TAAD Yıl 17 . Sayı 68 . Ekim 2026
ISSN 1309-6826 - E-ISSN 3150-0919
Araştırma Makalesi/Research Article DOI: 10.54049/taad.1933004

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN UYGULAMA İMAR PLANLARINI REDDETME YETKİSİNİN SINIRLARI

The Limits on Metropolitan Municipalities' Authority to Reject Implementation Development Plan

Mahmut CEYLAN[*]
Bura Adem ATASOY[**]
Semih UZUN[***]

Özet

Bu çalışmada büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planlarını reddetme yetkisinin hukuki dayanağı ve bu yetkinin kapsamı ile sınırları ele alınmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenen ve büyükşehir belediyesine tanınan onaylama yetkisinin zımni şekilde ret yetkisini içerip içermediği ve bu yetkinin mutlak şekilde kullanılıp kullanılamayacağı meselesi çözülmesi gereken önemli bir sorundur. Bu çerçevede iki farklı yargı kararı merkeze alınmak suretiyle sorun analiz edilmiş olup öteki yargı kararları ile çalışma zenginleştirilmiştir.

Çalışmada içtihat analizi ve normatif inceleme yöntemleri kullanılarak ret yetkisinin mahalli idareler arasındaki yetki kuralları özelinde sınırları ortaya konulmuştur. Bu kapsamda büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin nazım imar planına uygunluk yönünden değerlendirilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla çalışma, büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planlarını ret yetkisini bütünüyle reddetmemektedir. Bu yetkinin sınırlandırılması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Aksi durumda ret yetkisi, mağduriyetlere sebebiyet veren ve mahalli özerkliği zedeleyen bir araca dönüşme riskini taşımış olur. Netice itibariyle bu çalışma, büyükşehir belediyesine tanınan uygulama imar planlarını reddetme yetkisinin sınırlı, gerekçeli ve yargı denetimine açık bir denetim fonksiyonu olarak tanımlanması gerektiği fikrine istinat etmektedir.

Çalışma, büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planlarını ve değişikliklerini reddetme yetkisini yetki unsuru ve mahalli özerklik bağlamında ele almak suretiyle özellikle "mutlak ve sınırsız ret" uygulamasının hukuki sınırları aştığını ortaya koymayı amaç edinmesi yönünden özgün değer taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Nazım imar planı, uygulama imar planı, reddetme yetkisi, onaylama yetkisi

- *Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.*
- *Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 17.4.2026*
- *Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 23.10.2026*

[*] Dr. Öğr. Üyesi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Ana Bilim Dalı, Rize/Türkiye, e-posta: dr.mahmutceylan@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-8278-611X.

[**] Arş. Gör. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü Arazi Yönetimi Ana Bilim Dalı, Trabzon/Türkiye, e-posta: bugratasoy@ktu.edu.tr, https://orcid.org/0000-0001-5584-0427.

[***] YLSY Bursiyeri Yüksek Lisans Öğrencisi, Coğrafi Bilgi Bilimi ve Yer Gözlemi Fakültesi, Twente Üniversitesi, Enschede/Hollanda (MEB tarafından desteklenmektedir), e-posta: semihuzun8@gmail.com, https://orcid.org/0000-0002-0582-8857.

Abstract

This study examines the legal basis for metropolitan municipalities' authority to reject implementary development plans, as well as the scope and limits of this authority. A key issue to be resolved is whether the approval authority granted to metropolitan municipalities under the Metropolitan Municipality Law No. 5216 implicitly includes the authority to reject and whether this authority can be exercised absolutely. Within this framework, the issue has been analysed by focusing on two different court decisions, and the study has been enriched with other court decisions.

Using case law analysis and normative examination methods, the study has outlined the limits of the competence of rejection in terms of the rules of authority between local administrations. In this context, it can be concluded that the metropolitan municipality's competence of rejection can be evaluated in terms of compliance with the master development plan. Therefore, the study does not entirely reject the metropolitan municipality's authority to reject implementary development plans. It concludes that this authority should be limited. Otherwise, the authority to reject carries the risk of becoming an instrument that undermines local autonomy and causes grievances. Consequently, this study is based on the idea that the authority granted to metropolitan municipalities to reject implementary development plans should be defined as a limited, reasoned, and judicially reviewable supervisory function.

This study is distinctive in that it aims to reveal that the practice of 'absolute and unlimited rejection' exceeds legal boundaries by examining the authority of metropolitan municipalities to reject implementary development plans in the context of the elements of authority and local autonomy.

Keywords: Master development plan, implementary development plan, competence of rejection, competence of approval

GİRİŞ

İmar planlaması, mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımının belirgin şekilde ortaya çıktığı alanlardan birisidir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki imar planı yapma ve onaylama ilişkisi sadece teknik bir koordinasyon olarak anlaşılmamalıdır. Bu ilişki, idare hukukundaki yetki kuralları bağlamında sınanmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehirlerde bulunan ilçe belediyelerine uygulama imar planı yapma ve değiştirme/tadil etme yetkisi vermiş; büyükşehir belediyesine ise ilçe belediyesinin yaptığı bu planı "aynen" yahut "değiştirerek" onaylama yetkisi tanımıştır. Fakat bu düzenlemenin lafzında büyükşehir belediyesine ret yetkisi verilip verilmediği hususunda netlik bulunmamaktadır.

İmar planlamasından kaynaklanan uyuşmazlıklar, plan kararlarından doğrudan etkilenen kişilerin hukuki durumu ile yakından ilgilidir. Uygulama imar planının büyükşehir belediyesi tarafından reddedilmesi mülkiyet hakkı üzerinde doğrudan netice doğurabilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin kullanımı karşısında kişilerin mülkiyet hakkından kaynaklı mağduriyetlerinin nasıl ele alınacağı önem arz etmektedir. Dolayısıyla ret yetkisi ile mağdurun haklılığı konusu arasındaki dengenin nasıl sağlanması gerektiğinin tespiti önem arz etmektedir.

Uygulamada büyükşehir belediyeleri uygulama imar planlarını reddedebilmektedir. Mevzuatın yorumundan ret yetkisinin çıkıp çıkmadığı, bu yetkinin varlığının kabulü durumunda sınırlarının olup olmadığının tespiti zaruridir. Bu sorular

ele alınırken Danıştay içtihatlarından istifade edilecektir. Fakat Samsun Bölge İdare Mahkemesi ve Danıştayın birer kararı merkeze alınmak suretiyle sorun incelenecektir.

İmar planlamasında büyükşehir belediyesinin uygulama imar planlarını inceleme ve onaylama yetkisi konusunda doktrin ve uygulamada ret yetkisinin kapsam ve sınırları sistematik olarak yeterince ele alınmamıştır. Fakat uygulamada imar planlarının mutlak ve sınırsız şekilde reddedilmesi şeklinde ortaya çıkan idari işlemler sadece planlar arasındaki uyum konusu ile ilgili değildir. Aynı zamanda idarenin takdir yetkisi, idari işlemin yetki unsuru ve mahalli özerklik konularıyla da alakalıdır. Bu sebeple ret yetkisinin kapsamına ilişkin uygulamadaki örneklerin eleştirisi önem arz etmektedir. Bütün bu özellikleri ile çalışma, özgünlük ortaya koymakta ve imar hukukunun önemli sorunlarından birini çözmeyi murat etmektedir.

Bu çalışmada yargı kararları ışığında büyükşehir belediyesinin uygulama imar planını ret yetkisinin hukuki dayanağı, kapsamı ve sınırlarının ele alınması amaç edinilmiştir. Çalışmada normatif incelemenin yanı sıra içtihat analizi yöntemi kullanılmıştır. Mevzuattaki hükümlerin nasıl yorumlanması gerektiği değerlendirilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin mutlak veto yetkisini kapsayıp kapsamadığı ele alınmıştır.

