

# İmar Planında Kamu Hizmetine Ayrılan Taşınmazın Kamulaştırılması

Bu Karar, Ankara ili, Çankaya ilçesi, ... mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın, murisi ...'un 2006 yılında vefatından bu yana 29/4858 oranında hisseli olarak maliki olduğunu, taşınmazın Çankaya Belediyesi'nin 9.3.1988 tarihli ve 104 sayılı imar planında "okul yeri (ilköğretim)" olarak ayrıldığını, 30 yıla yakın bir süredir gerekli kamulaştırma işlemlerinin yapılmayarak mülkiyet hakkının ihlal edildiği, ve gereğinin yapılması hususuna ilişkindir.

## TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

#### (OMBUDSMANLIK)

**SAYI :** 2020/5813-S.20.9272

**BAŞVURU NO :** 2019/23492

**KARAR TARİHİ :** 10/04/2020

#### TAVSİYE KARARI

**BAŞVURAN :**

**BAŞVURUYA KONU İDARE :** Milli Eğitim Bakanlığı

Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğü

Çankaya Belediye Başkanlığı

**BAŞVURUNUN KONUSU :** İmar planında kamu hizmetine ayrılan taşınmazın kamulaştırılması istemine ilişkindir.

**BAŞVURU TARİHİ :** 25/11/2019

## **I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ**

**1.** Başvuran vekili özetle, müvekkilinin Ankara ili, Çankaya ilçesi, ... mahallesi, ... ada, ... parsel sayılı taşınmazın, murisi ...'un 2006 yılında vefatından bu yana 29/4858 oranında hisseli olarak maliki olduğunu, taşınmazın Çankaya Belediyesi'nin 9.3.1988 tarihli ve 104 sayılı imar planında "okul yeri (ilköğretim)" olarak ayrıldığını, 30 yıla yakın bir süredir gerekli kamulaştırma işlemlerinin yapılmayarak mülkiyet hakkının ihlal edildiğini iddia ve şikâyet etmekle, taşınmazın kamulaştırılması hususunda gereğini talep etmiştir.

## **II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI**

**2.** Ankara Valiliği Milli Eğitim Müdürlüğü'nün 30.12.2019 tarihli ve ... sayılı cevabi yazısı ve ekinde yer alan belgelerde özetle,

**2.1.** Ankara ili, Çankaya ilçesi, ... mahallesinde bulunan ... ada, ... parsel sayılı 4.858 m2 yüzölçümlü arsanın 81034 no.lu parselasyon planı kapsamında Çankaya Belediye Başkanlığı'nın 24.01.1989 tarihli ve 203 sayılı encümen kararı ile onaylanan imar planıyla ilköğretim alanı olarak ayrıldığı,

**2.2.** İmar planıyla ilköğretim alanı olarak ayrılan arsanın mülkiyetinin muhtelif şahıslar adına kayıtlı olduğu, arsa üzerine yatırım yapılabilmesi için şahıs hisselerinin 2942/4650 sayılı kanun hükümlerine göre kamulaştırma işleminin yapılması gerektiği, kamulaştırma işlemine henüz başlanılmadığı;

**2.3.** Başvuran adına kayıtlı hissenin 04.02.2016 tarihinde ... yevmiye ile satış yoluyla tescil edildiği, arsa üzerinde Bakanlıklarına ait bir tesis bulunmadığı, el atılmadığı,

**2.4.** İmar planı çerçevesinde ayrılan okul alanlarınının 3194 Sayılı İmar Kanunu'na göre bölgenin yoğunluğu ve yaşayacak nüfusa orantılı olarak belirlendiği;

**2.5.** Kamulaştırma işlemlerinin il genelinde, öğrenci yoğunluğu ve aciliyet sırası göz önünde bulundurularak yapıldığı, başvuranın hissesinin kamulaştırılmasına ileriki yıllarda yeterli ödenek temin edildiğinde başlanılacağı;

Açıklamalarına yer verilmiştir.

**3.** Çankaya Belediye Başkanlığı'nın 23.1.2020 tarihli ve ... sayılı cevabi yazısı ve ekinde yer alan belgelerde özetle,

**3.1.** İmarın ... ada ... sayılı parselinin dosyasında yapılan incelemede; dava konusu parsel ile ilişkin, başvurular tarafından idareleri aleyhine mevcut imar planının iptali veya değiştirilmesi yönünde açılmış bir davanın bulunmadığı;

**3.2.** Kamulaştırmaz el atma konusunda başvuran vekilince Ankara 4. İdare Mahkemesi'ne ... sayılı ile Milli Eğitim Bakanlığı aleyhine dava açıldığı, anılan Mahkemenin 24/05/2017 tarih ve ... sayılı kararı ile; 2942 sayılı Kanuna 6745 sayılı Kanununun 33. maddesiyle eklenen Ek I. madde ve 34. maddesiyle eklenen geçici 11. madde hükümlerine atıfta bulunularak dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verildiği, davacıların istinaf başvurusunun Ankara Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi'nin 06/02/2018 tarih ve ... .. sayılı kararı ile reddedildiği;

