

Araştırma Makalesi / Research Article

TESCİLE KONU HARİTA VE PLANLARIN DENETİMİNDE YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Okan YILDIZ *

Yakup Emre ÇORUHLU **

Bayram UZUN ***

Şeniz TURHAN****

Öz

Tescile konu harita ve planlar çeşitli kurumların sorumluluğunda gerçekleştirilmektedir. Bu kurumlardan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) merkezi yönetimin, belediye/il özel idaresi ise yerel yönetimlerin temsilcisidir. Karayolları, Devlet Su İşleri vb. kurumlar ise yerinden yönetim teşkilatlanması kapsamında idari kamu kurumlardır. Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası ise kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur. Buna göre bu projelerin denetiminde yerel yönetim teşkilatı, merkezi idarenin temsilcisi ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu sorumludur. Ancak uygulamada bu kurumlar arasında bazı yetki tartışmaları gündeme gelmektedir. Sorun idari vesayet tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu durumu tespit etmek için alan taraması (anket) ve TKGM teftiş sonuçları araştırılmıştır. Ayrıca yargı kararları ile tartışma desteklenmiştir. Problemin kaynağı olarak imar mevzuatına aykırı istekler, imar denetim mekanizmasının kurumsallaşmaması vb. eleştiriler dikkat çekmektedir. TKGM'nin imar denetimi konusunda örneklem grubunda fikir birliğinin sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Diğer sonuçlara bakıldığında yerel yönetimlerde teknik personel eksikliği, özellikle ilçe belediyelerinde alınan hatalı imar kararları dikkat çekmektedir. Örneklem grubunun önemli kısmı yeni bir imar denetim modeline ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. TKGM teftiş sonuçları ise özetle kurumun yapacağı denetimlerde yerel yönetimlerin alacağı kararların şekli yönüyle denetlenebileceğine vurgu yapılmıştır. Yargı kararlarında da benzer yaklaşım görülmektedir. Sonuç olarak, makalede yapılacak denetimin kapsamı imar, kadastro ve tapu tekniği açısından sınıflandırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Tescile Esas Harita ve Plan, İdari Vesayet, Yerel Yönetimler, Encümen Kararı.

* Sorumlu Yazar, Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, okan.yildiz@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7664-5361

** Doç. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, yecoruhlu@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8673-603X

*** Prof. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD, buzun@ktu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6492-6820

**** Harita Yüksek Mühendisi, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Trabzon Kadastro Müdürlüğü, senizturhan@hotmail.com

AUTHORITIES AND RESPONSIBILITIES IN THE CONTROL OF REGISTERED MAPS AND PLANS

ABSTRACT

Various institutions carry out the maps and plan subject to official registration produced in Turkey. Among these institutions, while GDLRC is the representative of the central government, the municipality/provincial particular administration is the representative of local governments. General Directorate of Highways, General Directorate of State Hydraulic Works etc. institutions are public administrative institutions within the scope of the principle of local administration. The Chamber of Surveying and Cadastre Engineers is a public, professional organization. Accordingly, under the supervision of these projects, the local administration organization, the representative of the central administration and a professional institution have a say. However, in practice, there are some debates on authority among these institutions. The problem has raised the administrative tutelage debates. In order to detect this situation, field survey (questionnaire) and GDLRC inspection results were investigated. In addition, the discussion section was supported by judicial decisions. Many criticisms, such as requests contrary to the zoning legislation, the non-institutionalization of the zoning control mechanism draw attention as the source of the problem. It is understood that there is no consensus in the sample group about the zoning control of TKGM. Considering the other results, the lack of technical personnel in local administrations and especially the erroneous development decisions taken in district municipalities draw attention. An important part of the sample group emphasized the need for a new zoning control model. In summary, the results of the inspection of TKGM were emphasized that the decisions to be taken by the local administrations can be audited in terms of the form of the audits to be made by the institution. A similar approach is observed in judicial decisions. As a result, the scope of the audit was classified in terms of zoning, cadastre and land registry techniques.

Keywords: Registration Based Map and Plan Committee Decision, Local Administrations, Administrative Tutelage.

GİRİŞ

Harita ve Kadastro Mühendisliği hizmet alanları, imar uygulamalarından fenni mesuliyete kadar oldukça fazla alt hizmet alanını kapsamaktadır. Söz konusu bu hizmet alanlarının bir kısmı Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'nın (HKMO) mühendislik hizmetleri ücret cetvelinde sunulmuştur (HKMO, 2019). Bu hizmetler Serbest Harita ve Kadastro Mühendislik ve Müşavirlik Büroları (SHKMMB) veya Lisanslı Harita ve Kadastro Mühendislik Büroları (LİHKAB) tarafından gerçekleştirilmekte olup; harita özel sektörünü oluşturmaktadır (Yıldız ve Coruhlu, 2017: 8008). Sektörün sorumluluk alanında kalan faaliyetlerden bazıları Tablo 1'de sunulmuştur. Bu faaliyetlerin bir kısmı kadastro müdürlüklerinin denetiminden geçerek tapu müdürlüğünde tescil ile sonuçlanmaktadır. Bu sebeple bu tür faaliyetler "*tescile esas harita ve planlar*" olarak tanımlanmaktadır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün (TKGM) 2019/13 sayılı Genelgesinde bu kavram; ilgililerince yapılan/yaptırılan ve kadastro müdürlüğünce kontrol edilmesi gereken ayırma, yola terk, yoldan ihdas, sınırlandırma, parselasyon, kamulaştırma, köy yerleşim haritaları, orman haritaları vb. tescille sonuçlanan harita ve planlar, şeklinde tanımlanmaktadır (TKGM, 2019). Tescil ile sonuçlanan plan ve haritalar dayanağını belediye/il encümeni kararı, kamu yararı kararı veya mahkeme kararından almaktadır.

Tablo 1. Tescile konu harita ve planların üretim ve denetiminde yetki çerçevesi

Faaliyet Türü	Dayanak	Yüklenici**	Denetim			
			HKMO	*İlgili kurumlar	Kadastro	Tapu
Parselasyon Haritaları	Belediye/İl Encümen Kararı	SHKMMB	x	x	x	x
(İmar Kanunu 18. Md. Uyg.)						
Parselasyon Niteliğindeki Ayırma Haritaları	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
(İmar Kanunu 15. ve 16. Md. Uyg.)						
Parselasyon Niteliğinde Olmayan Ayırma Haritaları (Plansız alanlarda yapılan ifrazlar)	Belediye/İl Encümen Kararı, Hükmen		x	x	x	x
İhdas yoluyla parsel oluşturma	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
Kamulaştırma ve irtifak hakkı haritaları	Kamu Yararı Kararı		x	x	x	x
Toplulaştırma	CB Kararnamesi		x	x	x	x
Mera haritaları üretimi ve aplikasyonu			x	x	x	x
Hâlihazır harita üretimi			x	x		
Batimetrik harita üretimi			x	x		
Köy yerleşik alan sınır tespiti			x	x		
Adres bilgi sistemi (Numarataj)			x	x		
Yapı aplikasyon projeleri			x	x		
Fenni mesuliyet			x	x		
Sayısal Harita Yapımı			x	x		
Maden/Taşocağı haritaları			x	x		
Vaziyet/Bağımsız bölüm planı			x	x		
Yol Profili belirlenmesi			x	x		
Yapı Kayıt Belgesine esas ölçüm, danışmanlık ve zemin tutanağı hizmetleri			x	x	x	x
Aplikasyon		LHKAB	x			
Parsel/Bağımsız bölümün yerinde gösterilmesi						
Cins değişikliği			x		x	x
Birleştirme	Belediye/İl Encümen Kararı		x	x	x	x
İrtifak hakkı (Geçit hakkı, kaynak hakkı vb. arzi irtifak hakları)	Belediye/İl Encümen Kararı Hükmen		x	x	x	x

*Belediye, İl Özel İdaresi, Karayolları, BOTAŞ vb. imar uygulamaları veya kamulaştırma yapan kurumlar

**Parselasyon planı SHKMMB dışında ilgili kamu kurumları bünyesindeki teknik elemanlarca yapılabilir.

Harita özel sektörü tarafından yürütülen ve tescile konu olan plan ve projelerin en yaygın olanları kuşkusuz belediye/il encümen kararlarına dayanan imar uygulamalarıdır. Bu uygulamalar parselasyon haritaları veya parselasyon niteliğindeki haritalar olarak sınıflandırılmaktadır. Parselasyon haritaları dayanağını İmar Kanunu'nun 18 inci maddesi'nden (Arazi ve Arsa Düzenlemesi-AAD) alan, re'sen uygulanan ve kamuya ait alanların düzenleme ortaklık payı altında düzenlemeye giren her parselden eşit oranda kesildiği işlem sonucu üretilen haritalardır (Uzun, 2009: 58). Bu sebeple bu haritalar, uygulamanın tesciline kadar geçen süreçte, kullanılan yöntem, denetim ve üretilen belgeler açısından diğer tescile esas harita ve planlardan ayrılmaktadır.

Parselasyon niteliğindeki haritalar ise; İmar Kanunu'nun 15 ve 16 ıncı maddesine göre düzenlenen, gönüllülük ilkesine dayanan, kamuya ait sosyal ve teknik donatı alanlarının, isabet ettiği kadastro parselinden doğrudan terk edildiği işlem sonucu üretilen haritalardır (Çoruhlu vd., 2019: 8). TKGM'nin mülga 2010/22 sayılı Genelgesinde bu haritalar; imar parsellerini oluşturmak amacıyla ve parseller içerisinde yol, meydan, yeşil alan, park, otopark vb. kamu hizmetlerine ayrılan yerlerden herhangi birini kapsayacak şekilde yapılan ayırma işlemi olarak tanımlanmıştır (TKGM, 2010). Parselasyon niteliğindeki haritalar özü itibarıyla bir plan uygulama tekniğidir. Tek bir uygulama işlemi ile terk, birleştirme, ayırma ve ihdas işlemi aynı anda gerçekleştirilebilir. Ancak imar planının zemine uygulanmasında bütüncül ve adil bir yaklaşım sergilenmediğinden esasen tercih edilmemesi gereken bir yöntemdir. Nitekim 2019 yılında İmar Kanunu'nda yapılan değişiklikle (Resmi Gazete, 2019) planlı alanlarda öncelikle parselasyon planının yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Konuya ilişkin yönetmelikte bu hükmün istisnaları açıklanmıştır. Şöyle ki; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yetkisi içindeki kamu yatırımlarında, kamu mülkiyetine ait alanlarda, parselasyon planının uygulanmasının mümkün olmadığı meskûn alanlarda, koruma amaçlı imar planı bulunan alanlarda ve büyük bir kısmı uygulama imar planına uygun şekilde oluşan imar adalarının geri kalan kısımlarında bu ilke gözetilmemektedir. Bu tür durumlarda, parselasyon niteliğinde harita yapılabilmesi için, gerekçelendirilmesi ve ilgili idarenin onayına sunulması gerekmektedir (Resmi Gazete, 2020). Parselasyon niteliğinde olmayan ayırma işlemi, bünyesinde kamuya ait terk edilmesi gereken donatı alanlarını kapsamayan, sadece parselin birden fazla parçaya ayrılmasını içeren işlemidir. Uygulamada bu işlem "basit ifraz" olarak anılmaktadır. Bunların dışında ihdas, terk, birleştirme, geçit hakkı vb. belediye/il encümen kararına dayalı uygulamalar diğer parçalı uygulamalar olarak bilinmektedir.

