

İMAR HUKUKUNDA MÜCAVİR ALAN KAVRAMI

Emre TEKİNBAŞ

Alındı : 24. 7. 1992
Anahtar Sözcükler : İmar Hukuku, Mücavir Alan, Anayasa.

1. Bu çalışma, mücavir alandan çıkarılma işleminin iptali istemiyle açılan bir davada hazırlanan bilirkişi raporuna esas olmak üzere yapılmıştır. Diğer bilirkişiler olan Sn. Başkan Günay ve Sn. Melih Ersoy'a teşekkür ederim.

2. Bilirkişi incelemesi, mücavir alan sınırları içerisinde kalan köylerin durumuna yönelik olduğundan, bu konu üzerinde özel bir vurgu bulunmaktadır.

GİRİŞ

İmar mevzuatımızda otuz yılı aşan bir süredir 'mücavir 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 oluşmuştur. Bunlardan birincisi, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenen 'belediye sınırı' içinde kalan alan; diğeri de bu incelemenin konusunu oluşturan 'mücavir alan'dır(1).

Mücavir alan konusu çeşitli boyutlarıyla incelenebilir. Örneğin en başta, mücavir alanlarda belediyelerce yürütülen imar faaliyetlerinin, planlamada bütünselliği sağlayıp sağlamadığı, ampirik olarak sınanmalıdır. Bunun kadar önemli olabilecek bir diğer inceleme konusu ise, belediyelerin, mücavir alanlarda sürdürdükleri tüm faaliyetleri, Anayasayı da kapsayan mevzuat bütünlüğü içerisinde incelemek olmalıdır. Diğer bir anlatımla, kavramın hangi gereksinimlerin sonucu ortaya çıktığı, ne gibi değişikliklere uğradığı araştırılarak, günümüzde hukuk sistemimize uygun bir araç olup olmadığı tartışılmalıdır.

Bu incelemede, yukarıda vurgulanan birinci değerlendirme konusunun eksikliği duyularak, mücavir alan düzenlemesi mevzuat bütünlüğü içerisinde irdelenerek, düzenlemenin amacını aşan sonuçları üzerinde durulmaktadır(2).

KAVRAMIN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

a) 6785 sayılı Kanun ile Öngörülen Sistem:

'Mücvir alan' kavramı ilk olarak 1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 47. maddesinde yer almıştır. Bundan önce imar faaliyetlerini düzenleyen 1923 tarihli ve 2290 sayılı 'Belediye Yapı ve Yollar Kanunu'nda benzer bir düzenleme bulunmamaktadır.

6785 sayılı Kanun'un 47. maddesinde 'Belediye hudutlarına mücvir 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 tatbik olunur' denilmektedir.

Belediye sınırlarından farklı olarak, neden yeni bir sınır getirilmesi ihtiyacı duyulduğu üzerinde durulması gerekmektedir. 47. maddenin gerekçesinden ve ayrıca komisyon sözcüsünün sunuşundan anlaşıldığı üzere, belediye sınırları dışında kalan ve kanunun yürürlüğe girdiği tarihlerde özellikle büyük şehirlerin çevrelerinde görülen gecekondulaşmaya maruz kalan alanlara hızlı bir şekilde müdahale etme amacı taşınmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 25.6.1956:496). Bu amacı doğrulayan üç ayrı özellik daha belirtilebilir.

Birincisi, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 5.maddesine göre, 80.000 altında nüfusa sahip yerleşmelerde belediye sınırlarının belirlenmesi işleminin, mücvir alan saptanmasından daha hızlı bir şekilde yapılması mümkündür. Bu beldelerde vilayeti idare heyetinin tasdiki ile belediye sınırları kesinleşirken, mücvir alan sınırları için Bakanlık onayı da ek olarak gerekmektedir. Oysa, 80.000'den fazla nüfuslu beldelerde belediye sınırının tesbiti ya da değiştirilmesi için 'Dahiliye Vekaleti'nin inhası ve icra vekilleri heyetinin tasdiki'de gerekmektedir ki, bu durumda mücvir alan sınırlarının tesbiti işlemini çok daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilme imkanı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, mücvir alan kavramı ile sağlanan hızlı bir biçimde kaçak yapılaşmayı durdurma olanağı gerçekte nüfusu 80.000'i aşan beldeler için söz konusudur (3).

3. Burada 6785 sayılı Kanun'un yürürlük dönemi ele alınmaktadır. 3612 sayılı Kanun (7. 2. 1990) ile, 1580 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda 80 000'den fazla nüfuslu belediyelerde Bakanlar Kurulu onayına gerek kalmamıştır (Derleyenin Notu).

İkinci olarak belirtilmesi gereken nokta, 6785 sayılı Kanun'un sadece belediye sınırları içerisindeki imar faaliyetlerini düzenlemesidir (madde 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, mücvir alan kavramı getirilerek belediyelere verilmiştir. Böylece, belediye sınırları çevresinde kalan ve o gün için belediye sınırları içerisinde alınmasında yarar görülmeyen alanlarda düzensiz ve yasalara aykırı yapılaşma ve arsa spekülasyonunun önlenmesi mümkün olabilecektir.

