

Dönem: 22

YY: 3

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu Kararı

Tarih: 29.07.2005

Karar No:16

Dilekçe No	Dilekçe Sahibinin Adı, Soyadı Adresi	Dilekçelerin Konusu
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 sınırlandırıldığı iddialarını içermektedir.</i>
1615	İsmail ASLAN Akpınar Mh. 42.s. No.94/1 Dikmen/ANKARA	
3099	Musa TERZİ Mustafa Kemal Paşa Mh. Kanarya s.No.95 Avcılar/İSTANBUL	
3706	Güneri KUŞNURULLAHOĞLU Devricedid Mh.Cem Sultan Cd. Devir s.37/A Barış apt. K.3 Selçuklu /KONYA	
5241	Mehmet KARABULUT Deniz Mh. Memeoğlu apt. K.4 Ardeşen /RİZE	
5596	Ayşe TOKUR Hanife Sultan Mah. 3405 sk. No.17 ISPARTA	
5912	Mehmet Sinan ABEŞ Körfez cad. No.59 Anadolu Hisarı/İSTANBUL	
6456	Muharrem BOLCAL Gazipaşa Mh. Nişançı sk. No.1 BİLECİK	
6586	Ali Galip KALENDEROĞLU Bahçelievler Mh. 3.cd. No.16/3 ANKARA	
6769	Nureddin ÖZMEN Yıldıztepe Mh. 28.s. S.S. Armağan Yapı Kop. Batı Bitişiği No.1 Nazilli/MANİSA	
6881	Turgut BAŞAR Çukurambar mh. 444.sk. No.17/20 Çankaya/ANKARA	
6944	Hüseyin YILMAZ Kurtuluş Mh. 256 sk. No.30 Salihli/MANİSA	
7382	Hasan UZUNOĞLU Bağdat cd.Ali Rıza Çevik s. C Blok No.10/9 İdealtepe-Maltepe/İSTANBUL	
7636	Bahri SAYKAN İlkadım mh. Seçkin s. No.4/7 Dikmen/ANKARA	

Komisyonumuz, belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkulleri hakkında, ilgili idare makamları tarafından yasal süresinde kamulaştırma veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için, mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddialarını içeren –isimleri yukarıda belirtilen şahıslara ait- dilekçeleri, İçişleri, Maliye ve Milli Eğitim Bakanlığı ile Mamak, Çankaya, Altındağ Belediyelerinden gelen temsilcilerin katıldığı 23.06.2005 tarihli 10 uncu toplantısında –dilekçe konularının birbiriyle bağlantısından dolayı- birlikte incelemiş ve karara bağlamıştır.

Dilekçelerde;

- 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 planında okul alanı olarak ayrılan arsaları hakkında İmar Kanununun 10 uncu maddesinde belirtilen, imar programına alınan arsalarla ilgili –bu programların kesinleşmesinden itibaren- 5 yıl içerisinde kamulaştırma işlemi yapma mükellefiyetinin Milli Eğitim Bakanlığı veya il özel idareleri tarafından yerine getirilmediği,
 - İmar planına alındığı için arsaları üzerinde mülkiyet haklarının sınırlandırılmasına karşın, halen emlak vergisi ödeme yükümlülüklerinin hakkaniyete aykırı olarak devam ettirildiği,
 - Kanuni bir yetkileri olmadığı halde belediyelerce, arsaları üzerilerindeki tasarruf yetkilerinin haksız olarak kısıtlandığı,
- şikayetleri 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 inci 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 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 15 - 20 yıl gibi sürelerle özel mülkiyete ait arsalar üzerinde yatırımcı kuruluşça, kamulaştırma işleminin yapılmadığı, uygulamada görülmektedir. Bu şekilde özel mülk sahiplerinin –arsaları imar planında yer aldığı 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.
- İmar plan ve programlarında yer almasına karşın, yasal süresi içinde kamulaştırma yapılmayan arsalar hakkında ilgili kamu kuruluşlarına bu yerlerin kamulaştırılmasına ilişkin belediyelerce bir bildirim yapılmamaktadır.
- 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 da düşünüldüğünde,

ayrılan ödenekle, ancak, kısmi şekilde kamulaştırma yapılabilmektedir. 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.