**3.3.** İmarın ... ada ... parselinin Çankaya Belediye Meclisi'nin 09/03/1988 tarih ve 104 sayılı kararı ile uygun görülen ... Mahallesi I. Kısım İslah İmar Planı'nda "Okul Yeri (İlköğretim)" olarak ayrıldığı, yapılaşma koşullarının  $E=0.60$ ,  $h_{max}=12.50m$ . olarak belirlendiği;

**3.4.** Daha sonra söz konusu parseli de içeren Çankaya Belediye Meclisi'nin 23/12/1994 tarih ve 381 sayılı kararı ile onaylanan "... I, II ve ... Mahallelerinde Kat Yüksekliklerinin Birer Kat Arttırılması" ile ilgili plan değişikliğine göre parselin fonksiyonu değiştirilmeden "Okul Yeri (İlköğretim)" olarak ayrıldığı, yapılaşma koşullarının ise  $E=1.20$ ,  $h_{max}=12.50m$ . olarak belirlendiği;

**3.5.** Başvuruya konu 4858 m<sup>2</sup> tapu alanlı imarın ... ada 1 sayılı parselinin, Çankaya Belediye Meclisi'nin 09/03/1988 tarih ve 104 sayılı kararı ile uygun görülen ... Mahallesi I. Kısım İslah İmar Planına ilişkin olarak hazırlanan ve Çankaya Belediye Encümenininin 24/01/1989 tarih ve 203 sayılı kararı ile onaylanan ... no.lu parselasyon planı ile düzenlemeye alınan kadastral parsellerin kamu ortaklık paylarının şuyulandırılması ile oluşturulduğu;

**3.6.** Düzenlemeye ait Düzenleme Ortaklık Payı oranının %31.00, Kamulaştırma Ortaklık Payı oranının ise %7.00 olduğu; başvuranın ... ada 1 sayılı parselle ilişkin dağıtım cetvellerinde isminin yer almadığı, dağıtım cetvelleri incelendiğinde ise ... soyadlı olarak sadece ... oğlu ... isimli şahsın bulunduğu, bu şahsın ise kök parsel olan kadastro ... sayılı parselle hissesinin bulunduğu görülmüştür. 81034 nolu parselasyon planında kadastro ... sayılı parselde 391 m2 hissesi bulunan şahıstan 124 m2 DOP kesintisi yapıldığı, kalan kısmının ise 238 m2'sinin konut kullanımındaki imarın ... ada ... parseline, 29 m2'lik kamu payının ise ... ada ... parseline şuyulandırıldığı tespit edildiği;

**3.7.** Her derece ve türdeki eğitim kurumlarına ilişkin bina yapımı ve kamulaştırma işlemlerinin; 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 51. maddesindeki "Her derece ve türdeki eğitim kurumlarına ait bina ve tesisler çevrenin ihtiyaçlarına ve uygulanacak programların özelliklerine göre Milli Eğitim Bakanlığınca planlanır ve yaptırılır." hükmü ile Milli Eğitim Bakanlığı İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetmeliği'nin İnşaat ve Emlak Hizmetleri bölümünün 22. Maddesinin (s) bendindeki "Eğitim kurumlarına ilişkin kamulaştırma iş ve işlemlerinin yürütülmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek" ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 23. maddesinin (b) bendindeki "Kamulaştırma İşlemlerini Yürütmek" hükümlerine göre Milli Eğitim Bakanlığınca yapıldığından, Başkanlıklarınca taşınmazı kapsayan imar programının bulunmadığı;

**3.8.** Başvuranın taşınmazının yeniden imara açılmasının mümkün olup olmadığına ilişkin olarak;

**3.8.1.** Parselin imar kullanım kararlarının 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'in 16. maddesinde belirtilen "Hazırlanacak her ölçekteki imar planlarının yapım ve değişikliklerinde planlanan beldenin ve bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak sosyal ve teknik donatı alanlarında EK-1 deki tabloda belirtilen asgari standartlara uyulur.", hükümleri uyarınca Yönetmelik standartlarına göre belirlendiği;

**3.8.2.** Yürürlükteki Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 11. maddesinde; "İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulur." Denildiği, tablodaki minimum standartlara uyulmasının zorunlu olduğu,