Üçüncü özellik ise, mücvir alanların belediye sınırlarına 'mücvir' olması gereğinin Kanun'da belirtilmiş olmasıdır. Bununla da, belediye sınırları içerisinde uygulanacağı hükme bağlanmış olan Kanun'un bu özelliğinden yararlanılıp, düzensiz yapılaşma ve arsa spekülasyon gibi girişimlerde bulunulması önlenmek istenmektedir. Daha başka bir deyişle, bir anlamda, belediye sınırlarının 'imar güvenliği' sağlanmaktadır.

6785 sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği dönemin kentleşme açısından ortaya çıkardığı özel sorunlar göz önüne alındığında ve Kanun'un bütünü yorumlandığında, mücvir 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 bulunmamaktaydı.

6785 sayılı Kanun'dan bir yıl sonra yürürlüğe giren İmar Tüzüğü'nün (R.G. 17.7.1957, BKK: 4/9153) 46. maddesi ile mücavir alanların saptanması ve sınırlanması ile ilgili koşullar belirlenerek, İmar Kanunu'nun 47. maddesinin uygulanmasına açıklık getirilmiştir. Tüzüğün 46. maddesinde yer alan nedenlerden birinin ya da birkaçının gerçekleşmesi durumunda herhangi bir yer mücavir alan olarak saptanabilmektedir. Bu nedenler incelendiğinde gerçekten de, mücavir alan uygulamasının yasa koyucu tarafından bir 'tedbir' olarak düşünüldüğü sonucuna varılmaktadır. Özellikle, Tüzüğün 46/B/C/D fıkralarında sayılan bir yerin mücavir alana alınması nedenleri, imar faaliyetlerinin belediye sınırları dışında da yürütülmesine imkan verecek yasal düzenlemelerden ve belediyeden başka bir kamu yönetimine verilmesinden sonra geçerliliğini yitirmektedir.

Özetlenirse, ilk kez 6785 sayılı İmar Kanunu ile getirilen mücavir alan düzenlemesinin öncelikle büyük şehirler için, ve bir 'tedbir' olarak düşünüldüğü açıktır. Yasa koyucunun amacı belediye sınırları dışında belediyeler tarafından yönetilen yeni bir yönetim alanı türü ortaya çıkarmak olmadığı gibi, mücavir alanda belediyelerin yetki ve görevleri, hem Kanun'da hem de Tüzük'te açıkça belirtilen nedenlerin varlığı durumunda yalnızca imar faaliyetleri ile sınırlıdır.

b) 1605 Sayılı Kanun İle Yapılan Düzenlemeler:

1972 yılında 20.7.1970 tarihli ve 1605 sayılı kanun ile 6785 sayılı İmar Kanunu'nun pek çok maddesi değiştirilmiş bu arada dokuz ek madde getirilmiştir.

Mücavir alanlar ile ilgili 47. maddeye, bu alanların belediye sınırlarına bitişik olmasının gerekmediği ve köyleri de ihtiva edebileceği hakkında bir fıkra daha eklenmiştir. Bununla birlikte, İmar Nizamnamesi yürürlükte kaldığından, uygulamada önemli bir değişiklik ortaya çıkmamıştır. Ek fıkra, daha çok, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2.maddesine dayalı olarak yapılan, köylerin mücavir saha içerisinde yer alamayacağı yönündeki itirazları ortadan kaldırmak amacıyla getirilmiştir. Zaten, yargıya yansımış bu yöndeki itirazlar, İmar Nizamnamesi'nin 46. maddesinde sıralanan mucip sebeplerin ortaya çıkmış olması koşulu ile reddedilmiştir(4).

4. Örneğin, Danıştay 6. Dairesi, Esas No: 1971 / 2789; Karar No: 1972 / 1045; Karar Tarihi: 15. 3. 1972.

Dolayısıyla Kanun'da yapılan değişiklik, yargı kararının kanun maddesi haline getirilmesi yoluyla uygulamaya açıklık getirmiştir. Ayrıca değişikliğin, Kanun'un bütününe hakim olan mantığı da zedelediği ortadadır.

1605 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden, 26-27 ve 29 maddelerde yapılanlar ile yeni eklenen Ek-7 ve Ek-8. maddeler, özellikle de Ek-8. madde, 6785 sayılı Kanun'un bütününden önemli bir ayrılışa işaret etmektedir. Daha önce değinildiği gibi 6785 sayılı Kanun, ilk biçimi ile bir belediye imar kanunudur ve belediye sınırları içerisindeki imar faaliyetlerini düzenlemektedir. Aslında bir ayrıcalık hükmü olan 47. madde ile de belirli mucip sebeplerin ortaya çıkması durumunda belediyelerin imar yetki ve sorumlulukları mücavir alan adı verilen yerlere de taşınabilmektedir. Kanun'un ve daha sonra Nizamname'nin yürürlüğe girdiği tarihlerde, imardan sorumlu başkaca bir kamu otoritesi, ne merkezi yönetim düzeyinde ne de yerel ölçekte vardır. 17.6.1935 tarihli (R.G.13.6.1935) ve 2763 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'na yapılan ek ile Nafia

Vekaleti içerisinde kurulan Yapı İmar İşleri Reisliği'ne bağlı 'Şehircilik Fen Heyeti' gibi iki merkezi kuruluş bulunmasına rağmen, imar faaliyetleri yine asıl olarak belediyelerin bir fonksiyonudur.