1. TEMEL KAVRAMLAR, PROBLEMİN TANIMI VE ÇALIŞMANIN AMACI

Çalışmanın bu bölümünde konunun iki ana eksenini oluşturan tescile esas harita ve planların içeriği ile bu planları üreten ve denetleyen kamu ve özel sektöre ait kuruluşlar anlatılmaktadır. Ardından araştırma makalelerinde önemli bir bileşen olan problemin tanımı ve çalışmanın amacına yer verilmektedir.

1.1. Tescile Esas Harita ve Planların Temel Yapısı

Belediye/il encümen kararına göre üretilen tescile esas harita ve planların üretim sürecinde oluşturulan bazı belgeler ve bu belgelerin temel işlevi Tablo 2 ve 3'de sunulmuştur.

Tablo 2. Parselasyon Planları Dışında Tescile Konu Diğer Harita ve Planlarda Düzenlenen Belgeler

<i>Belge</i>	<i>Açıklama</i>
Değişiklik Haritaları Yapım ve Kontrol Bilgileri Formu	Bu belgede işleme konu olan taşınmaza ait bilgiler ve işlemin gerçekleşmesinde yetkili olan kişi ve kurumların onayı bulunmaktadır.
İş Yapım Sözleşmesi	Taşınmaz sahibi/idare ile işlemi gerçekleştirecek olan yüklenici arasında gerçekleştirilmektedir.
Encümen Kararı	İşlemin yasal dayanağının ve gerçekleşme şeklinin yazılı olarak ifade edildiği belgedir.
Durum Haritası	Encümen kararının eki olup, belirtilen işlemin geometrik olarak ifade edildiği belgedir.
Tescile Konu olan Harita ve Planların Kontrol Raporu	Kadastro Müdürlüğü'nde görevli Harita Mühendisi tarafından imzalanan ve işin kadastro teknik mevzuatına uygunluğunu ispat eden belgedir. Tapu Planları Tüzüğü'nün 6. maddesi ve ilgili diğer mevzuata uygun şekilde düzenlenmektedir.
Jeodezik altyapıya ilişkin teknik belgeler	Gerçekleştirilen işlemin araziye uygulanmasında gerekli olan her türlü yer kontrol noktalarının tesisi, ölçüsü ve hesaplamalarına ilişkin düzenlenen belgelerdir.
Parsel ilişkin belgeler	Parsel köşe koordinatları, alan hesapları, röleve ölçü krokileri vb. diğer teknik belgelerdir.
Tescil Bildirimi	Tescile konu olan işlemin geometrik ve sayısal olarak ifade edildiği, işlem adımlarının ve şeklinin belirtildiği, taşınmaz sahibi, kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından onaylanan belgedir.

Belediye/il encümen kararına göre üretilen harita ve planların temel yapısını ele alırken re'sen gerçekleştirilen parselasyon haritalarını, diğer bir deyişle Arazi ve Arsa Düzenlemesi (AAD)'ni ayrı bir şekilde ele almak gerekmektedir. Bu yönetime göre oluşturulan dosya içeriği 2020 yılında yürürlüğe giren Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Yönetmeliği ile güncellenmiştir. Güncel duruma göre düzenlenmesi gereken belgeler ve içerikleri Tablo 3'te sunulmuştur.

Tablo 3. Parselasyon Haritalarının İçeriği

<i>Belge</i>	<i>Açıklama</i>
Parselasyon Planı Açıklama Raporu	Rapor; mülkiyete ilişkin düzenlemeye giren parsel sayısı, toplam alanı, korunan parsellerin durumu, ayırma çapı sayısı, daha önce yapılmış terk işlemleri, bağışlanan ve kamulaştırılan alanlar, imar planının onay ve kesinleşme tarihi, DOP ve dağıtımına ilişkin değerlendirmeleri içermektedir.
Değişiklik Haritaları Yapım ve Kontrol Bilgileri Formu	Bu belgede işleme konu olan taşınmaza ait bilgiler ve işlemin gerçekleşmesinde yetkili olan kişi ve kurumların onayı bulunmaktadır.
Onaylı mülkiyet raporu ve ekleri	Bu rapor düzenlemeye giren parsellerin koordinat, harita, yüzölçümü, parselasyon planının hangi koordinat sisteminde olması gerektiği, düzenlemeye giren parsellerde daha önce değişiklik işlemi yapıp yapılmadığı, yapılmış ise terk miktarı ve DOP oranı, dönüşüm parametreleri gibi bilgileri içermektedir.
İş yapımına yönelik vekâletname, sözleşme veya yetkilendirme yazısı	Taşınmaz sahibi veya kurum ile işlemi gerçekleştirecek olan yüklenici arasında gerçekleştirilmektedir. İşlemin, ilgili kurum tarafından gerçekleştirilmesi durumunda düzenlenmemektedir.
Düzenleme sınır krokisi	Düzenleme sınırını, düzenlemeye kısmen ya da tamamen giren kadastro parsellerini ve imar adalarını koordinatlarına göre gösterecek şekilde düzenlenen krokidir.
Ayırma çapı	Bir kısmı düzenleme sahasında kalan parseller için düzenlenen üzerinde parselin tescilli yüzölçümü ile düzenleme sahasına giren ve girmeyen kısımların yüzölçümünü gösteren, ilgili idarece onaylanan krokidir.
DOPO hesabı	Kamuya ayrılan alanların düzenlemeye giren kadastral parsel alanlarına oranını gösteren belgedir.

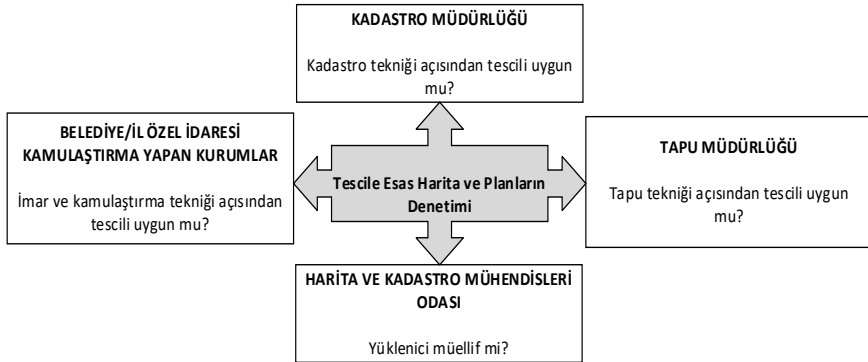
Özet Cetveli	Düzenlemeye giren parsellerin tapu alanları, düzenlemeye giren miktarlarını, eski DOP kesintileri, bağış, kamulaştırma miktarları ve DOP alınacak parsellerin gösterildiği kadaströ parseli sıralı belgedir.
Mal sahipleri araştırma ve özet formu	Düzenlemeye giren taşınmazların tapu bilgileri, DOP miktarları, tahsis miktarları ve tahsis edilen imar parsellerini kadaströ parseli sırasına göre gösteren belgedir.
Tescile esas dağıtım cetveli	Düzenlemeye giren taşınmazların tapu bilgilerini, kesinti sonucu oluşan tahsis miktarlarını, dağıtım sonucu tahsis edilen imar parsellerini ve buradaki hisselerin belirtildiği imar ada parsel sıralı belgedir.
Tescil sayfası	Yüzölçümü, malik ve tescilli ilgilendiren tüm bilgilerin bulunduğu belgedir. Bu belgede taşınmazların yeni cinsi, tescile konu olan irtifak, şerh ve beyanlar vb. bilgilerin bulunduğu belgedir.
Parselasyon planı paftası	Parselasyona ilişkin son durumun gösterildiği tescile esas plandır.
Yapı muhdesat cetveli	Uygulama sonucu tescilli yapı/muhdesatın hangi parselde kaldığını gösterir cetvelidir.
İrtifak hakkı cetveli	Tescilli irtifak haklarının uygulama sonucu zeminde isabet ettiği parsellere dağılımının gösterildiği belgedir.
Encümen/ İl İdare Kurulu Kararı	İşlemin yasal dayanağının ve gerçekleşme şeklinin yazılı olarak ifade edildiği belgedir.
Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrol Raporu	Kadaströ Müdürlüğünde görevli Harita ve Kadaströ Mühendisi tarafından imzalanan ve işin kadaströ teknik mevzuatına uygunluğunu ispat eden belgedir. Tapu Planları Tüzüğü'nün 6. maddesi ve ilgili diğer mevzuata dayalı olarak düzenlenmektedir.
Diğer Teknik Belgeler	Yer kontrol noktalarına ait tesis, ölçü hesaplar, ada bölüm krokisi, parsel köşe koordinatları, alan hesapları, röleve ölçü krokileri vb. diğer teknik belgeler ile özel kanunlarla korunacak alan bulunması durumunda ilgili kurum görüşleri, onaylı imar planı, takyidatlı tapu kaydı.

1.2. Tescile Esas Harita ve Planların Denetimi ve Yetkili Kurumlar

Tescile esas harita ve planlar; üretim, denetim ve tescil olmak üzere üç aşamada ele alınmaktadır. Her aşamada çeşitli kişi ve kurumlar görev almaktadır. Üretim aşamasında harita özel sektörünü oluşturan SHKMMB ve LİHKAB'lar baş

aktör durumundadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında bu tür projelerin tamamen kamu kurumları tarafından üretildiği görülmektedir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren özel sektörün üretim sürecinde aktif rol almaya başladığı bilinmektedir. Bu yıllarda 7 adet olan büro ve şirket sayısı (İpek, 2008:134), Tescile Konu Harita ve Planlar Yönetmeliği’nin (Resmi Gazete, 1973) yayınlanmasından sonra, on yıl içinde 240’a ulaşmıştır. Bu gün bu sayı SHKMMB’lerde 2931 (HKMO, 2020), LİHKAB’larda ise 222’dir (TKGM, 2020). Günümüzde tescile esas harita ve planların üretim sorumluluğu neredeyse tamamen özel sektöre bırakılmıştır (Tablo 1). Ancak kamulaştırma ve parselasyon haritası üretme yetkisini elinde bulunduran Belediye, Karayolları Genel Müdürlüğü, İl Özel İdaresi gibi bazı kurumlar zaman zaman bu projeleri, kendi bünyesinde çalışan harita mühendisleri vasıtasıyla üretebilmektedir.

