

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA
RUHSATININ SONA ERMESİ

Ahmet EĞİLMEZ

2501190541

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Cenk Yaşar ŞAHİN

İSTANBUL-2022

ÖZ

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ

Ahmet EĞİLMEZ

Çalışmamızda, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erme rejimi incelenmiştir. Bu incelemede, ruhsatın, idari işlem kimliğinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. İdarenin, kolluk faaliyeti kapsamında düzenlediği idari işlemlerden olan işyeri açma ve çalışma ruhsatları, çalışma özgürlüğünü düzenleyen ve bu özgürlüğü, güvence altına alan bir niteliğe sahiptir. Ayrıca, bu tür ruhsatlar, ilgisine müşteri çevresi, ticari itibar, işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yarattığından, mülkiyet hakkı kapsamında da bir koruma bulmaktadır. Bu anlamda, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkıyla ilişkili olan işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, daha güvenceli bir sona erme rejimine kavuşması ve idarenin keyfi işlemlerine karşı korunması bu çalışmada arzulanan başlıca amaçlardandır.

Anahtar Kelimeler: Ruhsat, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı, Mülkiyet Hakkı, İdari İşlem Niteliği, İdari Yaptırım Niteliği, İdari Tedbir, İdari Ceza, Usuli Güvenceler, Hukuki Güvenlik, İdari İstikrar, Haklı Beklenti, Kazanılmış Hak, İdarenin Sorumluluğu, Hizmet Kusuru, Maddi Tazminat, Manevi Tazminat

ABSTRACT

EXPIRATION OF BUSINESS AND WORKING LICENSE

Ahmet EĞİLMEZ

In our study, we try to examine the regime of expiration to the business and working license. In this review, the administrative act identity of the license has been utilized to a great extent. Business and working licenses, which are among the law enforcement procedures of the administration, have a quality that regulates and secures the freedom of work. In addition, since such licenses create intangible assets such as customer circle, commercial reputation, and workforce, they are also protected within the scope of property rights. In this context, establishing a more secure termination regime and protecting the business license, which is related to the freedom of work and the right to property, against arbitrary actions by the administration, are the main objectives desired in this study.

Key Words: License, Business and Working License, Property Right, Qualification of Administrative Action, Qualification of Administration Sanction, Administrative Measure, Administrative Punishment, Procedural Rules, Legal Certainty, Administrative Stability, Legitimacy Expectation, Vested Right, Responsibility of The Administration, Service Defect, Pecuniary Damages, Non-Pecuniary Damages

ÖNSÖZ

İşyeri açma ve çalışma ruhsatına sahip işletmelere yönelik denetimlerde, ruhsat iptalleri oldukça sık karşılaşılan bir olgudur. İdarelerin, kamu düzeninin korunması gerekçesiyle başvurduğu bu yöntem, somut olayın koşulları dahilinde, son çare olarak düşünülmesi gereken bir yoldur. Zira, ölçülülük ilkesi gereği, idarenin, elinde bulundurduğu araçları arasında bir kademelendirme yapması gerekir. Bu bağlamda, idarenin, mevzuata aykırılığı giderecek veya idari ihlali önleyecek elverişli ve zorunlu önleme başvurusu beklenir. Ancak, gerek uygulamada gerekse mevzuatta ruhsat iptallerine, kimi hallerde, ilk çare olarak başvurulmaktadır. Bu yöntem, kanımızca sorunlu bir anlayışı içermektedir. Bu yaklaşımın, iptal işleminin yaptırım niteliği dikkate alınarak ve ölçülülük ilkesi bağlamında yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu vesileyle hazırladığımız eldeki çalışmanın, uygulama ve teoriye bir katkı sunması en büyük temennimizdir.

Bu çalışmanın hazırlanmasını destekleriyle kolaylaştıran birçok kişi bulunmaktadır. Ancak burada, sadece birkaçından söz edebileceğim. Başta tez danışmanım Doç. Dr. Cenk Şahin'e çalışma süresince gösterdiği anlayışı, yapıcı eleştirileri ve yol gösterici yaklaşımı için çok teşekkür ederim. Ayrıca, desteğini daima gördüğüm Prof. Dr. Tayfun Akgüner'e, tez çalışmamı özenle okuyarak dil, içerik ve yöntem konusunda yapıcı katkılar sunan Prof. Dr. Fazıl Sağlam'a, tez savunma jürimde bulunan ve önemli katkılar sunan Prof. Dr. Melikşah Yasin'e ve Dr. Öğr. Üyesi Ural Aküzüm'e çok teşekkür ederim. Her zaman yanımda olan aileme, değerli dostlarıma ve arkadaşlarıma ise sonsuz şükran borçluyum.