1605 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle, 7116 sayılı Kanun (R.G.14.51958) ile kurulmuş bulunan İmar 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 Gazete'de yayınlanan Yönetmelik ile de imar faaliyeti belediye ve mücavir alan sınırlarının dışına çıkarılmakta ve bu faaliyetler için de İmar ve İskan Bakanlığı ve Valilikler görevlendirilmektedir.

Sonuç olarak, 1605 sayılı Kanun ile İmar Kanunu'nda yapılan değişikliklerden sonra, belediyeler ve ayrıca belediye ve mücavir alan sınırları dışında da İmar ve İskan Bakanlığı ile Valilikler, imar faaliyetlerinden sorumlu kamu otoriteleri durumuna gelmekteydi. Bununla birlikte mücavir alanlardaki uygulamada değişiklik olmaması ise iki temel açıdan yorumlanabilir.

Birincisi, Ek-7 ve Ek-8. maddeler ile getirilen değişiklikler, İmar Kanunu hükümlerini doğrudan belediye ve mücavir alan sınırları dışında da geçerli hale getirmekten çok, bu maddelerde tanımlanan alanlarda yapılaşmanın belirli ilkelere bağlanmasını ve bunlara uygunluğun denetlenmesini öngörmekteydi.

İkincisi, İmar Nizamnamesi yürürlüğünü sürdürdüğünden, 46. Madde'de sıralanan 'mucip sebep'ler, mücavir alan uygulamasını yine de belirli özel koşullara bağlamaktaydı. Dolayısıyla, 1605 sayılı Kanun ile getirilen değişikliklerden sonra, mücavir alan uygulamasına olan ihtiyacın, giderek azaldığı söylenebilir.

c) 3194 Sayılı Kanun'dan Sonra Mücavir Alan:

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

i. 6785 sayılı Kanun'un 1. maddesi, kanunun kapsadığı alanı belediye sınırları ile sınırlarken, 3194 sayılı Kanun'un 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 Kanun'un yürürlük alanında sınırlama yapılmasına son verilmektedir.

ii. 6785 sayılı Kanun'da mücavir alan tanımlanmazken, 3194 sayılı Kanun'da beşinci maddede mücavir alan, 'imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alan' olarak tanımlanmaktadır. Yine aynı 5. maddede 'İlgili İdare' tanımı altında, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye, dışında da valilikler belirtilerek, imar açısından sorumlu iki ayrı idarenin varlığı kabul edilmektedir.

iii. 3194 sayılı Kanun'un 45. maddesinde mücavir alanların saptanması kural ve yöntemleri, 6785 sayılı Kanun'a göre temelden değiştirilmiştir. 6785 sayılı Kanun'da yer alan, 'belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen' ifadesi tümden kaldırılmıştır. Böylece, mücavir alanların saptanmasında esas alınacak hiç bir ölçüt kalmamıştır. Ayrıca, 6785 sayılı Kanun'da onama ile sınırlı olan Bakanlık yetkisi, değiştirilerek onamayı veya değiştirilmek üzere geri çevirmeyi de kapsamak üzere genişletilmiştir.

Bundan başka, 6785 sayılı Kanun'da mücavir alandan çıkma konusu özel olarak düzenlenmemişken, 3194 sayılı Kanun'da çıkma işleminin aynı yöntemlere bağlı 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.

iv. 3194 sayılı Kanun, 6785 sayılı kanun ve değişikliklerini de yürürlükten kaldırdığı için, buna dayalı olarak çıkarılmış İmar Nizamnamesi de yürürlükten kalkmıştır. Böylece, mücavir alan saptanması için var olması gereken 'mucip sebep'lere dayanmak yükümlülüğü de artık idareyi bağlamamaktadır.

DİĞER KANUNLARDA MÜCAVİR ALAN KAVRAMI

Mücavir alan tanımı imar kanunları ile getirilmekle birlikte, giderek başka yasalarda da yer almaktadır. Bunlar şöyle özetlenebilir.

a) Belediye Gelirleri Kanunu

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 bağlı işlerin tümünün mücavir alanlarda da tahsil edilebilmesine olanak sağlamaktadır. 104. maddede ise bunlardan, elektrik ve havagazi tüketim vergisi ile bina, inşaat, işyeri açma izni, imar mevzuatı gereğince alınacak harçların mücavir alanlarda toplanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu mahallelere götürülmüş olmasının şart olduğu belirtilmektedir. Bu hükmün uygulanabilmesi için mücavir alanlara götürülmesi gerekli bulunan hizmetlerin kapsam ve niteliğinin İçişleri Bakanlığı'nca 'tayin ve tesbit' edileceği hususu da aynı maddenin ikinci fıkrasında ifade edilmektedir.

