden bir toplantı yapma ihtiyacı hasıl olmuştur.

Toplantıya, Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ankara Çankaya Belediyesi, Keçiören Belediyesi ve Gölbaşı Belediyesi yetkilileri davet edilmiş konuyla ilgili izah ve açıklamalar istenmiştir.

Komisyonumuza gönderilen dilekçelerde genel olarak:

- “İmar planlarında okul alanı olarak ayrılan arsaları üzerinde uzun yıllar bir işlem tesis edilmediği için ilgili belediyeler nezdinde yapmış oldukları imar planında değişiklik taleplerinin belediyelerce -bir cevap verilmemek suretiyle- reddedildiği,

- İmar Kanununun 10 uncu maddesindeki, kamu hizmeti için tahsis edildiği belirtilen ve imar programına alınan arsalarla ilgili –bu programların kesinleşmesinden itibaren- 5 yıl içerisinde kamulaştırma işlemi yapma mükellefiyeti getirilmesine rağmen Milli Eğitim Bakanlığı veya il özel idareleri tarafından bu mükellefiyetin yerine getirilmediği,

- İmar planına alındığı halde, imar programı yapılmadığı için, arsaları üzerinde mülkiyet haklarının sınırlandırılmasına karşın, halen emlak vergisi ödeme yükümlülüklerinin hakkaniyete aykırı olarak devam ettirildiği,

- Kanuni bir yetkileri olmadığı halde belediyelerce, arsaların üzerlerindeki tasarruf yetkilerinin haksız olarak kısıtlandığı,” şikâyetleri başlıca iddialar olarak görülmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, 3194 sayılı İmar Kanunuyla, yerleşim yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla, nüfus artışı ve köyden şehre göçün sonucu olarak ortaya çıkan düzensiz şehirleşme, gecekondulaşma ve bunların yarattığı çevresel ve sosyal sorunlara çözüm aranmaya çalışılmış, bu çerçevede adı geçen kanunun 7 nci ve 8 inci maddesiyle belirli nüfus kriterini aşan belediyelere imar planlarını hazırlama ve yürürlüğe koyma mükellefiyeti getirilmiştir. Aynı kanunun 10 uncu maddesinde de:

“Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek kamu kuruluşlarının bütçelerine konulur.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder”

denilmek suretiyle belediyelere, imar planlarını yürürlüğe geçirmek üzere imar programını hazırlama; ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarına ise imar programlarında kendi görev alanlarındaki kamu hizmeti için ayrılan özel mülkiyete ait arsaları, 5 yıl içerisinde kamulaştırma mükellefiyeti yüklenmiştir.

Komisyonumuz yukarıda belirtilen iddiaların gerçekliği ne kadar yansıttığını anlamak ve varsa sorunların çözümü adına önerilerini almak üzere toplantıya katılan temsilcileri dinlemiştir.

I- Hükümet ve Belediye Temsilcilerince Yapılan Açıklamalar:

Toplantıya iştirak eden katılımcılar tarafından yapılan açıklamalar özetle şunlardır:

- İmar Kanununun 10 uncu maddesi gereğince; imar programlarında il sınırları içerisinde ilköğretim okulu alanı olarak ayrılan yerlerin il özel idarelerince, ortaöğretim okulu alanı olarak ayrılan yerlerin ise Milli Eğitim Bakanlığınca (yeni İl Özel İdareleri Kanunuyla ortaöğretim alanlarını kamulaştırma görevi il özel idarelerine verilmiştir) 5 yıl içerisinde kamulaştırma yükümlülüğünün yerine getirilmediği yaygın olarak görülmektedir.

- İmar plan ve programlarında kamu hizmetine ayrılmış olmasına karşın, bazen 35 - 40 yıl gibi sürelerle özel mülkiyete ait arsalar üzerinde yatırımcı kuruluşça, kamulaştırma işleminin yapılmadığı, uygulamada görülmektedir. Bu şekilde özel mülk sahiplerinin -arsaları imar planında okul yeri olarak ayrıldığı için- tasarruf yetkisi sınırlanmakta, diğer taraftan kamulaştırma işlemi yapılmadığı için arsalarından gelir elde etmeleri de engellenmektedir.