**3.8.3.** Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 5. maddesinde sosyal altyapı alanlarının; "Birey ve toplumun kültürel, sosyal ve rekreatif ihtiyaçlarının karşılanması ve sağlıklı bir çevre ile yaşam kalitelerinin artırılmasına yönelik kamu veya özel sektör tarafından

yapılan eğitim, sağlık, dini, kültürel ve idari tesisler, açık ve kapalı spor tesisleri ile park, çocuk bahçesi, oyun alanı, meydan, rekreasyon alanı gibi açık ve yeşil alanlara verilen genel isimdir." şeklinde tanımlandığı;

**3.8.4.** Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliğinin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesi 1. fıkrasının Z Bendinde; Eğitim tesisleri alanının: "Okul öncesi, ilk ve orta öğretim ile yükseköğretime hizmet vermek üzere kamuya veya gerçek veya tüzel kişilere ait; eğitim kampüsü, genel, mesleki ve teknik eğitim fonksiyonlarına ilişkin okul ve okula hizmet veren yurt, yemekhane ve spor salonu gibi tesisler için uygulama imar planında özel veya kamu tesisi alanı olduğu belirtilmek suretiyle ayrılan alanları (Özel eğitim tesisi yapılacak alanlar belirlenmeden Millî Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatının uygun görüşü alınır.)..." şeklinde tanımlandığı; buna göre; Belediyelerin imar planlarını yaparken konut, ticaret vs. gibi hak maliklerinin özel kullanımına ayrılan alanların yanı sıra, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili yönetmelikleri çerçevesinde; kamunun ortak kullanımına ve ihtiyacına yönelik ve planlama alanı için öngörülen nüfus projeksiyonu verilerine göre hesaplanarak belirlenen sosyal donatı alanlarını ayırmakla yükümlü oldukları, eğitim alanlarının da sosyal altyapı alanları tanımı içerisinde yer almaktadır ve bu alanların imar planlarında hangi miktarlarda ayrılacağına yasa ve yönetmelikler doğrultusunda belirlendiği;

**3.8.5.** İmar planlarında İmar Kanununun 18. Maddesi uyarınca kadastro parsellerinden kesilen düzenleme ortaklık payının kullanılacağı alanların, Kanunun yürürlükteki halinde; "(Değişik fıkra:4/7/2019-7181/9 md.) Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları, Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık tesis alanları, pazar yeri, semt spor alanı, toplu taşıma istasyonları ve durakları, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, resmî kurum alanı, mezarlık alanı, belediye hizmet alanı, sosyal ve kültürel tesis alanı, özel tesis yapılmasına konu olmayan ağaçlandırılacak alan, rekreasyon alanı olarak ayrılan parseller ve mesire alanları gibi umumi hizmet alanlarından oluşur ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz..." şeklinde tanımlanırken, 18. maddenin değişiklikler öncesindeki halinde ise; "Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tâbi tutulan yerlerin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi, yeşil saha, cami ve karakol gibi umumî hizmetlerden ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz." hükmü yer aldığı, dolayısıyla imar planları ile ayrılması gereken sosyal donatı alanlarının tamamının, düzenleme ortaklık payına konu edilemediğinden kamu ortaklık payından karşılanabildiği;

**3.8.6.** ..... nolu parselasyon planı ile düzenlemeye alınan; ... oğlu ... isimli şahsın 391 m2 hissesinin kök parsel olan kadastro 147 sayılı parselde bulunduğu, uygulama imar planına göre İmar Kanununun 18. maddesine yapılan düzenlemede; 124 m2 DOP

kesintisi yapıldıktan sonra kalan 29 m2'lik kamu payı ... ada ... parseldeki "Okul Yeri (İlköğretim)" parseline ayrılırken 238 m2'sinin konut kullanımındaki imarın ... ada ... parselinde şuyulandırıldığı, tüm bu ifade edilen süreçler sonunda şahısların hisselerinin konut, ticaret alanı gibi yapı yapılabilecek alanlara tahsis edilerek imarlı parseller olarak tescil edildiği;

**3.8.7.** Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16/03/2012 tarih ve 435 sayılı, KOP'tan (Kamu Ortaklık Payı) elde edilen kentsel sosyal ve teknik altyapı alanlarına ilişkin aldığı karar doğrultusunda, planlama alanı içerisinde kalan sosyal donatı alanlarına "Özel" ibaresi eklenmek sureti ile meclis kararına bağlanıp Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na sunulabildiği;

**3.8.8.** Bu doğrultuda; ... ada ... parseli de kapsayan ve KOP'tan (Kamu Ortaklık Payı) elde edilen parseller için plan değişikliği yapılması sebebiyle görüş sorulduğu, T.C. Ankara Valiliği Milli Eğitim İl Müdürlüğü'nün 28/05/2015 tarih ve ... sayılı cevabi yazısında "...Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.03.2012 tarih ve 435 sayılı kararma istinaden tarafınızca yapılacak plan değişikliğinde ilgi (a) yazınız ekindeki listede yer alan 'Eğitim Tesis Alanları'nda plan değişikliği yapılması Bakanlığımızın ilgi (b) yazısıyla uygun görülmemektedir..."denildiği, bu sebeple söz konusu parselde plan değişikliğinin yapılamadığı;

