



İmar Etkinliklerinin Ülkemizdeki Kısa Geçmişi

Ülkemizde imar (*bayındırlık*) ve planlama (*tasarımlama*) çalışmaları, İstanbul'un bir bölüm mahallelerinde imar uygulaması amacıyla 1848'de çıkarılan "Ebniye Nizamnamesi (Yapılar Tüzüğü)" ile başlamıştır. Binaların biçimine ve kentleşme ilkelerine ilişkin bu tüzükte, kamulaştırma, binalara ruhsat verilmesi, bina yapımlarının denetlenmesi, yol ve sokakların genişlikleri ile çevrelerinde yapılacak binaların yükseklikleri vb. konulardaki kurallara yer verilmiştir. Yolların genişletilmesi için gereken yerlerin yolların iki yanındaki arsalardan bedelsiz ve eşit olarak sağlanması; cadde ve sokakların genişletilmesi için yıkılması gereken binaların, sahiplerinden değerleri karşılığında satın alınarak ya da kamulaştırılarak yıktırılması; yangın alanlarında yönetimin kendiliğinden ayırma (*ifraz*) ve birleştirme (*tevhit*) işlemleri yapabilmesi öngörülmüştür.

İstanbul'un bayındırlığı ile sınırlı tutulan 1848 Ebniye Nizamnamesi 1864 yılına değin yürürlükte kalmış, 1864 yılında yürürlüğe giren ve yalnızca İstanbul'da değil tüm İmparatorluk'ta uygulanacak olan "Turuk ve Ebniye Nizamnamesi (Yollar ve Yapılar Tüzüğü)" ile harita yapımına, kamulaştırmaya, parsellemeye, yol genişliklerine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Osmanlı döneminin ilk imar yasası ise 1882 yılında yürürlüğe giren Ebniye Kanunu'dur. Bu Yasa ile 1864 Turuk ve Ebniye Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmış; yollar, yangın yerleri ve yapılarla ilgili daha geniş kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Mahalle büyüklüğündeki alanlarda karakol ve okul yeri bırakılması ve bu alanları imara açanların lağım yapması ve açılacak yolların kaldırım harcamalarına katılması; çevresi yol ile sınırlı adaların ve mahallelerin tümünün ya da 10 konutluk bölümünden çoğunun yanması durumunda buraların hamur kuralı uygulanıp kare ya da dikdörtgen biçiminde yeniden bölümlendikten sonra arsaların eski değerleri de göz önüne alınarak önceki sahiplerine verilmesi; genişletilecek yollar için gerekli toprağın yolun iki yanındaki arsalardan belli bir ölçü içinde bedelsiz alınması düzenlemeleri yapılmıştır. Ayrıca belediyelere açacakları sokak ve yolların çevreleri ile yangın yerlerinin haritalarının yaptırılması görevi verilmiştir.

Kurtuluş Savaşı sonunda yangın geçirmiş olan İzmir kentinin düzenlenmesine yönelik olarak 1924 yılında yapılan imar planı, Cumhuriyet döneminin ilk imar ve planlama çalışması olmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı belediyecilik deneyiminden çıkarılan derslerle 1924 yılında Ankara Şehremaneti'nin kurulmasından sonra imar hukuku alanındaki en önemli ilerleme, bakımsız ve yıkık durumdaki Başkent Ankara'nın bayındırlık işlerinin hızlıca yürütülmesi amacıyla, 1925 yılında çıkarılan 583 sayılı "Ankara'da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler İle Bataklık ve Merzağı Erazinin Şehremanetince İstimlâki Hakkında Kanun" olmuştur.

1925 yılında 642 sayılı Yasa ile Ebniye Kanunu'nda değişiklik yapılmış; belediye sınırları içinde bulunan ve 150'den çok yapının yanmış olduğu mahalleler ile bunların bitişiğindeki bostan, bağ, bahçe ve arsa gibi yerlerin "*tarla kuralı (hamur kuralı)*" gereğince yeniden düzenlenmesine olanak sağlanmıştır.

Cumhuriyet döneminde yasaya dayalı ilk kent düzenlemesine geçilmesi, 1928'de, 1351 sayılı "Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun" ile sağlanmış ve Başkent Ankara'nın imar planı yapılmıştır. İmar planlarında genel hizmetlere ayrılan yerlerde



bulunan arsalar için ilk yasaklayıcı düzenleme, 1351 sayılı Yasa ile getirilerek İmar Müdürlüğü'ne bu gibi yerler için beş yılı geçmemek koşuluyla yapı yapma yasağı koyma yetkisi verilmiştir. Sözü edilen Yasa'da; imar planı sınırları içindeki arsalar için gerek başlı başına ve gerekse ortaklandırılmış olarak ayırma ve dağıtım uygulanabileceği ve dağıtımın yüzde % 15 eksiğiyle yapılabileceği belirtilmiştir.