- Kurumların ödenek miktarlarının belirlenmesi Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, bu ödeneklerin kullanım usul ve esasları ise Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Uygulamada Milli Eğitim Bakanlığının bütçe ödeneklerini tam olarak kullanamadığı görülmektedir. Mesela, 2004 yılı bütçesinde Milli Eğitim Bakanlığına, kamulaştırma işlemlerinde kullanılmak üzere yapılan kesintiyle birlikte 25 trilyon 578 milyar TL ödenek ayrılmış, Milli Eğitim Bakanlığı bu ödeneğin 21 trilyon 359 milyar TL'sini kullanmış, 3 trilyon 583 milyar TL'sini kullanamamış ve iade etmiştir. Kamulaştırma ihtiyacının yoğun olarak hissedildiği bu alanda, bu ödeneğin tamamıyla kullanılması ve iadenin olmaması kamu yararı bakımından gerekmektedir. Ayrıca, bütçede ödenekler ayrılırken kurumların ödenekleri kullanabilme kabiliyetleri de bir kriter olarak dikkate alındığı için Milli Eğitim Bakanlığının kamulaştırma için ayrılan bütçe imkanlarını yeterince kullanamaması sonraki yıl bütçesinin planlamasında, gereksinimleriyle orantılı ödenek ayrılmamasına sebep olmaktadır.

- Belediyelerin uzun süre kamulaştıramayan özel mülkiyete ait arsaları, imar planlarında değişiklik yapmak suretiyle plandan çıkarması pek mümkün olmamaktadır. Özellikle kentleşmenin yoğun olarak yaşandığı yerlerde –mevzuattaki, imar planında değiştirilmesi düşünülen arsayı kamu hizmeti gereklerine uygun olarak ikame edecek bir yer 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 arsaların okul alanı olarak ayrıldığı görülmektedir ve bu tür yerlerin kamulaştırılmasında -işlemlerin külfetinden dolayı- tereddüt edilmektedir.

II- Komisyonun Tespitleri ve Deęerlendirmesi

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 inşaata 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 Anayasa 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 inci, 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 buldukları 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.

Yine, “Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması” 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 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 inci maddelerinde anlamını bulan ‘kanuni idare’ ilkesine de aykırı olacaktır. Bütün bu nedenlerden dolayı, özellikle belediyelerin -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 mahalli idarelerin ‘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 inci fıkrasında *“İmar programına alınan alanlarda kamulaştırma yapıncaya 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 yapıncaya kadar durdurulacağı belirtilmiş, kamulaştırma işleminin yapılması durumunda ödenmesi durdurulan döneme ilişkin emlak vergisi tutarının yatırımcı kuruluşça ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu maddelerden de anlaşılacağı 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 hazırlanmasının belediyelerce geciktirilmesinden kaynaklanmaktadır. Hatta, Komisyonumuzun bilgisine başvurduğu Hükümet ve belediye temsilcilerinin açıklamalarından, imar planlarının yapılmasından itibaren 5-10 sene gibi sürelerle imar programının 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.

03.07.2005 tarihinde TBMM'de kabul edilmesine karşın henüz Cumhurbaşkanınca onaylanmadığı için yürürlüğe girmeyen 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

cezaî 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 görmekte, yine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan İmar Kanunu taslağı çalışmalarında da bu durumun dikkate alınmasını önemsemektedir.

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 irdeleyerek hazırlanacak yeni imar plânına göre inşaat yapılır.”* şeklindeki özel hükümü, 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 inci 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 –zımnen-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 üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas 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 fedakarlığa katlanmak durumuna 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 15-20 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 Kanununun 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 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 sebebinin, 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 yapılabilmektedir. 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 kalkması ve kamu yararı bakımından zorunlu görmektedir.

Komisyonumuz ödenek yetersizliği tespitinin yanı sıra bazı yatırımcı kuruluşların kamulaştırma için ayrılan halihazır ödeneklerini yeterince kullanamadıklarını ve iade ettiklerini de saptamıştır. Mesela; toplantı gündemimizin konusunu da teşkil eden ortaöğretim

okulu alanlarının kamulaştırılmasından sorumlu Milli Eğitim Bakanlığının, 2004 yılına ait kamulaştırma işleri için ayrılan ödeneğinin yaklaşık 3 trilyonluk kısmını kullanamadığı ve daha önceki yıllarda da bu şekilde iadelerinin olduğu anlaşılmıştır. Bu durumun temelinde; kamulaştırma işlemlerini hazırlamakla yükümlü Bakanlığın taşra teşkilatı sorumlularının, kamulaştırma işlemlerinin yapılmasına ilişkin bilgi yetersizliği ile sorumluların -çoğu zaman çok ortaklı- arsaların kamulaştırma külfetine girmek istememeleri yatmaktadır. Ayrıca bu durum, bütçede ödenekler ayrılırken kurumların ödenekleri kullanabilme kabiliyetleri de bir kriter olarak dikkate alındığı için sonraki yıl bütçesinin planlamasında, Milli Eğitim Bakanlığının gereksinimleriyle orantılı ödenek ayrılmamasına sebep olmaktadır.

