

Arazi ve arsa düzenlemelerinde düzenleme ortaklık payının alınmadığı durumlarda bedele dönüştürülmesi

Murat Selim Çepni^{1*} 

¹Kocaeli Üniversitesi, Mühendislik Fakültesi, Harita Mühendisliği Bölümü, İzmit, Kocaeli, Türkiye.

Öz: 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesine göre yürütülen arazi ve arsa düzenlemelerinde düzenleme ortaklık payının (DOP) alınmadığı durumlarda bedele dönüştürülmesi, yasa maddesinde 2019 yılında yapılan değişiklik ve 2020 yılında yayınlanan Arazi ve Arsa Düzenlemeleri (AAD) Hakkında Yönetmelik ile birlikte önemle üzerinde durulması gereken konulardan birisi haline gelmiştir. DOP'nin bedele dönüştürülmesi, 1985 yılında yayınlanan yönetmelikte yalnızca bir cümle ile yer almasına rağmen bazı maliklerce imar uygulamalarında ısrarla talep edilmiştir. 2019 yılında 3194/18. maddesine ekleme yapılmış ve sonrasında ise AAD Hakkında Yönetmelik'te uygulama izleği tanımlanmıştır. Bununla birlikte, AAD Hakkında Yönetmelik'in çeşitli maddelerinde değinilen bedele dönüştürme işleminin daha detaylı açıklanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu makale, önemli ayrıntılar içerdiği düşünülen bedele dönüştürme izleğinin teknik ve hukuksal açıdan tartışılması ve uygulayıcılar için aydınlatıcı olmasını amaçlamaktadır.

Anahtar Sözcükler: Arazi ve arsa düzenlemeleri, Bedele dönüştürme, Düzenleme ortaklık payı, AAD hakkında yönetmelik

The conversion of the development readjustment share into the price

Abstract: The conversion of the development readjustment share (DRS) into the price, in the land readjustment (LR) carried out according to the 18th article of the Zoning Law, has become one of the issues that should be emphasized significantly with the legislative amendments in 2019, and LR regulation released in 2020. Although the conversion into price was only vaguely specified in the 1985 Regulation, it was persistently requested by some owners in LR. In 2019, an addition has been done to 3194/18th article and an application follow-up has been defined. Moreover, a more detailed explanation of the conversion process is definitely needed for the conversion process given in several articles of LR. This article aims to discuss conversion into price process which is thought to contain many important details, from a technical and legal point of view.

Keywords: Land readjustment, Conversion into price, Development readjustment share, LR regulation

1. Giriş

Arazi ve Arsa düzenlemelerinde (AAD), düzenleme ortaklık payı (DOP) kesintisinden sonra kalan miktarın fiili kullanım alanının tahsisine yeterli olmaması, maliklerin başlıca memnuniyetsizlik gerekçeleri arasındadır. Tahsis edildiği parselde müstakil mülkiyet beklentisinde olan veya mevcut durumu korumak isteyen paydaşlar için DOP kesintisinin bedel olarak karşılanabilir olması çok avantajlı bir seçeneğe karşılık gelmektedir. Alternatif bir çözüm sunması dolayısıyla da fiili yapıların hisseli parsellerde kalmasının önlenmesi ve imar uygulamalarının gerçekleştirilebilmesi adına yararlı bir işlem olarak nitelenmiştir (Sarı, 2008; Yıldız, 2015).

İmar planlarında kamusal hizmet alanları olarak ayrılan alanların elde edilmesinde “paydaşların külfetlere eşit katılımı” ilkesi esastır. Tüzemizde ilk olarak 28.05.1925 tarihli 1351 sayılı yasada “%15 eksiği ile dağıtım” olarak nitelendirilen katılım (keza 1933 tarihli 2250 ve 2289 sayılı yasalarda aynı şekildedir), 09.07.1956 tarihli 6785 sayılı yasaya “%25 eksiği ile dağıtım” olarak geçmiş, 6785 sayılı yasada 1972 yılında yapılan değişiklik sonrası ise “düzenleme ortaklık payı” olarak isimlendirilmiştir (Sarı, 2008). 09.05.1985 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanunu’nda %35 olarak belirlenen DOP oranı, 2003 yılında %40, 2019 yılında ise %45 olarak revize edilmiştir (URL-1).

İmar planının uygulaması sürecinde tahakkuk eden tahsis miktarından fazla veya eksik olarak tescil edilecek kısımlar için bedel takdirine gidilmesi İmar Kanunları değil 2981 sayılı İmar Affı Kanunu içerisinde yer bulmuştur (Sarı, 2008). AAD niteliği tartışmalı olan ancak ıslah imar planlarının uygulanmasına karşılık gelen 2981 sayılı Yasanın 10/c maddesinde “...ve tescil işlemi dışında kalanların hisselerini 2942 sayılı Kamulaştırma Yasasına göre tespit edilecek bedeli ödemek veya parsel sahipleri aleyhine kanuni ipotek tesis ederek” denilmektedir. Yasanın bu maddesine dayanan imar uygulamalarında, DOP kesintisinden sonra kalan miktardan fazla veya eksik yapılan tahsis için kıymet takdir komisyonlarının belirlediği birim fiyatlara göre bedel tespitine gidilmiş, uygulama kapsamında alacak/verecek listeleri düzenlenmiştir.

İmar Kanunu’na göre yürütülen AAD ise, 2019 yılındaki Yasa değişikliğine kadar, tahsisin veya genel hizmetlere katılım payının bedele dönüştürülmesi şeklinde bir seçenek içermez (Kalabalık, 2019; Yılmaz, 2010). Bu yönde Danıştay 6.Dairesi K.2004/5388, K.1995/2325, K.1994/4284 kararları açık hükümler tesis etmiş, İmar Kanunu’nun 18. maddesine göre hisselerin bedele dönüştürülmesinin mümkün olmadığını vurgulandığı gibi 2981/10-c uygulamalarında da bedele dönüştürmenin her durumda yerinde olmayacağı tespiti de yapılmıştır (URL-2).

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 18. maddesinde DOP’nin bedele dönüştürme konusunda hüküm olmamasına karşın 02.11.1985 tarihinde yayınlanan Yönetmelik’in 4. ve 10. maddelerinde bedele dönüştürme yapılabileceği belirtilmiştir:

“4.c) Düzenleme Ortaklık Payı: ...düzenlemeden önceki yüzölçümlerinden % 35’e kadar düşülebilen miktar ve/veya zorunlu hallerde malikin muvafakati ile tespit edilen karşılığı bedeldir.”

“10.) Düzenlemeye tabi tutulan parselin zemin durumu ve üzerindeki yapının özelliği itibarıyla düzenleme ortaklık payının alınmadığı hallerde, ilgisinin muvafakati ile düzenleme ortaklık payı miktarı bedele dönüştürülebilir.”