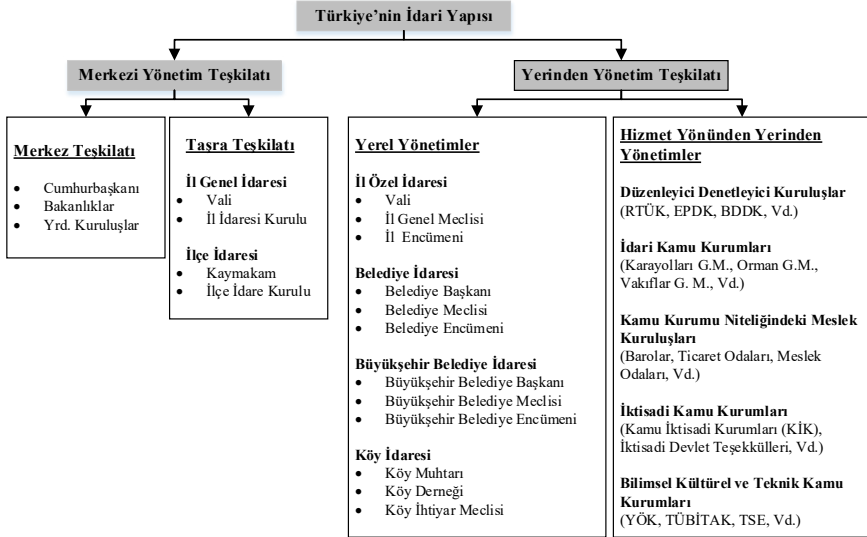
Tescile esas harita ve planların mevzuata uygunluğu yapılan bir dizi incelemeden sonra sağlanmaktadır. Buna göre projenin imar mevzuatına uygunluğu, encümen kararını alan belediye/il özel idaresi tarafından; kadastro teknik mevzuatına uygunluğu, kadastro müdürlüğü tarafından; tescil açısından son kontrolleri ise tapu müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca bu süreçte ilgili proje, yüklenicinin müellif olup olmaması ve proje bedelinin mühendislik asgari fiyat kriterlerine uygunluğu bakımından da HKMO tarafından denetlenmektedir (Şekil 1).



Şekil 1. Tescile Esas Harita ve Planların Denetimi

Bilindiği üzere Türkiye’nin idari yapısı merkezi ve yerinden yönetim teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Şekil 2). Konu bu açıdan ele alındığında tescile esas harita ve planların denetiminde sorumlu kurumlar Türkiye’nin idari

teşkilatlanması içinde farklı niteliklere sahiptir. TKGM merkezi yönetimin, belediye/ il özel idaresi ise yerel yönetimlerin temsilcisidir. Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü vb. kurumlar yerinden yönetim teşkilatlanması kapsamında idari kamu kurumları olarak adlandırılmaktadır (Yıldırım, 2018:19). HKMO ise kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur (Resmi Gazete, 1954). Buna göre tescile esas haritaların denetiminde yerel yönetim teşkilatı (belediye/ il özel idaresi), merkezi idarenin temsilcisi (tapu/kadastro müdürlüğü) ile kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşu söz sahibi olmaktadır.



Şekil 2. Türkiye'nin İdari Yapısı

Yerel yönetimler genel olarak temsil, karar ve yürütme organlarından oluşmaktadır (Tablo 4). Bu organların görevleri ve yetkileri benzer nitelik taşımaktadır.

Tablo 4. Yerel Yönetimlerin Yapısı

	<i>Yürütme ve Temsil</i>	<i>Karar Organı</i>	<i>Yürütme ve Danışma</i>
Büyük Şehir Belediyesi	BŞ Belediye Başkanı	BŞ Belediye Meclisi	BŞ Belediye Encümeni
Belediye	Belediye Başkanı	Belediye Meclisi	Belediye Encümeni
İl Özel İdareisi	Vali	İl Genel Meclisi	İl Encümeni
Köy İdareisi	Muhtar	Köy Derneği	Köy İhtiyar Heyeti

Tablo 4’te yer alan organların dışında il idare kurulu çalışma konusunu doğrudan ilgilendirmektedir. İl idare kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşan bir organdır (Yıldırım, 2018: 13). İl idare kurulunun çeşitli kanunlardan kaynaklanan bir takım görevleri bulunmaktadır. Bunlardan biri de İmar Kanunu’nun 19. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak parselasyon haritalarının onaylanmasıdır.

Tescile esas haritaların denetimi, tescili ve arşivlenmesinde en önemli kurum kuşkusuz TKGM’dir. Bu kurumun sorumlulukları kendi kuruluş yasasında (Resmi Gazete, 2010) özetlenmiştir. Bu yasaya dayanılarak hazırlanan 2012/2 sayılı “Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Yetki Görev ve Sorumlulukları Hakkındaki Genelge’nin 25. maddesinde kadastro müdürlüklerinin çalışma kapsamındaki görevleri:

- Tescil için ibraz edilen her çeşit harita ve planın, imar uygulaması, kamulaştırma, ayırma, birleştirme, cins değişikliği, irtifak hakkı, zemin düzenlemesi, arazi toplulaştırması gibi işlerin ilgili mevzuat hükümlerine göre kontrollerini yapmak,
- Mevzuata aykırı istemleri Tapu Planları Tüzüğü’nün ilgili maddeleri gereğince reddetmek, bu karara karşı ilgisinin Bölge Müdürlüğüne itirazı halinde gerekli evrakları 7 gün içerisinde Bölge Müdürlüğüne göndermek, şeklinde düzenlenmiştir.

TKGM teşkilatı için, 2008 yılından önce sadece Tapu Müdürlüğüne verilmiş ret yetkisi, 27.08.2008 tarih ve 26980 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Tapu Planları Tüzüğü’nün 11.maddesi ile Kadastro Müdürlüklerine de verilmiştir. Bu maddede şu içeriğe yer verilmiştir: “Bu Tüzükte ve tapu plânlarına ilişkin teknik mevzuatta yer alan hükümlere uygun olmayan talepler, kontrol mühendisi sorumluluğunda kontrol ekibince düzenlenen rapora istinaden kadastro müdürlüğünce reddedilir. Ret kararında reddin gerekçesi, itiraz yeri ve süresi de belirtilir” (Resmi Gazete, 2008).

Gerek kadastro gerekse tapu müdürlükleri tescile konu harita ve planların denetimi ve tescilinde Tablo 5’te sunulan mevzuattan faydalanmaktadır.

Tablo 5. Tescile Konu Harita ve Planların Kontrolü ve Tescilinde Kullanılan Mevzuat

Kanun	Türk Medeni Kanunu Tapu Kanunu
Tüzük	Tapu Sicil Tüzüğü Tapu Planları Tüzüğü
Yönetmelik	Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği
Genelge	2010/22 sayılı “Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrolü” hakkında genelge 2010/4 sayılı “Talebe Bağlı Olarak Yapılan Değişiklik İşlemleri” hakkında genelge 2010/11 sayılı “Kadastral Harita Üretimi ve Kontrolü” hakkında genelge sayılı “3194 Sayılı İmar Kanunu ve Yönetmeliği” hakkında genelge

Tescile konu haritaların denetiminde bir diğer önemli kurum ise HKMO’dur. Tüzel kişiliğe sahip ve Anayasanın 135. maddesine göre kamu kurumu niteliğindeki bu kurum, meslek kuruluşu olan Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği’ne (TMMOB) bağlı 24 meslek odasından biridir. Çatı kurum durumundaki TMMOB, ülke genelinde bütün mühendis ve mimarları uzmanlık kollarına ayırmak ve her kol için bir oda kurulmasına karar vermek; meslekle ilgili bütün mevzuatı normları, fennî şartnameleri incelemek ve bunlar hakkında görüş ve düşünceleri ilgililere bildirmek amacıyla kurulmuştur (Resmi Gazete, 1954). Bu ilke doğrultusunda kurulan HKMO’nın kuruluş amaçları ise kendi ana yönetmeliğinde sunulmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Meslek ve çıkarları ile ilgili işlerde kamu kuruluşları ve öteki kuruluşlarla işbirliği yaparak mesleki denetimde, gerekli yardımlarda ve önerilerde bulunmak, meslekle ilgili bütün mevzuatı, normları, bilimsel şartnameleri, tip sözleşmeleri ve bunlar gibi bütün bilimsel belgeleri incelemek ve bunların değiştirilmesi, geliştirilmesi ya da yeniden yürürlüğe konulması yolunda önerilerde bulunmak,

- Harita ve kadastro işleri ile ilgili olarak verilecek yeterlilik belgelerinde üyenin mühendislik mesleğindeki yeterlilik ve deneyimlerin saptanmasında öncü olmak ve kamu kuruluşlarında gerekli girişimlerde bulunmak,
- Üyelerin mesleki çalışmalarında ihtisaslarının gerektirdiği yetkilerini eksiksiz kullanabilmeleri için, kamu ve özel kuruluşlarda girişimlerde bulunmak ve gerektiğinde bu kuruluşlarla işbirliği sağlamak (Resmi Gazete, 2005).

Kurumun ana yönetmeliğinde görüldüğü üzere HKMO'nın kuruluş amaçlarından biri de mesleki denetimdir.

1.3. Problemin Tanımı ve Çalışmanın Amacı

Tescile esas harita ve planların denetimlerinde, sorumlu kurumların zaman zaman diğer kurum üzerinde vesayet oluşturduğu sıkça gözlemlenmektedir. Bu problem kurumlar arasında yetki karmaşasını ortaya çıkarmakta ve kurumları karşı karşıya getirebilmektedir. Problemin kaynağı olarak imar mevzuatına aykırı istekler, imar denetim mekanizmasının kurumsallaşmaması veya mevzuatın yetersizliği gibi pek çok eleştiriler dikkat çekmektedir. Çalışmanın amacı bahsi geçen bu problemin varlığını bilimsel yöntemlerle tespit etmek ve çözüm yaklaşımlarını ortaya koymaktır.

2. YÖNTEM

Çalışmada alan taraması ve TKGM teftiş sonuçlarının araştırılmasından oluşan iki aşamalı bir metodoloji uygulanmıştır. Birinci aşamada kullanılan alan taraması yöntemi özellikle geniş örneklem grubuna ulaşılarak mevcut durumun tespit edilmesinde yararlanılan bir yöntemdir. Bu yöntem kapsamında özellikle anket metodu kullanılmaktadır. Anketler kısa zamanda çok fazla kişiye ulaşmak ve bilgi toplamak amacıyla kullanılan bir veri toplama yoludur. Bu veri toplama aracı ile birlikte araştırılan konu hakkında insanlara direkt bilgi sorularak konu hakkında geniş örneklem grubundan bilgi toplanmaktadır. Ancak anketlerden istenilen başarının elde edilmesi için iç geçerliliğin artırılması gerekmektedir. Bunun için uzman görüşlerine ihtiyaç duyulmaktadır (Çepni, 2010:25). Arazi yönetimi uygulamalarında da karşılan bu yöntem sorunların somut verilerle ortaya konulmasında etkili olmaktadır (Çoruhlu ve Demir, 2015:697).

Bu çalışmada TKGM bünyesinde çeşitli kademelerde görev yapan 105 kişiden oluşan personel, anket uygulanmak üzere, örneklem grubu olarak seçilmiştir. Ankette yer alan soruların iç geçerliliğini artırmak için uzman görüşlerine başvurulmuştur. Böylece ankette yer alan soruların çalışmanın amacına uygun hale getirilmesi hedeflenmiştir. Çalışmanın amacına uygun olmadığı belirlenen bazı sorular anketten çıkarılmıştır. Ayrıca uzman grubunun anketin tasarımı ve düzeni ile ilgili yapmış oldukları öneriler göz önünde bulundurularak anket formu son haline kavuşturulmuştur. Bu aşamada TKGM’den 3; Karadeniz Teknik Üniversitesi, Harita Mühendisliği Bölümü, Arazi Yönetimi ABD’den 3 olmak üzere toplam 6 uzman nitelikli kişinin görüşlerinden faydalanılmıştır. Anket 10 tanesi seçimli, 1 tanesi ise açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Örneklem grubunu oluşturan kişilerin unvan, deneyim ve öğrenim düzeyleri Tablo 6’da sunulmuştur. Tablo 6 incelendiğinde örneklem grubunun çoğunlukla Kontrol Mühendislerinden oluştuğu, çalıştıkları birimde yeterli deneyime sahip oldukları anlaşılmaktadır. Anket kapsamında örneklem grubuna ayrıca açık uçlu soru yöneltilmiştir. Bu soruya ait frekans değerleri sınıflandırılmış ve sonuçları bulgulara sunulmuştur.