**3.8.9.** 3194 sayılı İmar Kanununun 13. Maddesindeki değişikliğe göre; "(Başlığı ile Birlikte Değişik:4/7/2019-7181/7 md.) ... Düzenleme ortaklık payına konu kullanımlardan yol, meydan, ibadet yerleri, park ve çocuk bahçeleri hariç olmak üzere yapı yapılabilecek diğer alanlarda; alanların kamuya geçişi sağlanıncaya kadar maliklerinin talebi hâlinde ilgili kamu kuruluşunun uygun görüşü alınarak plandaki kullanım amacına uygun özel tesis yapılabilir... "hükmü ile yönetmeliklerde bahsi geçen düzenleme ortaklık payına (Kanunda değişiklik yapılmadan önce kamu ortaklık payına) konu parsellerde plandaki amacına uygun özel tesis yapılabilmesinin Kanunen de yapılabileceği ancak başvuran tarafından 3194 sayılı kanunun 13. maddesi hükmü gereği şikâyet konusu edilen taşınmazın plandaki amacına uygun özel olarak kullanılmak istendiğine ilişkin İdarelerine talepte bulunulmadığı;

**3.9.** Başvuranın taşınmazının eşdeğer bir arsa ile trampa edilmesinin mümkün olup olmadığına ilişkin olarak; 3194 sayılı İmar Kanununun 13. maddesindeki; "Özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olup uygulama imar planında düzenleme ortaklık payına konu kullanımlarda yer alan taşınmazlar; a) Bu kullanımlardan umumi hizmetlere ayrılan alanlar öncelikle 18 inci maddeye göre arazi ve arsa düzenlemesi yapılarak, b) 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında sırasıyla, ilgisine göre Hazine veya ilgili idarelerin mülkiyetindeki taşınmazlar ile trampa yapılmak veya satın alınmak suretiyle, ilgili kamu kurum ve kuruluşunca kamulaştırılarak kamu mülkiyetine geçirilir..."

hükmü gereğince, imar planında “Okul Yeri (İlköğretim)” kullanıma ayrılmış olan ... ada 1 sayılı parselde şikâyette bulunan hissedara ait hisselerin Başkanlıklarınca eşdeğer bir arsa ile trampa edilmesinin söz konusu olamayacağını;

**3.10.** Başvuranın taşınmazının kamulaştırılmasının mümkün olup olmadığına ilişkin olarak, yukarıda yer verilen planlama ve kamulaştırmaya ilişkin mevzuat çerçevesindeki hukuki değerlendirmelere ek olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin görev ve sorumlulukları konulu 14. maddesinin b bendinde “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir...” hükmüne yer verildiği, ancak bu hükmün; bu görev ulusal nitelikte olduğundan ve Milli Eğitim Temel Kanunu’na göre Milli Eğitim Bakanlığı’nın görev alanına girdiğinden Anayasa Mahkemesi’nin 24/12/2007 tarihli ve ... sayılı kararı ile iptal edildiği, tüm bahsedilen hükümler ve değerlendirmeler doğrultusunda, söz konusu parsel ile ilişkin muhatap kurum Milli Eğitim Bakanlığı olduğundan Belediye Başkanlıklarınca yapılabilecek bir işlem bulunmadığı;

**3.11.** Sonuç olarak, ... ada ... sayılı parselin imar kullanımını gereği, yapım ve kamulaştırma sorumluluğunun Milli Eğitim Bakanlığı’na ait olduğu, kamulaştırmaya ilişkin Belediyelerinin bir sorumluluğunun bulunmadığı, buna göre İdarelerince herhangi bir şekilde fiili müdahalede bulunulmayan, başvuran adına kayıtlı taşınmazın İdarelerince kamulaştırılmasının söz konusu olmadığı;

Açıklamalarına yer verilmiştir.

**4.** Çankaya Kaymakamlığı Tapu Müdürlüğü’nün 31.12.2019 tarihli ve ... sayılı cevabi yazısında yer alan tapu kaydı örneğinin incelenmesinden, başvuranın taşınmazı 27.8.2015 tarih ve ... yevmiye sayılı işlemle intikal, 4.2.2016 tarih ve ... yevmiye sayılı işlemle satış suretiyle pay temlikinden edindiği anlaşılmıştır.