I. İMAR PLANLAMA SİSTEMİNDE HUKUKİ ÇERÇEVE

Planlama yetkisi, şehircilik ilkeleri doğrultusunda kamu düzeni ve kamu yararına uygun olarak kentsel gelişmeyi kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Öte yandan bu yetki özel mülkiyeti kısıtlayan düzenleyici işlemler ortaya çıkarmaktadır. Bu sebeple imar planları, sadece teknik belgeler olmayıp çok katmanlı sonuçlar doğuran normatif etkiler ortaya çıkarır. Türk hukukunda planlama, kademeli bir yapı üzerine inşa edilmektedir. Farklı ölçeklere göre hazırlanan bu planlar arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır. Ayrıca imar planlama sistemindeki bu kademeli yapı[1] mahalli idareler arasındaki yetki bölüşümünü de ortaya koyan bir sistemdir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 6 ve 8. maddeleri ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6. maddesi, mekânsal planların kademelenmesini ve alt kademe planların üst kademe planların ana kararlarına uygunluğunu esas almaktadır. Nazım ve uygulama imar planları aynı planlama sürecinin farklı karar düzeylerini oluşturur. Nazım imar planı genel arazi kullanım ve ulaşım kararlarını belirlerken uygulama imar planı bu kararları uygulamaya elverişli ayrıntılarla geliştirir[2]. Nazım imar planı ile uygulama imar planı arasındaki bu ilişkiyi sadece teknik bir plan kademelenmesinin sonucu olarak görmek doğru değildir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki hukuki ilişki ve planların hazırlanıp,

[1] Yakup Emre Çoruhlu, Bayram Uzun and Okan Yıldız, 'Zoning plan-based legal confiscation without expropriation in Turkey in light of ECHR decisions' (2020) (95) *Land Use Policy* 1, 8.

[2] 3194 sayılı İmar Kanunu m. 6 ve m. 8; Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 6.

onaylanıp, yürürlüğe girmesi aşamalarında ortaya çıkan yetki hudutları idare hukuku ilkeleri bağlamında ele alınmalıdır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesine tanınan uygulama imar planlarını inceleme ve onay yetkisinin ret yetkisini içerip içermediği ve içeriyorsa kapsamının ne olduğu meseleleri bakımından sistematik analizi gerektirmektedir. Plan kademelenmesi ve mahalli özerklik arasında tesis edilecek denge, büyükşehir belediyesinin müdahale yetkisinin kapsamı ve ilçe belediyesinin planlama alanındaki takdir yetkisini ortaya koymak bakımından kıymetlidir.

A. Nazım İmar Planı – Uygulama İmar Planı Ayrımı

Şehirleşme süreçlerinin teknik ve hukuki araçları olarak ortaya çıkan imar planları mekânsal gelişmeleri yönlendirmeye yarayan önemli idari işlemlerdir. İmar planları, düzenleyici idari işlem özellikleri taşımaktadır. Zira düzenleyici idari işlemlerde olması gereken genel, soyut, kişilik dışı kural koyma ve doğurganlık özellikleri imar planlarında bulunmaktadır[3]. Bunun yanında imar planları, birel işlem özelliği de barındırmaktadır. İmar planları, kapsamlarındaki taşınmazların hukuki statüsünü belirledikleri ölçüde bireysel sonuçlar da doğurabildiğinden, öğretide karma nitelikli idari işlemler olarak da değerlendirilmektedir [4]. Hukuki sonuç doğurma bakımından ise düzenleyici idari işlem özelliği baskındır. Nitekim bu planlara karşı dava açıldığında idari yargı mercileri düzenleyici idari işlem özelliğini göz önünde bulundurmak suretiyle uyuşmazlıkları ele almaktadırlar[5].

Türk imar hukukunda planlama sistemi, kademeli yapıya sahiptir. Bu yapı içerisinde yer alan nazım imar planı ve uygulama imar planı arasında hem fonksiyonel hem de hiyerarşik ayrım vardır. Bu ayrım planların uygulanma biçimi, ölçeği ve kapsamı gibi konularda ortaya çıkmaktadır.

İmar planlarına ilişkin temel çerçeve 3194 sayılı İmar Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 5. maddesinde nazım imar planı "varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek

---

[3] Gürsel Öngören, *Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku* (Öngören Hukuk Yayınları 2020) 20; Danıştay İDDK, T.07.04.2022, E.2021/3392, K.2022/1331, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026.

[4] Aydın Gülan, *İdare Hukuku Ders Notları* (Yayınlanmamış 2018) 201.

[5] Örnek kararlar için bkz. Danıştay İDDK, T.07.04.2022, E.2021/3392, K.2022/1331, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.18.09.2023, E.2022/7036, K.2023/6638, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.05.10.2023, E.2022/2639, K.2023/7162, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026.

ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plan" şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddede uygulama imar planı ise "tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan" şeklinde tanımlanmıştır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin madde 4/1-i hükmü uyarınca nazım imar planları "mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı hâlihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan" planlardır. Uygulama imar planları ise madde 4/1-k hükmü uyarınca "nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayrım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan" planlardır. Dolayısıyla uygulama imar planları, yapılaşmaya esas parsel bazlı hazırlanan imar durum belgesi ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesine dayalı olarak yapılan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (parselasyon) işleminin hukuksal altyapısını oluşturan bir kamu yararı belgesidir.

Planlar arası kademeli birliktelik, uygulama imar planının nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamasını gerektirir. Buna karşılık nazım imar planında uygulama imar planına özgü bütün ayrıntıların bulunması beklenemez. Yönetmeliğin 23/1 maddesi, uygulamaya dönük ayrıntılı kararların uygulama imar planında belirlenmesini esas almaktadır.

İmar planları arasında yapılan bu ayrım, yetki paylaşımı hususunda önem arz etmektedir. Bu sebeple bu konu sadece planlama tekniği ile sınırlı olmayıp idare hukukunun genel esaslarını da ilgilendirmektedir.

B. Büyükşehir – İlçe Belediyesi İlişkisinin Hukuki Niteliği

Türkiye'deki büyükşehir sistemi mahalli idarelerin örgütlenme biçimini iki kademeli olarak öngörmüştür. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri ayrı kamu tüzel kişiliğini haizdir. Mahalli idarelerin anayasal dayanağı Anayasa'nın 127. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu hükümde mahalli idarelerin merkezi idarenin idari vesayetine tabi olduğu düzenlenmiştir. Fakat Anayasa'daki bu vesayet yetkisi, merkezi idareye tanınmış olup mahalli idarelerin kendi aralarındaki ilişki özelinde düzenlenmemiştir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin kanuni çerçevesi ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'daki düzenlemeler incelendiğinde büyükşehir belediyesine özellikle il ölçeğinde hizmet etkinliğine sahip, belirli alansal büyüklük üstünde olan yerel işlevler ile belirli metre üstünde enkesitli olan yollara ilişkin mahalli hizmetleri sunmanın yanı sıra koordinasyon ve denetim yetkisi tanındığı (5216 s. Kanun m.3, m.11); ilçe belediyelerini ise daha ziyade uygulama ve mahalli hizmetlerin sunumunda yetkilendirdiği (5216 s. Kanun m.7) görülmektedir. Ayrıca bu iki mahalli idare arasında bir nevi ast-üst ilişkisine benzer bir hukuki ilişkinin kurulduğu, fonksiyonel yetki ayrımının tanındığı görülmektedir.

Doktrinde bu iki mahalli idare arasındaki hukuki ilişkinin mahiyeti hususunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyeleri üzerinde denetim ve onay yetkilerini idari vesayet benzeri bir yetki olarak benimseyen görüş bulunmaktadır[6]. Özellikle imar planlarının onaylanması ve reddedilmesi gibi yetkiler klasik idari vesayet müessesesine benzemektedir. Aradaki ilişkiyi doğrudan idari vesayet olarak nitelendiren yazarlar da bulunmaktadır[7]. Öteki görüş ise büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkinin idari vesayet olmadığı yönündedir[8].

---

6 Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (3. Baskı Seçkin Yayıncılık 2022) 120; Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku* (Der Yayınları 2014) 489. Bu ilişkiye "yerel idari vesayet" diyen yazarlar da vardır. Bkz. Orhan Veli Alıcı, 'Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açıdan Değerlendirilmesi' (2012) (2) *Yerel Politikalar* 38, 50; Ali Başkaya, 'Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği' (2016) 11(120) *Terazi Hukuk Dergisi* 14, 15 vd; Nusret İlker Çolak ve Gürsel Öngören, *İmar Planları İmar Uygulamaları ve İptal Davaları* (2. Baskı, Öngören Hukuk Yayınları 2014) 67-68. Yıldırım ve Çınarlı ise "iç idari vesayet" kavramını tercih etmiştir. Bkz. Ramazan Yıldırım ve Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I* (Astana Yayınları 2018) 150.

7 Tahir Muratoğlu, *Teşkilat Planlama ve Uygulama Boyutuyla İmar Hukuku* (5. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 105; Serdar Yılmaz, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi* (Seçkin Yayıncılık 2021) 677; Hacı Osman Tanrıverdi, *İmar Planlarının İdari ve Yargısal Denetimi* (Adalet Yayınevi 2024) 68-69. Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I* (6. Baskı Seçkin Yayıncılık 2023) 102; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (Beta Yayınları 2009) 382-383; Ali Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (5. Baskı Yetkin Yayınları 2022) 255-256.

