

T.C.
ORDU
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015.

KARAR NO : 2016.

DAVACI :

VEKİLİ : Av. Sadi KAYABAŞI

İhsaniye Mah., Kartallar Sok., Atalay 6 Sitesi, B Blok, D: 3,
Nilüfer / BURSA

DAVALI : Giresun Belediye Başkanlığı - Merkez / GİRESUN

VEKİLLERİ : Av. / Aynı yerde.

DAVANIN ÖZETİ : Davacının; Giresun ili, Merkez ilçesi, Mah. Cad., No: 78 adresinde ekmek fırını işletmek üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi talebiyle yaptığı başvurunun (ayrık nizamda müstakil bina şartını sağlamadığı gerekçesiyle) reddine dair Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünün 11/11/2015 gün ve 989/5016 sayılı işleminin; haksız ve hukuka aykırı olduğu, zira ilk Yönetmelik düzenlemesinin iptali yolundaki Danıştay kararı uyarınca yapılan yeni Yönetmelik düzenlemesinin de ekmek fırınlarına ilişkin ülke çapındaki sorunu çözmediği, dava konusu yapının kendisine ait olduğu ve altı fırın üstü mesken olarak inşa edildiği, başka birinin oturması ve rahatsızlık duyması söz konusu olmadığı gibi gerektiği takdirde üst katların da unlu mamûller satış yeri olarak faaliyet gösterebileceği, binanın tamamının ekmek fırınına özgülendiği ve "*ayrık nizam, müstakil bina*" şartının sağlandığı, yapı ruhsatı dikkate alındığında kazanılmış hakkının bulunduğu iddialarıyla iptali istenilmektedir.

SAVUNMANIN ÖZETİ : Yönetmelik'teki düzenleme uyarınca ekmek fırını ruhsatı verilebilmesi için ayırım nizamda müstakil bina şartının sağlanması gerektiği, müstakil bina şartının; bina içinde fırın haricinde işyeri ve konut bulunmayan bina anlamına geldiği, davacının ekmek fırını işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesini istediği yapıya ilişkin 26/11/2013 tarihli ilk yapı ruhsatında bir adet bağımsız bölümün kullanım amacı fırın olarak gözükmekte ise de isim değişikliği nedeniyle 10/02/2015 tarihinde verilen yeni yapı ruhsatında aynı bağımsız bölümün kullanım amacının ofis ve işyeri olarak gözüktüğü, zaten yapı kullanma izin belgesinin Yönetmelik değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra verildiği, bu yüzden davacının Yönetmelik'in geçici maddesinin sağladığı istisnadan da yararlanmasının mümkün bulunmadığı ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Ordu İdare Mahkemesince, dava dosyası incelenerek işin gereği görüldü:

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 4'üncü maddesinde aynen,

"3 üncü maddede belirtilen merciler, iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde aşağıda öngörülen genel kriterlere göre düzenlenecek yönetmeliği esas alırlar.

a) İnsan sağlığına zarar vermemek,

T.C.
ORDU
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/.

KARAR NO : 201

b) Çevre kirliliğine yol açmamak,

c) **Yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmamak.**"

hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun hükmüne istinaden hazırlanıp Bakanlar Kurulu Kararıyla (BKK) kabul edilen ve 10/08/2005 gün ve 25902 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in, işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerlerinin taşımak zorunda olduğu şartların sayıldığı "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasına, 25/07/2010 gün ve 27652 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan BKK ile, "*Büyükşehir belediyesi ile nüfusu 100.000'i geçen belediye sınırları içinde açılacak ekmek fırınlarının bu amaca tahsisli ayırık nizamda müstakil binalarda açılmış olması (Ancak, alışveriş merkezleri içinde bulunan 1000 m2 ve üstü alana sahip hipermarket, süpermarket, grossmarket ve megamarket gibi adlarla açılan işyerleri bünyesinde yer alan fırınlarda ayırık nizamda müstakil bina şartı aranmaz.)*" şeklinde (l) bendi -daha sonra yapılan Yönetmelik değişikliğiyle anılan bent (m) bendi olarak silsile ettirilmiştir- eklenmiş, anılan bendin iptali için açılan dava sonucunda Danıştay Sekizinci Dairesinin 25/06/2014 gün ve E: 2010/9072, K: 2014/5707 sayılı kararıyla, "*Dava konusu edilen Yönetmelik maddesi ile büyükşehir belediyesi ve nüfusu 100.000'i geçen belediye sınırları içerisinde açılacak ekmek fırınlarının bu amaca tahsisli ayırık nizamda müstakil binalarda olması düzenlemesi getirilmiş, bu konuda alışveriş merkezleri bünyesinde belli bir alana sahip marketlerde bulunan fırınlar, düzenlemeden istisna tutulmuştur. İdarelerin halk sağlığı ve güvenliğini sağlama amacıyla belirli kurallar ve kriterler getirmeleri mümkündür. Ancak, bu kuralların uyumsuzlukta olduğu gibi Yönetmelik ile düzenlenmesi durumunda, Yönetmeliğin yasal dayanağının bulunması ya da bu konuda üst hukuk normlarında düzenleyici işlem tesisine yetki vermesi gerektiği açıktır. Uyuşmazlık bu kapsamda değerlendirildiğinde, dava konusu Yönetmelik maddesi ile ülkemizde en çok tüketilen gıda maddelerinden biri olan ekmek ve ekmek çeşitlerinin üretiminden tüketicilere ulaşıncaya kadar halk sağlığının ve güvenliğinin korunması amacının gerçekleştirilmesi için sağlık ve çevre şartlarına göre belirli standartların sağlanabilmesine yönelik koşullar getirildiği, bu tür işyerlerinin kamu sağlığı ve güvenliği bakımından müstakil bina ve ayırık nizamda bulunması koşulu getirilerek de kamu yararının amaçlandığı anlaşılmakla beraber, söz konusu düzenleme ile getirilen 'nüfus' ve 'büyükşehir' kriterinin yasal bir dayanağının bulunmadığı görülmektedir. Her ne kadar savunma dilekçelerinde dava konusu Yönetmelikte nüfusu belli bir sayının üzerinde bulunan yerleşim yerlerinde açılacak fırınlarda belli bir standartın getirilmesinin amaçlandığı, konutların altında ve uygunsuz yerlerde fırın açılmasının engellendiği, büyük marketlerin üst ölçekli imar planları ile oluşması ve yapımı esnasında ekmek üretimi için özel bir düzenleme yapıldığından kapsam dışında tutulduğu ileri sürülmekte ise de, halk sağlığı ve güvenliği bakımından büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ya da belli bir nüfus sayısı üzerinde olan yerleşim yerleri ile büyükşehir sınırları içerisinde bulunmayan ya da belli bir nüfus altında olanlar açısından herhangi bir fark bulunmamaktadır. Bu yönüyle getirilen düzenlemenin hem taşınmaz maliki, hem işyeri ruhsatı talep eden, hem de bu taşınmazlarda faaliyet gösteren işyerlerinden etkilenen vatandaşlar açısından eşitsizliğe sebep olduğu görülmektedir. Başka bir ifade ile fırınlara halk sağlığı ve güvenliği amacıyla belirli bir*

T.C.
ORDU
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/

KARAR NO : 2016'

standartın getirilmesi amaçlanıyor ise, söz konusu kriterlerin aynı faaliyet konusuna ilişkin tüm işyerlerini kapsamaması gerektiği açıktır. Öte yandan, söz konusu yönetmelik maddesinin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapı ruhsatını ve yapı kullanma izin belgesini "konut ve fırın" şeklinde alan ve tapu senedine işleten taşınmaz malikleri yönünden ise düzenleme yapılırken geçiş hükümlerinin de getirilmemesi nedeniyle mülkiyet haklarının kullanılmasının da engellendiği açıktır. Bu nedenlerle, yasal dayanağı bulunmayan, getirilen düzenlemenin objektif kriteri belirlenmeden, aynı hukukî durumda olanlara ilişkin farklı kriterler getiren ve mülkiyet hakkının kullanılması engelleyen dava konusu düzenleyici işlemde hukuka uyarlık bulunmaktadır." gerekçesiyle anılan Yönetmelik düzenlemesinin iptaline hükmedilmiştir.

Söz konusu Danıştay kararının uygulanması kapsamında, 26/11/2014 gün ve 29187 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan BKK ile, Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi bu sefer, "*Ekmek fırınlarının bu amaca tahsisli ayırık nizamda müstakil binalarda açılmış olması (Ancak, alışveriş merkezleri içinde bulunan 1000 m2 ve üstü alana sahip hipermarket, süpermarket, grossmarket ve megamarket gibi adlarla açılan işyerleri bünyesinde yer alan fırınlarda ayırık nizamda müstakil bina şartı aranmaz.)*" şeklinde değiştirilmiş ve Yönetmelik'e "*Bu maddenin yayımı tarihinden önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenen ve bu hâliyle tapu kütüğüne tescil edilen yapılarda açılacak fırınlarda ayırık nizamda müstakil bina şartı aranmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan ancak ayırık nizamda müstakil binada bulunmayan ekmek fırınları devredilemez.*" düzenlemesini içeren geçici 3'üncü madde eklenmiştir.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde 2014 yılında yapılan söz konusu değişikliğe karşı açılan davada ise, Danıştay Onyedinci Dairesinin 27/10/2015 gün ve E: 2015/9544 sayılı kararıyla yürütmenin durdurulması isteminin reddine hükmedilmiştir.

Dava dosyasının incelenmesinden; dava konusu ekmek fırınının açılmak istendiği binayla ilgili olarak verilen 26/11/2013 tarihli yapı ruhsatında yapının bazı bağımsız bölümlerinin kullanım amacının ikamet binası, bir adet bağımsız bölümünün kullanım amacının ise fırın olarak gözüktüğü, daha sonra aynı binayla ilgili olarak verilen 10/02/2015 tarihli yapı ruhsatında ise öncekinde fırın olarak gözüken bağımsız bölümün kullanım amacının bu sefer ofis ve işyeri olarak gözüktüğü, anılan bağımsız bölüme ilişkin olarak verilen 01/06/2015 tarihli yapı kullanma izin belgesinde de kullanım amacının ofis ve işyeri olarak belirtildiği, davacının 26/08/2015 tarihinde davalı idareye başvurarak anılan bağımsız bölümde fırın işletmek üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesini istediği, bu isteminin dava konusu işlemle reddi üzerine 07/12/2015 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda aktarılan mevzuata göre; 26/11/2014 tarihinden sonra ekmek fırınlarının sadece bu amaca tahsisli ayırık nizamda müstakil binalarda açılmasının mümkün olduğu, ancak bu tarihten önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenen ve bu hâliyle tapu kütüğüne tescil edilen yapılarda açılacak fırınlarda ayırık nizamda müstakil bina şartının aranmayacağı, "müstakil bina" tabirinin ise yapının tamamının ekmek fırını olarak kullanıldığı ve fırın ile birlikte ofis, işyeri veya mesken gibi başka amaçlı kullanım alanlarının bulunmadığı bina anlamına geldiği açıktır.

T.C.
ORDU
İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2015/

KARAR NO : 2016/

Dava konusu olayda; davacının ekmek fırını açmak istediği yapının bazı bağımsız bölümlerinin ikamet amaçlı kullanıldığı ve bu yüzden müstakil bina koşulunu sağlamadığı, keza Yönetmelik'in geçici 3'üncü maddesinden faydalanabilmesi için gerekli olan "26/11/2014 tarihinden önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenen ve bu hâliyle tapu kütüğüne tescil edilen yapı" koşulunun da bulunmadığı görülmektedir.

Bu durumda; müstakil bina koşulunu sağlamayan, 26/11/2014 tarihinden önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenmeyen ve bu hâliyle tapu kütüğüne tescil edilmeyen binanın bir adet bağımsız bölümünde fırın işletmek üzere işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi talebiyle yapılan başvurunun reddi yolundaki dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; **davanın reddine**, aşağıda dökümü yapılan 195,70-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgarî Ücret Tarifesi'nin 4'üncü maddesi uyarınca takdir olunan 1.000,00-TL vekâlet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, hükmün kesinleşmesinden sonra artan posta ücretinin davacıya iadesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren otuz (30) gün içerisinde (Mahkememize verilecek dilekçeyle) Danıştaya temyiz yolu açık olmak üzere 13/04/2016 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan

Üye

Üye

YARGILAMA GİDERLERİ		:
Başvurma Harcı :	27,70 TL	
Karar Harcı :	27,70 TL	
Y.D. Harcı :	45,60 TL	
Vekalet S. Harcı :	4,10 TL	
Posta Gideri :	90,60 TL	
TOPLAM :	195,70 TL	

O:Demir-13/04/2016