### **III. İLGİLİ MEVZUAT**

#### **5. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasası’nın**

**5.1. “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında,** “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”;

**5.2. “Mülkiyet hakkı” başlıklı 35.maddesinde,** “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”;

**5.3. “Kamulaştırma” başlıklı 46. maddesinin birinci fıkrasında,** “Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir.”;

## **6. 03/05/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nun**

**6.1. “Amaç” başlıklı 1. maddesinde,** “Bu Kanun, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenmiştir.”;

**6.2. “İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali:” başlıklı 10. maddesinde,** “Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar... Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur. İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılınca veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”;

**6.3. “İmar planlarında umumi hizmetlere ve kamu hizmetlerine ayrılan yerler:” (Başlığı ile Birlikte Değişik:4/7/2019-7181/7 md.) başlıklı 13. maddesinde,** “Özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olup uygulama imar planında düzenleme ortaklık payına konu kullanımlarda yer alan taşınmazlar;

a) Bu kullanımlardan umumi hizmetlere ayrılan alanlar öncelikle 18 inci maddeye göre arazi ve arsa düzenlemesi yapılarak,

b) 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında sırasıyla, ilgisine göre Hazine veya ilgili idarelerin mülkiyetindeki taşınmazlar ile trampa yapılmak veya satın alınmak suretiyle, ilgili kamu kurum ve kuruluşunca kamulaştırılarak kamu mülkiyetine geçirilir.

Düzenleme ortaklık payına konu kullanımlardan yol, meydan, ibadet yerleri, park ve çocuk bahçeleri hariç olmak üzere yapı yapılabilecek diğer alanlarda; alanların kamuya geçişi sağlanıncaya kadar maliklerinin talebi hâlinde ilgili kamu kuruluşunun uygun



görüşü alınarak plandaki kullanım amacına uygun özel tesis yapılabilir.

İlgili mevzuat uyarınca hiçbir şekilde yapı yapılamayacak alanlarda muvakkat da olsa yapı yapılmasına izin verilmez. Mevcut yapılar kamulaştırılincaya kadar korunabilir. Bu alanlarda beş yıllık imar programı süresi içinde, birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerine göre işlem tesis edilerek parsel, kamu mülkiyetine geçirilmek zorundadır. Bu süre en fazla bir yıl uzatılabilir.

...”;

## **7. 04/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu**

### **7.1. “Amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrasında,**

“Bu Kanun; kamu yararının gerektirdiği hallerde gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılmasında yapılacak işlemleri, ...karşılıklı hak ve yükümlülükler ile bunlara dayalı uyuşmazlıkların çözüm usul ve yöntemlerini düzenler.”;

**7.2. Ek 1. maddesinin birinci fıkrasında,** “(Ek: 20/8/2016-6745/33 md.) Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. **(İptal: Anayasa Mahkemesinin 20/12/2018 tarihli ve E.: 2016/181 K.: 2018/111 sayılı Kararı ile);**

**7.3. Geçici Madde 11- (Ek: 20/8/2016-6745/34 md.) (İptal birinci fıkra: Anayasa Mahkemesinin 28/3/2018 tarihli ve E: 2016/196 ve K: 2018/34 sayılı kararıyla.) (İptal ikinci fıkra: Anayasa Mahkemesinin 28/3/2018 tarihli ve E: 2016/196 ve K: 2018/34 sayılı kararıyla.)**

## **8. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun**

**“Kurumun Görevi” başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında,** Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”;

**9. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Tavsiye kararı” başlıklı 32. maddesinde,** “İnceleme ve

araştırma sonucunda Őikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir...”;

Düzenlemelerine yer verilmiştir.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ**

**10.** Kamu Denetçisi incelemesi neticesinde başvurunun kabulü ile Anayasa ile güvence altına alınan “mülkiyet hakkına saygı” ilkesinin korunması için; başvuranın taşınmazdaki hissesinin, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında satın alınmak suretiyle ivedilikle kamulaştırılması hususunda Milli Eğitim Bakanlığı’na tavsiyede bulunulması yönünde hazırladığı karar önerisini Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi’nin uygun görüşlerine sunmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

##### **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

**11.** Başvuran vekili özetle, müvekkilinin hissedarı olduğu taşınmazın, imar planında kamu hizmeti alanına ayrılmasının mülkiyet hakkına müdahale teşkil ettiğini, taşınmazın kamulaştırılmamasının mülkiyet hakkının ihlaline yol açtığını ifade ederek, taşınmazın kamulaştırılması hususunda gereğini talep etmiştir.