Bu madde uyarınca 16.9.1981 günlü Resmi Gazete'de yayınlanan (2) seri numaralı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği'nin ikinci maddesinde mücavir alanlara belediyelerce götürülmesi gereken Belediye hizmetleri:

i. Taşıtların mahallin özelliklerine göre gidebileceği yolun yapılmış, bakıma alınmış olması,

ii. Mücavir alanda temiz ve sağlığa uygun içme ve kullanma suyu bulunması, olarak belirlenmiştir. Bu iki hizmetin belediyesince götürülmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Örneğin, şehirlerarası karayolundan yararlanan bir işyerinin yukarıda (i) fıkrasında belirtilen hizmetten yararlandığı kabul edilmektedir (5).

5. Danıştay 8. Daire, Esas No: 1982 / 736;
Karar No: 1982 / 970; Karar Tarihi: 30. 6.
1982.

b) Emlak Vergisi Kanunu'nda Mücavir Alan

1970 tarihli 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu da (R.G. 11.8.1970) mücavir alanlar ile ilgili hükümler içermektedir.

1985 tarihli (R.G. 4.12.1985) ve 3239 sayılı Kanun ile 4. maddeye eklenen (v) fıkrası uyarınca belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan binalar Bina Vergisi'nden muaf tutulmaktadır. Böylece, mücavir alanlarda yer alan binalar da Bina Vergisi'ne konu 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.

1610 sayılı Kanun ile değişik (R.G. 17.7.1972) 12. maddede, belediye sınırları içinde parsellenmiş arazinin arsa sayılacağı hükmolunmaktadır. 14. maddeye 3239 sayılı kanun ile eklenen (g) fıkrası uyarınca da belediye ve mücavir alan sınırları dışında bulunan araziler Arazi Vergisi'nden muaf tutulmaktadır. Dolayısıyla, mücavir alanlarda yer alan arazilerden ilgili belediyece, tarh ve tahakkuk ettirilecek Arazi Vergisi belediyeler tarafından tahsil edilmektedir (madde 21).

c) Köy Kanunu ve Mücavir Alan:

18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na (R.G. 7.4.1924) 20.5.1987 tarih ve 3367 sayılı Kanun (R.G. 26.5.1987) ile eklenen yedi madde, mücavir alanda bulunan köyleri ilgilendirdiği için önem taşımaktadır. Ek-16. maddenin ikinci fıkrasında, belediye mücavir alanında bulunan köyler için, kanun hükümlerinin valinin teklifi ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayı ile uygulanacağı belirtilmektedir.

Kanun maddelerinde ise, köy yerleşme planı yapılma kural ve yöntemlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Kanun'un Ek-12. maddesi, köy yerleşme planı üzerinde parsellerin konumunu belirleyen işlerin yürürlükteki İmar Kanunu ve bu konudaki yönetmeliklere bağlı olmaksızın yapılacağı hükmü getirilmektedir. Ayrıca, Ek-15. madde'de, köy tüzel kişiliği adına tescil edilen parsellerin, ençok 2000 m² olmak üzere köyde ikamet eden ve köy nüfusuna kayıtlı ihtiyaç sahiplerine ihtiyar meclisi kararı ile rayiç bedel üzerinden ve beş yıla kadar varan taksitlerle satılabileceği belirtilmektedir.

Mücavir alanlarda bulunan köyler, Valilik kararı ve Bakanlık onayı ile Köy Kanunu hükümlerine bağlı tutulduğunda, 3194 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalmaktan çıkarılmaktadır. 3194 sayılı Kanun'da değişiklik yapılması ya da yerine başka bir İmar Kanunu kabul edilmesi de durumu değiştirmemektedir. Ek-12. madde'den 3194 sayılı Kanun'un uygulanmasının 'yerleşme planı üzerinde parsellerin konumunu belirleyen işler' için söz konusu olduğu, bunun dışında kalan durumlar için ise 3194 sayılı Kanun'un uygulanmayabileceği sonucuna varmak da mümkündür. Bununla birlikte, yerleşme planı üzerinde parsellerin konumunu belirleyen işler, gerçekte, imar faaliyetinin özünü oluşturduğundan, imar açısından köyler, 3194 sayılı Kanun'a bağlı olmaktan çıkmaktadır. Nitekim, Ek-14. maddede köy yerleşme planında konut alanı ve köy genel ihtiyaçlarına ayrılan yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mera, yaylak, seyranah, yol, harman ve panayır yerleri gibi alanlar bulunabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, Köy Kanunu'nun uygulandığı köylerde, hem bu kanuna hem de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun, özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, İmar Kanunu'nun, özel kanunlara aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağına dair dördüncü maddesine göre, 3194 sayılı Kanun ile öngörülen imar düzeninin planlamaya ilişkin hükümlerini uygulamak olanağı bulunmamaktadır.

20.8.1987 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği de bu doğrultuda hazırlanmıştır. Bu durumda Köy Kanunu'na bağlı ve mücavir alanda bulunan köyler için, planlama açısından valiliğe, ruhsat, denetleme, mali ve cezai hükümler açısından ise, belediyeye bağlı olmak durumu ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca, rayiç bedel üzerinden taksitle arazi satışına imkan sağlayan hüküm nedeniyle, Köy Kanunu'na bağlı olmanın köyler açısından çekici bir unsur olduğu da açıktır.