İmar Kanunu’nun 18. maddesinde bedele dönüştürme yönünde bir hüküm olmadığından 02.11.1985 tarihinde yayınlanan Yönetmelik’in 4.c ve 10. maddelerinde olması dayanaksız kalmaktadır. Hukukun genel kuralı gereği yönetmelikler kanuna aykırı olamayacağından Yönetmelik’teki bedele dönüştürme maddeleri geçersiz olmaktadır.

Ayrıca, 1985 yılında yayınlanan Yönetmelik’te sahibinin muvafakati ile DOP’nin bedele dönüştürülmesi ifade edilmiş ise de bedele dönüştürmeden asıl olumsuz etkilenecek olan diğer malikler olduğundan Yönetmelik’te belirtilen rıza sağlama

anlayışının doğru olmadığını belirtmek gerekir. Bazı maliklerden DOP kesilmemesi doğal olarak diğer maliklerden daha fazla DOP kesilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumda maliklerin alacaklı olmaları karşılığında daha fazla kesintiye maruz kalmalarına onay göstermeleri beklenmemelidir. Temelde bu karşıtlık bedele dönüştürme işleminin, külfetlerin eşit dağılımı ilkesini ve kamu vicdanını zedelemesi mümkün olan, istisnai durumlarda ve zorunlu haller için kullanılması gereken bir araç olarak ele alınması gerektiğini de göstermektedir.

2019 yılında 7181 Kanun ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin de aralarında bulunduğu bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bedele dönüştürme işlemi, İmar Kanununun 18. maddesinde yapılan değişiklikle ek fıkra eklenerek 11. fıkra olarak madde metninde yerini almıştır (URL-3). Böylece bedele dönüştürme işleminin yasal bir altyapıya kavuşturulmuş şekli şöyledir: “(Ek fıkra:4/7/2019-7181/9 md.) Mevcut yapılar nedeniyle parsellerden düzenleme ortaklık payı alınmadığı hâllerde bu payın miktarı, düzenlemenin gerçekleştirilebilmesi için yapılacak kamulaşturmada kullanılmak üzere bedele dönüştürülebilir”.

3194/18. maddesinde yapılan önemli değişiklikle birlikte Yönetmelik yenilerek AAD Hakkında Yönetmelik (RG: 22.02.2020/31047) yayınlanmıştır. AAD Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesinde bedele dönüştürme işlemi prosedür olarak tanımlanmıştır. AAD Hakkında Yönetmelik'in 17. ve 19. maddelerinde ise AAD'de bedele dönüştürme işleminin uygulanmasına ilişkin önemli hükümler tesis edilmiştir (Çepni & Doğuyıldız, 2021; URL-4).

Bedele dönüştürme işlemi malikler tarafından sıklıkla talep edilmesi beklenen bir durumdur. Mevzuatta gerçekleşen değişikliklerden hemen sonra yapılan imar uygulamalarında da bedele dönüştürmeye sıklıkla başvurulduğu gözlenmiştir (Çepni, 2021). Bununla birlikte, Yönetmelik'in tanımladığı bedele dönüştürme işlemi, aşamalı ve zor anlaşılabilir bir uygulamadır. Dahası, uygulayıcıların detaylara henüz yeterince hâkim olmadıkları gözlenmektedir.

Bu makale, 2020 yılında yürürlüğe giren AAD Hakkında Yönetmelik'e göre bedele dönüştürme işlemlerini açıklayabilmek ve anlaşılır kılmak motivasyonu ile hazırlanmıştır. Bu çalışmayla, 3194/18. maddesinin uygulanmasında, mühendislere yararlı olmak ve idari yargıda şimdiden gözlenen iptal kararlarını azaltmak hedeflenmektedir.

2. Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik'te Bedele Dönüştürme

İmar Kanunu'na 2019 yılında ilk defa girmesinin ardından bedele dönüştürme işlemi 2020 yılında AAD Hakkında Yönetmelik'te detaylandırılmıştır. AAD Hakkında Yönetmelik'te “düzenleme ortaklık payının alınmadığı durumlar” başlıklı 16. maddesinde bedele dönüştürme işleminin izlediği tanımlanmıştır:

“M.16-(1): Düzenlemeye tabi tutulan parsellerden, umumi ve kamu hizmet alanlarına denk gelen yerler hariç olmak üzere parselasyon planı yapımı sırasında; üzerindeki yapılar dolayısıyla düzenleme ortaklık payının tamamının ya da bir kısmının alınmadığı ve mevzuata uygun bir imar parselinin oluşturulabildiği hallerde öncelik sırasına göre;

a) Belediye/Valilik mülkiyetindeki alanlardan veya Hazine taşınmazlarından tahsis yapılmak suretiyle hisselendirilerek,

b) Yasalara uygun olarak inşaa edilmiş mevcut yapı nedeniyle kesinti yapılamayan parselde denk gelen miktarı bedele dönüştürmek suretiyle parselasyon planı yapılır.”

AAD Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesinin 2. fıkrasında tahsis edilen kamu hisselerinin satışı, 3. fıkrasında ise bedele dönüştürme dolayısıyla diğer maliklerden fazladan kesilen miktarın da bedel olarak ödenmesi konu edilmektedir.

AAD Yönetmeliğinin 16. maddesinin 1. fıkrası, bedele dönüştürme için üzerinde yapılar olması koşulunu belirlemiş, mevzuata uygun imar parselini zorunluluk olarak getirmiş ve bedele dönüştürme seçeneğinden önce belediye/valilik veya

hazine hisselerinden hisse tamamlanması önceliğini vurgulamıştır. Bedele dönüştürme işleminin yeterince anlaşılabilmesi için Yönetmelik'in iki maddesinin daha dikkatli bir şekilde okunup anlaşılması gerekmektedir. AAD Hakkında Yönetmelik'in 17(1)c maddesinde bedele dönüştürmenin tahsis işlemlerinde kullanımı açıklanmıştır:

“M17 – 1 (c): İmar plânı ve mevzuata göre korunması mümkün olan yapıların, asgari parsel büyüklüğünü sağlaması kaydıyla, tam ve hissesiz bir imar parseline denk gelmesi sağlanır. Asgari parsel büyüklüğünün sağlanamaması halinde, 16. maddede belirtilen hükümlere göre tahsis ve bedele dönüştürme işlemleri yapılabilir.”.

Yine AAD Hakkında Yönetmelik'in 19(4). maddesinde ise kat mülkiyetli parsellerdeki tahsis biçimine değinilmiştir:

“M19 – 4 (a): Kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulu parsellerin imar uygulaması sırasında müstakil bir imar parseli oluşmadığı durumlarda, kat irtifakı veya kat mülkiyeti kurulu taşınmazın ana gayrimenkulüne, öncelik sırasına göre; 1) Tescil harici alanlardan, Belediye/Valilik mülkiyetindeki alanlardan veya Hazine taşınmazlarından tahsis yapılmak suretiyle hisselenilerek, bu hisseler karşılık gelen alanların yapı sahiplerine rayiç bedeli üzerinden satılması suretiyle, 2) Kesinti yapılamayan parselere denk gelen miktarı bedele dönüştürmek suretiyle, imar parseli oluşturulur.”.