**12.** Dosyası kapsamında mevcut bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde, başvuruya konu ... ada ... parselin Çankaya Belediye Meclisi'nin 09/03/1988 tarih ve 104 sayılı kararı ile uygun görülen ... Mahallesi 1. Kısım İslah İmar Planı'nda "Okul Yeri (İlköğretim)" olarak ayrıldığı, parselin Çankaya Belediye Encümeni'nin 24/01/1989 tarih ve 203 sayılı kararı ile onaylanan ... no.lu parselasyon planı ile düzenlemeye alınan kadastral parsellerin kamu ortaklık paylarının şuyulandırılması ile oluşturulduğu, daha sonra söz konusu parseli de içeren Çankaya Belediye Meclisi'nin 23/12/1994 tarih ve 381 sayılı kararı ile onaylanan "... I, II ve ... Mahallelerinde Kat Yüksekliklerinin Birer Kat Arttırılması" ile ilgili plan değişikliğine göre de parselin fonksiyonunun değiştirilmeksizin kaldığı; söz konusu parseli de kapsayan ve KOP'tan elde edilen parseller için plan değişikliği yapılmasına yönelik Milli Eğitim Bakanlığı'ndan ilgili Belediyesince görüş istendiği, Ankara Valiliği Milli Eğitim İl Müdürlüğü'nün 28/05/2015 tarih ve ... sayılı cevabi yazısında plan değişikliği yapılmasının Bakanlıklarınca uygun görülmediğinin belirtildiği; başvuranın taşınmazı 27.8.2015 tarih ve ... yevmiye sayılı işlemle intikal, 4.2.2016 tarih ve ... yevmiye sayılı işlemle satış suretiyle pay temlikinden edindiği, kamulaştırma işlemlerinin il genelinde, öğrenci yoğunluğu ve ihtiyaç önceliği gözetilerek yapılacağı bu kapsamda başvuranın hissesinin kamulaştırılmasına ileriki yıllarda yeterli ödenek temin edildiğinde başlanılacağı Milli Eğitim Bakanlığınca taahhüt edildiği, hususları tespit edilmiştir.

**13.** Bu süreçte başvuran vekilince Ankara ili, Çankaya ilçesi, ... Mahallesi, ... ada, ... sayılı parselde yer alan taşınmazın imar planında "Okul Alanı" olarak ayrılmasına rağmen, bu imar planının uzun yıllardır hayata geçirilmemesi nedeniyle mülkiyet haklarının kısıtlandığından bahisle fazlaya ilişkin hakları saklı kalmak kaydıyla 5.000,00 TL taşınmaz bedelinin; Kamulaştırma Kanunu ve İmar Kanunu'na aykırı bir biçimde kamulaştırma işlemi yapılmayarak mağduriyetlerine yol açıldığı, davalı idareler tarafından mülkiyet ve tasarruf haklarının ihlal edildiği iddialarıyla yasal faizi ile birlikte tazmini istemiyle Ankara 4. İdare Mahkemesi'nin ... sayılı dosyasında dava açıldığı; İdare Mahkemesince, 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33. maddesi ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na eklenen Ek 1. Maddenin 1. fıkrasında uzlaşma süreci ve idari yargıda dava açılabilmesi için öngörülen ve 6745 sayılı Kanun'un Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdiği 07/09/2016 tarihinden itibaren hesaplanması zorunlu olan 5 yıllık süre dolmadan açılmış bulunan iş bu davanın esası hakkında karar verilmesinin mümkün bulunmadığı yönünde karar verildiği, istinaf başvurusunun Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi'nin 6/2/2018 tarih ve ... sayılı ilamı ile reddedildiği hususları anlaşılmıştır. Bununla birlikte İdare Mahkemesince işin esası görüşmeksizin karar verilmesine yer olmadığına dair kararın verilmesine gerekçe olarak gösterilen 6745 Kanun'un 33. maddesi ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'na eklenen Ek 1. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi Anayasa Mahkemesi'nin 20.12.2018 tarihli ve ... sayılı

kararı ile iptal edilmiştir.

**14.** Başvuran vekili özetle, müvekkilinin imar planında kamu hizmeti alanına ayrılan taşınmazının kamulaştırılarak bedelinin ödenmesi hususunda gereğini talep etmektedir.

**15.** Bilindiği üzere, Anayasanın 35. maddesinde, herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğu ve bu hakkın ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabileceği hüküm altına alınmış olup, 46. maddesinde ise özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamının veya bir kısmının kamu yararının gerektirdiği hallerde, kanunla gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırılabileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Mülkiyet hakkına müdahalede bulunulurken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasanın 13. maddesinin de göz önünde bulundurulması gerekmekte olup, anılan madde uyarınca temel hak ve özgürlükler, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmaksızın

**16.** Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Dolayısıyla mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasaya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerekmektedir (AYM, Başvuru Numarası: ..., Karar Tarihi: ...). 16. Anayasanın 46. maddesindeki düzenlemeye benzer şekilde 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile de kamu yararının gerektirdiği hallerde özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamının veya bir kısmının devlet ve kamu tüzel kişilerince kamulaştırılabileceği hüküm altına alınmıştır. 20/08/2016 tarihli ve 6745 sayılı Kanunun 33. maddesi ile 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununa eklenen Ek 1. maddesi ile uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar için uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamalarının yapılacağı, bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazların ilgili idarelerce kamulaştırılacağı veya her hâlde kişilerin mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılacağı/yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