1930 yılında bütün belediyelere imar planı yapma zorunluluğu getiren 1580 sayılı “Belediye Kanunu” ve 1933 yılında da kentlerin planlanması çalışmalarını düzenleyen 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yolları Kanunu” yürürlüğe sokulmuştur. Ebniye Kanunu’nu da yürürlükten kaldıran 2290 sayılı Yasa ile yerel yönetimlere elli yıllık imar planlarını yaptırma görevi verilmiş, arsaları ortaklandırarak (*şüyulandırarak*) dağıtma yetkisi tüm belediyeler için geçerli kılınmıştır.

Ankara’ya yoğun göçlerin başlaması ve gecekondulaşmanın büyük sorun durumuna gelmesi üzerine Türkiye’de ilk kez 1948 yılında 5218 sayılı “Ankara’da Belediye ve Devlete Ait Arsaların Mesken Yapacaklara Tahsisi Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu yasa daha sonra tüm ülkeyi kapsayacak biçimde yine 1948 yılında 5228 sayılı “Bina Yapımını Teşvik Kanunu” olarak düzenlenmiş ve yürürlüğe sokulmuştur. 5228 sayılı Yasa ile arsa yardımı alanlara konut kredisi verilmiş ve belediyelere de önceki yasadan ayrı olarak, imar sınırları içinde yer alan ve belirli bir işlev için ayrılmamış olan tüm toprakları kapsamak üzere arsa dağıtma yetkisi tanınmıştır.

5228 sayılı Kanun’dan sonra 1949 yılında, gecekondulaşmanın hızlanması üzerine mülkiyet haklarının çiğnendiği gerekçesiyle, gecekondulaşmanın önlenmesini, yapılanların da yıkılmasını öngören 5431 sayılı “Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun” çıkarılmış, ancak amaca ulaşamamıştır.

1953 yılında belediyelerin elinde bulunan arsaların gereksinim duyanlara verilmesi ve konut sıkıntısının giderilmesi amacıyla, 6188 sayılı “Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.

İmar ile ilgili yasal durumu düzenleyen 6785 sayılı İmar Kanunu 1957 yılında yürürlüğe sokulmuş ve 2290 sayılı Yasa yürürlükten kaldırılmıştır. 6785 sayılı Yasa’da yalnızca belediye ve komşu alanları içerisindeki imar etkinlikleri düzenlenmiş, belediye ve komşu alanları dışında kalan alanlarda uygulanabilecek imar düzenlemelerine yer verilmemiştir. İmar planlarında genel hizmetler için ayrılan yerler için tüm ülkede geçerli olacak düzenleme, 6785 sayılı İmar Kanunu’nun 33 ve 42. maddelerinde yapılmıştır. Yasa’nın 33. maddesinde, “*imar ve istikamet planlarında yol, meydan, yeşil alan, park, otopark gibi genel hizmetlere ayrılmış yerlerde yapı yapılmasına ve var olan yapılarda önemli değişiklik ve eklemeler yapılmasına*” olur verilmeyeceği karara bağlanmıştır. Bu gibi yerlerde dört yıllık imar programı kapsamına alınan yerler ile kapsama alınmayan yerlerin öngörülen sürede kamulaştırması yapılmadığında uygulanacak işlemler de belirtilmiştir. Yasa’nın 42. maddesinde de; “*İmar ve yol istikamet planları sınırı içindeki binalı ve binasız taşınmazların; plana uygun biçimde yapı yapmaya elverişli duruma getirilmesi için, taşınmaz sahiplerinin onayı aranmaksızın birbirleriyle ve yol fazlalarıyla ya da belediyeler, kamu tüzel kişi ve kurumlarının yerleriyle birleştirerek, plan gereklerine göre, bağımsız ya da ortaklandırılmış (şüyulu) olarak parsellere ayırmaya ve bu yerleri yüzde % 25’e değin eksiğiyle sahiplerine dağıtmaya belediyeler yetkilidir. Birleştirildikten sonra parsellere ayrılması ve dağıtılması, bunların eski yerleri ve yüzölçümlerine dayalı olarak yapılır. Bunlardan yol, meydan, otopark ve yeşil alan gibi genel*



hizmetlere ayrılan yerlere denk gelen ve yüzde % 25'ten çok olup kamulaştırılması gereken yerlere karşılık, taşınmaz sahiplerine bu madde hükümleri çerçevesinde yer göstermeye belediyeler yetkilidir.” denilmiştir.

1958 yılında da ülkenin, bölge, kent, belde ve köylerin planlanması, ülke konut politikası, yapı gereçleri konuları ile ilgilenmek, bölge planları konusunda ilgili kuruluşlarla ortaklaşa ön çalışmalar yapmak, iç yurtlandırma, göçmen yurtlandırması ve doğal yıkımlardan önce ve sonra gerekli önlemleri almak amacıyla, 7116 sayılı Yasa ile kurulan İmar ve İskan Bakanlığı'na, imar planlarını onaylama yetkisi verilmiştir. İmar ve İskan Bakanlığı'nca da, ana kentlerimizin nazım (*düzenleyici*) imar planlarının yapılmasına girişilmiştir.