YASAL ÇERÇEVENİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

6. İdarenin takdir yetkisi, amaç, sebep ve şekil unsurları açısından yargı denetimine bağlı olduğundan, incelemenin çerçevesi bu yönlerle sınırlanmıştır.

Mücvir alan uygulaması burada, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun amaç unsuru bakımından, ayrıca yasalarla getirilen düzenlemelerle birlikte Anayasa hükümleri açısından değerlendirilecektir(6).

a) İlgili Yasalarda Mücvir Alan ve Amaç Unsuru

Yukarıda mücvir alan kavramının ortaya çıkışı ve gelişimi incelenmiştir. 6785 sayılı İmar Kanunu'nda ve 1605 sayılı Kanun'da bir yerin mücvir alana alınması konusunda idareye verilen yetki bir bağlı yetkidir. İdare, mücvir alana alınacak yerin belediye sınırlarına mücvir ve beldenin gelecekteki gelişmesi bakımından İmar Kanunu hükümlerine bağlı olmasının gerekliliği ile bağlıdır. Beldenin gelecekteki gelişmesinin ne olacağını açıkça bilinmesi mümkün olmadığından bu, kısmen bağlı bir yetkidir ve hangi koşul ve durumlarda uygulanacağı İmar Nizamnamesi'nin 46. maddesinde belirtilmiştir. Ayrıca İdare (Bakanlık) şekil unsuru açısından da bağlıdır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda ise idareyi bağlayan herhangi bir koşul ve durum bulunmamaktadır. İdarenin takdir yetkisi vardır. Dolayısıyla, yerleşmiş mahkeme içtihatları doğrultusunda, Kanun'un sebep ve maksat unsurları açısından incelenmesi için mücvir alana alma ya da çıkarma işleminin genel olarak ortaya çıkardığı sonuçların belirlenmesi gerekmektedir.

i. İmar Kanunu'nun Bütünü Açısından:

3194 sayılı İmar Kanunu amaçsal olarak (gayi) yorumlandığında, 6785 ve bir ölçüde 1605 sayılı Kanun'lardan farklı olarak imar faaliyetinin yalnızca belediyelere ait bir fonksiyon olmaktan çıktığı görülmektedir. Yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı gibi mücvir alan kavramı, belediyelerin, dolayısıyla kentlerin, bir anlamda imar güvenliğini sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Mevzuat açısından bu sağlandığında da, mücvir 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 uzmanlaşmamış bu otoritelerin Kanun'un öngördüğü işlemleri yapamaması sonucunu doğuracaktır.

Ayrıca, otuz yıla yaklaşan bir süredir yapılan uygulama sonucunda, bir kısım beldede, belediye sınırları içi ile mücvir alan arasında imar düzeni açısından ileri düzeyde bir bütünleşme sağlanamamış ve çeşitli nedenlerle belediye sınırlarının mücvir alanlardaki bu tür yerleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi mümkün olmamış olabilir. Dolayısıyla, varlık nedeni ortadan kalksa da mücvir alan uygulamasına son verilmesi, kamu yararı açısından istenmeyen sonuçlar verebilecektir. Kanun koyucunun 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, mücvir alan uygulamasını koruyup koşula bağlamaması, öte yandan 6785/1605 sayılı Kanun'larda mücvir alandan çıkma konusu düzenlenmezken bu konudaki yöntemleri belirtmesi ve ayrıca Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na takdir yetkisi tanınması, bu istenmeyen sonuçları önlemeyi amaçladığını göstermektedir.

Dolayısıyla, mücavir alan kavramına olan hukuksal ihtiyaç sona ermekle birlikte, takdir yetkisini kullanan idare işleminin:

1. varsa sağlanmış bulunan imar bütünlüğünü bozmaması ya da bütünlüğü sağlama amacını gütmesi,
2. mücavir alanlarda imar yetki ve sorumluluğunu üstlenebilecek altyapı ve yetenek donanımına sahip idareyi doğru saptaması gerekmektedir.

İdarenin, genel olarak amacının bu olduğu da, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 14.4.1986 gün ve 99-2/114 sayılı genelgesi incelendiğinde anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, idarenin mücavir alanlarla ilgili olarak takdir yetkisini kullandığı durumlarda ve buna karşı yapılan itirazlarda yukarıda sayılan iki koşula dayalı nedenlerin belirtilmesi gerekmektedir.

ii. Diğer Kanunlar ile Getirilen Hükümler Açısından:

Daha önce incelendiği gibi, mücavir alan esas olarak imar faaliyetleri ile ilgili bir kavramdır. Nitekim bu kavram 3194 sayılı Kanun'da tanınlanmaktadır. Buna göre mücavir alan, imar mevzuatı açısından belediyelerin yetki ve sorumluluğu altına verilmiş alanlardır. Bununla birlikte, yukarıda değinilen 2464, 3229 ile değişik 1319 ve 3367 ile değişik 442 sayılı Kanun'larda ve örneğin Kıyı Kanunu gibi burada ikincil öneme sahip başka Kanun'larda da mücavir alan kavramı yer almaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri ve 3239 ile değişik 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanun'ları uyarınca mücavir alanlarda yaşayanlara ek mali yükümlükler getirilmektedir. Mücavir alandan çıkma durumunda bu yükümlülükler sona ermektedir. Bu konu Anayasa'ya uygunluk açısından ayrıca incelenecektir. Ancak, İmar Kanunu'na dayalı olarak yapılan mücavir alan saptamasının bu sonuçları olduğu da düşünülmalıdır.