Tablo 6. Örneklem Grubunun Unvan (A), Mesleki Deneyim (B) Ve Öğrenim Düzeyi (C) Dağılımı

Birim Unvan	TM	KM
Kontrol Mühendisi	0	60
Mühendis	10	0
Tapu Müdürü	5	5
Bilg. İşlet.(Tapu Md.)	17	3
Kadastro Teknisyeni	2	0
Toplam	34	68

Birim Deneyim	TM	KM
0-10 yıl	9	0
11-20 yıl	16	28
21+ yıl	20	16
Toplam	45	44

Birim Eğitim	TM	KM
Ön lisans	18	0
Lisans	24	51
Yüksek lisans	3	9
Toplam	45	60

(a)

(b)

(c)

TM: Tapu Müdürlüğü, KM: Kadastro Müdürlüğü

Çalışmanın diğer aşamasını TKGM’nin konuya yönelik yaptığı denetimler oluşturmaktadır. Bu kapsamda yıllık olarak Trabzon Tapu ve Kadastro Bölge Müdürlüğü’ne bağlı Müdürlüklerde, TKGM teftişleri sonucu hazırlanan denetim raporları incelenmiştir. Bu çalışmada imar uygulamalarına yönelik, 2011 - 2017 yılları arasında düzenlenen 60 adet farklı denetleme raporu üzerinde çalışma yapılmıştır. Söz konusu raporlar sınıflandırılarak sonuçları sunulmuştur.

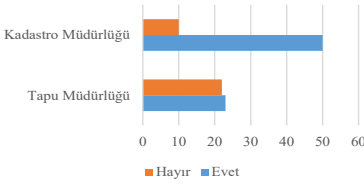
3. BULGULAR

Bu bölümde anket ve denetim raporlarından elde edilen bulgular ve bu bulgulara yönelik yapılan irdelemeler sunulacaktır.

3.1. Anket Sonuçları

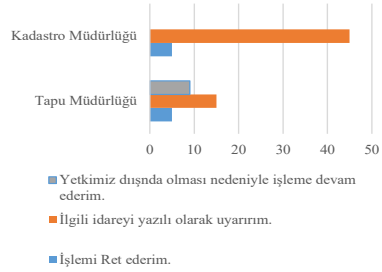
Anket kapsamında örneklem grubuna yöneltilen sorular, sorulara verilen yanıtlar ve yapılan kısa irdelemeler görselleştirilerek aşağıda sunulmuştur:

1. Encümen kararlarına bağlı değişiklik işlemlerinin kontrolü esnasında kararın dayanağı olan imar mevzuatı hükümlerine aykırı durumlarla karşılaştınız mı?



Örneklem grubunu oluşturan 105 kişiden 73'ü encümen kararlarında imar mevzuatına aykırı durumla karşılaştığını belirtmiştir. Bu 73 kişinin büyük bölümü Kadastro Müdürlüğü'nde çalışanlardır.

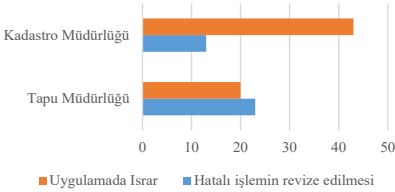
2. Yukarıdaki soruya cevabınız evet ise bu durumda aşağıdakilerden hangisini yaparsınız?



İmar mevzuatına aykırı bir durumla karşılaşılması durumunda her iki kurumun öncelikle idareyi yazılı olarak uyarma yolunu seçtikleri görülmektedir. Ayrıca Kadastro Müdürlüklerinde "yetki dışı olma nedeni ile işleme devam" şeklinde bir eğilimin bulunmadığı dikkat çekmektedir.

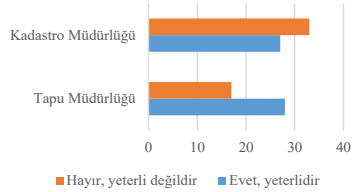
Şekil 3. Encümen Kararına Dayalı İşlemlerde Mevzuata Aykırı Durum Tespiti ve Yaşanan Süreç

3. İmar mevzuatına aykırı durumlarda, uygulayıcı kurumlara (Belediye vb.) yaptığınız geri bildirimlerden sonra, konu ile ilgili devam eden süreçte en sık karşılaştığınız durum nedir?



Kadastro Müdürlükleri tarafından imar mevzuatına aykırı olduğu değerlendirilen ve ilgili kuruma iade edilen tescile esas harita ve planların ilgili kurum tarafından revize edilmeden tekrar Kadastro Müdürlüğü'ne "Uygulamada ısrarcı olunması" şeklinde iade edildiği anlaşılmaktadır. Ancak Tapu Müdürlükleri tarafından aynı sebeple yapılan iadelerde hatalı işlemlerin revize edilerek gönderilmesine daha sık rastlanmaktadır.

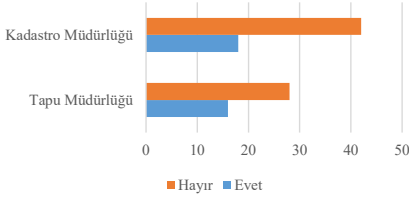
4. Sizce yukarıdaki soruda bahsedilen konu ile ilgili olarak TKGM'nin mevzuatı (yönetmelik, genelge vb.) yeterli midir?



Kadastro Müdürlüklerinde görev yapan örneklem grubu mevzuatın yetersiz olduğunu ifade ederken, Tapu Müdürlüğünde görev yapan örneklem grubu ise mevzuatın yeterli olduğunu ifade etmektedir. Ancak toplamda örneklem grubunun yaklaşık yarısının mevzuatın yetersizliğini ifade etmiş olması dikkat çekmektedir.

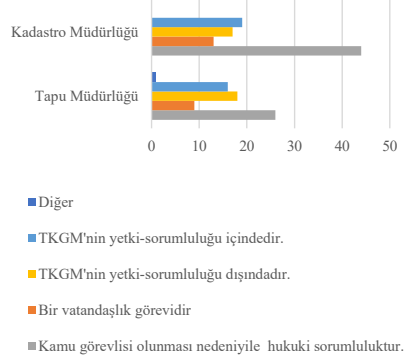
Şekil 4. Encümen Kararının Revizyon Talebi Noktasında Uygulayıcı Kurumların Tutumu ve TKGM Mevzuatının Yeterliliği

5. TKGM personelinin yetki ve sorumluklarını belirlediği ilgili mevzuatta değişiklik işlemlerinin imar tekniği açısından denetlenmesine yönelik herhangi bir ifade var mıdır?



Örneklem grubundan 70 kişi, TKGM'nin mevzuatında encümen kararlarının imar tekniği açısından denetlenmesine ilişkin bir ifadenin bulunmadığını belirtmektedir.

6. Yukarıda belirtilen konuda, kontrol teşkilatınca kontrollük ve tescil sırasında imar mevzuatına aykırı kararlara yapılan müdahale sizce nasıl değerlendirilmelidir?

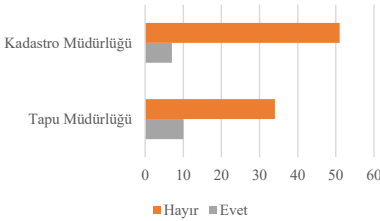


Örneklem grubu müdahaleyi aşağıdaki gerekçelerle ve öncelik sırasına göre gerekli görmektedir:

- 1.Kamu görevlisi olunması nedeniyle hukuki sorumluluktur.
- 2.TKGM'nin yetki ve sorumluluğu içindedir.
3. Müdahale vatandaşlık görevidir.

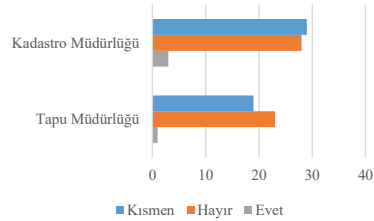
Şekil 5. TKGM Mevzuatında İmar Tekniği Açısından Denetimin Varlığı ve İmar Mevzuatına Aykırı İdari Kararlarda Müdahalenin Gerekçeleri

7. İmar uygulaması yapan kurumlarda (İlçe Belediyesi, BŞ Belediyesi, TOKİ, Özel İdare, Bakanlık vb.) imar konusunda uzman nitelikli ve yeter sayıda personel istihdam edildiğini düşünüyor musunuz?



Örneklem grubunun istihdam edildiği her iki kurum imar uygulaması yapan kurumlarda personelin nitelik ve nicelik açısından yetersiz olduğuna işaret etmektedir.

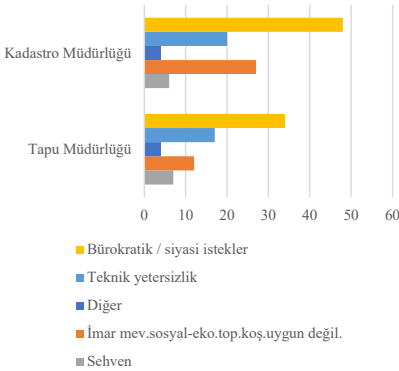
8. Belediye vb. kurumlarca, imar faaliyetlerine yönelik verilen kararlarda, yerel yönetimlerdeki mevcut uzman nitelikli personelin bilgi ve deneyiminden etkin olarak faydalandığını düşünüyor musunuz?



Örneklem grubunda büyük oranda, yerel yönetimlerin imar faaliyetlerine yönelik aldığı kararlarda mevcut uzman nitelikli teknik personelinden bilgi ve deneyim olarak etkin bir şekilde yararlanılmadığını düşüncesinin hâkim olduğu anlaşılmaktadır.

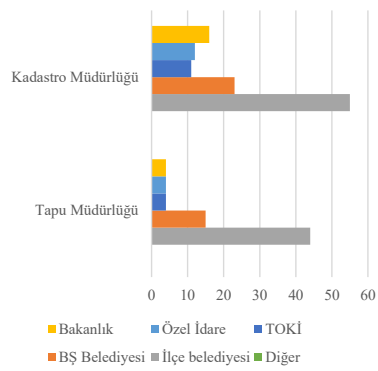
Şekil 6. Uygulayıcı Kurumlarda Alanda Uzman Nitelikli ve Yeter Sayıda Personelin Varlığı ve Bu Personelden Etkin Olarak Yararlanıldığı Düşüncesi

9. Belediye Encümenlerince verilen kararlardaki imar mevzuatına aykırı uygulamaların nedeni sizce ne olabilir?(birden fazla seçenek işaretleyebilirsiniz)



İmar mevzuatına aykırı kararların sebebi olarak en başta “siyasi/bürokratik istekler” ve “sosyal, ekonomik ve yöresel koşullara uygun olmaması” gösterilmektedir. Ardından “Teknik yetersizlik” üçüncü sırada yerini alırken, “Sehven yapılmış hatalar” ise dördüncü sırada gelmektedir.

10. Kontrollük aşamasında, diğer kurumların yetki ve sorumlulukları çerçevesinde, alınan kararlara en çok müdahale gereği duyduğunuz kurumları en önemlisi (1) olacak şekilde sıralayınız.