1959 yılında 7367 sayılı “Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun” ile Hazine arsalarından belediye sınırları içerisinde olanların, imar planının olup olmadığına bakılmaksızın, karşılıksız olarak belediyelere aktarılmasına karar verilmiştir.

1963 yılında Anayasa Mahkemesi'nin 22.11.1963 gün ve E. 1963/65, K. 1963/278 sayılı kararıyla 6785 sayılı Yasa'nın 42. maddesinin, “*taşınmazın gerçek karşılığı verilmeksizin yüzde % 25'e değin eksiki ile sahiplerine dağıtılabilmesine*” ilişkin düzenleme 1961 Anayasası'nın kamulaştırmayı düzenleyen 38. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Yine 1963 yılında çıkarılan 327 sayılı “6785 Sayılı İmar Kanununa Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun” ile yapı kullanma belgesi bulunmayan yapılara yalnızca bir kez olmak üzere kent hizmetlerinin sağlanması öngörülmüştür.

1965 yılında bir taşınmazın üzerine katlar yapılmasına olur veren 634 sayılı “Kat Mülkiyeti Kanunu” çıkarılmıştır.

1966 yılında çıkarılan 775 sayılı “Gecekondu Kanunu” ile birbirine çok yakın gecekondu ile düzenli yapılar için 6785 sayılı İmar Kanunu'ndan ayrı bir düzenleme getirilmiş ve ikili imar düzenine yasallık kazandırılmıştır.

1972 yılında 1605 sayılı Yasa ile 6785 sayılı İmar Kanunu'na Ek 7 ve 8. maddeler eklenmiş; bu maddelerde, illerimizin belediye ve komşu alan sınırları dışındaki alanlarının İmar ve İskan Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararları ile imar düzenine geçirilmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede, illerimizin belediye ve komşu alan sınırları dışındaki alanları 1975 ile 1983 yılları arasında değişik tarihlerde Bakanlar Kurulu kararları ile imar düzenine geçirilmişlerdir.

Yine 1605 sayılı Yasa ile 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 42. maddesi yeniden düzenlenmiş, belediyelerin düzenlemeye alınan taşınmazları eksik dağıtma yetkisini içeren kuralı yerine “düzenleme ortaklık payı” ilkesi getirilerek Anayasa Mahkemesi'nin iptali nedeniyle ortaya çıkan boşluk doldurulmuştur. Yeni düzenleme ile belediyelerce, imar sınırları içinde düzenlemeye alınan arazi ve arsaların yüzölçümlerinden yeterince alanın, düzenleme dolayısıyla ortaya çıkan değer artışlarının karşılığı olarak, “düzenleme ortaklık payı” adı altında ve en çok yüzde % 25 oranına değin kesilebilmesi öngörülmüştür.

1983 yılında 2805 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanılacak İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” kanun çıkarılmıştır.



İmar ve İskan Bakanlığı, 13.12.1983 gün ve 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bayındırlık Bakanlığı ile birleştirilmiş ve kamu oyunda “*imar affi*” olarak adlandırılan 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”, 3086 sayılı “Kıyı Kanunu” gibi yasalar ile imar konusunda yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

6785 sayılı İmar Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 09.11.1985 yürürlük günlü ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile genel olarak plan onaylama yetkileri merkezi yönetimden alınarak yerel yönetimlere verilmiştir. 6785 sayılı Yasa’da düzenleme ortaklık payı üst sınırı % 25 iken 3194 sayılı Yasa ile bu oran % 35’e yükseltilmiştir. Ayrıca, düzenleme ortaklık payı kapsamında olmayan ibadet yeri ve karakol alanları düzenleme ortaklık payı kapsamına alınmış ve uygulama sırasında düzenleme ortaklık payının alınmasının olanaklı olmadığı durumlarda, düzenleme ortaklık payının para olarak alınabilmesi (*bedele dönüştürme*) kuralı getirilmiştir. 3194 sayılı İmar Kanunu ile birlikte Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği ve Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği de yürürlüğe sokulmuştur.

17.12.2003 günü yürürlüğe giren 5006 sayılı Yasa’nın 1. maddesi ile düzenleme ortaklık payı % 35’ten % 40’a yükseltilmiş ve bu payların değerlendirilebileceği alanlar arasında Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı ilk ve ortaöğretim kurumları da eklenmiştir.

04.07.2011 günü yürürlüğe giren 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, planlama konusunda yeniden üst düzey önemli yetkilere kavuşturulmuştur. Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya ilişkin hukuksal düzenlemeleri yapmak, uygulamaları izlemek ve denetlemek; tür ve ölçeğine bakılmaksızın tüm fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik ana ilke, izlem ve ölçünleri belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak görev ve yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir. Bu görev ve yetkiler, imarla ilgili hukuksal düzenlemelerde önemli değişiklikler yapılacağına belirtisi olarak görülmelidir. Böylece merkezi yönetimin planlama alanındaki etkinliği üst düzeye çıkarılmıştır.