- Türkiye’de çoğu belediyede imar planlarını uygulamaya geçirmek üzere hazırlanması gereken imar programları -mevzuatta tarif edildiği şekliyle- yasal süresi içerisinde layıkıyla yapılmamaktadır. Uygulamada, imar planları yapıldıktan itibaren bazen 5 - 10 sene gibi süreçlerle imar programları hazırlanamamakta, hatta altyapısı yetersiz küçük belediyelerde imar programları hiç yapılamamaktadır. İmar Kanununun 10 uncu maddesinde ilgili kamu kuruluşunun kamulaştırma yükümlülüğünün imar programının kesinleşmesiyle başladığı düşünüldüğünde, belediyelerin bu ihmallerinden veya yetersizliklerinden dolayı da daha baştan kamulaştırmayı yapacak kuruluşun bir sorumluluğu doğmamaktadır.

- Kamulaştırma işlemlerinin yapılamamasının veya bu işlemlerin gecikmesinin en büyük sebebi, yatırımcı kurumların bütçelerinde yeterli ödeneğin ayrılamamasıdır. İmar planlarında okul alanı olarak ayrılan yerlerin fiyatının astronomik şekilde arttığı düşünüldüğünde, ayrılan ödenekle, ancak, kısmi şekilde kamulaştırma yapılabilir. Milli Eğitim Bakanlığı ödenek yetersizliği nedeniyle kamulaştırmayı yeterli düzeyde yapamadığı için, son yıllarda arsaları kamulaştıramadığı için bekleyen özel mülk sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek üzere, hazine arazileri ile imar planlarında okul alanı olarak ayrılan özel mülkiyete ait arsaların trampa edilmesine yardımcı olmak ve desteklemek suretiyle çözüm bulmaya çalışmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı bu konuda vatandaş ile Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasında anlaşma sağlamaya yönelik aracılık faaliyeti yapmaktadır.

- Belediyelerin uzun süre kamulaştıramayan özel mülkiyete ait arsaları, imar planlarında değişiklik yapmak suretiyle plandan çıkarması pek mümkün olmamaktadır. Özellikle kentleşmenin

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

yoğun olarak yaşandığı yerlerde –mevzuattaki, imar planında değiştirilmesi düşünülen arsayı kamu hizmeti gereklerine uygun olarak ikame edecek bir yeri imar planında ayırma ve yer değişikliği için ilgili yatırımcı bakanlığın veya kuruluşun görüşünü alma mükellefiyetinden dolayı- belediyelerin söz konusu kamu hizmeti için yeni bir arsa tahsis etmeleri oldukça zor olmaktadır. Kaldı ki; imar planlarında kamu hizmetine ayrılan yerlerden vazgeçmek kentin dokusunu oldukça bozacak ve gelecek nesiller için sağlıklı ve yaşanamaz bir kent bırakılması söz konusu olacaktır ki; bu da kamu yararına ters bir uygulama olur.

- İmar planlarında kamu hizmeti için tahsis edilen özel mülkiyete ait arsalar kimi zaman kamulaştırmaya müsait olmamaktadır. Belediyeler imar planlarında, ticaret merkezlerine, konut alanlarına öncelik vermekte, maalesef okul alanı olarak ayrılan yerler çok da okul yapımına müsait olmamaktadır. Uygulamada, imar planlarında yüzlerce arsa malikinin bir arsaya toplanarak, bu arsanın okul alanı olarak ayrıldığı görülmektedir ve bu tür yerlerin kamulaştırılmasında -işlemlerin külfetinden dolayı- tereddüt edilmektedir.

II- Komisyonca Yapılan Tespit ve Değerlendirmeler:

Komisyonumuz yapmış olduğu bilgi edinme ve araştırma faaliyetleri sonucunda gündemine aldığı şikayet konularını dört başlık altında değerlendirmeyi uygun görmüştür.