**17.** 3194 sayılı İmar Kanunuyla, yerleşim yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla aynı Kanunun 7. ve 8. maddesiyle belirli nüfusu aşan belediyelere imar planlarını hazırlama ve yürürlüğe koyma yükümlülüğü getirilmiş olup, 10. maddesinde de belediyelere, imar planlarını uygulamak üzere belirtilen süre içinde imar programı hazırlama; ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarına ise imar programlarında kendi görev alanlarındaki kamu hizmetine tahsis edilmiş özel mülkiyete konu taşınmazları kamulaştırma yükümlülüğü getirilmiştir. 4/7/2019 tarihli ve 7181 sayılı Kanunun 7. maddesi ile değişik Kanunun 13. maddesinde ise, özel hukuk kişilerinin mülkiyetinde olup uygulama imar planında düzenleme ortaklık

payına konu kullanımlarda yer alan taşınmazların; bu kullanımlardan umumi hizmetlere ayrılan alanların öncelikle 18. maddeye göre arazi ve arsa düzenlemesi yapılarak ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında sırasıyla, ilgisine göre Hazine veya ilgili idarelerin mülkiyetindeki taşınmazlar ile trampa yapılmak veya satın alınmak suretiyle, ilgili kamu kurum ve kuruluşunca kamulaştırılarak kamu mülkiyetine geçirileceği hüküm altına alınmıştır.

**18.** Anayasa Mahkemesi, kamu makamlarının özellikle büyük şehirlerin gelişmeleri gibi karmaşık ve zor bir alanda kendi imar politikalarını uygulamak için geniş bir takdir alanı kullanmalarının doğal olduğunu kabul etmekle, belirtilen takdir yetkisinin Anayasanın 35. maddesinde güvence altına alınan mülkiyet hakkını ve Anayasanın 13. maddesinde yer verilen güvence ölçütlerini gözeterek şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, mülkiyet hakkına yapılan müdahalenin kamu yararı amacına dönük olması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması da gerekmektedir. Bir başka deyişle, özel mülkiyette bulunan taşınmazların imar uygulamasında kamu hizmeti alanı olarak ayrılmasında kamusal yarar bulunmakla birlikte bu yolla malike aşırı ve orantısız bir külfet yüklenmemelidir. İmar uygulamalarıyla taşınmazların kamu hizmetine ayrılmasındaki kamu yararı amacı ile başvuru sahiplerinin mülkiyet hakkının korunması arasında olması gereken adil denge ise, ancak taşınmazın makul bir süre içinde kamulaştırılması yoluyla sağlanabilir (AYM, Başvuru Numarası: 2017/24715, Karar Tarihi: 20/9/2018 R.G. Tarih ve Sayı: 16/10/2018-30567).

**19.** Mülkiyet hakkına müdahaleler en yaygın olarak uygulama imar planları ile yapılmakta olup, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 15/12/2010 tarihli ve E:2010/5-662, K:2010/651 sayılı kararında, "...uzun yıllar programa alınmayan imar planının fiilen hayata geçirilmemesi nedeniyle kamulaştırma ya da takas cihetine gitmeyen davalı İdarenin, malikin taşınmaz üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için kullanılamaz hale getirdiği, dolayısıyla malikin taşınmazdan mülkiyet hakkının özüne uygun şekilde yararlanma olanağı kalmadığı, taşınmaz malikin mülkiyet hakkının hukuksal bir nedene dayanılmadan İdarece engellendiği" tespitinde bulunmuştur.

**20.** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de “Sporrong ve Lönnroth (İsveç)” davasında uzun süreli kamulaştırma şerhleri ve imar yasakları ile karşı karşıya kalan mülk sahiplerinin mülkiyet haklarının ihlal edildiği iddiasıyla yaptıkları başvuruya ilişkin incelemesinde, mülkiyet hakkına herhangi bir müdahalenin haklı gösterilebilmesi için bunun kamu veya genel çıkarlar doğrultusunda meşru bir amaca hizmet etmesi gerektiğini, fakat bunun yeterli olmadığını, Mahkemece ayrıca toplumun genel çıkarlarının gerekleri ile bireyin temel haklarının korunması gereği arasında adil dengenin korunup korunmadığının belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No’lu Protokolünün 1. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Kılavuz, Monica Carss-Frisk İnsan hakları el kitapları, No. 4, Erişim:13/2/2018).