Söz konusu kurumlara bakıldığında ilk sırayı ilçe belediyeleri, ikinci sırayı ise Büyükşehir Belediyelerinin aldığı görülmektedir. Yerel yönetim olmasına rağmen Özel İdarenin kararlarına ise Belediyeler kadar müdahale edilme gereği duyulmadığı anlaşılmaktadır.

Şekil 7. İmar Mevzuatına Aykırı İşlemlerin Olası Sebepleri ve Uygulamada En Çok Müdahale Gereği Duyulan Uygulayıcı Kurumlar

Anket sonucuna göre örneklem grubunun büyük çoğunluğu, encümen kararlarına dayalı olarak yapılan işlemlerde imar mevzuatına aykırı durumlar ile karşılaştıklarını, bu durumda idareyi yazılı olarak uyardıklarını belirtmişlerdir. Kadastro Müdürlüklerince yapılan uyarılara rağmen ilgili idarenin büyük oranda uygulamada ısrarcı olduğu, Tapu Müdürlüklerince hatalı uygulamanın bildirimi durumunda ise uygulamanın revize edildiği anlaşılmaktadır. Örneklem grubunda konunun yetki alanları dışında olması sebebiyle işleme devam edilmesi gerektiğini belirtenler olduğu gibi, doğrudan işlemi reddedenler de bulunmaktadır. Bu sonuçlar, örneklem grubu arasında uygulama birliğinin olmadığını göstermekle birlikte, doğrudan problemin varlığına işaret etmektedir.

İmar uygulamalarının denetiminde TKGM ikincil mevzuatının yeterliliği sorulduğunda, örneklem grubunun önemli bölümü, ikincil mevzuatın bu konuda yetersiz kaldığını ve bu mevzuatın imar denetimine yönelik herhangi bir ibare içermediğini belirtmiştir (Şekil 4). Bu çerçevede gerek kadastro gerekse tapu müdürlüklerinde, tescile konu harita ve planlarının kontrolünde imar mevzuatına aykırı kararlara yapılan müdahaleler TKGM’nin yetki ve sorumluluğu içinde midir?

sorusu gündeme gelmektedir. Örneklem grubunun önemli kısmı bu soruya “*kamu görevlisi olunması sebebiyle hukuken sorumlu*” değerlendirmesini belirtmişlerdir. Bunun dışında yapılan müdahalenin “*vatandaşlık görevi*” veya “*TKGM’nin yetkisi içinde veya dışında*” olduğunu belirtenler de bulunmaktadır (Şekil 5). Bu bulgular kuşkusuz tescile esas harita ve planların yapım, kontrol ve tescili sürecinde, kurumların yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde mevzuatta yer almamasından kaynaklanmaktadır. Anket kapsamında elde edilen diğer hususlar aşağıda özetlenmiştir:

- İmar faaliyetlerinin yürütülmesinde baş aktör konumunda olan belediyeler vb. kurumlarda konusunda uzman, nitelikli ve yeter sayıda teknik personel istihdamının yetersiz olduğu veya varsa dahi bu personellerden etkin olarak faydalanılmadığı veya kısmen faydalanıldığı (Şekil 6),

- İmar mevzuatına aykırı olarak alınan kararların temel sebeplerinin bürokratik/siyasi istekler ve mevzuatın sosyal, ekonomik ve toplumsal koşullarına uygun olmamasından kaynaklandığı (Şekil 7),

- En fazla müdahale edilme ihtiyacı duyulan imar faaliyetlerinin ilçe belediyeleri tarafından yapılan çalışmalar olduğu (Şekil 7) değerlendirilmektedir.

Anket kapsamında örneklem grubuna ayrıca açık uçlu bir soru yöneltilmiştir. Bu soru “*Belediye vb. kurumların imar konusu ile ilgili faaliyetlerinin yeterince denetlendiğini düşünüyor musunuz? Söz konusu denetimler ile ilgili olarak önerebileceğiniz denetim/kontrol model önerisi var mı? Açıklayınız.*” şeklindedir. 105 kişi ile gerçekleştirilen anketin bu açık uçlu sorusuna yanıt veren 48 kişi bulunmaktadır. Söz konusu soruya verilen cevaplar frekans ve yüzde olarak sınıflandırılmış, sonuçları Tablo 7 ve 8’de sunulmuştur.

Tablo 7. Uygulayıcı Kurumların Denetlendiği Düşüncesinin Sorgulanması

Yanıtlar	Frekans/Yüzde Değerleri *	Frekans	Yüzde**
		(f)	(%)
Yeterince denetliyor		1	%2
Yeterince denetlenmiyor, Hiç denetlenmiyor		47	%98

* Bu soruda bir örneklem birden fazla kategoride görüş bildirebilmektedir.

**Bu tabloda verilen yüzdelik değerler ankette bu soruyu cevaplayan 48 kişi olarak hesaplanmıştır

Tablo 8. Önerilen Denetim/Kontrol ile İlgili Yorumların Sınıflandırılması

<i>Yanıtlar</i>	<i>Frekans/Yüzde Değerleri *</i>	<i>Frekans</i>	<i>Yüzde**</i>
		<i>(f)</i>	<i>(%)</i>
Alınan kararlarda, siyasetin etkisi sebebiyle, denetlemeye yönelik bir model getirmenin gereksizliği		11	%42
Çözüme/mevcut işleyişin değişimine yönelik önerilerin geliştirilmesi:			
• İmar revizyon şartlarının değiştirilmesi • İmar tadilatlarının belediyelerin elinden alınması • Revizyon kararlarında teknik personellerin yetkilerinin artırılması, • İmar Planlama Dairelerinin kurulması, • Denetimlerin merkezi olarak yapılması, • Yetkinin tamamen ya Belediyede ya da Kadastro Müdürlüğüne bırakılması, • İmar faaliyetlerine yönelik alınacak encümen kararlarının Bakanlıkça alınması, • Kamu kurumu olarak teftiş oluşturulması, • İmar planlarının 100 yıllık olması, • Kısmi değişiklik yapılıyorsa teftiş kurumundan izin alınması,	13	%50	
• İmar denetiminin tarafsız bir kurul tarafından yapılması, • Denetimlerin konusunda uzman bağımsız müşavir firmalar eliyle yapılması, • Büyükşehir belediyesi olan yerlerde burada kurulacak bir birim, olmayan yerlerde ise Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünde oluşturulacak bir birim tarafından imar uygulamalarının kontrol ve onaylanması, • Kadastro Müdürlüğünde imar birimi oluşturulması	13	%50	
Belediyelerde imar uygulamalarının encümen kararı ile olması nedeni ile ikinci derecede önemli görüldüğü, imar uygulamalarının ada bazında yapılmasına çalışılmasını, var olan imar planlarının kısmen uygulanmasının önüne geçilerek yasaların düzenlenmesi.		2	%8

*Bu soruda bir örneklem birden fazla kategoride görüş bildirebilmektedir.

**Bu tabloda verilen yüzdelik değerler ankette bu soruyu cevaplayan 26 kişi olarak hesaplanmıştır

Anketin açık uçlu “Belediye vb. kurumların imar konusu ile ilgili faaliyetlerinin yeterince denetlendiğini düşünüyor musunuz?” sorusuna 47 kişi “hayır”, 1 kişi ise “evet” şeklinde cevap vermiştir (Tablo 7). “Söz konusu denetimler

ile ilgili olarak önerebileceğiniz denetim/kontrol model önerisi var mı? sorusuna 11 kişi, alınan kararlarda siyasetin etkisi sebebiyle denetlemeye yönelik bir model getirmenin gereksiz olduğunu beyan etmişlerdir. Örneklem grubundan 13 kişi ise çeşitli model önerilerinde bulunmuştur. Önerilen modellerde genel olarak yetkinin belediyelerden alınması, kadastro müdürlüğü ile paylaşılması, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine veya bağımsız müşavir firmalara devredilmesi gibi değerlendirmelerde bulunulmuştur (Tablo 8).

3.2. Denetim Raporlarından Elde Edilen Bulgular

TKGM'ye ait 60 adet teftiş raporu üzerinde yapılan çalışmaların sonuçları sınıflandırılarak aşağıda başlıklar halinde sunulmuştur.

(1) Encümen Kararlarındaki Usul Eksiklikleri:

TKGM tarafından yapılan incelemelerde encümen kararlarına dayanarak üretilen tescile konu harita ve planlarda;

- İmza ve mühür eksikliği,
- İşlemin yasal dayanağının (kanun hükümlerinin) açık bir şekilde belirtilmemesi,
- Taşınmazın kaç parçaya ayrıldığından bahsedilmemesi,
- İşleme konu parsellerin açık bir şekilde belirtilmemesi,

vb. eksiklikler görülmüştür. Nitekim TKGM yayımladığı 2010/22 sayılı mülga Genelgenin 11/9. maddesi ile 2019/13 sayılı genelgenin 10/12,20 maddesinde bu hususlara açıkça dikkat çekmiştir.

(2) Durum Haritalarında Yaşanan Sorunlar:

İncelenen raporlarda tespit edilen bir diğer eksiklik durum haritalarında yaşanmaktadır. Bu eksiklikler;

- Encümen kararı ekinde durum haritası bulunmaması,
- Durum haritasına atfı yapılmaması,
- Yapılan atfın “ekli krokidedir” şeklinde yapılması,
- Durum haritalarının onaysız ve imzasız olması, şeklinde ortaya çıkmaktadır.

(3) Arsa ve Arazi Düzenlemesi Ek-1 Madde Uygulaması:

Raporlara yansıyan diğer bir eleştiri ise Ek-1 şartları sağlanmaksızın, AAD gerçekleştirildiğine yöneliktir. Yapılan incelemelerden ortaya çıkan bazı görüşler aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- İmar uygulamalarında düzenlenen dağıtım cetvellerinin kontrolünden her ne kadar Tapu Müdürlüğü sorumlu olsa da, kanuna aykırı biçimde yapılan hisse çözümlerine rastlanması durumunda işlem ilgili kadastro müdürlüğüne iade edilmeli; işlemin uygulanması yönünde ilgili idarenin ısrarı halinde onaylanıp Tapu Müdürlüğüne gönderilmeli ve akabinde Tapu Müdürlüğüne işlemin reddi sağlanmalıdır.
- Encümen kararında Ek-1 uygulamasından bahsedilmemesine rağmen, proje içeriğinde Ek-1 uygulaması yapılması durumunda, ek encümen kararının istenmesi, aksi takdirde işlemin reddi sağlanmalıdır.

(4) Parsel Cephe Koşullarında Yaşanan Sorunlar:

Tekit ve talimatlara yansıyan diğer bir husus ifraz sonucu oluşan parsel cephe şartları ile bunların mevzuata uygunluğu ile ilgilidir. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- Çıkmaz yola cephesi olan parsellerin ifraz edilmesi Plansız Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 15.maddesine aykırı olması nedeni ile bu alanlarda yapılacak ifraz işlemlerinde üretilen parsellerin yola cephe şartlarını sağlanmasına dikkat edilmesi gerektiği,
- İfraz sonucu elde edilecek parsel genişlik ve derinliklerinin asgari şartları sağlamadığı, bu nedenle Tapu Planları Tüzüğü'nün 21.maddesine göre ret edilmesi gerektiği,
- İfraz sonucu oluşan parsellerden birinin yola cephesinin olmadığı, bu durumun Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 20.maddesine aykırı olması nedeni ile eksikliğin giderilmesi için ilgili idareye yazı yazılması gerektiği,
- İfraz sonucu oluşan dört parselden üçünün yola cephesi bulunmadığı, bu durumun Planlı alanlar Tip İmar Yönetmeliğinin 20.maddesindeki *“bir adada ifraz yapmak sureti ile yola cephesi olmayan parsel oluşturulamaz”*

hükmüne aykırı olması nedeni ile söz konusu eksikliğin giderilmesi için idareye bilgi verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

(5)İhdas İşlemlerinde Yaşanan Sorunlar:

Tekit ve talimatların bir kısmı ise ihdas işlemleri ile ilgilidir. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekilde özetlenmektedir:

- İmar uygulamaları sırasında yola terk edilmesi gereken alanların belediye adına tescil edilmesi,
- Arsa ve arazi düzenlemesi ile oluşmuş bir alanda imar planı değişikliği ile kamuya düzenleme ortaklık payı olarak terk edilen yol veya parktan ihdas edilen alanlara karşılık uygulama alanında eşdeğer bir yer ayrılması,

Yola terk edilmesi gereken alanların belediye adına tescil edilmesi durumunda TKGM teşkilatı; 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 18.maddesi gereğince yolların tescile tabi olmadığı, tescili gerektirir bir hak doğmadığı sürece bu alanların tapu kütüğüne tescil edilemeyeceği, dolayısıyla tapudan terkinin sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Yol/parktan ihdas edilen bölgelere karşılık uygulama alanında eşdeğer bir yer ayrılması durumunda ise TKGM; plan yapımına esas yönetmeliğin 27. maddesini gerekçe göstererek, önceden park olarak ayrılan bir alanın ihdas edilebilmesinin eş değer yer ayrılması koşuluna bağlı olduğunu belirtmiştir. Bu sebeple ilgili belediyeden söz konusu sahada ayrı bir yer ayrılıp ayrılmadığı sorularak işleme yön verilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

4. TARTIŞMA

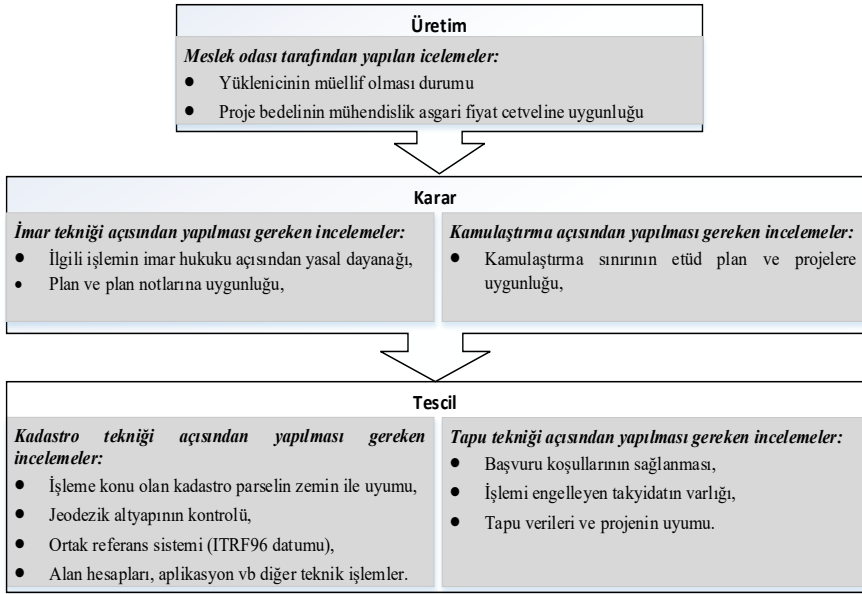
Tescile esas harita ve planlar, üretim, karar ve tescil olmak üzere üç aşamalı bir süreçten geçmektedir (Şekil 8). Her aşamada yapılan denetimin içeriği ve dayanağı mevzuat değişmektedir. Yetkili kişi ve kurumların sorumluluk alanlarını ayırmadan önce, yapılan denetimin niteliğinin ve içeriğinin net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre bu harita ve planların üretim aşaması günümüzde serbest bir mesleğin faaliyet alanıdır. Dolayısıyla bu mesleğin bağlı olduğu meslek odasının ilkelerine ve mevzuatına uygun işlem yapılması beklenmektedir. HKMO mesleki denetim yaparak bu uygunluğu sağlamaktadır. Ancak mesleki denetimin içeriği sadece yüklenicinin müellif olup olmadığı ve proje bedelinin mühendislik asgari fiyat cetveline uygunluğu ile sınırlı olmalıdır. Aksi takdirde bu durum içerik

denetimi olacaktır. Örneğin HKMO mesleki denetim görevlisinin tescile esas bir projede poligon hesabı kontrol etmesi veya kamulaştırma koridoruna müdahale etmesi yetki aşımı olarak değerlendirilmelidir. Nitekim örnek bir olayda Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun almış olduğu bir ilke kararında, kurulun faaliyet alanında Mimarlar Odası'nın yaptığı mimari proje denetimini iptal etmiştir. Bu hususa yönelik açılan davada (Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/3312, K. 1997/4877, T. 11.11.1997) tetkik hakimi tarafından özetle; *"...var olan denetimin içerik denetimi olmadığı, bağlayıcı niteliği bulunmayan görüş bildirme, dikkat çekme niteliğinde olduğu, denetimle amaçlananın koruma kurullarına sunulan projelerin esaslı müdahale gerektirecek taşınmaz kültür varlıklarının korunması amacına uygun olarak ve mimarlık mesleğini ifa etme yetkisine sahip kişilerce yapıp yapılmadığının ve ayrıca teknik anlamda asgari çizim standartlarına uyulup uyulmadığının kontrolü olduğu..."* ifade edilmiştir. Danıştay verdiği kararda *"...söz konusu denetim yetkisinin bir içerik denetimi değil, bağlayıcı nitelikte olmayan görüş bildirme, dikkat çekme niteliğinde kullanıldığı anlaşıldığından..."* dava konusu işlem iptal edilmiştir (Danıştay, 1997). Görüldüğü üzere 6. Daire kararında dolaylı olarak meslek odalarının yapacağı denetimlerde içerik denetimi yapamayacağını vurgulamaktadır. TMMOB çatısı altında yer alan tüm meslek odalarının üyelerince yapılan ticari mesleki faaliyetlerin denetim yetkisi benzer olmak durumundadır. Bu bağlamda ilgili Danıştay Kararı her ne kadar Mimarlar Odası'nın denetimine ilişkin bir davaya yönelik olsa bile, içtihat nitelikli bu karar-kuralın diğer odalar için açılacak benzer davalarda gözetilmesi gereken önemli bir ilke olacağı tartışmasızdır. Bu sebeple bu ilke kuşkusuz TMMOB'ne bağlı tüm meslek odaları için emsal niteliği taşımaktadır.

Tescile esas imar uygulamalarında karar organları, merkezi idare veya yerel idarelerin temsilcisi durumunda olan belediyeler, il özel idareleri vb. kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar konuya yönelik faaliyetlerini encümen veya kamulaştırma kararı doğrultusunda yürütürler. Ancak çalışmada üzerine odaklanılan konu encümen kararına dayalı tescile esas imar faaliyetleridir. İmar uygulamaları kapsamında alınan encümen kararları kuşkusuz belediye/il özel idare vb. kurumların teknik personeli tarafından bir dizi kontrollerden geçmektedir. Bu kontrollerin temel amacı işlemin imar hukukuna uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu denetimde en önemli nokta alınan encümen kararlarının yasal dayanaklarıdır. Bu durum kararlarda açıkça belirtilmelidir. Bunun yanı sıra yapılan uygulamanın

plan ve plan notlarına uygunluğu ile imar hukukuna yönelik diğer alt mevzuatın öngördüğü kriterlere uygunluğu kontrol edilmelidir.

Tescile esas harita ve planlarda son aşama ise işlemin tescilidir. Bu aşama TKGM'nin sorumluluk alanına girmektedir. Kurumun Kadastro ve Tapu Müdürlüklerinden oluşan taşra teşkilatı ilgili mevzuat çerçevesinde söz konusu plan ve projeleri denetleyerek tapuya tescilini sağlamaktadır. Kadastro Müdürlüğü tarafından yapılan denetimlerde ilke olarak değişikliğe uğrayan parselin zemin ile uyumunun sağlanması esastır. Bu itibarla kadastro haritasında yanlış sınırları aşan hatalar tespit edilmesi durumunda ilgili mevzuat çerçevesinde düzeltmeye konu edilmektedir. Bunun yanı sıra müdürlüğün, değişikliğe uğrayan parsel ile ilişkin jeodezik altyapıdan, yeni oluşan parselin çizimine kadar bir dizi işlem ve denetim faaliyetleri bulunmaktadır. Bu süreçte kurum, başta *“Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi”* (TKGM, 2019) olmak üzere yürürlüğe koyduğu alt mevzuat ile bu faaliyetlerin nasıl gerçekleştirileceğini ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadır. Tapu Müdürlükleri tarafından tescile konu olan projeler incelenirken öncelikle başvuru koşullarının uygunluğu, bir başka deyişle işlemi gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişinin ilgilisi olması denetimi yapılmaktadır. Diğer önemli bir denetim ise, mülkiyet hakkı sahipleri ile diğer sınırlı ayni hak sahiplerinin tapu güvenliğinin sağlanmasıdır. Şekil 8’de tescile konu harita ve planların üretimden tescile kadar geçen süreçte ilgili kurumların yaptığı denetimler özetlenmektedir.



Şekil 8. Tescile Esas Harita ve Planların Denetiminde Kurumların Yetki Sınırları

Çalışmadan elde edilen bulgulardan da açıkça görüleceği üzere, tescil aşamasına gelen projelerde encümen kararını hazırlayan kurumlardan kaynaklanan bir takım hatalı uygulamalar görülmektedir. Bu hatalı işlemler, TKGM personeli tarafından iade edilmekte, ilgili kurum bilgilendirilmekte veya doğrudan onaylanmaktadır.

Encümen kararlarına yansıyan hatalı uygulamaları usul ve esastan kaynaklanan hatalar olarak sınıflandırmak mümkündür. Çalışma kapsamında denetim raporlarına yansıyan hatalı işlemler bu çerçevede ele alınmıştır. Örneğin;

- Encümen kararlarında imza eksikliği,
- İşlemin yasal dayanağının belirtilmemesi,
- Parsel numaralarının eksik yazılması,
- Encümen kararında belirtilmemesine rağmen Ek-1 uygulaması yapılması,
- Durum haritasına atfı yapılmaması veya ekli krokidedir şeklinde atfı yapılması

vb. işlemler şekil eksiklikleri olarak değerlendirilmelidir.

Durum haritası, encümen kararına dayanarak yapılan değişiklik hizmetlerinde, parsellerin eski ve yeni mülkiyet sınırlarını aynı altlıkta gösteren ve ilgili idarece onaylanan haritadır. Bu harita encümen kararının eki konumundadır. Yapılan işlemde geometrik olarak ifade edilmesi gereken hususlar bu haritada açıklığa kavuşmaktadır. Örneğin bir parselin ikiye bölüneceği encümen kararında belirtilebilir. Ancak bu parselin yeni durumunun cephe ve derinlik şartları, konumu gibi sadece haritada ifade edilebilecek geometrik koşullar için durum haritasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu haritaların onaylanması, yapılan işlemin karar vericilerin bilgisi dahilinde gerçekleştiği anlamına gelmektedir. Bu sebeple durum haritaları encümen kararlarını tamamlayıcı niteliğe sahiptir. Nitekim TKGM'nin 2019/13 sayılı Genelgesinin 10/20. maddesi; imar planı bulunan yerlerde yapılabilecek ayırma, birleştirme, yoldan ihdas ve yola terk gibi işlemlerde durum haritasının düzenlenmesi, bu haritalarda terk ve ihdasa konu yerlerin harflendirilmesi ve işlemin yapılış şekline yönelik hususların encümen kararında yer verilmesi gerektiğine işaret etmektedir (TKGM, 2019).

Yukarıda özetlenen şekil eksikliklerinin yanı sıra kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından doğrudan imar hukukunu ilgilendiren çeşitli denetimler yapılmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

- 2981/Ek-1 şartlarının oluşup oluşmadığı,
- İfraz sonucu oluşan parsellerde asgari cephe, derinlik ve alan koşullarının sağlanıp sağlanmadığı,
- AAD yapılan bir yerde, hiçbir gerekçe ileri sürülmeksizin, ikinci kez AAD uygulamasının gerekip gerekmediği ve gerekmesi halinde Ek-1 koşullarının varlığının bulunup bulunmadığı,
- Yollar dışında devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ihdasının söz konusu olması halinde bu alanların belediyeler tarafından kendi adlarına tescil edilip edilmediği,
- İhdas işlemlerinde eş değer yer ayrılıp ayrılmadığı,

vb. durumların araştırılması imar hukukunu ilgilendiren esastan yapılan incelemelerdir.

Çalışma kapsamında denetim raporlarından elde edilen sonuçlarda, planlı alanlarda ihdas işlemlerinde kurum tarafından;

- İhdas edilen alana karşılık düzenleme içerisinde eş değer alan ayrıldığı hususunun belediyece resmi olarak bildirilmesi,
- Veya encümen kararında, plan tadilatının imar planları yapılması ve değişikliklerine ait esaslara dair yönetmelik hükümlerine uygun olarak yapıldığının belirtilmesi şeklinde karar alınmak üzere iade edilmesi,
- Sağlanamaması halinde Tapu Müdürlüğünü bilgilendirmek sureti ile Tapu Müdürlüğü'nce işlemin reddinin sağlanması görüşü ifade edilmiştir.

Tapu Planları Tüzüğü'nün 11. maddesi; *“tapu plânlarına ilişkin teknik mevzuatta yer alan hükümlere uygun olmayan talepler; kontrol mühendisi sorumluluğunda kontrol ekibince düzenlenen rapora istinaden kadastro müdürlüğünce reddedilir. Ret kararında reddin gerekçesi, itiraz yeri ve süresi de belirtilir. Ret kararı, talep sahibine 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebliğ edilir. Ret kararına karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde müdürlüğün bağlı bulunduğu bir üst birime, bu birimin kararına karşı da yine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Genel Müdürlüğe itiraz edilebilir.”* şeklindedir (Resmi Gazete, 2008).

İmar Kanunu'nun 18.maddesi uyarınca Yapılacak Arsa ve Arazi Düzenlemesi ile ilgili Esaslar Hakkındaki Yönetmeliğin (Mülga), Parselasyon Plânlarının Kontrolü başlıklı 40.maddesi ise, *“imar parselasyon plânları ve eklerinin kadastro tekniğine uygunluğu, bu konudaki yönetmelik ve izahnamelere göre mahalli kadastro müdürlüklerince kontrol edildikten sonra, mahalli tapu sicil müdürlüklerine gönderilir.”* hükmündedir (Resmi Gazete, 1985). Yürürlükten kaldırılan bu yönetmeliğin yerine yayınlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmeliğin, Parselasyon Planlarının Kontrolü başlıklı 24. maddesi *“Parselasyon planlarının imar planlarına uygunluğu, düzenleme sınırının geçirilmesi, düzenleme ortaklık payına ilişkin ve düzenlemeye giren parsellerin dağıtımı ile ilgili hususlar... parselasyon planını onaylamaya yetkili idareler tarafından imar mevzuatına göre kontrol edilir. Parselasyon plânları ve eklerinin kadastro tekniğine uygunluğu, mülkiyet sınırları ve tapu kayıtları açısından incelenmesi, ilgili kadastro ve tapu müdürlükleri tarafından, kadastro ve tapu mevzuatına göre kontrol edilir.”* şeklindedir (Resmi Gazete, 2020).

Benzer ifadelere TKGM'nin 1477 sayılı Genelgesinde de rastlanmaktadır. Buna göre *“Parselasyon planlarının kontrolü imar parselasyon planları ve eklerinin kadastro teknik yönetmeliğine uygunluğu, mahalli kadastro müdürlüklerince kontrol edildikten sonra mahalli tapu sicil müdürlüklerine gönderilir.”* şeklindedir (TKGM, 1985).

Tüm bunların ışığında bir kamu idaresi kendi görevleri içinde kontrol işlemini yaparken, bir başka idarenin görev ve yetki sahası içindeki kuralları düzenleyen mevzuatına aykırı bir işlem yaptığını fark etmesi halinde *“yapılması gereken nedir?”* sorusu akıllara gelmektedir. TKGM'nin böylesi mevzuata aykırı hususlarla sık sık karşı karşıya kaldığı açıktır. Buna göre merkezi idarenin temsilcisi olan TKGM, yerel yönetimlerin temsilcisi belediye veya il özel idareleri üzerinde denetim yetkisi var mıdır? Varsa bu yetkinin sınırları nedir?

Genel olarak idarenin sahip olduğu kamusal yetkilerin, özelde planlama yetkisinin, hukuk sınırları içerisinde kullanılmasının birinci koşulu, bu yetkilerin hangi idare ya da idareler tarafından kullanılacağına kanun koyucu tarafından belirlenmesidir. Bu husus kamu hukukunda idarenin kanuniliği ilkesi (Yıldırım, 2018:3) olarak tanımlanmaktadır. Genel kanun niteliği taşıyan İmar Kanunu ile imar plânlarının onayı, yürürlüğü, ilanı ve itirazına ilişkin konular düzenlenmiştir. Özel kanunlarla (775 sayılı Gecekondu Kanunu, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu vb.) plân yapma/onaylama yetkisi farklı idarelere verilebilmektedir. Söz konusu kanunlar aynı zamanda imar hukukunun kaynağını da oluşturmaktadır. Başta yerel yönetimler olmak üzere diğer kurumlar, imar hukukunun kaynağını oluşturan bu mevzuata dayanarak karar almakta, işlemlerine yön vermektedirler. Ancak yürütülen bu faaliyetler merkezi idare tarafından denetlenmektedir. Bu durum idari vesayet olarak anılmaktadır (Önen ve İhsan, 2016:218; Gündüz, 2015:66). İdari vesayet basit anlamda merkezi yönetimin yerel yönetimi denetlemesi ya da yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak açıklanmaktadır (Coşkun, 1976:5-13; Kalabalık, 2005:728-729). Bu kavram yerel yönetimlerin idari yapılanmada daha aktif yer almasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Ayrıca merkezi ve yerel yönetimler arasında bütünlüğü sağlayan önemli bir araçtır (Gözler 2010:114).

Türk idare teşkilatına hakim olan ilkeler; idarenin kanuniliği, merkezden

yönetim ve yetki genişliği, yerinden yönetim, idarenin kamu tüzel kişilerinden oluşması ve idarenin bütünlüğü ilkelerinden oluşmaktadır (Yıldırım, 2018:5). Merkezî idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde “*idarî vesayet*” yetkisine sahiptir (Resmi Gazete, 1982). İdari vesayet, “*kanunla öngörülmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Bu yetki genellikle onama, onamama, değiştirerek onama veya ertelemek gibi yetkileri içerir.*” (Kaplan ve Gözler, 2012:120).

Bu bağlamda merkezi idarenin temsilcisi TKGM’nin yerel yönetimlerin aldığı tescile esas imar uygulamaları kararları üzerinde idari vesayet oluşturacak yetkisi var mıdır? Hukuk normlarına göre kanuna dayanmayan veya kanunda öngörülenin ötesinde bir idari vesayet yetkisinin olması mümkün değildir. İdari vesayetin kanuniliği Anayasa’nın 127 inci maddesinde açıkça yer almaktadır. Nitekim Anayasa bu madde de idari vesayetin sadece kullanma amacını belirlememiş, aynı zamanda idari vesayetin ilke ve esaslarının kanunla belirlenmesini şart koşmuştur (Yıldırım vd, 2018:32; Gözler, 2018:170; Ülkü , 2019:16; Ocak, 2019:185). Buna göre TKGM kuruluş yasasında bu kuruma kanun ile imar denetimine yönelik herhangi bir yetki verilmemiştir. Nitekim bu husus çalışma kapsamında yürütülen anket sonuçlarına da yansımıştır (Şekil 5).

Konuya yönelik olarak örneklem grubu tarafından ifade edilen görüşler ve TKGM denetim birimlerinin tekit ve talimatları yanında, hukukilik denetimi yapan yargı yerlerinin vermiş olduğu ve aşağıda sunulan iki adet emsal karar dikkat çekmektedir.

Danıştay 6. Dairesi’nin 1999 tarihli E. 1998/2248, K. 1999/2522, 12.5.1999 tarihli kararında özetle “Kadastro müdürlüğü tarafından yapılan kontrol sonucunda, yapılan parselasyon işlemi ile kapanan sulama arkı nedeniyle elde edilen taşınmazın, devletin hüküm ve tasarrufunda bulunduğundan Hazine adına tescili gerekirken, belediye adına tescil edildiğinden bahisle onaylanmamasının, kadastro müdürlüklerine tanınan yetki aşılarak mülkiyet durumunun incelenmesi suretiyle belediye adına tescilin yapılmayacağı yolunda tesis edilen işlemde mevzuata uyarlık bulunmadığı” tespiti yapılmıştır (Danıştay, 1999).

Aynı Dairenin bir başka kararında (2009/4994, K. 2009/10761, 04.11.2009 tarih); TKGM'nin bir işleminin iptaline yönelik açılan davada İdare Mahkemesince; *“imar uygulamasına tabi tutulan düzenleme sahasının bir imar adasından küçük olduğu imar adası içerisinde kaldığı halde uygulamaya tabi tutulmayan diğer parsellerin bir kısmının imar mevzuatına göre uygun teşekkül ettiği bir kısmının ise uygun teşekkül etmediği, bu haliyle uygulama yapmanın mümkün olmayacağı gerekçesiyle davacı Belediye tarafından gönderilen dosyanın onaylanmadığı anlaşılmakta olup, davacı tarafından Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nden dosyanın onaylanmasının Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün yetki ve sorumluluğu içerisinde kalıp kalmadığı hususunun sorulması üzerine verilen cevapta belediye ve mücavir alan sınırlarında; imar uygulamalarından belediyelerin sorumlu olduğu, kadastro müdürlüklerine tanınan kadastro tekniği yönünden inceleme yetkisi aşılarak dava konusu imar uygulamasının esasına girilerek uygulamaya ilişkin dosyanın onaylanması işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı”* gerekçesiyle iptaline karar verilmiş ve bu karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Anılan dava Danıştay 6. Dairesi tarafından *“...yukarıda özetlenen gerekçeyle iptali yolundaki temyize konu Hatay İdare Mahkemesinin 19.12.2008 günlü, E:2007/1644, K:2008/1391 sayılı kararında, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, bozma istemi yerinde görülmemekle söz konusu mahkeme kararının onanmasına”* karar verilmiştir (Danıştay, 2009).

Danıştay 6. Dairesi'nin 26/02/1990 gün ve E.1988/833 ve K. 1990/166 sayılı kararında; *“... İmara ilişkin konularda Valilik, Belediye Başkanlarının üst makamı değildir ...”* biçiminde hüküm vererek idari vesayet yoluyla belediye meclisi ve encümenin kararlarının yürürlükten kaldırılması yetkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan bilindiği üzere imar planı hazırlamak ve onaylamak yetkisi ve görevi belediyelere ait olduğundan (Bkz. Danıştay 6. Dairesi'nin 06/02/2009 gün ve E.2007/2496 ve K. 2009/949 sayılı kararı); idari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz (Bkz. Danıştay 8. Dairesi'nin 25/09/2012 gün ve E.2012/4786 sayılı yürütmeyi durdurma kararı)

SONUÇ

Çalışmadan elde edilen bulgulardan, tescile esas harita ve planların üretiminden tesciline kadar geçen süreçte kurumlar tarafından yapılan denetimde yetki sınırlarının net olarak belirlenemediği anlaşılmaktadır. Çalışmaya konu olan, imar faaliyetleri ile ilgili encümen kararlarının imar mevzuatına aykırı hususlar içerebildiği, kararların yerel idareler ve sorumlu kamu otoritelerince bir sistematığa bağlanmadığı, yönetmelik veya uygulama rehberi şeklinde açıklayıcı nitelikte bilgilerle izah edilmediği, farklı idarelerce çok farklı uygulamalara sebebiyet verilebildiği gözlemlenmiştir. Bunlara ilişkin, TKGM kontrolünde, yetki aşımı ile yerel idareyi denetime tabi tutar nitelikte eleştirel yaklaşımlar olabildiği, kontrol süreçlerinin kendi mevzuatı ile sınırlı olarak denetiminden çok, yargı yetkisinde olan hukukilik denetimine dönüştürüldüğü tespit edilmiştir. Nitekim anket sonuçları, TKGM arşivinde yapılan araştırma ve örnek yargı kararları bu sorunu doğrular niteliktedir.

Kavramsal olarak merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu denetim sorumlu idarenin görev alanı ile sınırlı olmalıdır. Çalışmada sunulan problem özelinde konu açıklanırsa; TKGM'nin görev tanımında yerel yönetimlerin imar hukukuna ilişkin yapmış olduğu çalışmaları imar hukuku açısından denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak usul açısından ve esastan yapılan incelemelerin birbirinden ayırt edilmesi çoğu zaman güç olmaktadır. Bu durum, denetim sınırının mevzuatta net olarak belirli olmamasından kaynaklanmaktadır.

Problemin çözümüne yönelik aşağıdaki öneriler sunulmaktadır. Yapılan denetimin niteliği ve temel ilkeler net olarak belirlenmelidir. Bu amaçla; “İmar Tekniği”, “Kadastro Tekniği” ve “Tapu Tekniği” açısından denetim kavramları oluşturulmalıdır. Her bir başlık altında hangi kontrollerin yapılması gerektiği, kurumlar arası ortak çalışma (yönetmelik, yönerge, genelge vb.) yapılarak, net bir şekilde ortaya konulmalıdır.

Somutlaştırmak adına, serbest mühendislik kuruluşunca hazırlanan bir imar uygulamasının denetim ve yetki sınırı bağlamında süreç gözetildiğinde;

- HKMO mesleki denetim yetkisi: İşlemi yapanın müelliflik durumu, asgari birim fiyatlara uygunluğu,

- Belediye yetkisi: İmar Kanunu, imar planı, plan notları ve imar yönetmeliklerine uygun olarak, çizili ve yazılı kurallara uyulup uyulmadığı,
- Kadastro Müdürlüğü: Projenin Büyük Ölçekli Harita ve Harita Bilgileri Üretim Yönetmeliği, Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği ve diğer kurum içi teknik genelgelere uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı,
- Tapu Müdürlüğü: İlgili projenin hazırlanması sırasında, gözetilmesi gereken Türk Medeni Kanunu, Tapu Kanunu ve Tapu Sicil Tüzüğü'ndeki hükümler ile tapuya kayıtlı takyidatlardan lehtarı lehine kaynaklı muvafakat kuralları gibi konularda mevzuata uygunluğunun denetlenmesi,

yönleri ile sınırlandırılmıştır. Diğer bir söyleyişle, kamu kurum ve kuruluşlarının yasayla tanınmış yetkilerini aşarak bir diğer kurumun yetki alanına giren bir konuda denetimi “yetki aşımı” olarak nitelenmekte ve bir kamu hukuku kuralı olan “kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerinin ayrılığı ilkesi” ne aykırı görülmektedir.

Denetimde standart birliği sağlanması açısından tescile esas harita ve planlara yönelik düzenlenen projelerin içeriğinde bulunması gereken tüm belgeler tek tek ele alınmalıdır. Yine bu belgelerden, hangilerinin proje müellifliği açısından meslek odası tarafından, hangilerinin imar tekniği açısından yerel yönetimlerce ve hangilerinin de kadastro ve tapu tekniği açısından tapu/kadastro müdürlükleri tarafından denetlenip, imzalanıp onaylanması gerektiği açık bir şekilde belirtilmelidir. Diğer taraftan uygulayıcı personel eğitilerek uygulamada birlik sağlanmalıdır.

Bu çalışmada problemin varlığı bilimsel olarak ispatlanmıştır. İmar, kadastro ve tapu tekniği olmak üzere üç başlık altında denetimin ve sorumluluğun kişiler ve kurumlar arasında paylaşılması gerektiği ileri sürülmüştür. Ancak tescile esas projelerin içeriğinde pek çok işlem ve belge bulunmaktadır. Bu unsurların tek tek ele alınıp nasıl ve kimler tarafından denetleneceği konusu daha detaylı bir çalışma gerektirmektedir. Bundan dolayı araştırmacılara bundan sonra konuya yönelik yapılacak çalışmalarda imar tekniği, kadastro tekniği ve tapu tekniği açısından hangi hususların denetime konu olduğunun ayrıntılı bir şekilde belirlenmesine odaklanmaları önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Coşkun, S., (1976), İdari Vesayet, Ankara.
- Çepni, S., (2010). Araştırma ve Proje Çalışmalarına Giriş, Beşinci Baskı, Trabzon.
- Çoruhlu Y.E., Demir O., (2015). Institutional and Occupational Development of Foundations (GDF) And its
- Çoruhlu Y.E., Uzun B., Yıldız O., (2019). Kamulaştırmaz Hukuki El Atma Kavramının İncelenmesi ve Muhtemel
- Çözüm Yaklaşımlarının, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, cilt.11, ss.1-27.
- Danıştay, (1997). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 1996/3312, K. 1997/4877, T. 11.11.1997 tarihli ilamı.
- Danıştay, (1999). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 1998/2248, K. 1999/2522, 12.5.1999 tarihli ilamı.
- Danıştay, (2009). Danıştay 6. Dairesi'nin E. 2009/4994, K. 2009/10761, 04.11.2009 tarihli ilamı.
- Experts on Land Market: A Case Study in Turkey, Fresenius Environmental Bulletin, vol.24, pp.695-706.
- Gözler, K., (2010). İdare Hukuku Dersleri, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- HKMO, (2019). Mühendislik Hizmetleri Ücret Cetveli, Erişim Adresi:
https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/f4f4f6d7b28505f_ek.pdf?tipi=29&туру=X&sube=0, (24.10.2019).
- HKMO,(2020). SHKMMB'lerin Dağılımı, Erişim Adresi: <https://www.hkmo.org.tr/hakkimizda/istatistikler/rapor21.php> (09.03.2020).

İpek, M., (2008). Türkiye’de Mekânsal Bilgi Sisteminin Altyapısını Oluşturmak Üzere Sayısal Kadastro Üretimine

Kaplan, G., & Gözler, K. (2012). İdare Hukuku Dersleri.

Kalabalık, H., (2005). Yerel Yönetim Hukuku, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Önen, S. M., & İhsan, E. K. E. N. (2016). Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56).

Özel Sektör Yaklaşımı, HKMO 2. Kadastro Kongresi, , Bildiriler Kitabı: 133-140, 21-24 Mayıs, Ankara.

Resmi Gazete, (1954). Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği yasası.

Resmi Gazete, (1973). Tescile Konu Olan Harita ve Planlar Yönetmeliği, Başbakanlık Basımevi 14617.

Resmi Gazete, (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.

Resmi Gazete, (1985). İmar Kanununun 18 İnci Maddesi Uyarınca Yapılacak Arazi ve Arsa Düzenlenmesi ile İlgili Esaslar Hakkında Yönetmelik, Tarih: 02.11.1985, Sayıs: 18916.

Resmi Gazete, (2005). Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Ana Yönetmeliği, 1 Kasım 2005, No: 25983.

Resmi Gazete, (2008). Tapu Planları Tüzüğü, Tarih: 27.8.2008, No: 26980, 5, Cilt: 47, Sayfa: 3775-3778.

Resmi Gazete, (2010). Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, No: 6083, Tarih: 10.12.2010 Sayı: 27781, Tertip: 5, Cilt: 50, Sayfa: 10671-10684.

Resmi Gazete, (2019). Tapu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun, Tarih: 04.07.2019, Say. 30827.

Resmi Gazete, (2020). Arazi ve Arasa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik, Tarih: 22.02.2020, Say. 31047.

TKGM, (1985). İmar Mevzuatı Hakkında Yönerge, Genelge No:1477, Tarih: 07.11.1985.

TKGM, (2010). Tescile Konu Olan Harita ve Planların Kontrolü Hakkında Genelge, Genelge No:1715- 2010/22.

TKGM, (2019). Talebe Bağlı İşlemler ile Tescile Konu Harita ve Planların Yapımı ve Kontrolü Genelgesi, 2019/13 (1807).

TKGM, (2020), LİHKAB Büroları, Erişim Adresi: <https://www.tkgm.gov.tr/tr/lihkab> (09.03.2020).

Uzun, B. (2009). Using land readjustment method as an effective urban land development tool in Turkey. *Survey Review*, 41(311), 57-70.

Ülkü, Y. E. (2019). İdarenin Bütünlüğü İlkesi Bağlamında Hiyerarşi Ve Vesayet Denetiminin Karşılaştırılması.

Yıldırım, R., (2018). İdare Hukukuna Giriş, Anadolu Üniversitesi Yayını, No: 3746, Eskişehir.

Yıldırım, T., Melikşah Y., Kaman N., Özdemir H. E., Üstün G., Çakır H. M., Tekinsoy Ö. O., (2018). İdare Hukuku, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

Yildiz, O., & Coruhlu, Y. E. (2017). The Turkish Surveying Private Sector. *Fresenius Environmental Bulletin*, 26(12A), 8008-8022.