İdare, mücavir alana alma ya da çıkarma işlerinde takdir yetkisini 3194 sayılı Kanun'a göre kullandığından, yukarıda sayılan kanunlara dayalı bir 'sebeup unsuru' aramak olanağı bulunmamakla birlikte, işlem belediyeler açısından gelir azalmasına ya da artmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla 'maksat unsuru'na dayalı 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.

Köy Kanunu söz konusu olduğunda ise, 'maksat unsuru'nun saptanması güçleşmektedir. Bu Kanun'a göre uygulayıcı İdare, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığıdır. Kanun hükümlerinin, belediye mücavir alanındaki köylerde uygulanması, valinin önerisi üzerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayı ile mümkündür. Dolayısıyla mücavir alana alma ya da çıkarma işlemi sonucunda, Köy Kanunu'na dayalı olarak yapılacak işlemler doğrudan etkilenmemektedir. Fakat burada mücavir alanda bulunan köyler açısından çok önemli bir nokta ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda, mücavir alana alınma ya da çıkarma işlemlerinde takdir yetkisinin dayanması gereken imar faaliyetleri ile ilgili iki unsur belirtilmekteydi ve bunlar 3194 sayılı İmar Kanunu'nun amaçsal yorumuyla saptanmıştı. Ne var ki, mücavir alanda bulunan köyler için, Köy Kanunu'nun varlığı nedeniyle, bu iki unsur geçerliliğini yitirmektedir. Çünkü, mücavir alanda bulunan bir köy, Köy Kanunu'na bağlı olmayı istediğinde ve bu isteği uygun görüldüğünde, 3194 sayılı Kanun'un planlamaya ilişkin hükümlerine bağlı olmaktan çıkmaktadır. Köy

Kanunu'na dayalı olarak yapılacak işlemleri ise salt imar faaliyeti açısından görmek ve buna dayalı sebep unsurları aramak olanaksızdır. Köy Kanunu'nun, imar faaliyetlerinin bütünlüğünü aşan sosyal amaçları olduğu gerekçesi buna engeldir. Bu amaçlar açısından, salt mücavir alanda bulunduğu için bir köyün diğer köylerden farklı bir uygulamaya bağlı tutulması beklenemez. Dolayısıyla, Köy Kanunu bulunduğu sürece, mücavir alanda bulunan köyler için, mücavir alandan çıkma işlemlerinde idarenin takdir yetkisini planlama bütünlüğü açısından değerlendirmek anlamını kaybetmektedir. Ne var ki, bu köyler planlama açısından belediyelere bağlı olmaktan çıkarılırsalar da, mücavir alanda kaldıkları sürece, 3194 sayılı Kanun'un ruhsata ilişkin ve mali ve cezai hükümleri açısından belediyelere bağlı olmayı sürdürmektedirler. Bu nedenle idarenin mücavir alanlar ile ilgili takdir yetkisine dayalı işlemleri 'sebeb unsuru'na dayalı olarak incelenirken ve bu işlemler bir köy hakkında ise, köyün, 3194 sayılı Kanun'un planlamaya ilişkin olmayan hükümleri açısından belediyeye bağlı olup olmamasında kamu yararı bulunup bulunmadığı araştırılmalıdır.

Sonuç olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu ile mücavir alanlara hukuksal açıdan ihtiyaç kalmadığı, bununla birlikte eğer varsa, imar bütünlüğünün korunması ve imar faaliyetini üstlenebilecek deneyim ve donanımına sahip idarenin belediye olabileceği gibi gerekçelerle ve bu gerekçeler var olduğu sürece, uygulamada ihtiyaç duyulabileceği; köyler söz konusu olduğunda ise, bu gerekçelerin ortadan kalktığı; dolayısıyla da imar ile ilgili olarak ortaya çıkan bir kavramın yalnızca belediye gelirlerine indirgenmediği söylenebilir.

b. Anayasa ve Mücavir Alan:

Mücavir alan uygulaması, yukarıda ayrıntılı olarak ele alındığı gibi, belediyelerin imar denetim ve sorumluluğunun belediye sınırlarının dışında da sürdürülmesi amacıyla yapılmaktadır ve hukuksal dayanağı 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. ve 45. maddeleridir. Ancak belediyelere imar faaliyetleri ile ilgili olarak ve başlangıçta bir anlamda 'istisna hükmü' ile verilen bu yetki, günümüzde, diğer kanunlarla birlikte giderek genişlemiştir.