Ahmet EĞİLMEZ

İSTANBUL, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	II
ABSTRACT.....	III
ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATI

1. GENEL OLARAK RUHSAT	4
1.1. Ruhsat Kavramı ve Ruhsat İlişkisi	4
1.2. Ruhsatın Hukuki Niteliği ve Ruhsat Türleri	5
1.2.1. Ruhsatın Hukuki Niteliği	5
1.3.2. Ruhsat Türleri.....	6
2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATI	7
2.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Kavramı	7
2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Düzenlenmesi	10
2.2.1. Sıhhi İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı.....	10
2.2.2. Gayrisıhhi İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı	11
2.2.3. Umuma Açık, Dinlenme ve Eğlence Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı	13
2.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını Düzenlemeye Yetkili Merciler	14
2.4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Devredilmesi.....	16
2.5. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Malvarlığı Değeri	17

İKİNCİ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ VE SONA ERME İŞLEMİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

1. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ	23
1.1. Genel Olarak.....	23
1.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının İdarenin İradesi Dışındaki Nedenlerle Sona Ermesi.....	23
1.2.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Maddi Nedenlerle Sona Ermesi.....	24
1.2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Hukuki Nedenlerle Sona Ermesi.....	25
1.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının İdarenin İradesine Bağlı Nedenlerle Sona Ermesi.....	26
1.3.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Geri Alınması.....	26
1.3.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Kaldırılması	30
2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATINI SONA ERDİREN İPTAL İŞLEMİNE KARŞI KORUMA SAĞLAYAN ANAYASAL GÜVENCELER.....	32
2.1. Ruhsat İptali İşleminde Kanunilik İlkesinin Karşılanması.....	33
2.2. Ruhsat İptali İşleminde Ölçülülük İlkesinin Karşılanması.....	35
3. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATINI SONA ERDİREN İPTAL İŞLEMİNİN İDARİ YAPTIRIM NİTELİĞİ VE İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI KORUMA SAĞLAYAN GÜVENCELER	41
3.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını Sona Erdiren İptal İşleminin İdari Yaptırım Niteliği	41
3.2. Ruhsat İptali Niteliğinde Olmayan İdari Yaptırımlar.....	46

3.3. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerine Karşı Koruma Sağlayan Çekirdek Ceza Hukuku Güvenceleri	48
3.3.1. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Kanunilik İlkesinin Karşılanması Gereği	48
3.3.2. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Yerinde Denetimlerle Soruşturma Yapılması Gereği	49
3.3.3. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Ruhsat Sahibinden Savunma Alınması Gereği	52
3.3.4. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Masumiyet Karinesinin Karşılanması Gereği	54
3.3.5. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde “Cezaların Şahsiliği İlkesi”nin Uygulanması.....	54
3.3.6. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde “Non Bis In Idem İlkesi”nin Uygulanması	56
3.4. Ruhsat İptali İşlemlerine Karşı Güvence Sağlayan Usul Kuralları.....	57
3.4.1. Ruhsat İptali İşleminin Gerekçeli Olması	57
3.4.2. Ruhsat İptali İşlemine Karşı Başvuru Yollarının ve Süresinin Gösterilmesi.....	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HUKUKİ GÜVENLİK VE İDARİ İSTİKRAR İLKELERİ İŞİĞİNDA İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ

1. SONA ERMEDE UYGULAMA ALANI BULAN GENEL İLKELER.....	61
1.1. Genel Olarak.....	61
1.2. Hukuki Güvenlik İlkesi	62

1.3. İdari İstikrar İlkesi	62
1.4. Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi	63
1.5. Haklı (Meşru) Beklentilerin Korunması İlkesi.....	64
2. YASAL DEĞİŞİKLİKLER KARŞISINDA İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ.....	65
2.1. Yasal Değişiklik Yapma Gereksinimi.....	65
2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bakımından Kazanılmış Hak Sorunu.....	68
2.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Sahipleri Bakımından Oluşmuş Haklı Beklentilerin Korunması Gereği.....	73

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

1. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN HİZMET KUSURUNDAN KAYNAKLANAN MALİ SORUMLULUĞU	76
1.1. İdarenin Hizmet Kusuru	76
1.2. Hizmet Kusurunun Şartları.....	77
1.2.1. Ruhsat İptali İşlemi Hukuka Aykırı Olmalıdır	77
1.2.2. Ruhsat İptali İşleminde Kaynaklı Bir Zarar Bulunmalıdır	78
1.2.3. Ruhsat İptali İşlemi ile Uğranılan Zararlar Arasında Uygun Bir İliyet Bağı Bulunmalıdır	78
1.3. Ruhsat İptali İşleminde Kaynaklı Zararların Tazmini.....	79
1.3.1. Ruhsat Sahibinin Uğradığı Maddi Zararların Tazmini.....	79
1.3.2. Ruhsat Sahibinin Uğradığı Manevi Zararların Tazmini.....	82

2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN KUSURSUZ SORUMLULUĞU.....	83
2.1. İdarenin Kusursuz Sorumluluk İlkeleri	83
2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi Gereği Sorumluluğu	84
2.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Risk İlkesinden Sorumluluğundan Kaynaklanan Sorumluluğu	85
2.4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Sosyal Risk İlkesinden Kaynaklanan Sorumluluğu.....	86
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	87
KAYNAKÇA.....	92

