**Danıştay 6. Daire Başkanlığı         2018/6573 E.  ,  2022/7252 K.**

**"İçtihat Metni"**

**T.C.
D A N I Ş T A Y
ALTINCI DAİRE**

Esas No : 2018/6573
Karar No : 2022/7252

TEMYİZ EDEN (DAVALI) : … Büyükşehir Belediye Başkanlığı
VEKİLİ : Av. …

KARŞI TARAF (DAVACI) : … Odası/…
VEKİLİ : Av. …

İSTEMİN KONUSU : … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesinin … tarih ve E:…, K:… sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

YARGILAMA SÜRECİ :

Dava konusu istem: Ankara ili, Etimesgut ilçesi, …, …, … ve … Mahalleleri ile isale hattı arasında kalan yaklaşık 380 ha büyüklüğündeki alana yönelik Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin … tarih ve … sayılı kararı ile kabul edilen 1/25000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin iptali istemiyle açılmıştır.

İlk Derece Mahkemesi kararının özeti: … İdare Mahkemesince verilen … tarih ve E:.., K:… sayılı kararda; dosyadaki bilgi ve belgeler ile yerinde yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporun birlikte değerlendirilmesinden dava konusu 1/25.000 ölçekli plan değişikliği ile 2007 yılında onaylı 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planında dava konusu planlama alanı için öngörülen kararlarda değişikliğe gidilerek bölgenin yapılaşma ve nüfus miktarlarının arttırıldığı, 1/25.000 ölçekli nazım imar planın doğası gereği alan kullanımlarının şematik olarak belirlendiği, söz konusu planla öngörülen nüfus artışının ihtiyaç duyacağı donatı alanlarının alt ölçekli planlarda planlama alanı içerisinde çözümlenebilmesi için yeterli alanın bulunması gerektiği, ancak söz konusu nüfus artışı sonucunda bölgeye ilave olacak nüfusun ihtiyaç duyacağı teknik ve sosyal donatı alanı miktarlarının bölge içerisinde karşılanmasının mümkün görülmediği, mevcut planın sürekliliğinin, bütünlüğünün ve sosyal donatı dengesinin bozulduğu, plan değişikliği sonucunda yapılaşma ve nüfus artışının bölgenin ulaşım dolaşım sistemine yapacağı etkilerin gözetilmediği, plan değişikliğini zorunlu kılan teknik ve bilimsel gerekçelerin işaret edilmediği, mevcut planın aksayan ve/veya yetersiz kaldığı konuların dile getirilerek mevcut durum ile plan arasındaki çelişkinin ifade edilmesi gerektiği, dava konusu işlemin onaylandığı meclis kararında bu hususlara ilişkin herhangi bir açıklama yapılmadığı, 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planının Ankara kent bütünü için hazırlanmış bir plan olup hükümleri ile birlikte halen yürürlükte bulunduğu, bu planın 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı lejantında orta yoğunluklu gelişme konut alanları içerisinde gösterildiği ve plan açıklama raporunda ise bu alanlarda brüt nüfus yoğunluklarının 60-100 kişi/ha arasında belirleneceğinın hüküm altına alındığı ve bu hüküm davaya konu plan değişikliği sonrasında halen yürürlükte iken, davaya konu işlemle orta yoğunluklu konut alanlarında brüt nüfus yoğunluğu olarak 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı hükümlerinden farklılaşarak 121-250 kişi/ha yoğunluk değeri belirlenmesinin mevcut planın uygulanabilirliğine, sürekliliğine, bütünlüğüne zarar vereceği gibi orta yoğunluklu konut alanlarında hangi brüt nüfus yoğunluklarının uygulanacağına, davaya konu alan dışında kalan ve 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planına göre yine orta yoğunluklu konut gelişme alanı olarak belirlenmiş olan alanlarda hangi nüfus yoğunluğu aralığının kullanılacağı hususunda çelişki yaratacağı, bu durumun planın uygulanmasında çelişkili durumlar ortaya çıkaracağı, ayrıca plan değişikliği sonucunda planlama alanındaki nüfus yoğunluğunun yaklaşık 2,5 kat arttırılmasının 1/25.000 ölçekli 2023 Başkent Ankara Nazım İmar Planı plan ana kurgusunu bozacağı, ayrıcalıklı alanlar ortaya çıkaracağı, bu durumun imar mevzuatına, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönünden hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararının özeti: Uyuşmazlığa konu alanı kapsayan 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planına ait Uygulamaya Yönelik Plan Yaklaşımı, Çerçevesi, Tanımlar, Kısıtlamalar ve Plan Hükümlerinden; Planlama Yaklaşımı başlıklı 6. maddesinde: "Kentsel ve Kırsal Yerleşme Alanların, özelliklerine göre; meskun+planlı alanlar, gelişme alanları ve iskan dışı alanlar olarak değerlendirildiği (s.7); bu kavramların sayfa 33'de tanımlandığı, buna göre; 9.5.1.1 sayılı maddede Kentsel Meskun (Yerleşik)+Planlı Alanların: "Büyükşehir ve/veya ilçe belediye sınırları içinde var olan, içinde boş alanları barındırsa da büyük oranda yapılaşmış olan alanlar ile imar planları kesinleşmiş, tapuya tescil edilmiş alanlar; 9.5.1.2 sayılı maddede ise Kentsel Gelişme Alanının: Bu planın hedef yıla ilişkin nüfus kabulleri ile ilke ve stratejilerine göre bu planla kentsel yerleşime uygun bulunan kentsel kullanımların öngörüldüğü alanlar" olarak tanımlandığı, Planlama Bölgeleri başlıklı 8. Maddesinde de: "Bu planla, Ankara kenti sınırları içerisinde coğrafi ve topoğrafik özellikler, idari sınırlar, sosyo-ekonomik ve kültürel ilişkiler ile ulaşım ilişkileri de göz önünde bulundurularak altı planlama bölgesi öngörüldüğü ve kent sorunlarına müdahale biçimlerini bu altı alt planlama bölgelerini oluşturan ilçelerin birbirleri ile etkileşimleri göz önünde bulundurularak belirlendiği; I. ALT BÖLGENİN (MERKEZ) kendi içerisinde iki alt bölgeye indirgenerek değerlendirildiği, birinci alt bölgenin, içerisinde daha çok merkezi iş alanlarının yer aldığı kent merkezi çekirdeğini oluşturan "Kentsel Yaşam Kuşağı Alt Bölgesi" iken, diğer alt bölgenin ise Çevre Otoyolunun 1. Halkası içerisinde yer alıp Kentsel Yaşam Kuşağı Alt Bölgesini çevreleyen ve ağırlıklı olarak konut alanlarından oluşan "1. Halka Çevre Otoyolu Alt Bölgesi" olduğu, bu bölge ile ilgili detaylı değerlendirme ve çalışmaların, bu planın onayından sonra gerçekleştirilecek 1/25.000 ölçekli revize imar planında gerçekleştirileceği, bu plan çalışmasında Merkez Alt Bölgesi diğer bölgeleri ile fonksiyonel ilişkiler ve ulaşım ilişkileri bağlamında değerlendirildiği; 1. Halka Çevre Otoyolu Alt Bölgesinin; Altındağ, Çankaya, Mamak, Yenimahalle, Etimesgut, Keçiören, Yenimahalle ilçelerinin kentsel yaşam kuşağı dışında kalıp yine bu ilçelerin Çevre Otoyolu içerisinde kalan kısımları ile Sincan, Gölbaşı ve Pursaklar ilçelerinin Çevre Otoyolu içi ve dışında kalan kent merkezlerini kapsadığı, bu bölge ağırlıklı olarak konut alanlarından oluşmakla birlikte, ulaşım ilişkileri ve gelişme potansiyelleri bakımından Kentsel Yaşam Kuşağı Bölgesi ile belirlenen alandaki sorun ve potansiyellerle yakın ilişki içerisinde olduğu yolunda hükümlere yer verildiği, Çevre Düzeni Planının Merkez Alt Bölgesi kapsamında "1. Halka Çevre Otoyolu Alt Bölgesi" içerisinde yer alan uyuşmazlığa konu alanın da; bu alt bölgeye ilişkin detaylı değerlendirme ve çalışmaların çevre düzeni planının onayından sonra gerçekleştirileceği öngörülen 1/25.000 ölçekli revize nazım imar planında ve Merkez Alt Bölgesinin diğer bölgeleri ile fonksiyonel ilişkiler ve ulaşım ilişkileri bağlamında değerlendirilmesinin öngörülmesi ve uyuşmazlık konusu alan için Bilirkişi Raporunda yer alan söz konusu planla öngörülen nüfus artışının ihtiyaç duyacağı donatı alanlarının alt ölçekli (1/5000 ve 1/1000 ölçekli) planlarda planlama alanı içerisinde çözümlenebilmesi için yeterli alanın bulunması gerektiği, ancak söz konusu nüfus artışı sonucunda bölgeye ilave olacak nüfusun ihtiyaç duyacağı teknik ve sosyal donatı alanı miktarlarının bölge içerisinde karşılanmasının mümkün görülmediği yolundaki tespit karşısında, istinaf dilekçesindeki iddialar, ara kararı cevaplerı birlikte değerlendirildiğinde istinafa konu mahkeme kararını hukuken kusurlandırır nitelikte görülmediği sonucuna varılarak istinaf başvurusunun reddine karar verilmiştir.

TEMYİZ EDENİN İDDİALARI : Temyize konu kararın usul ve hukuka aykırı olduğu iddiasıyla bozulması gerektiği ileri sürülmektedir.

KARŞI TARAFIN SAVUNMASI : Savunma verilmemiştir.

DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ …'IN DÜŞÜNCESİ : Temyiz isteminin reddi ile Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi kararının onanması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Altıncı Dairesince, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE:

MADDİ OLAY : Ankara ili, Etimesgut ilçesi, …, …, … ve … Mahalleleri ile isale hattı arasında kalan yaklaşık 380 ha büyüklüğündeki alana yönelik Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin … tarih ve … sayılı kararı ile kabul edilen 1/25000 ölçekli nazım imar planı değişikliğinin iptali istemiyle bakılan dava açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT: 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 5. maddesinin dava konusu işlemin tesis edildiği tarihteki halinde, Nazım İmar Planı; varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan olduğu, Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plan olduğu, 8. maddesinin (b) bendinin dava konusu işlemin tesis edildiği tarihteki halinde de, İmar Planlarının; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana geldiği, mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı, belediye meclisince de onaylanarak yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME: Günümüzde plansız ve aşırı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin önündeki en ciddi engel olduğundan kentsel gelişmenin yönlendirilmesinde imar planlaması ile yön, şekil ve büyüklükle ilgili belirlemeler yapılması zorunludur. Kentsel planlama sürecinde zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için aşırı yapılaşmanın etkisinden korunmuş kent estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici alanların oluşturulması zorunludur.

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.

İmar planları, durağan, değişmeyen, statik belgeler değillerdir. İmar planlarının hazırlanmasında planlama alanına dair öngörülen nüfus, toplumsal, iktisadi ve kültürel değişimin, öngörülenden daha hızlı bir biçimde değişmesi mevcut imar planlarının bu değişime koşut olarak yeniden değerlendirilmesi ve değişimin büyüklüğü nispetinde üst ölçekli planlara da bu değişimin yansıtılması gerekmektedir. Bu değişimin imar planlarına yansıtılması bakımından mevzuatta "revizyon imar planı", "ilave imar planı", "imar planı değişikliği" gibi araçlar geliştirilmiştir. Başka bir ifadeyle, bu düzenlemeler, imar planlarının ihtiyaçları karşılayamadığı ve uygulamasının sorun teşkil ettiği durumlarda başvurulacak yollar olarak gösterilmiştir. Sonuç olarak, üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkeleri, stratejileri ve kararlarına aykırı olmamak, onlarla uyum içinde kalmak koşulu ile, alt ölçekli planlarda değişen koşul ve gereksinimlere yanıt verecek değişikliklere gidilebileceği, planlama sürecinin dinamik yapısının kaçınılmaz bir sonucudur.

Öte yandan, kentleşmenin hızlı bir biçimde gerçekleştiği ve kentsel alandaki yapılaşma baskılarının ciddi oranda arttığı ülkemizde imar planlarının öngörüsünün üzerinde yeni koşulların oluşması halinde belli öngörülere göre hazırlanmış yürürlükteki imar planlarının, üst ölçekten en alt ölçeğe kadar yenilenmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilebilir. Yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu kılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılır. Bu irdelemeden sonra, sadece plan kapsamına alınan belirli bir yerin plan içindeki durumu incelenerek sonuca varılamayacağı, planlanan alanın özel niteliklerinin yanı sıra planın bütünlüğü içinde planlanan yörenin koşulları, taşınmazın bulunduğu bölgenin genel özellikleri, çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekeceği açıktır.

İmar planlarında değişiklik yapılırken kentsel planlamanın en temel unsurlarından birisi, imar planlarının kademeli birlikteliği ilkesine göre alt ölçekli planların üst ölçekli planlarda belirlenen planlama ana ilkelerine ve kararlarına uyumunun gözetilmesidir.

3194 sayılı İmar Kanununda da belirtildiği gibi nazım imar planı gibi üst ölçekli imar planları, alt ölçekli imar planlarına göre daha genel, soyut ve kapsamlı olduğu, temel ilkelerin, stratejilerin ve bunların belirlediği ana planlama kararlarının tespit edildiği belgelerdir. Bu sebeple, üst ölçekli imar planlarında belirlenen parsel fonksiyonlarının konum ve büyüklüklerinin alt ölçeğe aynen aktarılması yerine ölçeğinin gerektirdiği ayrıntıların yer alması tabiidir. Başka bir ifadeyle, planlama alanına yönelik olarak, alt ölçekli planların, üst ölçekli planlarda belirlenen kullanımlardan daha fazla detay içerebileceği planlamanın temel unsurlarından birisi olsa da bu farklılaşmanın ne ölçüde olması gerektiği önem arz etmektedir. Bu çerçevede, üst ölçekli planda belirlenen temel kullanım belirlemesinin alt ölçekli plana aktarılması ve alt ölçekte yer alan kullanımın bu temel kullanım ile çelişmemesine dikkat edilmesi gerekmektedir. Üst ölçekli planda belirlenen temel kullanım ile çelişmeyen ancak alt ölçekli planda bu kullanımın gerektirdiği belli diğer kullanımlar da yer alabilecektir.
Ayrıca çağımızda gelişen ferdi inşaat uygulaması yerine kooperatif/site gibi örgütlenmeye ve etaplamaya dayalı konut üretimine dayalı kentleşme anlayışı içinde site şeklindeki yerleşkelere ağırlık verilmektedir. Planlama alanının içerisinde yol, yeşil alan, spor, rekreasyon gibi sosyal teknik altyapı alanlarının düzenlenmesi, site şeklinde yerleşmelerin doğal bir sonucu olarak görülmelidir.

Bu itibarla, sağlıklı bir yaşam alanı oluşturulmasının konutun sadece fiziksel özellikleri ve konfor koşullarıyla sınırlı olmadığı, konutun güneş alması ve aydınlık olması ile otopark sorunlarının çözümüne ilişkin karar getirilmesinin önemli olduğu, dolayısıyla toplu yapıların özendirilmesi, yapıların mimarisinin kısıtlanmaması, yapıların rüzgar alması, güneşlenmesi ve havalandırması ile parsel içinde otopark sorunlarının çözümlenmesi ile oluşacak geniş açık alanlarda peyzaj düzenlemesi yapılmasının yanında daha kullanışlı ve ekonomik konut elde edilerek kentsel yaşam kalitesi yükseltilmesine katkı sağlamak amacı ile büyük parsellerin oluşturulmasına ilişkin plan notlarının modern planlama anlayışına uygun olduğu, toplu yapılaşmayı özendirmek ile farklı konut arzı yaratmak, diğer kentsel sorunlara katkı yapmak amacı ile planlama alanında yaşayacak nüfusa konut çeşitliliği sunumuna yönelik yaklaşımın şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olduğu sonucuna varılmıştır.
Öte yandan, nazım imar planı, varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak düzenlenen bir imar planı olduğundan dava konusu 1/25.000 ölçekli nazım imar planının onaylandığı tarihte alanda herhangi bir çevre düzeni bulunmamaktadır. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin … tarih ve … sayılı kararı ile onaylanan 2038 Ankara 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planının ... İdare Mahkemesinin … tarih ve E:…, … sayılı kararı ile iptaline karar verildiği ve bu karar temyiz edilmeden kesinleştiği görüldüğünden … Bölge İdare Mahkemesi … İdari Dava Dairesinin dava konusu nazım imar planının anılan çevre düzeni planına uygunluk yönünden yapılan değerlendirmelerine itibar edilmemiştir. Buna göre üst ölçekli çevre düzeni planı bulunmayan dava konusu 1/25.000 ölçekli nazım imar planının şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı yönünden kendi içinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Uyuşmazlığa konu alan 2023 Başkent Ankara 1/25000 ölçekli Nazım İmar Planında orta yoğunluklu konut alanında (60-100 kişi/ha) kalmaktadır. 14/06/2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinin Ek-1ç'de Gelişme Konut Alanı, orta yoğunluk 121-250 kişi/ha konut kararı getirilmiştir. 1/25000 ölçekli nazım imar planının kabul edildiği 2007 yılındaki nüfus projeksiyonuna göre hazırlanan ve orta yoğunluk 60-100 kişi olarak belirlenen yoğunluk değeri Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği ile arz üzerindeki yapılaşmanın dikey olarak yapılaşmasının öngörülmesi sonucu dava konusu nazım imar planı değişikliği ile orta yoğunluk 121-250 kişi/ha olarak revize edilmiştir. Bu itibarla, Ankara'nın artan nüfusuna paralel olarak 1/25000 ölçekli nazım imar planında yapılan değişiklik yapılmasında mevzuata aykırılık bulunmamıştır.
Leke plan niteliğinde bulunan dava konusu planın ölçeği (1/25.000) gözönünde bulundurulduğunda parsel bazında kararların üretilmesinin mümkün olmayacağı gibi genel arazi kullanım kararlarının değerlendirildiği, planın önceki kullanımına koşut olarak konut alanı olarak belirlendiği, sosyal ve teknik donatı alanlarının ancak alt ölçekli planlarla belirlenebileceği, 1/5000 ölçekli nazım imar planının 1/25.000 ölçekli nazım imar planının ölçek bazında ayrıntırılandırılmasına yönelik olarak düzenleneceği, alanda artan nüfusa karşı ayrılması gereken ve 1/25.000 ölçekli planın leke plan olması itibariyle ölçek bazında gösterilemeyen sosyal ve teknik donatı alanlarının alt ölçekli 1/5000 ölçekli nazım ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planında belirleneceği sonucuna varılmıştır.
Bu itibarla, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararın akarşı yapılan istinaf başvurusunun gerekçeli olarak reddine ilişkin temyize konu … Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi kararında isabet bulunmamaktadır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı Kanunun 49. maddesine uygun bulunan davalının temyiz isteminin kabulüne,

2. Dava konusu işlemin yukarıda özetlenen gerekçeyle iptaline ilişkin İdare Mahkemesi kararına yönelik olarak yapılan istinaf başvurusunun gerekçe eklenmek suretiyle reddi yolundaki temyize konu … Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin … tarih ve E:…, K:… sayılı kararının BOZULMASINA,
3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesine gönderilmesine, 21/06/2022 tarihinde, kesin olarak, oybirliğiyle karar verildi.