1- İmar Planlarında Arsaları Kamu Hizmetine Ayrılan Maliklerin Arsaları Üzerindeki Tasarruflarının Sınırlandırılması:

İmar Kanununun 1985 yılında kabul edilen ilk halinde yer alan “İmar Planında Umumi Hizmete Ayrılan Yerler” başlıklı 13 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında;

“(1) Resmî yapılara, tesislere ve okul, cami, yol, meydan, otopark, yeşil saha, çocuk bahçesi, pazar yeri, hal, mezbaha ve benzeri umumî hizmetlere ayrılan alanlarda inşaat ve mevcut bina varsa esaslı değişiklik ve ilaveler yapılmasına izin verilmez. Ancak imar programına alınıncaya kadar mevcut kullanma şekli devam eder”

denilmek suretiyle imar planlarında arsaları kamu hizmetine ayrılan arsa maliklerinin tasarruf yetkisi sınırlandırılmıştı. Söz konusu kuralla, mülkiyet hakkının Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine itiraz başvurusunda bulunulmuş; Anayasa Mahkemesi de bu başvuru üzerine 29.12.1999 tarihli ve 1999/51 sayılı kararında itiraz konusu kuraldan dolayı oluşan tasarruf yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin belirsizliğin kişisel yarar ile kamu yararı arasındaki dengeyi bozarak mülkiyet hakkını kullanılamaz hale getirdiği ve bu durumun kamu yararı için düşünülen sınırlamayı aşan, mülkiyet hakkının özüne dokunan bir nitelik taşıdığı gerekçesiyle, Anayasanın 2 nci, 13 üncü ve 35 inci maddelerine aykırı bularak iptal etmiş; ancak, o tarihten bu yana iptal edilen hükmün yerine TBMM’ce yeni bir düzenleme yapılmadığı için yasal boşluk oluşmuştur.

Gerek Komisyonumuza yapılan başvurularda gerekse Komisyonumuzun araştırmaları sonucunda, bazı idari makamların, iptal edilen kanun hükmü yerine TBMM’ce yasal düzenleme yapılmadığından bahisle önceki düzenlemeyi uygulamalarına esas aldıkları ve -imar programlarının hazırlanıp, kamulaştırma işlemlerinin yapılması için gerekli olan makul süreyi aşarak- uzun yıllar arsa maliklerinin tasarruf yetkilerini kısıtlayıcı işlemlerde bulundukları görülmüştür.

Bilindiği üzere, mülkiyet hakkı Anayasanın 35 inci maddesinde “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

Yine, "Temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması" başlıklı Anayasanın 13 üncü maddesinde *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz."* denilmek suretiyle temel hak ve hürriyetlerinin ancak kanunla sınırlanabileceği öngörülmüştür.

Yukarıdaki maddelerden de açıkça anlaşıldığı üzere, merkezi ve mahalli idarelerin kanuni bir yetki almadıkça bir temel hak olan mülkiyet hakkını sınırlayıcı işlemde bulunmaları düşünülemez. Ayrıca, idari makamların bu yönde yapacağı işlem ve eylemler, temel bir idare hukuku prensibi olan ve Anayasanın 123/1 inci, 113/1 inci ve 127/2 nci maddelerinde anlamını bulan 'kanuni idare' ilkesine de aykırı olacaktır. Bütün bu nedenlerden dolayı özellikle, yatırımcı kamu kuruluşları, -iptal edildiği için yürürlükte bulunmayan kanun hükmünü esas alarak- imar planlarında kamu hizmetine ayrılan arsalar üzerinde, imar programlarının hazırlanıp, kamulaştırma işlemlerinin yapılması için gerekli olan makul süreyi aşarak, maliklerin tasarruf yetkisini sınırlandırıcı müdahalede bulunmaları, mülkiyet hakkının özünü ihlal eden, Anayasaya aykırı bir uygulama olmaktadır. Bu tür tasarruflarda bulunan kamu kuruluşları 'mülkiyet hakkına' zarar verici eylemlerini sonlandırmalarına ilişkin uyarılmaları; bu tür eylemleri devam ettirmekte ısrar eden idareler hakkında da gerekli inceleme ve soruşturmaların yapılması zarureti ortadadır.