8 Oğuz Sancakdar, *İmar Hukuku* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025) 161; Muradiye Çevikçelik, 'Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği' (2024) 1(1) *TUDEJ* 100, 106 vd. Gözler, bir mahalli idarenin ötekinin üzerinde idari vesayet

Anayasa Mahkemesi ise bir kararında Anayasa'nın 127. maddesine dikkat çektikten sonra idari vesayetin merkezi idareye tanınan bir yetki olduğunu belirtmiş ve mahalli idarelerden birisi olan büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerindeki yetkisinin idari vesayet olarak değerlendirilemeyeceğini ifade etmiştir[9].

Sonuç olarak Anayasa Mahkemesinin yaklaşımı uyarınca bu ilişki Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen klasik idari vesayet kapsamında değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte büyükşehir belediyesine tanınan onay ve denetim yetkilerinin doğurduğu hukuki sonuçlar, öğretide belirtildiği üzere[10] bu ilişkinin vesayet benzeri nitelikte değerlendirilmesine imkân sağlamaktadır.

C. 5216 Sayılı Kanun'da Ret Yetkisinin Konumlandırılması

Büyükşehir belediyelerinin uygulama imar planları hakkındaki yetkisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu maddenin (b) bendine göre büyükşehir belediyesi, çevre düzeni planına uygun olması şartıyla nazım imar planını yaptırmak, yapmak ve onaylamak suretiyle uygulamak; ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarını ve bu planlarda yapılacak olan değişiklikleri nazım imar planına uygunluk yönünden inceleyerek aynen yahut değiştirmek suretiyle onaylamak ve bunların uygulanmasını denetlemek yetkilerine sahiptir. Bu düzenlemede "ret" yetkisi açık bir şekilde belirtilmemiştir. Düzenlemede yer alan "aynen veya değiştirerek onaylamak" ibaresinin zımnen onay vermeme, bir diğer deyişle reddetme yetkisini kapsayıp kapsamadığının ortaya konulması gerekmektedir. Maddenin lafzına bakıldığında reddetme yetkisinin olmadığı görülmektedir. Fakat buradan yola çıkarak ret yetkisinin olmadığını peşinen söylemek isabetli olmaz. Ret yetkisinin olup olmadığının tayini için yorum yöntemleri kullanılmalıdır. Öte yandan büyükşehir belediyeleri uygulama imar planlarını incelerken sınırsız ve genel bir yetkiyi haiz değildir. Nitekim söz konusu hükümde uygulama imar planlarının, nazım plâna uygun olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yukarıda belirtildiği üzere "bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar

yetkisinin olduğunun kabulü durumunda mahalli idarelerin bağımsızlığı ve eşitlik ilkelerine aykırılık doğacağını; ayrıca bu durumun mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyeceğini belirtmiştir. Bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku C.I* (2. Baskı, Ekin Yayınevi 2019) 308; Oğuz Sancakdar, Lale Burcu Önüt, Eser Us-Doğan, Mine Kasapoğlu-Tarhan ve Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (10. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021) 125. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya ise Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin kararlarında bu denetim türünü idari vesayet olarak kabul etmediklerini belirtmişler fakat doğrudan bir kanaat belirtmemişlerdir. Bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (19. Baskı Seçkin Yayıncılık 2025) 218-219.

9 "*İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir*." Bkz. Anayasa Mahkemesi, T.25.01.2007, E.2004/79, K.2007/6, RG Tarih-Sayı: 17.01.2008 – 26759.

10 Atay (n 6) 120; Yaşar (n 6) 489.

plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak" yetkileri de vardır. Bu sebeple büyükşehir belediyesi tarafından yapılan denetim, uygulama imar planının nazım imar planına uygunluğu kapsamında yapılmalıdır.

Kanun'da "ret" kelimesinin kullanılmamış olmasının bilinçli bir tercih olduğunu söylemek gerekir. Bu açıdan bakıldığında madde kapsamında tanınacak ret yetkisinin bağımsız bir yetki olmayıp onay işleminin bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu sebeple büyükşehir belediyesi, uygulama imar planında eğer nazım imar planına bir aykırılık tespit ederse ve bu aykırılık değiştirerek onaylamayı aşıyorsa onaylamama şeklinde sonuç ortaya çıkabilecektir. Dolayısıyla nazım imar planına uygun olan uygulama imar planını reddetme durumu, kanuni sınırların dışına taşmak anlamına gelir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda tanınan ret yetkisi, müstakil bir yetki değildir. Uygulama imar planlarının, nazım imar planına uygunluğu kapsamında yapılan denetim sonucunda ortaya çıkan onaylamamadan kaynaklanan bir yetkidir. Ret yetkisini bu şekilde izah etmek planlama hiyerarşisini güvence altına alan bir mekanizma olarak ortaya çıkmasına hizmet eder. Öte yandan ilçe belediyelerinin planlama alanındaki takdir yetkilerini de korur.

II. RET YETKİSİNİN KAPSAMININ BULANIKLIĞI: SAMSUN BÖLGE İDARE MAHKEMESİ KARARI

İmar mevzuatında plan yapımına ilişkin hükümlerin değerlendirilmesi hâlinde imar planlarının çizili ve yazılı olmak üzere ikiye ayrılabileceğinden söz edilebilir[11]. Yazılı plan, çizili plan ile açıklanmayan hususlara ilişkin olup plan notları olarak nitelenmektedir[12]. Öte yandan, bilindiği üzere, planlama üst ölçekli çevre düzeni planı, il bütünü çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluşmakta olup; her plan kademesinde konut, ticaret, sanayi, resmi kurum alanları ile sosyal ve teknik altyapılardan oluşan arazi kullanım kararlarının mekandaki karşılığı her bir planlama basamağında ölçeğinin izin verdiği ayrıntıları yansıtacak şekilde semboller ile gösterilmektedir[13]. Bu semboller, ortak bir planlama dili olup, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin Ek'inde yer almaktadır ki nazım imar planları gösterimi Ek-1ç ve uygulama imar planı gösterimleri ise Ek-1d bölümünde bulunmaktadır. Bu iki tabloda yer alan Gösterimler/Semboller/Lejant karşılaştırıldığında ölçeği gereği, 1/5000 ölçekli nazım imar planında gösterilemeyen bazı arazi kullanım fonksiyonlarının, 1/1000 ölçekli uygulama imar planında yer alabileceği ve bu durumun ölçeği gereği gösterilememe zorunluluğu

11 3194 sayılı İmar Kanunu m.5 ve m.8

12 Halil Kalabalık, *İmar Hukuku Dersleri* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024) 111.

13 3194 sayılı İmar Kanunu m.5, m.6; Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 4, m. 7/1-b ve c, m. 10.

gereği planların kademeli birlikteliği ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir. Bu tespitin somutlaşmış hâli şöyledir: 10 metrenin altındaki enkesite sahip yolların, nazım imar planında gösterilmesi gerekli değildir. Yani 7 metre ve daha dar yollar, trafo, cep otoparkları, refüjler vb. fonksiyonlar sadece uygulama imar planında yer alırlar. Ayrıca yapı nizamları, yoğunlukları ve kat yükseklikleri de uygulama imar planı aşamasında belirlenir[14]. Bunlara ilişkin uygulama imar planı değişiklikleri için nazım imar planı değişikliği gerekmemektedir ve uygulama imar planı değişikliklerinin, ilçe belediye meclisinde kabulü hâlinde büyükşehir belediye meclisindeki görüşmeler denetim ölçeği olan nazım imar planına uygunluk yönünden olması gerektiği için ve nazım planda da bu ayrıntılar yer almadığı için doğal olarak büyükşehir meclisinin bu plan değişikliğini uygun bularak ilçe belediye meclisi kararını onaması gerekir.

Diğer yandan planlar arasında hiyerarşik ilişkinin olduğu bilgisi planları yapan farklı makamlar arasındaki hukuki ilişkinin kapsam ve sınırlarını tartışmasız şekilde ortaya koymaya yetmemektedir. Örneğin nazım imar planlarındaki gösterimler ile uygulama imar planında ortaya konulacak olan ayrıntılandırma, idari makamlar arasındaki yetki paylaşımı yönünden uygulamada sorunlar doğurabilmektedir.

Burada önemli olan husus büyükşehir belediyesinin yetkisinin kapsam ve sınırlarını ortaya koyabilmektir. Ayrıca bir idari işlemin hukuka aykırı olması bu işleme muhatap olan kişinin mağduriyetine sebep olmaktadır. Bu kapsamda Samsun Bölge İdare Mahkemesinin bir kararı üzerinden değerlendirme yapılması meselenin anlaşılması yönünden isabetli olacaktır.