Dolayısıyla, Kamulaştırma ihtiyacının yoğun olarak hissedildiği bu alanda, ayrılan ödeneğin tamamıyla kullanılması ve iadenin olmaması kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından olması gerektir. Milli Eğitim Bakanlığının bütçe ödeneklerinin optimum kullanılmasına ilişkin gerek eğitim faaliyetleriyle gerek cezai tedbirlerle, kamulaştırma işlemlerini hazırlamakla yükümlü idareler üzerinde ivedilikle önlemler alması gereği ortadadır.

Milli Eğitim Bakanlığının son yıllarda, arsaları kamulaştıramadığı 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, taktire değer bulmuştur. Ancak, bu gayretlerin mağduriyetlerin giderilmesi bakımından yetersiz kaldığı da bir gerçektir. Komisyonumuz, oluşan mağduriyetlerin giderilmesi bakımından ara çözüm olarak ciddi şekilde üzerine eğilimesi gerektiğine inandığı bu arabuluculuk faaliyetinin Milli Eğitim Bakanlığı ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün koordineli faaliyetiyle daha da geliştirilip yaygınlaştırılması gerektiği kanaatine ulaşmıştır.

Karar:

Belediye imar planlarında okul sahası olarak ayrılan gayrimenkulleri hakkında, ilgili idare makamları tarafından, yasal süresinde kamulaştırma veya imar planında revizyon işlemi yapılmadığı için, mülkiyet haklarının Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddialarına ilişkin, yukarıdaki tespit ve değerlendirmeler ışığında:

- **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,**

- **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 belediyelerin, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere vesayet makamlarınca uyarılmasına ve gerekli idari tedbirlerin alınmasına,**

- **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,**

- **İmar planına girmesine karşın uzun yıllar idari bir tasarrufta bulunulmadığı için arsa sahiplerinin imar planında değişiklik yapılmasına dair taleplerini, dilekçe hakkı ve kamu hizmeti gereklerine aykırı olarak cevap vermemek suretiyle reddeden belediyelerin gerekli değerlendirmeleri yapmaları ve bu işlemler hakkında dilekçe sahiplerine bilgi vermelerine yönelik başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere vesayet makamlarınca uyarılıp, gerekli idari tedbirlerin alınmasına,**

- **İmar planlarında okul alanı olarak ayrılmasına karşın uzun yıllar arsaları kamulaştırılmayan taşınmaz sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek için 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 planlamasının ivedilikle yapılmasına,**

- **Milli Eğitim Bakanlığının kamulaştırma için ayrılan halihazır bütçesini optimum kullanılmasının sağlanması amacıyla, Bakanlığın taşra teşkilatının kamulaştırma işlemlerinin hazırlanması konusunda gerek bilgi yetersizliğinden gerekse ihmali**

davranışlardan doğan eksikliğini giderilmesine yönelik gerekli idari tedbirlerin ivedilikle alınmasına,

- İmar planlarında okul alanı olarak ayrılmasına karşın uzun yıllar arsaları kamulaştırılmayan taşınmaz sahiplerinin mağduriyetlerini gidermek için bir çözüm olan, 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,

Karar verildi.

Yahya AKMAN
Şanlıurfa Milletvekili
Başkan

Alaettin GÜVEN
Kütahya Milletvekili
Başkanvekili

Kenan ALTUN
Ardahan Milletvekili
Sözcü

(Toplantıya Katılmadı)
Fehmi ÖZTUNÇ
Hakkari Milletvekili
Katip Üye

(Toplantıya Katılmadı)
Ali Rıza GÜLÇİÇEK
İstanbul Milletvekili
Üye

Cahit CAN
Sinop Milletvekili
Üye

Mahmut GÖKSU
Adıyaman Milletvekili
Üye

Abdülmecit ALP
Bursa Milletvekili
Üye

(Toplantıya Katılmadı)
Sedat KIZILCIKLI
Bursa Milletvekili
Üye

(İmzada Bulunamadı)
Mustafa EYİCEOĞLU
Mersin Milletvekili

(Toplantıya Katılmadı)
Şevket ARZ
Trabzon Milletvekili
Üye

Ali TEMÜR
Giresun Milletvekili
Üye

(Toplantıya Katılmadı)
Zeynep Damla GÜREL
İstanbul Milletvekili
Üye