Özellikle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin belediye sınırı içerisindeki yetkilerinin mücavir alanlara da taşmasına olanak vermektedir. Bu yetki belediyelerin bu alanlarda gelir tahsil etmesinin ötesinde sonuçlar da doğurmaktadır. Örneğin kanunun 82. maddesinde düzenlenen 'İşyeri Açma İzni Harcı', mücavir alanlarda açılacak işyerleri için belediyelerden izin alınmasını zorunlu duruma getirmektedir(7). Kanun'un 72. maddesi ise, belediyeler mücavir alanlarda kesilen hayvanların denetimi zorunluluğunu getirmektedir. Bu örnekler çoğaltılabilir. Ancak burada bir saptama yapma zorunluluğu vardır:

Belediyelerin mücavir alanlardaki yetkileri özetlenirse bunlar, imar faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinde sorumluluk ve gelir tahsil etme ve geliri doğuran olayın ortaya çıkmasına izin vermeye ilişkindir.

Belediyelerin bu yetkileri Anayasa açısından iki yönden incelenebilir. Birincisi bu yetkiler kaynağını Anayasa'dan almak mıdır? İkincisi, bu yetkilerin kullanılması sonucunda kanun önünde eşitlik ilkesine aykırı durumlar ortaya çıkmakta mıdır?

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere ilişkin hükümler bulunmaktadır. Anayasa üç tür yerel yönetim tanımlamakta ve bunlar arasında hiyerarşik bir sıralama yapmamaktadır. Buna göre, köy, belediye ve iller yerel yönetimleri oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, müşterek ve mahalli ihtiyaçları karşılamak için kurulan, genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

7. Danıştay 8. Daire, Esas No: 1982 / 736; Karar No: 1982 / 970; Karar Tarihi: 30. 6. 1982.

Aynı maddede mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmü de bulunmaktadır. Görüldüğü gibi belediyelerin mücavir alanlarda kullandıkları yetkiler kaynağını Anayasa'da bulmamaktadır. Yerel yönetimler, yerel ve ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulduğuna göre, bu ihtiyaçların coğrafi dağılımı yerel yönetimin sınırlarını da belirleyecektir. Bu sınırların ötesinde 'mahalli' ve 'müşterek' ihtiyaçtan söz etmek olanağı yoktur. Anayasa, yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun düzenlenmesi gereğini belirterek, bu hususun bir anlamda altını çizerek tekrarlamaktadır. Çünkü yerinden yönetim ilkesi, yerel kamu hizmet ve faaliyetlerinin merkez kuruluşuna ve hiyerarşisine girmeyen organlar tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu organların yetkileri ise yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınırlandırılması, kuruldukları coğrafi sınırlar içerisinde yetkilerini kullanabilmeleri, konu olarak sınırlanması ise hangi görevlerin bu kuruluşlar tarafından yapılabileceğinin kendi özel kanunları ile belirtilmesi anlamına gelmektedir (Tortop, 1988, 12). Anayasada, yerel yönetimlerin yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi gerektiğine ilişkin hüküm bulunmasını başkaca bir biçimde yorumlamak olanağı yoktur. Dolayısıyla bir yerel yönetimin sınırları dışında da idari, mali yetki ve sorumluluğu bulunması Anayasa'ya uygun düşmeyecektir. Oysa belediyeler, belediye sınırları dışında da bu yetkileri kullanmaktadırlar. Anayasa'ya göre belediyelerin mücavir alanlarda yetki kullanmalarına olanak yoktur.

Yerel yönetimlerin, ortak ve yerel ihtiyaçları karşılamak için kurulmuş olmaları yanında, Anayasa'ya göre bir diğer özellikleri de genel karar organlarının halk tarafından seçilmesidir. Anayasa'daki bu hükmün amacı açıktır. Yerel yönetimlerin 'müşterek ve mahalli' ihtiyaçların karşılanması hakkındaki karar ve uygulamalarının, öncelikle beldede yaşayanlar tarafından seçmen denetimine bağlı tutulması istenmektedir. Seçmenler bu mekanizma ile yani siyasal istek yoluyla, yerel yönetimden beledikleri hizmet bileşimini ortaya koymaktadırlar. Oysa mücavir alanlarda yaşayanlar, pek çok açıdan bağlı oldukları üstelik mali katkıda buldukları belediye karar organlarının seçiminde söz sahibi değildirler. Bu husus da mücavir alanları düzenleyen 3194 sayılı Kanun'un 5. ve 45. maddelerini Anayasa'ya açıkça aykırı bir duruma getirmektedir.