2- İmar Planlarına Girmesine Karşın Arsa Maliklerinden Vergi Alınmasına Devam Edilmesi:

İmar Kanununun 10 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında, belediyelerin, imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlayacakları belirtildikten sonra, aynı kanunun 13 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında *"İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapılınca kadar emlak vergisi ödenmesi durdurulur. Kamulaştırmanın yapılması halinde durdurma tarihi ile kamulaştırma tarihi arasında tahakkuk edecek olan emlak vergisi, kamulaştırmayı yapan idare tarafından ödenir. Birinci fıkrada yazılı yerlerin kamulaştırma yapılmadan önce plan değişikliği ile kamulaştırmayı gerektirmeyen bir maksada ayrılması halinde ise durdurma tarihinden itibaren geçen sürenin emlak vergisini mal sahibi öder."* denilmek suretiyle arsaları imar programına alınan maliklerin emlak vergisi mükellefiyetinin, kamulaştırma işlemi yapılınca kadar durdurulacağı belirtilmiş, kamulaştırma işleminin yapılması durumunda ödenmesi durdurulan döneme ilişkin emlak vergisi tutarının yatırımcı kuruluşça ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu maddelerden de anlaşılabacağı üzere kanun koyucu, imar planlarında kamu hizmetine ayrıldığı için tasarruf yetkisi kısıtlanan arsa maliklerinin kamu yararı hesabına katlandıkları fedakarlığı -arsa malikleri üzerindeki emlak vergisi ödeme yükümlülüğünü durdurarak- dengelemeye çalışmıştır.

Komisyonumuza yapılan başvurularda ve Komisyonumuzun yaptığı araştırmalar sonucunda, imar planlarında arsaları kamu hizmetine ayrılan özel mülkiyet sahiplerine uzun yıllar emlak vergisi tahakkuk ettirildiği görülmüştür. Bu durum büyük ölçüde, vergi mükellefiyetinin durdurulması sonucunu doğuran (imar planlarının uygulanmasını sağlamak amacıyla 3 ay içerisinde yapılması gereken) imar programlarının hazırlanmasından belediyelerce geciktirilmesinden kaynaklanmaktadır. Hatta, Komisyonumuzun bilgisine başvurduğu Hükümet ve belediye temsilcilerinin açıklamalarından, imar planlarının yapılmasından itibaren 5-10 sene gibi süreçlerle imar programının

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

hazırlanmasının geciktirildiği, hatta altyapısı yetersiz küçük belediyelerce de çoğu zaman imar programlarının hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Bu durum kanun koyucunun açık iradesine aykırı olarak vergi sorumluluğunun uzun yıllar özel mülkiyet sahiplerinin üzerinde kalması sonucunu doğurmaktadır.

Ayrıca; İmar Kanununun 10 uncu maddesine göre yatırımcı kuruluşların imar planlarında kamu hizmetine ayrılan özel mülkiyete ait arsaları kamulaştırma yükümlülüğünün imar programının kesinleşmesiyle başladığı düşünüldüğünde, belediyelerin imar programlarının hazırlanmasındaki ihmallerinden veya yetersizliklerinden dolayı, daha baştan kamulaştırmayı yapacak kuruluşun – kamulaştırma işlemlerinin tamamlanmasına ilişkin- bir sorumluluğu doğmamakta, bu şekilde mülkiyet hakkının ihlalini doğuran sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 55 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında “...belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.” denilmiştir.

Yine, İçişleri Bakanlığının teşkilat ve görevlerini düzenleyen 3152 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde;

“a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,

c) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek...”

denilmek suretiyle, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, mahalli idarelere yönelik birtakım vesayet yetkileri ve görevleri verilmiştir.