AAD Hakkında Yönetmelik maddeleri incelendiğinde, 16. maddedeki bedele dönüştürme işleminin, kat irtifaklı/kat mülkiyetli parsellerin müstakil tahsisinde zorunluluk, korunması mümkün diğer yapıların olduğu parsellerin müstakil tahsisinde ise idare takdiri olarak tanımlandığı anlaşılmaktadır. Ancak her iki yönetmelik fıkrasında da belirtildiği üzere amaç yapıların müstakil parseller içinde tahsisine olanak sağlamaktır.

Korunması istenen yapının varlığı, DOP kesilmediğinde ve müstakil imar parseli tahsisinin mümkün olması durumunda bedele dönüştürme işleminin belirleyici koşullardır. Müstakil tahsisin mümkün olmamasına rağmen bedele dönüştürme yapılması yani bedele dönüştürme yapılmasına rağmen başka maliklere veya kamuya ait hisselerin aynı imar parseline tahsisi halinde, hissedarlığın azaltılması amacıyla bedele dönüştürme durumu söz konusu olur. Bu durum mevzuatın ruhuna ve de hakkaniyet ilkesine uygun olmayacaktır.

AAD Hakkında Yönetmelik, uygulayıcılar için güçlük oluşturan ve imar planının uygulanabilmesini olanaksız kılabilen, kat mülkiyetli/kat irtifaklı parseller başta olmak üzere korunması gerekli yapılar bulunması gibi durumlarda, çözüm üretebilen bir araç olarak bedele dönüştürme işlemini ortaya koymuştur.

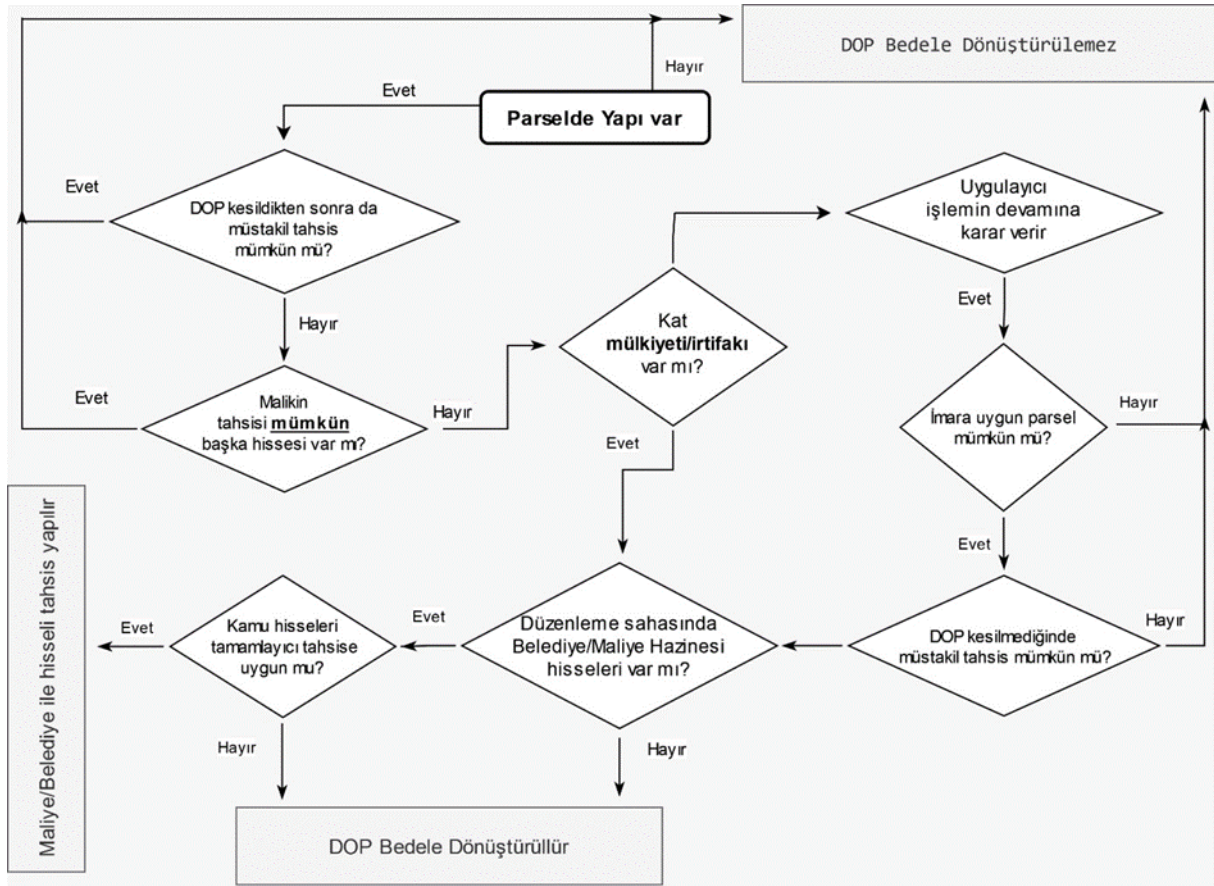
Bununla birlikte, bazı maliklerden DOP kesilmemesi diğer maliklerden daha fazla DOP alınması sonucunu doğurmaktadır. Bedele dönüştürme işlemine sıklıkla veya Yönetmelik'in belirlediği çerçevede başvurulması halinde diğer malikler için açık bir eşitsizlik anlamına gelebileceği bilinmelidir. Bu nedenle idarelerin ve uygulayıcıların bedele dönüştürme işleminde çok seçici ve dikkatli davranmaları büyük önem taşımaktadır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesinin ilgili fıkrası ve AAD Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesi birlikte değerlendirildiğinde bedele dönüştürme işleminin ayrıntılarını özet olarak sunmak mümkündür:

- İmar mevzuatına uygun parsel üzerinde yapı bulunması ilk koşuldur.
- Düzenleme ortaklık payının bedele dönüştürülmesinden önce tahsise uygun kamu hisseleri varsa öncelikle bunların hisse tamamlama amacıyla kullanılması şarttır. Burada uygulayıcılar için dikkat edilmesi gerekli nokta; belediye, valilik veya hazineye ait hisselerin herhangi bir hizmete tahsisli olmaması, üzerlerinde üçüncü kişiler lehine hak (satış önceliği vb.) bulunmamasıdır. Başka bir anlatımla tamamlayıcı nitelikteki tahsise engel bir durumun olmamasıdır.

- Önemli bir diğer unsur da malikin başka kök parsellerden gelen ve tahsis önceliği açısından aynı imar parseline tahsis edilmesinde sakınca bulunmayan hisselerinin varlığı halinde bu hisselerin yapı bulunan imar parseline tahsisinin doğru olacaktır. Bir diğer ifadeyle yapı bulunan parselde malikin kendi hisselerinden tamamlama olanaklı iken bedele dönüştürmeye hatta kamu hisselerine başvurulması eşitlik ilkesi yönünden açık bir aykırılık teşkil edecektir.
- Yeterli nitelik/nicelikte kamu hisselerinin veya malikin tahsiste kullanılabilecek başkaca bir hissesinin bulunmaması durumunda bedele dönüştürme işlemi için diğer detaylara geçilmesi mümkündür.
- DOP'nin bedele dönüştürmesinde amaç parselin müstakil kalabilmesidir. Bunun için malikin DOP kesintisinden önceki hissesinin parselin tümüne yeterli olması gereklidir. Bedele dönüştürülmesine rağmen imar parseline başka hisselerin tahsisine ihtiyaç duyulması durumunda bedele dönüştürme işlemi hissedarlığın azaltılması amacına indirgenecek, anlamını ve dayanağını yitirecektir.
- DOP'nin tamamının bedele dönüştürülmesi gerekmeyebilir. Bu durumda yalnızca müstakil tahsise yetecek kadarı bedele dönüştürülmelidir.
- Yapıların kat mülkiyetli/kat irtifaklı olması halinde kamu hisselerinden tamamlama veya bedele dönüştürme işlemi zorunluluktur.
- Bedele dönüştürmenin zorunlu olmadığı diğer yapılarda idarenin tasarrufunu kısıtlı tutması ve bir uygulama stratejisi belirlemesi çok yararlı olacaktır. Kat mülkiyeti/kat irtifakı olmayan yapılarda, tamamlayıcı hisse kullanımı dışında bedele dönüştürme işleminden mümkün olduğunca sakınılmalıdır. Fazla sayıda bedele dönüştürme işleminin imar uygulamasını teknik olarak imkânsız kılacağı unutulmamalıdır.
- Yapılan tüm tamamlayıcı tahsis veya bedele dönüştürmelerin parselasyon açıklama raporunda gerekçeleriyle anlatılması çok önemlidir.

Bedele dönüştürme işleminde uyulması gerekli koşullar ve karar verme aşamalarını içeren bir akış diyagramı hazırlanarak Şekil 1'de sunulmuştur.



Şekil 1: Bedele dönüştürme işlemi için karar verme akış şeması

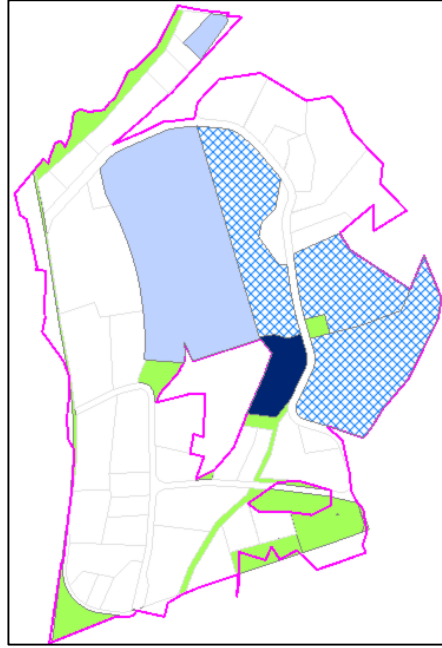
3. Uygulama ve Tartışma

Çalışmada son dönemlerde yapılmış olan arazi ve arsa düzenlemeleri kullanılmıştır. Bedele dönüştürme işlemi, bu örnek imar uygulamaları üzerinde incelenerek, karar verme noktaları ve kaçınılması gereken durumlar tartışılmıştır. Uygulama örnekleri, AAD Hakkında Yönetmelik'in ilgili hükümlerini ve özellikle dikkat edilmesi gerektiği düşünülen kritik durumları sergileyecek şekilde seçilmiştir.

AAD Hakkında Yönetmelik'te Bedele Dönüştürme başlıklı 2. Bölümde maddeler halinde açıklanan ve akış diyagramı üzerinde şematik hale getirilen edilen karar verme noktalarına karşılık gelen 4 ayrı durumda AAD örnekleri sunulmuştur. Uygulama örneklerinde özel ve kişisel verilerin korunmasına özen gösterilmiştir. Her bir örnekte konunun sadece tek bir karar aşaması açısından ele alındığına ve bütüncül bir değerlendirmeye gidilmediğine dikkat edilmelidir.

Örnek Durum 1

İlk uygulama örneğinde müstakil tahsis durumu ele alınmaktadır. 2020 yılında tamamlanmış bir imar uygulaması özelinde bedele dönüştürme işlemleri asıl amaç olan yapının müstakil bir parselinde bırakılması açısından incelenmiştir. Düzenleme kapsamında üzerinde sanayi türü yapı bulunan 6 parselde DOP bedele dönüştürülmüştür (Şekil 2). Düzenleme sahasında belediye veya Maliye Hazinesi'ne ait taşınmaz bulunmamaktadır. DOP %18.3, bedele dönüştürme oranı ise %6.3 olarak hesaplanmıştır.



Şekil 2: Düzenleme sahası ve bedele dönüştürme yapılmış imar parselleri

Şekil 2’de mor hat düzenleme sınırını, yeşil dolgulu alanlar DOP ile karşılanan donatı alanlarını, koyu mavi dolgulu alanlar ilişkili maliklerin hissedar edildiği, açık mavi dolgulu alanlar farklı maliklerin hissedar edildiği ve mavi taramalı alanlar aynı malikin hissedar edildiği parselleri temsil etmektedir.

Bedele dönüştürme yapılan imar parsellerinin tamamına birden fazla kadastral parselden hisselendirme yapılmış olup, üçünde aynı malike ait hisseler bulunmaktadır. Bir parselde aynı soy isimli iki malik ve aynı soy ismini kullanan bir şirkete ait hisselerden tahsis yapılmıştır. İki parselde ise ayrı maliklerin varlığı gözlenmektedir.

Bedele dönüştürme işlemlerindeki amaç yapıların mülkiyetindeki karmaşık durumun önüne geçmektir. Buna göre aynı malike ait hisselerin yapı parselde toplanmasında veya yapı mülkiyeti üzerinde anlaşmazlık oluşturmayacak şekilde ilişkili maliklerin aynı parseline tahsis edilmesinde bir sorun yoktur. Bu durumda bedele dönüştürmeye gerek kalmadan, hisselerin aynı imar parseline toplanması suretiyle müstakil tahsis mümkün ise bu seçenek kesinlikle kullanılmalıdır.

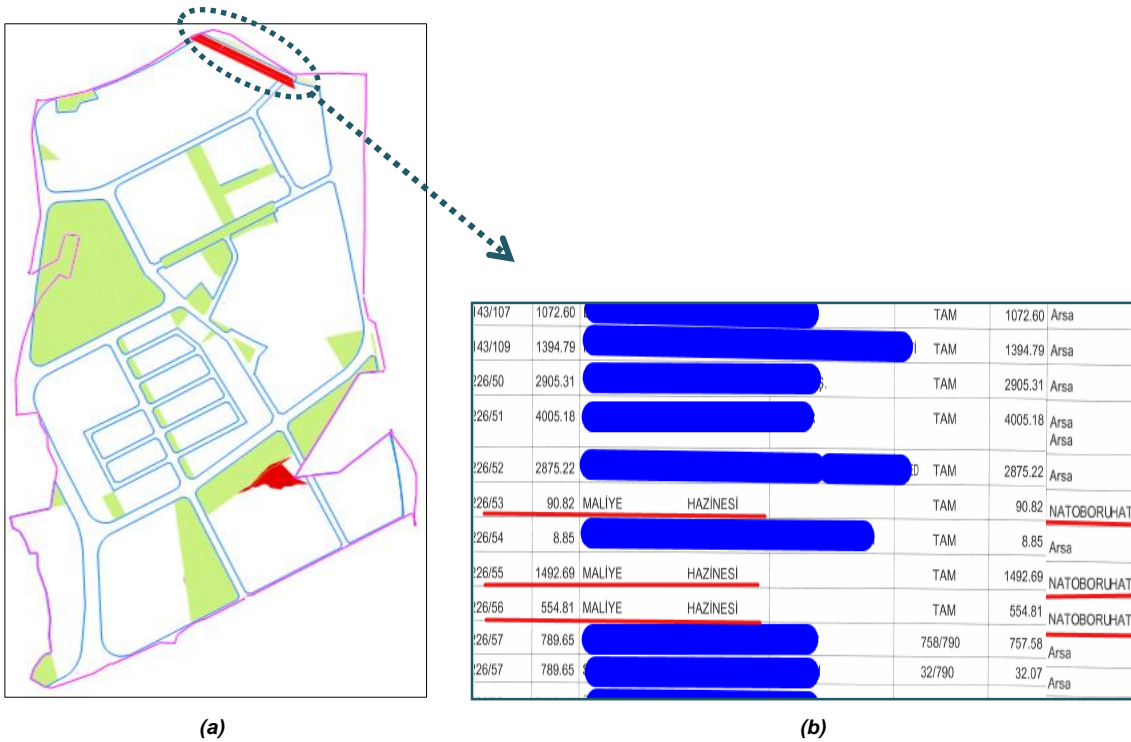
Ancak, parseldeki müstakil mülkiyetin sağlanamaması halinde bedele dönüştürme işlemi meşruiyetini yitirmektedir. Dolayısıyla da diğer parsel maliklerine külfet olmaktan öte bir anlam taşımamaktadır. Buna göre, Şekil 2’de açık mavi dolgu ile gösterilen ve müstakil mülkiyete konu olmayan parsellerdeki bedele dönüştürme işlemi hatalıdır. İlişkili olması muhtemel maliklerin hissedar edildiği koyu mavi dolgulu parseldeki bedele dönüştürme işleminin ise tartışmalı olmakla birlikte maliklerin onayına bağlı olarak kabul edilebilir olduğu düşünülmektedir.

Bu örnekte, yüksek bedele dönüştürme oranına da dikkat edilmelidir. DOP oranı diğer malikler için 1/3 oranında artmıştır ve ücret olarak bedel takdir yapılsa dahi, tahsis edilecek parselin bu kadar küçülmesinin diğer maliklerce olumlu karşılanmayacağı açıktır.

Örnek Durum 2

İkinci uygulama örneğinde düzenleme sahasındaki belediye/valilik veya Maliye Hazinesi’ne ait hisselerin kullanım durumu irdelenmektedir. Örneklendirme 2020 yılında tescil edilen bir imar uygulamasından alınmış ve inceleme amacının daha iyi

sergilenebilmesi için az miktarda değiştirilerek kullanılmıştır. Şekil 3'te düzenleme sahası, imar planındaki donatı ve imar adaları ile Maliye Hazinesi'ne ait taşınmazlar görülmektedir.



Şekil 3: Parselasyon planı (a) ve dağıtım cetveli (b)

Şekil 3a'da mor hat düzenleme sınırını, yeşil dolgulu alanlar DOP ile karşılanan donatı alanlarını, mavi hat imar adalarını ve kırmızı dolgulu alanlar Maliye Hazinesi'ne ait parselleri göstermektedir. Şekil 3b'deki dağıtım cetveli örneğinde Maliye Hazinesi'ne ait üç parselin boru hattına ait kamulaştırma taşınmazları olduğu görülmektedir.

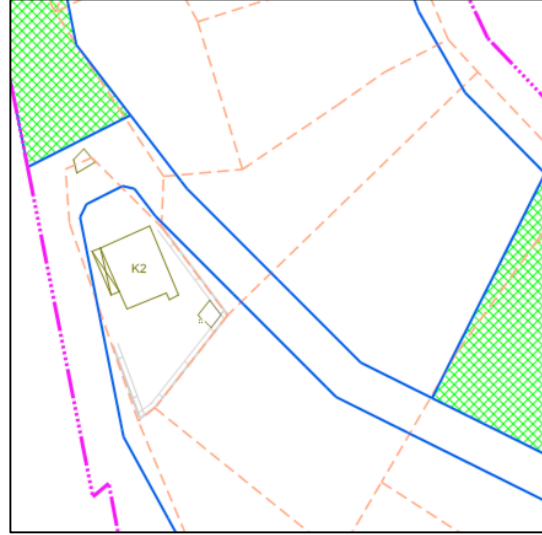
Uygulamada bir parselden DOP kesilmeyerek bedele dönüştürülmüştür. Parselasyon açıklama raporuna benzer şekilde hazırlanan raporda, bedele dönüştürme işleminin gerekçesi olarak, "kanun ve yönetmeliğe uygun ruhsatlı yapılar bulunması" gösterilmiştir. DOP oranı %35.4 iken DOP kesilmeyen parselden kaynaklı diğer parsellerde alacağı dönüştürülen fazladan kesinti oranı %0.8'e karşılık gelmektedir.

Bedele dönüştürme işleminde öncelikli gereklilik belediye/valilik veya Maliye Hazinesi'ne ait hisselerin kullanılması olduğundan yapılan işlemin uygunluğu bu hisselerin incelenmesine bağlıdır. İnceleme yapılan düzenleme sahasında Maliye Hazinesi'ne ait 5 taşınmaz bulunduğu, üçünün kamu hizmetine tahsisli (boru hattı) olduğu, diğer ikisinin ise şağil olarak kayıtlı gerçek kişilere satış aşamasında olduğu anlaşılmıştır. Bu durumda, AAD Hakkında Yönetmelik'in 16/1.a maddesine göre, mevcut kamu hisselerinin tamamlayıcı tahsis için kullanımı mümkün değildir.

AAD'de, belediye veya Maliye Hazinesi'ne ait taşınmazlar bulunması, bedele dönüştürme işlemi sırasında bu hisselerinin kullanılması seçeneğini her halükarda sağlamayabilir. Bu hisselerin varlığı kadar tahsis için uygunluğuna da dikkat edilmelidir. Başka bir kamusal kullanıma tahsisli, üzerinde üçüncü kişiler lehine haklar bulunan veya yeterli miktarda olmayan kamu hisseleri dolayısıyla Yönetmelikteki ikinci seçenek olan DOP'nin bedele dönüştürmesi işlemine başvurulmasında ve ardışık diğer koşulların irdelenmesinde bir engel yoktur.

Örnek Durum 3

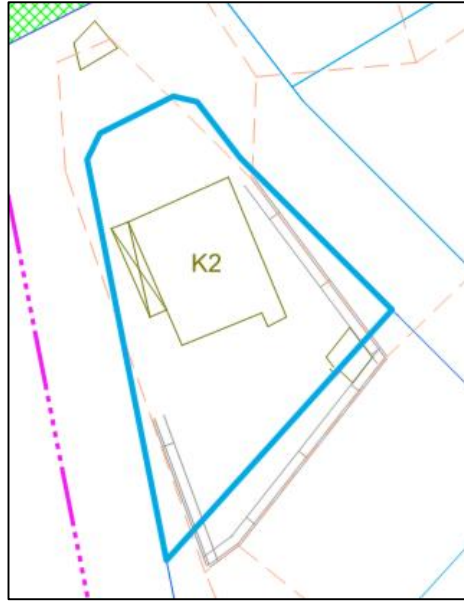
Üçüncü örnek bedele dönüştürülecek yeterli miktar hakkındadır. DOP oranının %39.9 olduğu imar uygulamasında bedele dönüştürme oranı %1.2'ye karşılık gelmektedir. İmar planına (plan notları) göre minimum parcel büyüklüğü 500 m² olarak belirlenmiştir. Şekil 4'te düzenleme sahasının bir bölümü, kadastral parseller ve bir kadastral parcel üzerindeki yapı görülmektedir.



Şekil 4: Kadastral parcel ve ruhsatlı binası

Şekil 4'te mor hat düzenleme sınırını, yeşil dolgulu alanlar donatı alanlarını, açık kırmızı kesikli hat kadastral parselleri, koyu gri sınırlar ise parseldeki yapı ve müştemilatı göstermektedir. İki katlı binanın olduğu kadastral parselin büyüklüğü 576.40 m² olup imar planı öncesi ruhsatı bulunan ve ekonomik değeri yüksek bir yapı niteliğindedir (Şekil 4). DOP kesilmesi halinde 346.40 m²'lik tahsis minimum parcel büyüklüğü nedeniyle binanın müstakil parselde bırakılmasına yeterli değildir. Bu yüzden belediyesince bedele dönüştürme yapılması uygun görülmüştür. Yapının müstakil parselde kalabilmesi için 500 m² tahsis yeterlidir. Bu durumda DOP'nin tamamının değil bir bölümünün bedele dönüştürülmesi yeterli olacaktır. Bu durumda DOP'nin tamamının değil bir bölümünün bedele dönüştürülecek miktar 230.00 m² yerine 153.60 m² olacaktır.

Bina dışındaki müştemilat, bahçe ve fiili kullanım alanının tümünün korunması anlamına geleceğinden yapı sahibinin talebi doğal olarak DOP'nin tamamının bedele dönüştürülmesi şeklinde olacaktır. Bununla birlikte, arazi ve arsa düzenlemelerinde tüm paydaşlar için gerçekleşen alan azalmasının herhangi bir maliki etkilememesi kuşkusuz adalet ilkesini zedeleyecek bir durumdur. Bedele dönüştürme işlemi sadece yapının mülkiyetindeki karmaşaya tedbir niteliğinde olduğu unutulmamalıdır. DOP'yi tümüyle bedele dönüştürmek suretiyle bu tedbir kapsamını aşarak daha fazla alanın edinilmesi hakkaniyetli olmayacaktır. O halde yapılması gereken sadece imar tüzesine uygun en küçük imar parselini elde ederek bedele dönüştürülecek DOP miktarının da asgari de tutulmasıdır (Şekil 5).



Şekil 5: İmar parseli

Şekil 5'te verilen imar parseline ait örnek bedele dönüştürme hesabı Tablo 1'de verilmiştir. Örnek uygulamada DOP'nin tamamı bedele dönüştürülmesi, bedele dönüştürme oranını yaklaşık %1.5 seviyesine çıkaracaktır. Bu da 1000 m² hissesi olan herhangi başka bir malik için 3 m² daha az tahsis anlamına gelmektedir. Bu nedenle, DOP'nin bedele dönüştürülmesi ilgili malik için bir hak olarak değerlendirilmemeli ve işlemin gereği mümkün olan en az bedele dönüştürme ile sağlanmalıdır.

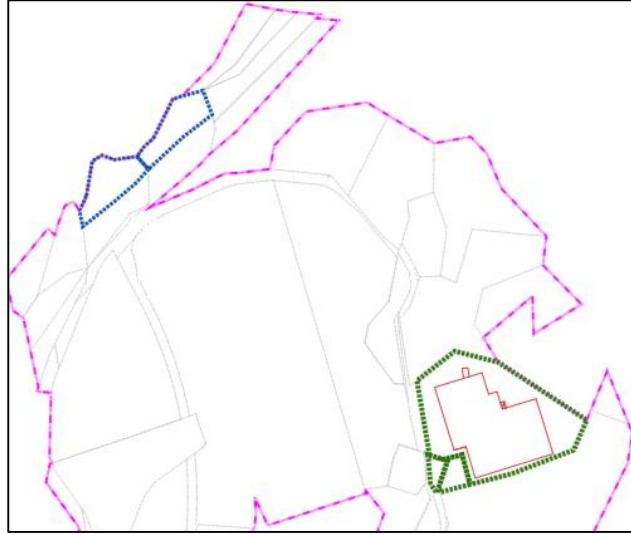
Tablo 1: Örnek bedele dönüştürme hesabı

Kök Parsel Alanı (KPA)	DOP (KPA x %39.9)	Tahsis (KPA-DOP)	Yeterli İmar Parsel Alanı (YPA)	Bedele Dönüştürülecek Miktar (YPA-Tahsis)
576.4 m ²	230 m ²	364.4 m ²	500 m ²	153.60 m ²

Verilen örnekte üzerinde durulması gerekli önemli bir diğer unsur da bedele dönüştürmenin müstakil mülkiyet halini sağlayamaması durumudur. Örnek 3'teki üzerinde yapı bulunan kadastral parselin yüzölçümünün 500 m²'nin altında olması halinde hiç DOP kesilmese dahi müstakil bir parsel edinimi mümkün olamayacaktır. Böyle bir durumda bedele dönüştürme işlemine başvurulması ise yersiz ve uygunsuzdur.

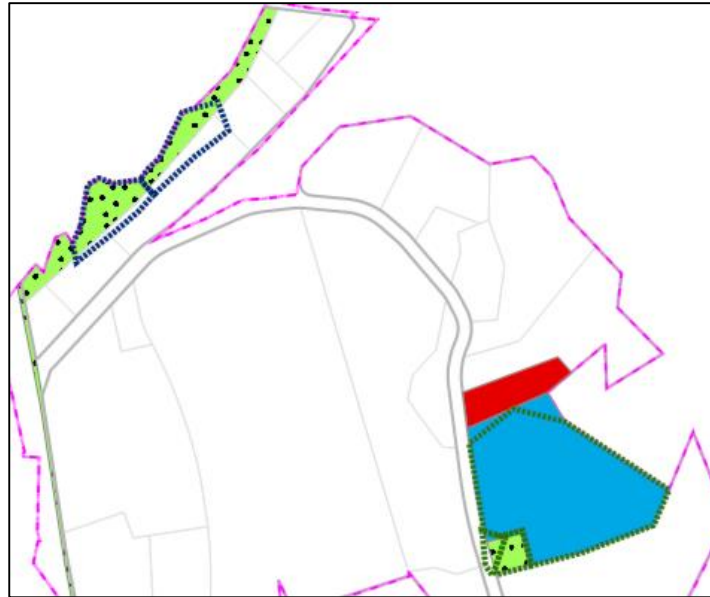
Örnek Durum 4

Son uygulama örneğinde malikin tahsiste kullanılabilir hisselerinin varlığı durumunda bedele dönüştürmenin eleştirisi yer almaktadır. Bunun için de Örnek 1'deki imar uygulaması kullanılmıştır (Şekil 2). Bedele dönüştürme yapılan kadastral parsellerden birisinin maliki olan SG Şirketinin düzenleme sahasında iki ayrı konumda toplamda beş taşınmazı bulunmaktadır (Şekil 6).



Şekil 6: Aynı malikin kök parselleri

Şekil 6’da SG şirketine ait kadastral taşınmazlar mavi ve yeşil kesikli sınırlar ile belirtilmiştir. En büyük parsel (yeşil renkli) içinde imarlı fabrika binası da seçilebilmektedir. Bu 5 parselden, bina olan en büyük parselde DOP bedele dönüştürülerek, aynı yerdeki diğer iki parsel ile birlikte 18 numaralı imar parseline tahsis edilmiştir. Düzenleme sahasının kuzeyindeki iki kök parsel ise imar planında park alanında kalmaktadır. Bu iki parselden gelen tahsis ise 17 numaralı imar parseline taşınmıştır (Şekil 7).



Şekil 7: Tahsis işlemi

Şekil 7’de yeşil kesikli çizgi ile gösterilen üç parselin tahsis edildiği A/18 parsel mavi dolgu alan ile, mavi kesikli çizgi ile gösterilen iki parselin tahsis edildiği A/17 parsel kırmızı dolgu alan ile gösterilmektedir. A/18 imar parseline üç kök parselden gelen hisseler verilmesine rağmen müstakil mülkiyete yeterli olmamıştır. Bunun üzerine kök parsellerden, üzerinde yapı bulunandan kesilmesi gereken 4100 m² DOP bedele dönüştürülmüştür. A/18 parselde müstakil mülkiyet henüz sağlanamamış ve müstakil mülkiyeti sağlamak üzere DOP’nin bedele dönüştürülmesi yoluna gidilmiş iken malike ait diğer hisselerin hemen komşu imar parselde değerlendirilmesi, uygulayıcı idarenin bedele dönüştürme işlemini “yapı sahibinin hakkı” olarak görmesinin bir sonucudur.

Oysa DOP'nin bedele dönüştürülmesi yapı sahipleri için bir hak değil mağduriyetlerinin önüne geçebilmek amacıyla gerektiğinde kullanılmak üzere tanımlanmış bir araçtır. Verilen uygulama örneğinde, aynı malikin bir başka yerde öncelikli tahsis hakkına konu olmayan, üzerinde yapı bulunmayan, konum itibari ile de transferinde sıkıntı olmayan yani yapının bulunduğu imar parseline tahsisinde sakınca bulunmayan hisseleri bulunmaktadır. Ancak bu hisseler yapı bulunan parselde değil onun yan parseline tahsis edilmiştir.

Örnek uygulamada fabrikasının bulunduğu alanın malike ait hisseler ile müstakil tahsisi mümkün olduğu halde 4100 m² DOP'nin kesilmeyerek bedele dönüştürülmesi tercih edilmiştir. Malikin diğer hisseleri ise yeni bir imar parselinin ediniminde kullanılmıştır. Bu işlemin sonucu olarak malik daha büyük bir alanın mülkiyetini elde ederken bedele dönüştürme oranı %5'ten %6.3'e yükselmiştir. Bu durumda diğer maliklere tahsis edilen arsa miktarı da ~ %1.5 daha azalmıştır. Örneğin, komşu malike tahsis edilen imar parseli 450 m² daha küçüktür.

Bedele dönüştürmeye başvurulmadan önce malikin diğer hisselerinin tahsis ilkeleri çerçevesinde irdelenmesi önemlidir. Örnekte olduğu şekliyle aynı malike ait hisselerin bir başka yerde kullanımı gereklilik değil iken bedele dönüştürülmeye gidilmesi o malik için tahsis miktarının hakkaniyetsiz artışına yol açmaktadır. Bu durum diğer malikler için kesinti oranının yükselmesine ve dolayısıyla daha küçük bir alan edinimine neden olacaktır. Ayrıca bedele dönüştürmedeki bu türden bir yaklaşım, paydaşların tümü için en uygun çözüm inancının sarsılmasına ve uygulayıcı idarenin tarafsızlığından kuşku duyulmasına da yol açabilecektir.

4. Sonuç ve Öneriler

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18. maddesine 2019 yılında eklenen ve 2020 yılında yayınlanan AAD Hakkında Yönetmelik'te ayrıntıları bulunan DOP'nin bedele dönüştürülmesi işlemi tüzemizde ilk defa uygulanabilir açıklıkta tanımlanmıştır. AAD Hakkında Yönetmelik'in 16. maddesinde DOP'nin alınmadığı durumların ayrıntıları bulunan, 17. ve 19. maddelerinde tahsis ilkeleri çerçevesinde uygulama alanı çizilmeye çalışılan bedele dönüştürme işlemi, taşınmazın çıplak mülkiyeti ile başlıca muhdesat olan yapıların mülkiyeti arasındaki olası uyumsuzluğu önleme amacı ile düzenlenmiştir.

AAD Hakkında Yönetmelik'in ilgili maddelerindeki bütünsel içerik ile arazi ve arsa düzenlemelerinin genel ilkeleri göz önüne alındığında, bedele dönüştürme işlemi önemli ayrıntıları ve karar aşamalarını barındırmaktadır. Bu makalede bedele dönüştürme işlemi akışında irdelenmesi gerekli koşullar üzerinde durulmuş ve karar verme noktaları örneklerle açıklanmaya çalışılmıştır.

İmar uygulamalarındaki mevcut deneyimler maliklerin DOP kesintisini bedel olarak karşılama konusunda istekli ve talep edici olacaklarını göstermektedir. Ancak bir düzenleme sahasında bedele dönüştürme uygulanabilecek taşınmaz sayısı kısıtlıdır. AAD Hakkında Yönetmelik öngördüğü kat irtifaklı/kat mülkiyetli taşınmazlar dışında kolaylıkla uygulanacak bir seçenek olamayacağı ısrarla vurgulanmalıdır. Ayrıca kat irtifakı/kat mülkiyetli parseller dâhil DOP'nin bedele dönüştürülmesi ilk seçenek değildir. Üzerinde yapı bulunan kadastro parselinde AAD sonrası yapının müstakil parselde kalabilmesi için hem malikin tahsisi uygun diğer hisselerinin hem de Yönetmelik'te belirtilen kamu hisselerinin tamamlayıcı olarak kullanılması öncelikle başvurulacak yoldur.

Uygulama örnekleri üzerinden makalede altı çizilmeye çalışılan önemli husus bedele dönüştürmenin yapı bulunan parseller için bir hak değil mülkiyet karmaşasını önlemeye dönük özel nitelikli bir işlem olduğudur. Bedele dönüştürme, mevcut yapılar dolayısıyla uygulanabilmesi çok zorlaşan imar uygulamalarının gerçekleştirilebilmesinde oldukça güçlü bir araç sunmaktadır. Güçlü ilaçların ciddi yan etkileri olabileceği metaforundaki gibi ilk aşamada ve de sıklıkla kullanılacak bir

yöntem olmadığı gözden kaçırılmamalıdır.

Bir parselden DOP kesilmemesi doğal olarak diğer parsellerden daha fazla DOP kesilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bedel ile karşılanmaya çalışılsa da bu durumun diğer paydaşların tercihlerine aykırı olacağını hatta olumsuz etkileneceklerini kestirmek zor değildir. Bu nedenle makalede belirtilen karar süreçlerinin tümü üzerinde durulmadan DOP'nin bedel olarak karşılanması seçeneğinden mutlaka kaçınılmalıdır.

Müstakil parsel oluşturma amacına uygun olarak tamamlayıcı tahsis seçeneklerinin varlığı halinde bedele dönüştürmeden sakınılmalıdır. Müstakil parsel oluşmadığı durumlarda yapılan bedele dönüştürmenin AAD Yönetmeliğine aykırı olacağı da unutulmamalıdır. Hiçbir şekilde bedele dönüştürme suretiyle bazı maliklerin tahsis miktarının sebepsiz artışı olarak yorumlanabilecek işlemler tesis edilmemelidir.

AAD'de kat irtifaklı/kat mülkiyetli parseller için öncelikli diğer seçenekler bitirildikten sonra bedele dönüştürme işlemine geçilmelidir. Üzerinde yapı bulunan diğer parsellerde ise düzenleme sahasının iyi analizi eşliğinde bir strateji belirlenmesi tavsiye edilmektedir. Bu noktada, her bedele dönüştürme işleminin uygulamaya olumsuz etkileri olacağını ve olabildiğince başvurulmaması gerektiğinin altı yine çizilmektedir.

Düzenleme sahasında müstakil parselde kalabilecek yapı sayısı, düzenlemeye giren toplam parsel sayısı, uygulamanın DOP oranı gibi parametreler gözetilerek, hangi tür yapılarda bedele dönüştürmeye gidilebileceği bir ilke kararı olarak belirlenmelidir. Bir diğer ifadeyle bedele dönüştürme işleminin düzenleme sahasına özgü ölçütleri uygulayıcı idarece tayin edilmelidir. Tüm bu analiz ve ölçütlendirme süreçleri Parselasyon Açıklama Raporu'nda da açıklanarak, keyfi işlemlerin ve eleştirilerin de önü alınmalıdır.

Çıkar Çatışması Beyanı

Yazar, bu çalışmada bilinen ilgili herhangi bir finansal veya finansal olmayan çıkar çatışması olmadığını beyan eder.

Kaynaklar

- Çepni, M.S. (2021). İmar Yasası 18. Maddesinde değişiklikler ve idare hukuku açısından olası sorunlar: Eşdeğer tahsis ve hisse çözümleme. *İzmir Barosu Dergisi*, 1.
- Çepni, M.S., & Doğuyıldız, C. (2021). Arsa düzenlemelerinde 7181 sayılı kanun ve AAD yönetmeliği ile getirilen değişiklikler. *18. Türkiye Harita Bilimsel Teknik Kurultayı*, Ankara.
- Kalabalık, H. (2019). *İmar Hukuku Dersler (9. Baskı)*. Seçkin Yayıncılık.
- Sarı M. (2008). *İmar Uygulamalarında Bedele Dönüştürmeler* (Yüksek Lisans Tezi). Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, Türkiye.
- Yıldız, H. (2015). *İmar Mevzuatı, İdareimizi İlgilendiren Yönleri, İmar Uygulamaları, Kontrol ve Tescil İşlemleri İle Sorunlar ve Çözüm Önerileri, İnceleme-Araştırma Tezi*. TKGM Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara
- Yılmaz, M. (2010). İmar Kanunu'nun 18. Maddesi çerçevesinde düzenleme ortaklık payı kavramı ve uygulamaları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 16(3-4), 37-83.
- URL-1: Şimşek, S. (2019) Ülkemizde Arsa ve Arazi Düzenlemelerinin Tarihçesi, <https://gayrimenkulmevzuati.com/ulkemizde-arazi-ve-arsa-duzenlemesi-islemlerinin-tarihcesi/>, (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2022).
- URL-2: Koçak, H. (2019) İmar planı ve parselasyon planları ile ilgili danıştay kararları, <https://tapu-kadastro.net/index.php/mevzuat/yargi-kararlari/317-danistay-kararlari-imar-uygulamaları>, (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2022)
- URL-3: https://faselishukuk.com/makale_03.html, (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2022).

URL-4: HKMO Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik Çalıştay Sonuç Raporu (2021), http://www.imarkadastro.com/userfiles/file/Dokuman/arazi_ve_arsa_duzenlemesi_calistay_sonuc_raporu%202021.pdf, (Erişim Tarihi: 2 Haziran 2022).