İmar Kanunu'nun söz konusu maddeleri, Anayasa'nın 10. maddesine de aykırıdır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkarıldığı için hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasında bulunulamamaktadır. Bununla birlikte İmar Kanunu'nun, mücavir alanları düzenleyen 5. ve 45. maddeleri bulunmasaydı, Belediye Gelirleri Kanunu'nun mücavir alanlarda da uygulanması olanağı kalmayacaktı. Anayasa'nın 10. maddesine aykırılık, belediyelerin bu alanlarda, imar planları yolu ile mülkiyet hakkını sınırlama, gelir tahsil etme, 'geliri doğuran olayın ortaya çıkması için izin verme' gibi yetkileri kullanmasına rağmen, hizmet yükümlülüğü ile bağlı olmamasından kaynaklanmaktadır. Belediyeler, bu yetkileri belediye sınırları içerisinde de kullanmakta, ancak 1580 sayılı Belediye Kanunu başta olmak üzere pek çok kanunla kendilerine verilmiş hizmet görevlerini de yerine getirmektedirler. Dolayısıyla, mücavir alanlarda yaşayanlar belediyeye karşı yükümlülüklerini yerine getirirken, benzer yükümlülüğü yerine getiren, ancak belediye sınırları içerisinde yaşayanlardan açıkça farklı bir işleme konu olmakta ve belediyelerin sunduğu kamu hizmetlerinden yararlanmamaktadırlar. Belediyeler ise bu özellik nedeniyle, belediye sınırlarını genişletmek için girişimde bulunmamakta aksine mücavir alan sınırlarını mümkün olan en son noktaya kadar genişletmeye çalışmaktadırlar(8). Bu durumda mücavir alanda yaşayanlar, kendilerinin yararlanmadıkları belediye hizmetlerini finanse etmektedirler. Bu durum Anayasa'nın 10. maddesine açık bir şekilde aykırıdır ve bu nedenle de 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. ve 45. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilebilir.

8. Örneğin, bilirkişi incelemesi yapılan köy belediye sınırlarından 35 km. uzakta yer almaktadır.

SONUÇ

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 Kanun), belediye sınırlarının hemen dışında kalan alanlarda kaçak yapılaşma ve arsa spekülasyonunu önlemek için ve ancak belirli 'mucip sebep'lerin varlığı koşulunda (İmar Nizamnamesi madde 46) belediyelere verilmiş bir yetki, günümüzde başka mali ve idari alanlara da kaymış, içinden çıkılması güç sorunlar yaratmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar faaliyetleri özellikle belediyelere ait bir görev olmaktan çıkarıldıktan sonra, belediyeler sınırları dışında kalan alanlarda da yetki verilmesi dayanıksız kalmıştır. Kaldı ki, Anayasa'nın 127. ve 10. maddelerine açık aykırılık bulunmaktadır.

Bununla birlikte, imar 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. Bu sınırların dışını 'mücvir alan' olarak tanımlayıp, buralarda da belediyeleri yetkili kılmak, belki pratik ve geçici bir çözüm olarak benimsenebilir. Nitekim böyle de olmuştur. Ancak, bu incelemede vurgulandığı gibi günümüzde mücvir alan çözümü, uygun ve yeterli bir araç olmaktan çıkmıştır. Yerine, hem imar düzeni açısından uyum ve bütünlüğü sağlayacak, hem de hukuka aykırı düşmeyecek bir çözüm bulunmalıdır.

KAYNAKÇA

TBMM ZABIT CERİDESİ, 25.6.1956.

TORTOP, N. (1988) *Mahalli İdareler*, Ankara.

THE CONCEPT OF 'ADJACENT AREAS' IN THE TURKISH CITY PLANNING LEGISLATION

ABSTRACT

Received : 24 .7. 1992
Key Words : Planning Law, Development
Law, Planning Discretion, Constitution.

The paper examines how the concept of 'Adjacent Areas' has been introduced (1956) into the city planning legislation in Turkey, with the Development (İmar) Law numbered 6785, and how the concept has been modified during the past decades and then finally replaced in 1982 by the new Law 3194.

The concept of 'Adjacent Areas', in both Law 6785 and Law 3194 were to provide a legal instrument for municipalities to control development activities beyond their municipal boundaries. However, there are important differences between the statements and scopes of the concept as defined in these Laws. Since Law 6785 was primarily related to the settled areas within the municipal boundaries, the article concerning with the 'Adjacent Areas' was to provide municipal authorities the legal powers in these areas just beyond their administrative boundaries. As in many of the larger cities, suburbanization increased after 1960s in Turkey, and Law 6785 was amended by Law 1605 in 1972, and through regulatory codes during the following years. Thus, there has been a shift in the meaning of 'Adjacent Areas'. This shift within the scope of Law 3194, was from development problems to financial and governmental aspects as compared to the previous Law 6785/1605.

Although the new Law 3194 envisaged that areas within the municipal boundaries, as well as the 'Adjacent Areas' should be considered as the target of Law, the right and responsibility to control developments in areas outside the 'Adjacent Areas' are given to the provincial authorities.

The concept of 'Adjacent Areas', is not referred only in the above stated laws, but also in other laws such as the Municipal Income Law numbered 2464, amended in 1981; the Real Estate Tax Law and the Village Law with their amendments and bylaws. Together with others, these Laws authorized municipal governments to collect municipal taxes including the real estate tax from citizens living in the 'Adjacent Areas' with no specific obligation to provide these areas with municipal public services. Since the existing Constitution differentiates 'village', 'municipality' and 'province' as three forms of local government, it can be asserted that the discretionary acts of the municipalities in areas beyond their administrative boundaries cannot be fully justified.

A redefinition of the concept of 'Adjacent Areas' has therefore become a necessity in order to cope with the complex urban redevelopment problems. Law 3194 should be critically revised and its relations with other Laws and especially with the Constitution should be rearranged in order to maintain a consistent legal framework.