Bütün bu sebeplerden dolayı, imar planlarını kanuni süresi içerisinde imar programına geçirmeyerek emlak vergisi ödeme yükümlülüğünün özel mülkiyet sahipleri üzerinde kalmasına neden olan belediyelerin, bu yükümlülüklerini yerine getirmelerine yönelik idari ve cezai tedbirlerin, belediyeler üzerinde vesayet yetkisiyle donatılmış -başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere- merkezi idare kuruluşlarınca alınması zarureti ortadadır.

Komisyonumuz, salt idari tedbirlerle mücadelede sorunun tam anlamıyla çözüme kavuşturulmasını kısa vadede pek mümkün görmemektedir. Çünkü, imar programlarının yapılamamasının en büyük sebebi belediyelerin altyapı ve teknik yetersizliği olarak görülmektedir. Belediyeleri teknik yeterliliğe kavuşturmak ise uzun dönemli bir mücadeleyi ve çalışmayı gerektirmektedir. Bundan dolayı, imar planlarında, arsaları kamu hizmetine ayrılan maliklerin üzerlerindeki emlak vergisi ödeme yükümlülüğünün, imar programlarıyla değil de imar planlarının yapılmasından itibaren başlamasını öngören bir yasal düzenlemenin ivedilikle yapılmasını, Komisyonumuz, mağduriyetlerin giderilmesi bakımından gerekli bir önlem olarak görmektedir.

3- Dilekçilerce Yapılan İmar Planında Değişiklik Taleplerinin Belediyelerce Reddedilmesi:

Gerek Komisyonumuza gelen başvurularda, gerekse Komisyonumuzun araştırmaları sonucunda, özel mülk sahiplerince -imar planlarına girmesine karşın uzun yıllar arsaları üzerinde kamu hizmetine yönelik bir işlem yapılmadığından bahisle- imar planlarında değişiklik yapılması taleplerinin, bu taleplere ilişkin gerekli değerlendirmeleri yapmakla yetkili belediyelerce cevapsız bırakıldığı görülmüştür.

İmar Kanununun 13 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasındaki dilekçe sahiplerinin imar planlarında değişiklik talebinde bulunabilmelerine dair *"Ancak, parsel sahibi, imar planlarının tasdik tarihinden itibaren beş yıl sonra müracaat ettiğinde imar planlarında meydana gelen değişikliklerden ve civarın özelliklerinden dolayı ...umumî hizmetlere ayrılan alanlardan ilgili kamu kuruluşunca yapımından vazgeçildiğine dair görüş alındığı takdirde, tüm belirli çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesini yeniden irdelleyerek hazırlanacak yeni imar plânına göre inşaat yapılır."* şeklindeki özel hükmü, Anayasa Mahkemesinin 1999/51 sayılı kararıyla iptal edilmiş, söz konusu hüküm yerine yeni bir düzenleme yapılmadığı için genel hükümler doğrultusunda imar planlarında değişiklik taleplerinin değerlendirilmesi zarureti doğmuştur.

Anayasanın 74 üncü maddesinde *"Vatandaşlar ... kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ...başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir."* denilmek suretiyle dilekçe hakkı düzenlenmiş, bu hakkın kullanılma usul ve esaslarını düzenleyen 3071 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde de *"Türk vatandaşlarının ...kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç otuz gün içinde gerekçeli olarak cevap verilir. İşlem safahatının duyurulması halinde alınan sonuç ayrıca bildirilir."* denilerek ilgili kamu kuruluşlarına bir ay içerisinde cevap verme yükümlülüğü getirilmiştir. Yine, yeni yürürlüğe giren TCK'nın 121 inci maddesinde *"Kişinin belli bir hakkı kullanmak için yetkili kamu makamlarına verdiği dilekçenin hukukî bir neden olmaksızın kabul edilmemesi hâlinde, fail hakkında altı aya kadar hapis cezasına hükmolunur"* denilmek suretiyle, dilekçe hakkına aykırı idari eylemler suç olarak tanımlanmıştır.

2577 sayılı İYUK'un 10 uncu maddesinde ise, idari makamlara yapılan yazılı başvurulara, altmış gün içerisinde cevap verilmemesi durumunda, yapılan talebin -zımnem- reddedilmiş sayılacağı belirtilmiştir.

İlgililerin imar planı değişikliği taleplerinin idarelerce çevredeki nüfus, yoğunluk ve donatım dengesi yönünden irdelenmesi durumunda, planlamanın genel ilkeleri dikkate alınarak talep konusu taşınmaza, ayrıldığı kamu hizmetleri bakımından ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varıldığı takdirde plan değişikliği yapılmasının mümkün olduğu açıktır. Dolayısıyla, imar planları üzerinde tasarruf yetkisine haiz belediyelerce, arsa maliklerinin imar planlarında değişiklik yapılmasına dair taleplerinin hiç cevap verilmemek suretiyle reddedilmesi, yukarıda belirtildiği üzere Anayasaya ve idare hukuku prensiplerine aykırı bir uygulama olmaktadır. Komisyonumuz, bütün bu sebeplerden dolayı, belediyelerin kendilerine yapılan imar planında değişiklik taleplerini kamu hizmeti gerekleri bakımından değerlendirip, yaptıkları işlemler hakkında dilekçe sahiplerine bilgi vermeleri gerektiği; yine başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere vesayet makamlarının dilekçe hakkı doğrultusunda işlem tesis etmeyen belediyeler hakkında gerekli idari ve cezai tedbirleri almaları gerektiği kanaatine ulaşmıştır.

4- İmar Programlarında Okul Alanı Olarak Ayrılmasına Karşın, Yatırımcı Kuruluşlarca Kamulaştırma İşleminin Yapılmaması:

İmar Kanununun 10 uncu maddesinde *"Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas*

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. ...Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek kamu kuruluşlarının bütçelerine konulur." denilmek suretiyle, yatırımcı kuruluşlara imar planlarında kamu hizmetine ayrılan arsaları imar programı süresi içerisinde kamulaştırma, yine yetkili idari makamlara kamulaştırmaya ilişkin ödeneği yatırımcı kuruluşun bütçesine koyma mükellefiyetini yüklemiştir. Bu şekilde kanun koyucu kamu yararı adına fedakârlığa katlanmak durumunda kalan maliklerin arsalarının, mülkiyet haklarının ihlal edilmesi sonucunu doğuracak şekilde uzun süre imar programlarında bekletilmesini uygun görmemiş ve idareye bağlayıcı sürelerle gerekli işlemleri yapma görevi yüklemiştir.

Komisyonumuza ulaşan dilekçelerden ve bilgisine başvuru Hükümet ve belediye temsilcilerinin açıklamalarından, imar programlarında okul alanı olarak ayrılmış olmasına karşın, bazen 35-40 yıl gibi sürelerle özel mülkiyete ait arsalar üzerinde yatırımcı kuruluş olan Milli Eğitim Bakanlığı ve il özel idarelerince, kamulaştırma işleminin yapılmadığı görülmüştür. Yine, yatırımcı kuruluşların, bir yandan imar planlarında eğitim alanı olarak ayrılan yerlerin statüsünün bu şekilde korunmasında ısrar ederken, diğer yandan ödenek yetersizliği gibi gerekçelerle gerekli kamulaştırma işlemlerini yasal süresinde sonuçlandıramadıkları anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 1999 yılındaki kararıyla, imar planlarına giren arsalar üzerindeki tasarruf yetkisini sınırlayan İmar Kanunun 10 uncu maddesinin iptal edilmesiyle, yasal süresi içerisinde kamulaştırılması yapılmayan arsa maliklerinin mağduriyetlerinin büyük ölçüde giderildiği düşünülebilir. Ancak, bu tespit gerçekliği tam anlamıyla yansıtmamaktadır. Çünkü arsa malikleri imar programlarında kamu hizmetine ayrıldığı için ileride kamulaştırma işlemiyle karşı karşıya kalma olasılığından, arsaları üzerinde ileriye dönük tasarruflarda bulunamamakta, yukarıda belirtildiği üzere çoğu zaman bu yönde yapacakları tasarruflar, belediyelerin ve yatırımcı kamu kuruluşlarının, mevzuata uygun düşmeyen kısıtlayıcı işlem ve eylemlerinden dolayı engellenmektedir. Ayrıca, imar programına alındığı için bu arsaların satış değerleri düşmekte, arsa sahipleri bu arsaları değerinde satamadıkları için mülkiyet hakkıyla bağdaşmayan ciddi mağduriyetlerle karşılaşmaktadır.

Komisyonumuz, imar programlarında okul alanı olarak ayrılmış arsalar üzerinde süresi içerisinde kamulaştırma işlemlerinin yapılamamasının veya bu işlemlerin gecikmesinin başlıca sebebini, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunuyla kamulaştırma için bir önşart olarak gözetilen 'yeterli ödeneğin' yatırımcı kurumların bütçelerine konulamamasından kaynaklandığını tespit etmiştir. İmar planlarında okul alanı olarak ayrılan yerlerin fiyatının astronomik şekilde arttığı da düşünüldüğünde, ayrılan ödenekle ancak, kısmi şekilde kamulaştırma yapılabilir. Bu durum, İmar Kanununun "... gerekli ödenek kamu kuruluşlarının bütçelerine konulur" şeklindeki açık hükmüne de aykırı düşmektedir. Dolayısıyla Komisyonumuz, yatırımcı kuruluşlar ile -bütçe ödeneklerinin miktarlarını ve bunların kullanım esaslarını belirleyen- Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığının koordineli çalışmasıyla, yeterli ödeneğin sağlanmasını öngören gerekli bütçe planlamasını ivedilikle yapmalarını, mülkiyet hakkının ihlali neticesini doğuran uygulamaların kalkmasını, kamu yararı bakımından zorunlu görmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığının son yıllarda, arsaları kamulaştırmadığı için bekleyen özel mülk sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek üzere, hazine arazileri ile özel mülkiyete ait arsaların trampa edilmesine yardım etmek ve desteklemek suretiyle çözüm bulmaya yönelik gayretlerini, Komisyonumuz, takdire değer bulmuştur. Ancak, bu gayretlerin mağduriyetlerin giderilmesi

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

bakımından yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Komisyonumuz, oluşan mağduriyetlerin giderilmesi bakımından ara çözüm olarak ciddi şekilde üzerinde durulması gerektiğine inandığı bu arabuluculuk faaliyetinin Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve TOKİ' nin koordineli faaliyetiyle daha da geliştirilip yaygınlaştırılması gerektiği kanaatine ulaşmıştır.

İmar planlarında okul arsası olarak ayrıldığı halde aradan 35 – 40 yıl gibi çok uzun bir süre geçmesine rağmen halen Milli Eğitim Bakanlığı veya İl Özel İdarelerince kamulaştırılması yapılmayan okul alanlarına, gerçekten ihtiyaç olup olmadığı oluşturulacak komisyonlar marifetiyle ciddi olarak yeniden incelenmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Gereği Düşünüldü:

“Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkuller hakkında, ilgili idare makamları tarafından, yasal süresinde kamulaştırma veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için, mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı” iddialarına ilişkin, olarak yapılan tespit ve değerlendirmeler ışığında Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 119. ve 120. maddeleri gereği 22’nci Dönemde TBMM Genel Kuruluna gönderilip gündem yoğunluğu nedeniyle görüşülemeyip tekrar Genel Kurula gönderilip gönderilmemesi hususunda karar verilmesi istenen konuyla ilgili olarak:

1. Arsaları, imar planlarında kamu hizmetine ayrılan maliklerin üzerlerindeki emlak vergisi ödeme sorumluluğunun durdurulmasının imar programlarıyla değil de imar planlarının kesinleşmesiyle başlatılmasına yönelik, 3194 sayılı İmar Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin çalışmaların bir an önce bitirilmesi tavsiye edilerek, kanun değişikliği gerektiren konu hakkında bu aşamada, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile TBMM İçtüzüğü’nün 116 ncı ve 117 nci maddeleri uyarınca Komisyonumuzca başka bir işlem yapılamayacağına,

2. İmar programlarının hazırlanması ve kamulaştırma işlemlerinin yapılması için gerekli olan makul sürenin aşılmasından sonra -Anayasa Mahkemesince iptal edilen İmar Kanununun 13/1 inci maddesi doğrultusunda- taşınmazları imar planlarında kamu hizmetine ayrılan maliklerin mülkiyet haklarını sınırlayıcı yönde işlem ve eylemlerde bulunan yatırımcı kamu kuruluşlarının ve belediyelerin, vesayet makamlarınca uyarılmasına ve gerekli idari tedbirlerin alınmasına,

3. İmar planlarını kanuni süresi içerisinde imar programına geçirmeyerek emlak vergisi ödeme sorumluluğunun özel taşınmaz sahiplerinin üzerinde kalmasına neden olan belediyelerin, bu yükümlülüklerini yerine getirmelerine yönelik, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere vesayet makamlarınca idari ve cezai tedbirlerin alınmasına,

4. İmar planlarında okul alanı olarak ayrılıp, aradan uzun bir zaman geçmesine rağmen halen kamulaştırılması yapılmayan özel taşınmazlara, “okul yeri” olarak, ihtiyaç olup olmadığının ilgili kamu kuruluşunca veya illerde valilikler bünyesinde oluşturulacak tarafsız komisyonlar marifetiyle tekrar incelenip gerekli güncelleştirmelerin yapılmasına, ihtiyaç varsa kamulaştırılmasına, ihtiyaç yoksa serbest bırakılması ve gerekli imar değişikliği yapılması için ilgili belediyeye bilgi verilmesine,

5. İmar planlarında okul alanı olarak ayrılmasına karşın uzun yıllar arsaları kamulaştırılamayan taşınmaz sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek için bir çözüm olan,

Komisyon Genel Kurul Karar No.: 9

hazine arazileri ile özel mülkiyete ait arsaların trampa edilmesine yönelik, Milli Eğitim Bakanlığınca kısmen yapılmakta olan arabuluculuk faaliyetlerinin, Milli Emlak Genel Müdürlüğüyle koordineli çalışılmak suretiyle hızla geliştirilip, yaygınlaştırılmasına ve trampa işlemlerinde TOKİ'nin de katkısının olup olmayacağının araştırılarak trampa işlemlerinin yaygınlaştırılması gerektiğine,

Karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Sözcü
<i>Alev Dedegil</i>	<i>Ali Kul</i>	<i>Mahmut Dede</i>
İstanbul	Bursa	Nevşehir
Kâtip	Üye	Üye
<i>Mehmet Halit Demir</i>	Faruk Koca	<i>Ahmet Aydoğmuş</i>
Mardin	Ankara	Çorum
	(Toplantıya katılamadı)	
Üye	Üye	Üye
Tahir Öztürk	Hüseyin Besli	<i>Seracettin Karayağız</i>
Elazığ	İstanbul	Muş
(Toplantıya katılamadı)	(Toplantıya katılamadı)	
Üye	Üye	Üye
Rasim Çakır	Fuat Çay	Bihlun Tamaylıgil
Edirne	Hatay	İstanbul
(Toplantıya katılamadı)	(Toplantıya katılamadı)	(Toplantıya katılamadı)
	Üye	Üye
	<i>Muharrem Varlı</i>	<i>Recep Taner</i>
	Adana	Aydın



2

3

4

5

6

7