A. Samsun Bölge İdare Mahkemesi Kararının Olay Örgüsü

Makaledeki tezin inşa edilmesinde kullanılan temel iki yargı kararından birisi Samsun Bölge İdare Mahkemesinin T.23.12.2025, E.2025/1468, K.2025/1770 sayılı kararıdır[15]. Bu karara konu olan uyuşmazlıkta büyükşehirde bulunan bir ilçe belediyesinde iki parselin ortasından geçen 7 metrelik imar yolunun kaldırılması talep edilmiştir. İlçe belediyesi davacının bu hususdaki itirazını kabul ederek yolun kaldırılması yönünde karar vermiştir. Fakat büyükşehir belediyesi bu kararı uygun bulmamış ve yolu korumuştur. Davacı, büyükşehir belediyesinin bu işleminin iptali için dava açmıştır.

Uyuşmazlığın istinat ettiği temel soru, büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesi tarafından hazırlanan uygulama imar planı ile ilgili kabul kararını nazım imar planına uygunluk bağlamında reddedip reddedemeyeceğine ilişkindir.

Doktrinde büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesi tarafından hazırlanmış olan imar planlarını reddetme yetkisinin olmadığı savunulmuştur[16]. Aksi yönde

---

14 Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m.4/1-k.

15 Samsun Bölge İdare Mahkemesi, T.23.12.2025, E.2025/1468, K.2025/1770, yayınlanmamış karar.

16 Tanrıverdi (n 7) 86; Nusret İlker Çolak, *İmar Hukuku* (2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2014) 177.

görüş beyan ederek büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin olduğunu kabul eden yazarlar da bulunmaktadır[17].

Uyuşmazlığa konu 7 metrelik yol yalnızca 1/1000 ölçekli revizyon ilave uygulama imar planında yer almaktadır. Bu yol, 1/5000 ölçekli nazım imar planı paftasında gösterilmemiştir. İlk derece mahkemesi yaptığı incelemede davacının iddiasını yerinde görmeyerek davanın reddine karar vermiştir. İstinaf aşamasında Samsun Bölge İdare Mahkemesi ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin denetiminin nazım imar planını uygulamakla sınırlı olduğuna dikkat çekmiştir. Ayrıca kararda davalı büyükşehir belediyesi tarafından aynen yahut değiştirerek kabul yetkisinin aşıldığı ifade edilmiştir. Nazım imar planında teknik karşılığı bulunmayan bir unsur yönünden büyükşehir belediyesinin nazım imar planına aykırılık denetimi yapmasının mümkün olmadığı sonucu doğmuştur. Sonuç olarak istinaf mercii, büyükşehir belediyesinin yetki sınırını aştığına hükmetmiştir. Özetle Bölge İdare Mahkemesi, ölçeği gereği nazım imar planında gösterilemeyen kullanım kararlarının sırf bu nedenle nazım imar planına aykırı sayılamayacağını kabul etmiş ve büyükşehir belediyesinin denetim sınırını aştığı sonucuna ulaşmıştır.

B. Nazım İmar Planında Uygulama Düzeyindeki Ayrıntının Bulunmaması

Nazım imar planı ile uygulama imar planı arasındaki ilişki 3194 sayılı İmar Kanunu'nun madde 5 ve 8 hükümleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun madde 7 ve 14 hükümlerinde ortaya konulan hiyerarşik plan dahilinde incelenmelidir. Bu hükümler dairesinde bakıldığında nazım imar planı, arazi kullanım kararlarını, genel yerleşme şemasını ve ulaşım sistemlerini ortaya koyan üst ölçekli plandır. Uygulama imar planı ise nazım imar planına uygun olmak koşuluyla parsel özelinde uygulamaya imkân veren alt ölçekli plandır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinde büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarını, nazım imar planlarına uygunluk yönünden inceleme yetkisinin olduğu düzenlenmiştir. Maddede ayrıca bu planların "aynen veya değiştirilerek" kabul edilebileceği düzenlenmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği hükümlerine bakıldığında (m.7/1-b, m.23, m.24, EK-1ç) nazım imar planlarındaki gösterim gereği ulaşım aksının yahut belirli bir kullanım amacının plan paftasında açık bir şekilde işlenmiş ve plan notlarıyla da gösterilmiş olması gerekir. Bu durumda şayet belirli bir park, yol veya sosyal donatı alanı nazım imar planı paftasında sembolik, çizgisel ve lejant karşılığı olan şekilde ölçeği gereğince gösterilmemişse bu hususun nazım imar planı niteliği taşıyıp taşımadığı tartışılır duruma gelir. Bu durumda nazım imar planında teknik karşılığı olmayan bir düzenlemenin nazım imar planına aykırılığı

[17] Muratoğlu (n 7) 202, dn.396; Yılmaz (n 7) 676, dn.2133.

gerekçe gösterilerek reddedilip reddedilemeyeceği sorusu gündeme gelmektedir.

Nazım imar planında uygulama düzeyindeki ayrıntının bulunmaması durumunda büyükşehir belediyesinin ret yetkisi iki yönden kısıtlanır. Bunlardan ilki denetimin niteliği yönündendir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesi, büyükşehir belediyesine yerindelik değil, hukukilik denetimi yetkisi vermektedir. Nazım imar planında bulunmayan bir husus hakkında büyükşehir belediyesinin planın içeriğine karışarak ret kararı vermesi durumunda denetim yetkisinin sınırlarını aşmış olacaktır. Dolayısıyla bu hâlde, kanun koyucu tarafından gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nda gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda açıkça ortaya konulmamış olan mutlak, yani gerekçesiz ret yetkisi fiilen kullanılmış olacaktır ve bu durum hukuka uygun değildir.

Büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin bir diğer kısıtı ise sebep unsurudur. Nazım imar planında teknik karşılığı olmayan bir düzenleme yönünden nazım imar planına aykırılık gerekçesinin ileri sürülmesi maddi ve hukuki temeli olmayan bir sebep yaratmaktan başka bir şey değildir. Dolayısıyla bu hâlde büyükşehir belediyesinin işlemi sebep unsuru yönünden de hukuka aykırı duruma gelir.

Nazım imar planında örneğin yol gibi belirli bir teknik detayın yer almamış olması uygulama imar planında bunun düzenlenemeyeceği anlamına gelmez. Zaten planlama kademelenmesinin bir neticesi olarak alt ölçekli planlarda detaylandırma yapılmaktadır. Şayet büyükşehir belediyesi, nazım imar planında düzenlenmeyen ve açıkça yasaklanmamış olan bir detayın uygulama imar planında bulunmasını yahut bulunmamasını ret gerekçesi olarak gösterirse hukuka uygun davranmış olmaz. Zira bu hâlde büyükşehir belediyesi hukuka uygunluk denetimi sınırlarını aşıp artık yerindelik denetimi yapmış olur. Ayrıca bu durumda ilçe belediyesinin takdir yetkisini ortadan kaldıran bir irade ortaya koymuş olur. Dolayısıyla nazım imar planında bir teknik detayın düzenlenmemiş ve bunun açıkça yasaklanmamış olması durumunu ilçe belediyesine ilgili alanda düzenleme serbestisi verildiği şeklinde anlamak gerekir. Aksi takdirde her bir detayın nazım imar planında düzenlenmesi gerekir şeklinde olumsuz ve teknik olarak uygulanamaz bir netice ortaya çıkar.

Kanun koyucu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "reddeder" kelimesini kullanmamıştır. Bunun yerine "aynen veya değiştirilerek" kabul edilmeyi hüküm altına almıştır. Kanun koyucunun bu tercihi, yapılacak denetimin düzeltici ve yapıcı özelliğini vurgulamak ve bununla kısıtlamaktır. Dolayısıyla denetim yapan makam, nazım imar planını yorumlayarak yeni plan normu ihdas edemez. Sadece hâlihazırdaki plan normuna aykırılığı denetleyebilir.