**21.** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi “Hakan Arı-Türkiye” davasında da, başvuranın mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin 2002 yılından, yani imar izni talebinde bulunduğu ve idarenin taşınmazını okul inşası için tahsis ettiğini öğrendiği tarihten bu yana sürdürdüğünün altını çizmiş ve “idarenin belirtilmeyen bir tarihte yapacağı kamulaştırmaya dek araziye getirilen imar yasağı sebebiyle başvuranın mülkiyet hakkından tam anlamıyla yararlanmasının engellendiğini, arazinin satış şansı da dâhil, sonucu itibarıyla taşınmazın değerini hatırı sayılır ölçüde azalttığını, maliklerin kamu yararının gerekleri ile mülkiyet hakkı arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi bozan alışılmışın dışında ve ölçüsüz bir yüke katlanmak zorunda kaldıkları” yönünde bir tespitle bulanarak AIHS Ek 1 No’lu Protokol’ün 1. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır (Corpus Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim 13/2/2018).

**22.** Anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya yönelik yer verilen düzenlemeler ve Mahkemelerin benzer uyuşmazlıklara ilişkin içtihatları genel olarak ele alınıp değerlendirildiğinde, özel mülkiyet hakkının korunması gereken temel insan hakları arasında olduğu, idareler eliyle mülkiyet hakkına müdahalede bulunulabileceği ancak, bu müdahalede “kamu yararı” , “kanuni düzenleme” ve “ölçülülük” ya da “orantılılık” gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği, aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkı ihlaline neden olacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

**23.** Yukarıda yer verilen açıklamalar, ilgili mevzuat, ulusal ve uluslararası mahkemelerin benzer uyuşmazlıklara ilişkin verdiği kararlar ışığında başvuruya konu talep değerlendirildiğinde, başvuruya konu ... ada ... parselin Çankaya Belediye Meclisi’nin 09/03/1988 tarih ve 104 sayılı kararı ile uygun görülen ... Mahallesi 1. Kısım Islah İmar Planı’nda ve Çankaya Belediye Encümeni’nin 24/01/1989 tarih ve 203 sayılı kararı ile onaylanan ... no.lu parselasyon planında “Okul Yeri (İlköğretim)” olarak ayrıldığı, söz konusu parseli de içeren Çankaya Belediye Meclisi’nin 23/12/1994 tarih ve 381 sayılı kararı ile onaylanan “... I, II ve Kırkkonaklar Mahallelerinde Kat Yüksekliklerinin Birer Kat

Arttırılması” ile ilgili plan değişikliğine göre de parselin fonksiyonunun değiştirilmeksizin kaldığı ve bu durumun korunduğu, ilgili idaresince kamulaştırma işlemlerinin il genelinde, öğrenci yoğunluğu ve ihtiyaç önceliği gözetilerek yapılacağı, bu kapsamda başvuranın hissesinin kamulaştırılmasına, ileriki yıllarda yeterli ödenek temin edildiğinde başlanılacağı yönünde yapılan açıklamanın, başvuranın mülkiyet hakkından barışçıl yararlanma ilkesine uygun olarak taşınmazlar üzerindeki tasarruf hakkını belirsiz bir süre için daha kullanılamaz hale getirdiği, taşınmazın satış şansı da dâhil, sonucu itibarıyla değerini hatırı sayılır ölçüde azalttığı tespit edildiğinden, idareye tavsiyede bulunmak gerekmiştir.

## **B. İyi Yönetim İlkelerine Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

**24.** İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin Kurumumuzun bilgi ve belge talebine ilişkin cevabi yazılarının süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği değerlendirildiğinden idarenin iyi yönetim ilkelerinden “dürüstlük”, makul “sürede karar verme” “nezaket”, “şeffaflık”, “hesap verilebilirlik” ilkelerine uygun davrandığı öte yandan yukarıda hukuki gerekçe başlığı altında incelendiği üzere “kanunilik” ilkesine riayet etmediği tespit edilmiş olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uygun hareket etmesi beklenmektedir.

## **VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA**

**25.** 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, Ankara Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

## **VII. KARAR**

Yukarıda açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

Anayasa ile güvence altına alınan “mülkiyet hakkına saygı” ilkesinin korunması için, başvuranın taşınmazdaki hissesinin, 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında satın alınmak suretiyle ivedilikle kamulaştırılması hususlarında **MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

**6328 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, bu karar üzerine tesis edilecek işlemin veya eylemin 30 (otuz) gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna;**

**Kararın, Başvuran vekiline, Milli Eğitim Bakanlığı'na ve bilgileri için Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile Çankaya Belediye Başkanlığı'na tebliğine;**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.**

**Şeref MALKOÇ**

**Kamu Başdenetçisi**

---

**Telefon:** +90 (312) 473 84 23

**E-Posta:** mts@mevzuattakip.com.tr

**Adres:** Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA