

İmar Planı Değişikliği yargı kararı

(Danıştay 6. Daire, 3.4.2009, 4056/3367)

Dava, İstanbul, Beşiktaş İlçesi, Ortaköy, 30 ada, 157 sayılı parsel ile ilişkin olarak 27.12.2006 tarihinde Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanan 1/5000 ölçekli koruma amaçlı nazım imar planı değişikliğinin iptaline karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun 1. maddesinde, bu Kanunun amacının; İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek olduğu belirtilmiş, "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde a) Boğaziçi Alanı; Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları bu Kanuna ekli krokide işaretli ve 22/7/1983 onay tarihli nazım planda gösterilen alandır. e) Etkilenme bölgesi; öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri dışında 22/7/1983 tarihli ve 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen ve Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm ve geri görünüm bölgelerinden etkilenen bölgedir şeklinde tanımlanmış, "İmar planlarının yapılması, onayı ve tadili" başlıklı 10. maddesinde "Gerigörünüm" bölgesinde Taban Alan Kat Sayısı (T.A.K.S.) azami % 15 ve 4 katı (H = 12.50 m. irtifai), "Etkilenme" bölgesinde ise gene Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S.) % 15 ve 5 katı (H = 15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabilir. hükmüne yer verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun tanımlar başlıklı 5. maddesinde Yapı:karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi

yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler olarak tanımlanmıştır. Konut ise genel olarak, İnsanların içinde yaşadıkları ev, apartman vb. yer, mesken, ikametgâh olarak tanımlanmaktadır.

Konut yapı tanımının kapsamına girdiği gibi, kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan binalar da yapı kapsamına girmektedir. Dairemizin E.2007/2521, K.2007/4775 sayılı kararıyla ATM korunağının, E.2003/4405, K.2005/953 sayılı kararıyla da LPG dolum tankı tesisinin dahi yapı niteliğinde olduğuna karar verilmiştir.

Görüldüğü gibi yapı ifadesi içine konutu da alan çok genel bir tanımlamayı ifade etmektedir.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu kapsamında, Boğaziçi Alanında ve Etkilenme Bölgesinde kalan bir taşınmaz üzerinde ancak taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S.) % 15 ve 5 katı (H = 15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabileceği anılan Kanun'un 10. maddesinde açık olarak kurala bağlanmıştır. Bu Kanun'un değişik maddelerinde yapı ifadesi kullanılmasına karşın anılan maddede konut ifadesinin kullanılmış olması, Kanun'un, Etkilenme Bölgesinde kalan bir taşınmaz üzerinde, herhangi bir yapıya değil, kapsamı daraltılmak suretiyle sadece belirtilen yoğunlukta ve yükseklikte konut yapılmasına imkan tanıdığını göstermektedir. İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla çıkarılmış bulunan Boğaziçi Kanunu'nun anılan maddesinde yer alan sınırlamanın, sadece konut yapımı için geçerli olduğunu, dava konusu plan değişikliğinde belirtilen nitelikte yapılacak yapılar için Yasada bir sınırlama öngörülmediğini kabul etmek,

Kanun'un açık hükmü karşısında mümkün değildir.

Dosyanın incelenmesinden, uyuşmazlık konusu taşınmazın, 1993 yılı onaylı 1/5000 ölçekli Beşiktaş geri görünüm ve etkilenme bölgesi koruma amaçlı nazım imar planında "resmi tesis alanı"nda, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca 6.1.2006 gününde onaylanan 1/5000 ölçekli planda "turizm- kongre merkezi ve kültürel tesis alanı" nda kaldığının belirtildiği, dava konusu plan değişikliği ile "turizm-kongre merkezi, ticaret ve kültürel tesis alanı" ile "yeşil alan"a alındığı, inşaat emsalinin 2.80 olarak tespit edildiği, bu alanda yer alabilecek fonksiyonların ve diğer yapılanma koşullarının 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinde belirleneceğinin ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı onaylanmadan uygulamaya geçilemeyeceğinin plan notu olarak belirtildiği, alana ilişkin 1/1000 ölçekli plan notlarında da bu alanda Turizm Kongre Merkezi, Ticaret ve Kültürel Tesis alanında, ticaret alanı (iş ve alışveriş merkezleri, ticari büro kullanımları,sergi ve satış tesisleri, toptan ve perakende ticaret) tesisleri, yönetim merkezleri (ofis-büro), sosyo kültürel tesisler, her türlü turizm tesisleri, kongre merkezi ve rezidans yapılmasının düzenlendiği, bu alanda emsalin 2.80 olarak belirlendiği, burada yapılacak yapılardaki maksimum yüksekliğin tescilli idari blok binasından uzaklık ile bağlantılı olarak bu binanın 1,5 ile 2 misli yüksekliğini aşmayacağı, planlama alanındaki toplam inşaat alanının %15'i ticaret, %10'u yönetim (ofis-büro),%10'u sosyo-kültürel tesis, %35'i rezidans ve %30'u turizm kongre merkezi kullanımına ayrıldığının belirtildiği anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'nun 10. maddesinde belirtilen nitelikte, yoğunlukta ve yükseklikte bir yapılaşma öngörülmemiş olması nedeniyle dava konusu plan değişikliğinde Kanuna uygunluk bulunmamaktadır.

3194 sayılı Yasa'nın 6.maddesinde, planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından bölge planları ve imar planları olarak iki ana kategoriye ayrılmış, imar planları da uygulamaya esas

alan uygulama imar planları ve bu planın hazırlanmasındaki temel hedefleri, ilkeleri ve arazi kullanım kararlarını belirleyen nazım imar planları olarak sınıflandırılmış, anılan Yasanın 8.maddesinde ise, planların tanımlaması yapılarak, planlar bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak kademelendirilmiş ve alt ölçekli planların üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine, stratejilerine ve kararlarına uyumlu olması zorunluluğu getirilmiştir.

İmar planlarının, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular gözönüne alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılır. Bu irdelemeden sonra, planlanan alanın özel niteliklerinin yanı sıra plan bütünlüğü gözönünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkileri kapsamlı bir biçimde ele alınarak, plan değişikliğinde kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.

Bu kapsamda, dava konusu imar planı değişikliğinin şehircilik

ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun bulunup bulunmadığının incelenmesi amacıyla 05.10.2007 günlü Dairemiz kararı üzerine 25.1.2008 gününde Naip üye ... niyabetinde Prof. Dr. ..., Doç. Dr. H. ... ve Y. Doç. Dr. ... katılımıyla oluşan bilirkişi kurulunca yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılmıştır.

Bilirkişi raporunda özetle : dava konusu alanın bulunduğu bölgenin, plan hiyerarşisi açısından, şekil ve yetki yönünden iptal edilen 1/100.000 ölçekli planda Merkezi İş Alanı (MİA) kapsamında Kültür Endüstrilerinin yoğunlaşma alanında kaldığı, bir alt ölçekteki geçerliliği süren 1980 onay tarihli planda ise bu alanın “Resmi Kurum Alanı” ve “Yeşil Alan” olarak gösterildiği, alan ve çevresinde 1990’lı yıllardan 2006 yılına kadar yapılan 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarında da söz konusu alanın aynı kullanımlarla gösterildiği, dava konusu plan öncesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılarak onaylanan nazım imar planında ise alanın “Resmi Kurum Alanı” kullanımından çıkartılarak “Turizm-Kongre Merkezi ve Kültürel Tesis Alanı” kullanımına tahsis edildiği, bu planı değiştiren ve Özelleştirme İdaresi tarafından yapılarak onaylanan planda ise dava konusu alanın kullanımına bir önceki plandaki kullanımlara “ticaret”, “rezidans” ve “yeşil alan” işlevleri eklendiği, “MİA” bölgesindeki konumu göz önüne alındığında, alana dava konusu plan değişikliği ile eklenen kullanım kararlarının plan bütünü ile uyumsuzluk gösteren/bağdaşmayan kullanım türleri olduğunun söylenemeyeceği, dava konusu alanda yapılan plan değişikliği ile alandaki toplam sert zemin ile yeşil alan miktarlarının büyük ölçüde korunduğu, bu planla, alanda önerilen rezidans kullanımlarında sürekli yaşayacak kişiler için gerekli asgari yeşil alan gereksiniminin oldukça üzerinde bir yeşil alan kullanımı öngörülmüş olması nedeniyle, yeşil alan donatısı açısından bir sorun yaşanacağını söylenemeyeceği, dava konusu plan değişikliğinin sosyal donatı alanları ve yaratabileceği trafik yükü vb. etkileri açısından bakıldığında, planda öngörülen kullanım türlerinin bir arada bulunuşunda bir sorun

saptanmadığı, ancak dava konusu alanın Boğaziçi Kanunu kapsamındaki özgünlüğü dikkate alındığında, bu yere ilişkin esas tartışmanın, sosyal donatı alanları gereksinmesi ya da yaratabileceği trafik yükü vb. kentsel etkiler açısından yapılmasının anlamlı olmadığı, uyumsuzluk konusu plan, daha önceki Bayındırlık ve İskan Bakanlığı planına göre göreceli olarak bir iyileştirme sağlamakla birlikte bu alandaki planlama için bağlayıcılığı bulunan Boğaziçi Kanunu'na göre taşınmazın Boğaziçi Alanında Şehir Merkezine Bağımlı Etkilenme Bölgesi'nde yer alması nedeniyle, bu verinin alanın nasıl değerlendirileceği konusunda en belirleyici karar olduğu, Boğaziçi Nazım Planı Raporunda, söz konusu etkilenme bölgesinin, metropoliten kentsel gelişmeden, Boğaziçi alanına geçiş bölgesi olarak sayılan Ortaköy vadisinin, metropoliten kentsel alan ile buluştuğu taç noktasında yer aldığı, dava konusu plan değişikliğinde ise bu niteliğin dikkate alınmamış olduğu, üzerindeki kamusal hizmet sunumunun sona erdirilmesi sonrasında alanın ne şekilde değerlendirileceği konusunun, Boğaziçi Kanunu'na göre, Etkilenme Bölgesi yapılaşma koşullarının sürdürülmesi gerekliliği ile doğal yapı verilerinin korunması zorunluluklarından hareketle ele alınması ve Boğaziçi Kanunu ile Boğaziçi Nazım Planının bölgeleme esaslarına uyulması gerektiği, Boğaziçi'nin doğal yapısının korunması konusunun, aynı zamanda metropoliten kentin gereksinme duyduğu yeşil alan sistemlerinin yaratılması konusu ile birlikte ele alınması gerektiği hususunun Boğaziçi Nazım Planının temel verisi olduğu, Şehir Merkezine Bağımlı Etkilenme Bölgesi'nin, metropoliten kentin büyüme-gelişme eğilimlerine sınır oluşturarak Boğaziçi'nin korunacak doğal yapısına geçiş bölgesi (tampon bölge) oluşturması nedeniyle, bu bölgelerde esas alınması gereken yaklaşımın, bu bölgelerin çevredeki yoğun (MİA) yapılaşmaları, çevre yolları vb. ulaşım ağlarının varlığı ile rasyonel hale getirilen gelişmeler emsal alınarak geliştirilmesi değil, bu gelişmelere sınır oluşturacak, doğal yapıya geçiş bölgeleri olarak değerlendirilmesi şeklinde olması gerektiği, bu bölgenin Boğaziçi Kanunu'nun dayanak aldığı planlama esasları

çevçevesinde, (MİA) geliştirmelerine sınır oluşturma zorunluluğu olan bir bölge olduğu, tampon bölgenin, ele alınmasındaki temel verilerin, Boğaziçi'nin bir yasa ile öngörülen korunması ile ilgili araçların geliştirilmesi problemiyle ilişkilendirilmesi gerektiği, Etkilenme Bölgesinde Resmi Kurum Alanı iken gelişme öngörülmüş olması bir yana, bu büyüklükte bir alanda yalnızca emsal yapılaşma koşulları belirtilerek gelişmenin düzeninin denetlenmeye ve yönlendirilmeye çalışılmasının önemli bir eksiklik olduğu, alan üzerindeki gelişmenin biçimi ve düzeni konusunun, ilgili paftası üzerine emsal yapılaşma koşulları yazılarak geçirildiği, bunun planlama ve tasarım sürecine dair önemli bir eksiklik olduğu, dava konusu plan değişikliği, Bayındırlık İskan Bakanlığı tarafından 6.1.2006 tarihinde onaylanan 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliğine göre, göreceli olarak daha düşük yapılaşma koşulları getiriyor olmasının, yukarıdaki genel değerlendirmeyi değiştirmeyeceği, Boğaziçi Kanunu ve Boğaziçi Nazım Planının esasları ve öngörülerini açısından, Boğaziçi Etkilenme Bölgesi üzerinde yer alan dava konusu taşınmaz üzerinde (MİA) işlevlerinin geliştirilmesinin sakıncalı olacağı, Boğaziçi Kanunu ile Boğaziçi Nazım Planının bölgeleme esasları ve öngörülerini açısından "Tampon Bölge" olarak belirlenen bu yerde (MİA) bölgesinden Boğaziçi Alanına geçişe özgü kullanımların yer alması gerektiği, dava konusu plan değişikliğinde, toplam kullanım alanının %15'inde öngörülmüş olan Ticaret kullanımının, görece oranının düşük olduğu ileri sürülebilirse de, dava konusu alanda öngörülen brüt E:2.8 yapılaşma koşullarında ticaret kullanımı için önemli bir yapılaşma alanı yaratıldığı, dava konusu taşınmaz üzerindeki yapılaşma koşullarının Boğaziçi Kanunu'nda Şehir Merkezine Bağımlı Etkilenme Bölgeleri için belirlenen, Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S.) %15 ve 5 katı (H:15.50m. yüksekliği) koşullarını geçmemesi gerektiği dikkate alındığında, plan değişikliğinin Yasanın Etkilenme Bölgesinde izin verdiği yapılaşma koşullarının oldukça üzerinde olduğu, İstanbul III numaralı KTVKKBK Müdürlüğü'nün 01.11.2005 gün ve

1067 sayılı kararında, “Karayolları tesis alanı” fonksiyonunun sürdürülebilmesinin mümkün olamayacağı belirtilmiş olmakla birlikte, alan için turizm, kültür, kongre merkezi ve rekreasyon alanı fonksiyonlarının 2863 sayılı Yasa açısından uygun görüldüğü, ancak analitik çalışmalar ile ilişkisinin doğru ve süreklilik oluşturacak şekilde kurulması gerektiğinin belirtildiği, bu Kurul Kararının, “Kültür Endüstrileri” kullanımı ile tutarlık gösterdiği, Kurul Kararında dava konusu taşınmaz üzerinde öngörülen kullanımların 2863 sayılı Yasa kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiş olmakla birlikte, söz konusu kullanımların, analitik çalışmalar ile ilişkisinin doğru ve süreklilik oluşturacak şekilde kurulması gerektiğine de işaret edildiği, anılan Kurul kararının, üst ölçeklerde gösterilen Kültür Endüstrileri kararı ile -Boğaziçi Alanında kalıyor olması nedeniyle -alana özel verilerin ve 2863 sayılı Yasa kapsamında değerlendirilmesi ve uzlaştırılması arayışı olarak görülmesi gerektiği, bu yaklaşımın, planlama sürecinde üst ölçek-alt ölçek ilişkisinin doğru kurulması ve koruma-kullanma dengelerinin sağlanması açısından anlamlı olduğu, tüm bu nedenlerle dava konusu plan değişikliği ile alanda öngörülen gelişmenin, çevredeki diğer parsellerde de görüldüğü üzere, parçacı biçimde, birbirleriyle bütünleşmeyen ve bu nedenle nitelikli kentsel mekanlar (ve kent merkezi alanları) yaratamayan bir plan yaklaşımıyla ele alınmış olmasının şehircilik ilkeleri ve planlama esasları açısından olumlu bulunmadığı belirtilmektedir.

Yukarıda içeriği açıklanan bilirkişi raporunun taraflara tebliğ edilmesi üzerine, davalı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile davalı yanında davaya katılan Zorlu Yapı Yatırım A.Ş tarafından, bilirkişi raporuna itiraz edilmiş ise de bilirkişi raporunda yer alan tespit ve değerlendirmeler göz önüne alındığında bu itirazlar yerinde görülmemiştir.

İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak

yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemek amacıyla çıkarılmış bulunan 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu kapsamında, Boğaziçi Alanında ve Etkilenme Bölgesinde kalan bir taşınmaz üzerinde ancak Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S.) % 15 ve 5 katı (H = 15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabileceği açıktır. Bilirkişi raporunda ise uyumsuzluk konusu plan değişikliği ile dava konusu taşınmaz üzerinde öngörülen yapılaşma koşullarının "turizm-kongre merkezi, ticaret ve kültürel tesis alanı" fonksiyonu öngörülmüş olmasının yanısıra inşaat emsalinin 2.80 olarak tespit edilmesi, bu alanda ticaret alanı (iş ve alışveriş merkezleri, ticari büro kullanımları, sergi ve satış tesisleri, toptan ve perakende ticaret) tesisleri, yönetim merkezleri (ofis-büro), sosyo kültürel tesisler, her türlü turizm tesisleri, kongre merkezi ve rezidans yapılmasının düzenlenmesi, burada yapılacak yapılardaki maksimum yüksekliğin tescilli idari blok binasından uzaklık ile bağlantılı olarak bu binanın 1,5 ile 2 misli yüksekliğini aşmayacağını belirtilmiş olması ve planlama alanındaki toplam inşaat alanının %15'i ticaret, %10'u yönetim (ofis-büro), %10'u sosyo-kültürel tesis, %35'i rezidans ve %30'u turizm kongre merkezi kullanımına ayrılması nedeniyle Boğaziçi Kanunu'nun Etkilenme Bölgesinde izin verdiği yapılaşma koşullarının oldukça üzerinde olduğu belirtilmektedir. Öte yandan, Boğaziçi etkilenme bölgesinin, metropoliten kentsel gelişmeden, Boğaziçi alanına geçiş bölgesi olarak sayılan Ortaköy vadisinin, metropoliten kentsel alan ile buluştuğu taç noktasında ki tampon bölgede yer alan, Boğaziçi alanına ait özellikleri taşıması ve vadi yeşil alanlar bütünselliğinin ve coğrafi ve doğal yapı sürekliliğinin korunması gereken bir alanda, yukarıda belirtilen nitelikte ve yoğunlukta yapılaşma koşulları öngörülmesinde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına da uygunluk bulunmamaktadır.