C. Büyükşehir Belediyesinin Yetki Alanı Dışına Çıkması

Büyükşehir belediyesine tanınan normatif yetki çerçevesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda madde 7/1-b ve madde 14/son hükmünde açıkça ortaya konulmuştur. Bu hükümlere bakıldığında kanun koyucunun bilinçli bir şekilde "ret"

yerine "aynen veya değiştirerek kabul" yetkisini tanıdığını ve buradaki amacının büyükşehir belediyesine sınırsız veto yetkisi tanımak olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

İlk olarak denetim yetkisi ile plan yapma yetkisi arasındaki ayrıma dikkat çekmek gerekir. Kanun koyucu, uygulama imar planı yapma yetkisini ilçe belediyesine tanımıştır. Büyükşehir belediyesi ise denetimle görevlidir. Büyükşehir belediyesine tanınan denetim yetkisi bağımsız uygulama imar planı yapma yetkisini kapsamamasına rağmen, ret yetkisinin sınırsız biçimde kullanılması, ilçe belediyesinin planlama serbestisini ortadan kaldırarak büyükşehir belediyesinin fiilen uygulama imar planı yapma yetkisini üstlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla ilçe belediyelerinin plan tesis etme özerkliğini de bu şartlar altında zedelemektedir. Ayrıca bu durum hukukilik denetimini, yerindelik denetimine kaydırma riskini de taşımaktadır. Şayet büyükşehir belediyesi uygulama imar planlarını bu şekilde reddederse ilçe belediyesinin planlama alanındaki takdirini ortadan kaldırmış olur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu nazım imar planına uygunluk denetimini hüküm altına almıştır. Bu kurala rağmen plan kararının şehircilik ilkesi veya mali sonuçlar gibi gerekçelerle reddedilmesi hukukilik denetiminin aşıldığı ve yerindelik denetimi yapıldığı neticesini ortaya çıkarır.

Özetle, büyükşehir belediyesinin nazım imar planına uygunluk yönünden yapacağı denetimi aşması açık bir şekilde kanuni yetki sınırının aşımıdır. Bu durumda denetim yetkisi, plan yapma yetkisine evrilmiş olur. Ayrıca ilçe belediyesinin idari özerkliği zedelenmiş olur. Bütün bunların yanında kanun koyucunun özellikle tanımadığı "mutlak ret" yetkisinin fiili olarak uygulanması gibi bariz hukuka aykırılık doğar. Bu sebeple büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin olduğu kabul edilse bile bu yetki sadece nazım imar planına uygunlukla sınırlı olup bunu aşan müdahaleler hukuka aykırılığı doğurur.

Burada büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclisinin nasıl teşkil ettiğine parantez açmak gerekir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun madde 6/a hükmüne göre büyükşehir belediye meclisi, belediye sınırları içindeki ilçe belediye meclisinin üye sayısının her bir ilçe için beşte biri alınarak teşkil ettirilmektedir. Dolayısıyla ilçe belediyesinde uygulama imar planı hakkında karar veren bir meclis üyesinin, büyükşehir belediyesi meclisinde bu plan hakkında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu madde 14/son hükmüne istinaden karar verebilmesi ihtimal dahilindedir. Bu meclis üyesinin, ilçe belediye meclisinde kabul kararı verip, büyükşehir belediyesi meclisinde ise ret kararı verip veremeyeceği sorusu akla gelmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki farklı meclislerde aynı konuda farklı iradelerin ortaya konulamayacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat bu durumun kimi zamanlarda tutarsızlık doğuracağı şüpheden uzaktır. Ayrıca bu durum objektiflik ve takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı hususlarında da şüpheler doğurabilecektir. Farklı irade ortaya koymak isteyen meclis üyesinin, gerekçesini

açıkça kararda yazması isabetli olacaktır. Hatta mevzuatta bu şartı zaruri hâle getirecek bir düzenlemenin yapılması uygun olacaktır. Bu sayede farklı yönde kararlar veren kişinin çelişkili hareket edip etmediği, hukuken geçerli bir sebebinin olup olmadığının tespiti kolaylıkla yapılabilecektir.

III. RET YETKİSİNİN SINIRLARININ TAYİNİ ÇABASI: DANIŞTAY KARARI

Mevzuatta büyükşehir belediyesine tanınan uygulama imar planını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisinin ret yetkisini içerip içermediği meselesi önemli sorunlara sebebiyet verebilmektedir. Ret yetkisinin varlığının kabulü durumunda bunun mutlak olup olmadığı ve mutlak değilse sınır ve kapsamının ne olduğu fevkalade önemli bir meseledir.

Uygulama imar planlarını mutlak ve sınırsız şekilde reddetme iradesi ciddi anlamda hukuka aykırı neticeler doğurabilir. Plan hiyerarşisini koruma amacıyla getirilmiş olan bir mekanizma kapsamındaki denetim yetkisi ile ilçe belediyesinin planlama alanındaki takdiri arasında bir denge kurulması önemlidir. Dolayısıyla uygulama imar planını mutlak ve sınırsız şekilde reddetme, bir diğer deyişle nazım imar planına aykırılık ortaya konulmaksızın uygulama imar planının onaylanmaması, ret yetkisinin sınırlarını ihlal anlamına gelebilmektedir. Bu sebeple ret yetkisinin varlığı ile bu yetkinin kapsam ve sınırları arasında yapılacak ayrım tesis edilen idari işlemin yetki bakımından hukuka uygun olması ve mahalli özerkliği koruma mekanizması olması bakımından önem arz etmektedir. Bu konu ise aşağıda Danıştayın bir kararı ekseninde incelenmiştir.

A. Danıştay Altıncı Dairesi Kararının Olay Örgüsü

Makalenin istinat ettiği ikinci karar Danıştay 6. Dairesinin T.06.02.2018, E.2014/1818, K.2018/946 sayılı kararıdır[18]. Karara konu olan uyuşmazlıkta büyükşehirde bulunan ilçe belediyesi, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğini kabul etmiştir. Fakat büyükşehir belediyesi bu plan değişikliğini reddetmiştir. Ret gerekçesini, ilçe belediyesinin kamulaştırma külfetinden kaçınmak maksadıyla plan değişikliği yaptığına dayandırmıştır. İlk derece mahkemesi yaptığı inceleme sonucunda dava konusu işlemi iptal etmiş ve Danıştay bu kararı onamıştır.

Uyuşmazlığa konu olayda, taşınmaz çocuk bahçesi olarak öngörülmüştür. Fakat parsel üzerinde özel mülkiyete konu hisseler vardır. Plan değişikliği ile taşınmazın büyük bir kısmı çocuk bahçesi olarak korunmuş, özel mülkiyete konu olan bir kısmı ise rekreasyon alanı olarak gösterilmiştir. Fakat büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesinin bu tasarrufunu planlama tekniği yönünden incelemek yerine mali sorumluluktan kaçınma özelinde incelemiştir. Dolayısıyla ret gerekçesi nazım imar planına aykırılık iddiası barındırmamaktadır. Ret gerekçesi, ilçe belediyesinin

[18] Danıştay 6. Dairesi, T.06.02.2018, E.2014/1818, K.2018/946, yayınlanmamış karar.

plan değişikliğiyle güttüğü amaca ilişkin değerlendirmeye dayandırılmıştır.

Danıştay yaptığı incelemede 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda madde 7/1-b ve madde 14/son hükümlerine değinerek büyükşehir belediyesinin, planları "aynen veya değiştirerek kabul" etme yetkisinin olduğunu belirtmiştir. Fakat hemen akabinde bu yetkinin plan tekliflerini reddetme yetkisini de kapsadığını ifade etmiştir. Ardından bu yetkinin sınırsız ve mutlak olmadığını, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kamu yararını sağlamak maksadıyla kullanılabileceğini belirttikten sonra dava konusu işlemde yetkinin sınırsız ve mutlak kullanıldığı ve kamu yararına aykırı olduğunu belirtmiştir.

B. Ret Yetkisinin Varlığı Meselesi

Mevzuatta büyükşehir belediyesine tanınan uygulama imar planını "aynen veya değiştirerek" onaylama yetkisinin analizi önem arz etmektedir. Kanun metninde "ret" yetkisinin açıkça belirtilmemiş olması hakkında iki farklı yorum yapmak mümkündür. İlk olarak lafzi yorum tercih edildiğinde kanunda açıkça öngörülmediğinde hiçbir şekilde ret yetkisinin olmadığı sonucu ortaya çıkar. Zira lafzi yorum, bir normu sadece metindeki kelimelerin sözlük anlamı, dil bilgisi yapısı ve noktalama işaretleri üzerinden açıklar[19]. Lafzi yorumun yetersiz kaldığı durumda ise amaçsal yorum devreye girebilir. Amaçsal yorumda ise normun sadece yazılı metnine bağlı kalınmamakta normun getiriliş amacı, toplumsal ihtiyaçlar ve hukuki düzen içindeki fonksiyonu göz önünde bulundurulur[20]. Dolayısıyla amaçsal yorum benimsendiğinde onaylama yetkisinin zımni olarak onaylamama yetkisini içerdiği çıkarımına dayanılarak ret yetkisinin olduğu neticesine ulaşılabilir.

Danıştay, yukarıda verilen kararda planları "aynen veya değiştirerek onaylama" yetkisinin plan teklifini reddetme yetkisini de içerdiğini açık bir şekilde ifade etmiştir. Danıştayın bu içtihadına koşut olarak yakın tarihli bir İDDK kararında benzer gerekçeye istinat edildiği görülmektedir. Bu karara konu olan uyuşmazlıkta bölge idare mahkemesi, büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin olmadığı gerekçesiyle kararında ısrar etmiş fakat İDDK aksi yönde içtihat ortaya koymuştur[21]. Daha eski tarihli bir uyuşmazlıkta da yine benzer şekildeki ısrar kararı sonucu uyuşmazlık İDDK'nın önüne gelmiş ve İDDK, büyükşehir belediyesinin ret yetkisinin olduğu sonucuna ulaşmıştı[22]. Son tahlilde Danıştay 6. Dairesinin bu içtihadının müstakar hâle

19 Yüksel Metin, *Anayasanın Yorumlanması* (Asil Yayıncılık 2008) 129.

20 Metin (n 19) 134-135.

21 "Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemekle görevli ve yetkili olup, planları aynen veya değiştirerek onaylamak yetkisinin, plan tekliflerini reddetme yetkisini de içerdiğinin kabulü gerekmektedir." Bkz. Danıştay İDDK, T.03.11.2025, E.2025/842, K.2025/2287, <https://mevzuat.adalet.gov.tr/> erişim tarihi 22 Şubat 2026.

22 Danıştay İDDK, T.20.05.2015, E.2013/938, K.2015/1947, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026.

geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır[23]. Görüldüğü üzere daha önceki tarihlerde de Danıştayın, büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinin imar planlarını reddetme yetkisinin olduğunu kabul eden kararları vardı. Fakat Danıştay 6. Dairesinin T.06.02.2018, E.2014/1818, K.2018/946 sayılı kararı bu ret yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Danıştayın kabul etmiş olduğu ret yetkisi mutlak bir veto değildir. Doktrinde büyükşehir belediyesinin ret yetkisine sahip olduğu hususunda benzer yaklaşım vardır[24]. Fakat bahse konu yazarlar sadece dipnotlarında bu hususa dikkat çekmişler ve bu konuda bir analiz yapmamışlardır.

Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesi tarafından kabul edilen uygulama imar planlarını reddetme yetkisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda madde 7/1-b ve madde 14/son hükümlerinin sistematik yorumundan çıkarılabilir. Kanun'da geçen aynen veya değiştirerek onaylama ifadesi bir irade beyanını ifade eder. Planın onaylanmasında olduğu gibi onaylanmaması da irade beyanı olup hukuki sonuç doğurur. İdarenin, kendisine sunulan plan teklifini uygun bulmayarak işlem tesis etmesi durumu bir ret olarak nitelendirilir. Bu sebeple ret yetkisi, bağımsız bir veto yetkisi olmayıp onay yetkisinin tabii ve mantıki karşılığı niteliğindedir.

Hukukun genel ilkeleri, normun amaca uygun yorumu gerekliliği ve yetkinin bütünlüğü göz önüne alındığında onay yetkisinin, işlemi uygun bulmadığı takdirde hukuki sonuç doğurmasını engelleme yetkisini de kapsadığını kabul etmek gerekir. Aksi takdirde denetim yetkisi işlevsiz kalabilecektir. Dolayısıyla denetim makamı, işlemin hukuka aykırı olduğu kanaatine varırsa onayın verilmemesi, bir diğer ifadeyle işlemin reddedilmesi, onaylama yetkisinin tabii sonucudur. Bu durum kabul edilmezse onay makamı, hukuka aykırı olduğunu düşündüğü işlemi yürürlüğe koymak zorunda kalır ve bu durum denetim mekanizmasını anlamsız kılar. Fakat kanun koyucu onay yetkisi verirken ret yetkisini vermediğini açıkça ifade edebilir.

---

[23] Benzer yönde karar için bkz. Danıştay 6. Dairesi, T.01.12.2020, E.2018/6206, K.2020/11881, <https://mevzuat.adalet.gov.tr/> erişim tarihi 22 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.25.01.2013, E.2012/2658, K.2013/225, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.16.05.2019, E.2014/9775, K.2019/4342, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.14.07.2017, E.2017/997, K.2017/5816, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.26.12.2024, E.2021/8669, K.2024/8133, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.09.10.2025, E.2023/5089, K.2025/4857, <https://www.lexpera.com.tr/ictihat> erişim tarihi 27 Şubat 2026.
Başka kararlarda ise ilçe belediyenin imar planının büyükşehir tarafından reddine ilişkin işlemin iptali için açılan davalarda verilen davanın reddi kararları Danıştay tarafından onaylanmak suretiyle bu içtihadın takip edildiği görülmektedir. Örnek kararlar için bkz. Danıştay 6. Dairesi, T.30.09.2021, E.2017/6899, K.2021/10377, <https://mevzuat.adalet.gov.tr/> erişim tarihi 22 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.14.09.2021, E.2019/18238, K.2021/9391, <https://mevzuat.adalet.gov.tr/> erişim tarihi 22 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.03.03.2021, E.2016/1367, K.2021/2932, <https://mevzuat.adalet.gov.tr/> erişim tarihi 22 Şubat 2026.

[24] Muratoğlu (n 7) 202, dn.396; Yılmaz (n 7) 676, dn.2133.

Ancak çalışmanın konusunu oluşturan mevzuat hükümlerinde böyle bir hüküm bulunmadığından çoğu yapan azı da yapar ilkesi (*qui potest maius, potest etiam minus*)[25] gereğince onay yetkisinin, onaylamama; bir diğer ifadeyle ret yetkisini de içerdiğini kabul etmek gerekir.

Onay yetkisinin, ret yetkisini barındırdığı çıkarımı, denetim makamına sınırsız takdir yetkisi tanındığı anlamına gelmez. İdarenin kanuniliği ilkesi[26] bağlamında değerlendirme yapmak gerekir. Ret yetkisinin varlığını, sınırsız ve mutlak veto yetkisi olarak anlamak yanlış olacaktır. Dolayısıyla ret yetkisi, hukuken denetlenebilir somut verilere dayanmalıdır. Aksi takdirde mevzuatta öngörülmemiş olan mutlak ret yetkisi ortaya çıkmış olur. Bu durum mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımını temelden sarsar. Dolayısıyla mutlak ret yetkisinin reddi hukuken zaruridir.

C. İdari İşlemlerin Gerekçeli Olması İlkesi ve Mutlak Ret Yetkisi Arasındaki İlişki

İdari işlemlerde gerekçe ilkesi, kanunda belirtilmemiş olsa bile idari işlemde gerekçenin bulunması anlamına gelmektedir[27]. Kanun koyucunun işlemin sebebine değinmediği durumlarda idareye geniş takdir yetkisi verildiği ve gerekçenin yazılması zorunluluğunun olmadığı da dile getirilmekte olsa da bu durumda işlemin sebepsiz yapılabileceği sonucuna varılmamalıdır[28]. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun madde 14/son hükmüne bakıldığında ilçe belediye meclisince alınan imara ilişkin olan işlemlerin büyükşehir belediye meclisinde nazım imar planına uygunluğu yönünden inceleneceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere Kanun'da, kapsam, "nazım imar planına uygunluğu" şeklinde ifade edilmiştir. Dolayısıyla kanun koyucunun bir hukuki ölçüt ortaya koyması sebebiyle idarenin bu durumda tesis edeceği işlemde gerekçesini belirtmesi gerektiğini ifade etmek gerekir.

İdarenin, işlemin sebebi yani gerekçesi hususunda takdir yetkisi olduğu durumlarda dahi gerekçeye dayanmadan işlem tesis edemeyeceği söylenmiştir[29]. Ayrıca idarenin, tesis etmiş olduğu işlemde takdir yetkisi olsa bile hangi gerekçe ile işlemi tesis ettiğini göstermek mecburiyetinde olduğu da dile getirilmiştir[30]. Nitekim Danıştay

---

25 Kemal Gözler, 'Yorum İlkeleri' (2012) *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması* (TBB Yayınları 2012) 93.

26 Gözler (n 8) 151 vd.

27 Tekin Akıllıoğlu, 'Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi' (1982) 15(2) AİD 7, 8.

28 Akıllıoğlu (n 27) 9.

29 Ramazan Çağlayan, 'Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (2003) 7(3-4) *AÜEHFD* 171, 184. Karahanoğulları, takdiri yetkinin idari güvencesi olarak idarenin yerinde olduğunu düşünerek tercih etmiş olduğu seçimi gerekçelendirmek zorunda olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022) 125.

30 Bahtiyar Akyılmaz, 'Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (1998) 1(1) SÜSBMYOD 23, 53. Akyılmaz aynı eserinde gerekçe ile sebep arasındaki farka da dikkat çekmiştir. Buna göre sebep unsuru hâkime, gerekçe ise ilgiliye yönelik bir fonksiyona sahiptir ve gerekçe gösterilmeden işlem

bir kararında işlemin gerekçesi hususunda idareye takdir yetkisi tanınmış olsa bile işlemin gerekçeye dayanması ve gerekçenin somut şekilde ortaya konulması gerektiğini hüküm altına almıştır[31]. Bir başka kararında ise takdir yetkisinin hizmet gerekleri ve kamu yararı gözetilmek suretiyle kullanılabileceğini belirttikten sonra dava konusu işlemin somut gerekçe gösterilmeden tesis edilmesinin hukuka aykırı olduğuna hükmetmiştir[32]. Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinin hazırlamış olduğu uygulama imar planını gerekçe belirtmeden reddetmesi durumunda bu ret işlemi denetlenebilirlikten ve somut ölçütlerden uzak hâle gelir. İdari işlemlerin bir gerekçeye dayanması ve gerekçenin de hukuka uygun olması gerekir[33]. Ayrıca belirtmek gerekir ki bütün idari işlemlerde idare gerekçesini açıkça belirtmelidir gibi bir iddia bu çalışmada savunulmamaktadır. Sadece büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesince hazırlanan uygulama imar planını reddetmesi işlemi özelinde değerlendirme yapılmıştır. Gerekçe, sadece işlemin dayanağını oluşturmaz, aynı zamanda idarenin sübjektif saiklerle hareket etmesinin önüne geçen bir hususdur. Bu sebeple uygulama imar planının hangi gerekçe ile reddedildiğinin gösterilmemiş olması durumunda hukuki güvenlik ve belirlilik zedelenmiş olur.

Büyükşehir belediyesinin imar planlarını reddetme hususunda mutlak yetkisinin olduğunu kabul etmek idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesinin göz ardı edilmesi anlamına gelecektir. Zira bir makam her hâlükârda ret yetkisinin olduğunu düşünüyorsa gerekçe koyma yükümlülüğünün olmadığı sonucuna ulaşır. Bunun hukuka uygun olmadığı yukarıdaki izahlardan anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yargı kararlarında ret yetkisinin mutlak olduğu yönünde yapılabilecek yorumlar, idari uygulamada bu yetkinin kanuni sınırlarının aşılması riskini doğurabilir.

D. Mutlak Ret Yetkisinin Reddedilmesi

Uygulama imar planını reddetme yetkisinin varlığının kabul edilmesi plan hiyerarşisinin muhafazası yönünden işlevsel bir yaklaşımdır. Fakat bu ret yetkisinin sınırlarının da ortaya konulması gerekmektedir. Yukarıda değinilen kararda Danıştay birtakım kriterler belirlemiştir. Bunların isabetliliğinin analizi elzemdir.

Danıştayın, nazım imar planına açık aykırılığın yanında "kamu hizmetinin daha iyi, kaliteli ve etkin bir şekilde yürütmek" ve "kamu yararını sağlamak amacıyla kamu hizmetlerinin gereklerinin göz önünde tutulması"nı da ret yetkisinin

---

tesis edilebilecekken sebepsiz işlem ise olamaz. Bkz. Akyılmaz (n 30) 51. Tabii ki her idari işlemin tesis edilirken mutlaka gerekçesinin yazılmasının zorunlu olduğu bu çalışmada savunulmamaktadır. Çalışmada ileri sürülen argüman büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinde hazırlanan uygulama imar planını gerekçe göstermeden reddetmesinin sakıncaları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

31 Danıştay 6. Dairesi. T. 18.02.2021, E.2020/120, K.2021/2107, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 27 Mart 2026.

32 Danıştay 8. Dairesi. T. 13.02.2025, E.2022/4630, K.2025/894, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 27 Mart 2026.

33 Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş* (Sevinç Matbaası 1970) 167.

gerekçesi olarak ileri sürmesine bir parantez açmak gerekir. Danıştay her ne kadar mutlak ve sınırsız ret yetkisini kabul etmese de bu iki kriterin mutlak ve sınırsız ret yetkisine kapı aralayacak nitelikte olduğu düşüncesindeyiz. Zira gerek "kamu hizmetinin daha iyi işlemesi" gerekse "kamu yararının gereği" ifadeleri genel nitelikte olup bu ifadelerin kapsam ve sınırlarının somutlaştırılması gerekmektedir. Öte yandan mevzuatta bu kriterler onaylama veya onaylamamanın bir gerekçesi olarak düzenlenmemiştir. Özetle Danıştayın ret yetkisini kabul etmekle birlikte bu yetkinin mutlak ve sınırsız olmadığını vurgulaması isabetlidir. Bununla birlikte ortaya konulan kriterlerin kapsam ve sınırlarının yeterince belirgin olmaması, ret yetkisinin geniş yorumlanmasına yol açabilecek niteliktedir.

Mutlak ret yetkisinin reddi, bir diğer ifadeyle hiçbir gerekçe sunmaksızın ret yetkisinin reddi, kanunilik ilkesinin doğal bir neticesidir. Kanun koyucunun açıkça hüküm altına almadığı "mutlak veto" yetkisinin yorum yoluyla ortaya konulması idare hukukunda yetkinin kanuniliği ilkesine açıkça aykırıdır. İdare hukukunda yetkisiz olmak asıl, yetkili olmak ise istisnadır[34]. Anayasa, kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanmayan bir yetki hukuka aykırıdır[35]. Yetkinin kanuniliği ilkesi imar uyuşmazlıkları bağlamında da Danıştay kararlarında görülmektedir[36]. Dolayısıyla onaylamanın doğal sonucu olarak onaylamama

---

[34] "İdare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olmak istisnadır." Bkz. Danıştay İDDK, T.10.11.2025, E.2025/711, K.2025/2418; <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026; Danıştay 10. Dairesi. T.16.10.2025, E.2022/6521, K.2025/4591, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026.
"İdare Hukukunun bilinen ilkelerinden olan kanunilik ilkesi, idarelerin yetkilerini kanundan almak zorunda olduğunu ifade etmektedir." Bkz. Danıştay 6. Dairesi, T.02.07.2025, E.2022/8242, K.2025/3888, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 22 Şubat 2026; Danıştay 6. Dairesi, T.13.05.2024, E.2020/5904, K.2024/2887, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 28 Şubat 2026.

[35] Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasındaki şartlara uygun olması koşuluyla cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yetki verilmesi mümkündür. Bkz. Gözler (n 8) 846-847.

[36] "Kanuni idare ilkesi gereği, görev ve yetki yasa ile belirlenecek bir husus olması nedeniyle Yönetmelik yoluyla görev ve yetki verilemeyeceği gibi yol boyu teşekküle ilişkin olarak Yönetmelikte atıf yapılan ilgili idare meclisinden anlaşılması gerekenin büyükşehir belediyesi olan yerlerde 5216 sayılı Yasanın 14. maddesinin 8. fıkrasında ifadesini bulduğu şekilde aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi de olduğu sonucuna varıldığından temyize konu kararda isabet görülmemiştir." Bkz. Danıştay 6. Dairesi, T.24.02.2022, E.2018/5353, K.2022/2216, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 22 Şubat 2026.
"Bu durumda, parselasyon yapma yetkisinin ilçe belediyesine ait olduğu, ilçe belediyesinin bu yetkisinin kanundan doğması nedeniyle kanun tarafından açıkça yetki verilmediği müddetçe bu hak ve görevini büyükşehir belediyesine devredemeyeceği, olaydaki gibi bir devrin kanunla verilen yetkinin idari işlemle kaldırılması sonucunu doğuracağı, bu durumun idarenin kanuna bağlı olma ilkesi ile bağdaşmayacağı açık olduğundan yetki devrine ilişkin işlemde ve büyükşehir belediyesince yapılan parselasyon işleminde hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Bkz. Danıştay 6. Dairesi, T.28.01.2021, E.2017/3711, K.2021/808, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 22 Şubat 2026.
"Parselasyon işlemlerinin ilçe belediyesince yapılacağı ve onaylanacağı ve ardından büyükşehir belediyesinin onayına sunulacağı kanunla düzenlendiğinden ve ilçe belediyesinin bu yetkisini büyükşehir belediyesine devredeceğine yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığından yetki devri suretiyle büyükşehir belediyesince doğrudan yapılıp onaylanan parselasyon işleminde

şeklindeki ret yetkisini mutlak ve sınırsız olarak algılamak idare hukukunun genel esasları ile uyumlu değildir.

Öte yandan mutlak ret yetkisinin reddi, mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımı açısından da önemlidir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında yetki paylaşımı eksenli bir koordinasyon ilişkisi bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesinin, plan tekliflerini objektif bir kritere bağlı olmaksızın reddedebileceğinin kabulü ilçe belediyelerinin plan yapma yetkisini anlamsız ve işlevsiz hâle getirecektir. Bu durum mevzuatta düzenlenen yetki paylaşımını da etkisiz kılacaktır.

E. Saik Denetimi – Planlama İlkeleri Ayrımı

Planlama ilkeleri ve idare hukukunun genel esasları bağlamında değerlendirme yapıldığında büyükşehir belediyesinin ret yetkisini kullanırken somut ve objektif gerekçelere dayanması gerektiği belirtilmelidir. Planlama süreci, kamu yararına uygun olarak planlama ilkeleri ve üst ölçekli planlara uygunluk, mekânsal bütünlük gibi objektif kriterlere dayanmalıdır. Bir plan değişikliğinin reddi hukuki ölçütlere aykırılığın açık bir şekilde ortaya konulması ile mümkün olabilir. Soyut değerlendirmeler ise ret işleminin hukuki denetimini güçleştirebilir.

Danıştayın yukarıda bahsedilen kararında da belirtildiği üzere büyükşehir belediyesinin "kamulaştırma külfetinden kaçınmak, kamulaştırma bedelini ödememek amacıyla plan değişikliği kararını almış olduğu" gerekçesinin somut ve objektif planlama ölçütleriyle yeterince ilişkilendirilmediği söylenebilir. Hâlbuki idare hukukunda işlemler bir saikten ziyade hukuki ve teknik yönden değerlendirilir. Ayrıca bir planlamada kamulaştırma maliyetinin azaltılması saiki yetki ve usul saptırması olmaması şartıyla tek başına planlama ilkelerine aykırı değildir.

İmar hukukunda kamu yararı, idarenin objektif ve denetlenmesi mümkün gerekçelerine dayanmalıdır. Danıştayın, kararında bu gerekçeyi geçerli kabul etmemiş olmakla birlikte, ret yetkisinin kullanımında esas alınabilecek objektif ölçütlere ilişkin daha ayrıntılı bir değerlendirme ortaya koyması gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ

Çalışmada incelenen iki yargı kararı ele alındığında büyükşehir belediyesinin uygulama imar planı ile ilgili yetkisi hakkında, yargının yaklaşımının iki husus üzerine inşa edildiğini söylemek mümkündür. Buna göre ret yetkisinin varlığı kabul edilir fakat bu yetki sınırsız ve mutlak değildir.

Samsun Bölge İdare Mahkemesi kararında ön plana çıkan husus, ret yetkisinin kapsamının genişletilmesi eleştirisidir. Kararda, büyükşehir belediyesinin denetim yetkisine ilişkin sınırları aştığı ve ilçe belediyesinin yetkisine müdahale ettiği görülmüştür. Bu karardan, ret yetkisinin sınırlı bir uygunluk denetim mekanizması olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

---

hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Danıştay 6. Dairesi, T.16.02.2021, E.2018/5528, K.2021/1898, <https://mevzuat.adalet.gov.tr> erişim tarihi 22 Şubat 2026.

Danıştayın kararında ise ret yetkisinin hukuki varlığı kabul edilmekte fakat sınırsız ve mutlak olmadığının altı çizilmektedir. Danıştay bu sayede yetkinin varlığını inkâr etmemekte ve bu yetkiyi hukuki çerçeveye hapsederek denge kurma çabası ortaya koymaktadır. Ancak Danıştayın ret gerekçesi olarak ortaya koyduğu "kamu hizmetinin daha iyi, kaliteli ve etkin bir şekilde yürütmek" ve "kamu yararını sağlamak amacıyla kamu hizmetlerinin gereklerinin göz önünde tutulması" kriterlerinin kapsam ve sınırlarının daha açık şekilde belirlenmesi gerektiği de ifade edilmelidir. Ayrıca mevzuatta bu kriterlerin ret gerekçesi olabileceğine ilişkin açık bir hüküm de bulunmamaktadır. Kamu hukukunda yetki, katı kurallara bağlı olduğu için kanunda açıkça düzenlenmesi gerekirdi. Zira aksi durumda yorum ve kıyasla yetki tanıma şeklinde bir durum ortaya çıkar. Ayrıca idare hukukunun genel ilkeleri bağlamında bu hususların göz önünde bulundurulabileceği ileri sürülebilir görünse de bu ifadelerin sınırsız ve mutlak ret yetkisi riskine kapı aralayabileceği gerçeği göz ardı edilmemelidir.

Onay yetkisi, işlemin hukuki varlığını kazanıp kazanmayacağını belirleyen kurucu yetkidir. Onay verme yetkisi, onay vermeme yetkisini de doğal olarak taşımaktadır. Fakat bu ret yetkisi, yetkinin normatif kapsamı dairesinde açıklanabilir olmalıdır. Zira idare hukukunda yetkinin kanuniliği önemli bir kriterdir. Dolayısıyla onay yetkisinin, mutlak ve sınırsız reddetme yetkisini içerdiği sonucuna varılmamalıdır.

Büyükşehir belediyesinin, uygulama imar planını reddetme yetkisi, kanundan türemiş olan sınırlı denetim fonksiyonuna dayanmaktadır. Fakat bu yetki objektif kriterlere istinat ettiği müddetçe meşru zemin bulur. Aksi durumda ret işlemi mevzuatın çizdiği yetki sınırını aşmış olacaktır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu T, 'Yönetsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi' (1982) 15(2) AİD 7-19.

Akyılmaz B, 'Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (1998) 1(1) SÜSBMYOD 23-55.

Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdare Hukuku* (19. Baskı Seçkin Yayıncılık 2025).

Alıcı O V, 'Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açıdan Değerlendirilmesi' (2012) (2) *Yerel Politikalar* 38-52.

Atay E E, *İdare Hukuku* (3. Baskı Seçkin Yayıncılık 2022).

Balta T B, *İdare Hukukuna Giriş* (Sevinç Matbaası 1970).

Başkaya A, 'Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği' (2016) 11(120) *Terazi Hukuk Dergisi* 14-26.

Çağlayan R, 'Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi' (2003) 7(3-4) *AÜEHFD* 171-208.

Çevikçelik M, 'Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği' (2024) 1(1) *TUDEJ* 100-119.

Çolak N İ ve Öngören G, *İmar Planları İmar Uygulamaları ve İptal Davaları* (2. Baskı, Öngören Hukuk Yayınları 2014).

Çolak N İ, *İmar Hukuku* (2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık 2014).

Çoruhlu Y E, Uzun B and Yıldız O, 'Zoning plan-based legal confiscation without expropriation in Turkey in light of ECHR decisions' (2020) (95) *Land Use Policy* 1-12.

Gözler K, 'Yorum İlkeleri' (2012) *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması* (TBB Yayınları 2012).

Gözler K, *İdare Hukuku C.I* (2. Baskı, Ekin Yayınevi 2019).

Gülan A, *İdare Hukuku Ders Notları* (Yayınlanmamış 2018).

Kalabalık H, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-I* (6. Baskı Seçkin Yayıncılık 2023).

Kalabalık H, *İmar Hukuku Dersleri* (13. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2024).

Karahanoğulları O, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022).

Metin Y, *Anayasanın Yorumlanması* (Asil Yayıncılık 2008).

Muratoğlu T, *Teşkilat Planlama ve Uygulama Boyutuyla İmar Hukuku* (5. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025).

Öngören G, *Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku* (Öngören Hukuk Yayınları 2020).

Sancakdar O, *İmar Hukuku* (3. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2025).

Sancakdar O, Önüt L B, Us-Doğan E, Kasapoğlu-Tarhan M ve Seyhan S, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (10. Baskı, Seçkin Yayıncılık 2021).

Tanrıverdi H O, *İmar Planlarının İdari ve Yargısal Denetimi* (Adalet Yayınevi 2024).

Ulusoy A, *Türk İdare Hukuku* (5. Baskı Yetkin Yayınları 2022).

Yaşar H N, *İdare Hukuku* (Der Yayınları 2014).

Yayla Y, *İdare Hukuku* (Beta Yayınları 2009).

Yıldırım R ve Çınarlı S, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I* (Astana Yayınları 2018).

Yılmaz S, *İmar Planlarının Hukuki Rejimi* (Seçkin Yayıncılık 2021).