KISALTMALAR LİSTESİ

3572 sayılı Kanun : İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun

A.e. : Aynı eser

a.g.e. : adı geçen eser

AIHM : Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AYİM : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

Akt. : Aktaran

AYM : Anayasa Mahkemesi

B. No : Başvuru Numarası

bkz. : bakınız

bkz.: yuk. : bakınız yukarıda

bs. : basım sayısı

C. : Cilt

ÇED : Çevresel Etki Deęerlendirmesi

Çev. : Çeviren

DDGK : Dava Daireleri Genel Kurulu

DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
ECHR	: European Court of Human Rights
Ed.	: Editör
GK	: Genel Kurul
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
in	: içinde
K.	: Karar
K.T.	: Karar Tarihi
m.	: madde
R.G.	: Resmî Gazete
s	: sayfa
S	: Sayı
ss.	: sayfa sayısı
vd.	: ve devamı
Yönetmelik	: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik

GİRİŞ

İşyeri açma ve çalışma ruhsatları, işyeri faaliyetlerinin yürütülmesine olanak sağlayan ve idare tarafından verilen izinlerdir. Ruhsat sahipleri, ticari, sınai, zirai veya mesleki nitelikteki faaliyetleri, mevzuatta belirtilen amaç ve sınırlar doğrultusunda, bu izinler aracılığıyla yürütebilmektedir. Bu yönüyle, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, çalışma özgürlüğünü düzenleyen ve bu özgürlüğü kamu düzeni ve kamu yararı gibi meşru amaçlarla sınırlayan idari işlemlerdendir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatları, ayrıca, elde bulundurulmuş ve süregiden çalışma süresi boyunca sahiplerine, müşteri çevresi, ticari itibar, işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yaratmaktadır. AİHM ve AYM, idari bir izinle yaratılan bu değerlerin, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gerektiğini içtihat etmektedir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkı ile ilişkili bu niteliği, bu tür ruhsatların, idare hukukunda önemli bir işleve sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkıyla olan bu yakın ilişkisi, bu tür ruhsatlara yönelik iptal işlemlerini, ilginç ve incelenmeye değer bir konuma getirmektedir. Zira, idare tarafından, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik düzenlenen iptal işlemi gibi müdahaleler, doğrudan çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkına yapılmış bir sınırlama olarak değerlendirilecektir. Bu nedenle, çalışmamızda, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını iptal eden işlemin hukuki niteliği ortaya konmaya ve bu tür ruhsatların sona erme rejimi incelenmeye çalışılmıştır.

Bu açıklamalardan hareketle, çalışmamızın birinci bölümünde, idare hukukundaki ruhsat ilişkisine ve türlerine, işyeri açma ve çalışma ruhsatı kavramına, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının düzenlenmesine ilişkin bilgilere yer verilecektir. Geniş bir uygulama alanına sahip olan işyeri açma ve çalışma ruhsatları, bu bölümde daraltılarak, 3572 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayalı çıkarılan Yönetmelik bağlamında ele alınmaya çalışılacaktır.

Öte yandan, çalışmamızın ikinci bölümünde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erme rejimi incelenmeye çalışılacaktır. Bu kısımda, ruhsatın, hangi nedene bağlı olarak sona ereceği konusu temel alınarak iki ana başlık açılmıştır. Bu başlıklardan

ilkinde, idarenin iradesi dışındaki nedenlere dayalı sona erme biçimleri incelenecektir. Diğer başlıkta ise, çalışmamız bakımından önem arz eden, idarenin iradesine bağlı sona erme nedenleri üzerinde durulacaktır. Çoğu zaman, iptal işlemi olarak ifade bulan kaldırma ve geri alma işlemleri, idarenin iradesine bağlı sona erme biçimleridir. Bu bağlamda, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik kaldırma ve geri alma işlemleri incelenecektir. Ayrıca, idarenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işlemi, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkına yönelik bir müdahale oluşturacağından, bu yönüyle de iptal işlemi, kanunilik, ölçülülük gibi kriterler çerçevesinde irdelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmamızın bu bölümünde, ayrıca, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işleminin, idari tedbir ve idari ceza niteliğine ilişkin açıklamalar yapılacaktır. Özel mevzuatta, işyerlerinde, fuhuş, kumar, uyuşturucu gibi faaliyetlerin yasaklandığı ve bu yasakları ihlal eden işyeri sahiplerine, birtakım yaptırımların düzenleneceği belirtilmiştir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali de idare tarafından başvurulabilen idari yaptırımlarından biridir. Uygulamada, idare ve kolluk personelinin, işyerleri üzerinde sahip olduğu denetim ve kontrol yetkisini, kimi zaman keyfi ve hukuka aykırı bir biçimde kullandığı anlaşılmaktadır. İdarenin, keyfi ve hukuka aykırı iptal işlemlerine karşı ruhsat sahibinin korunması gerekmektedir. Bu koruma, çekirdek ceza hukuku güvenceleri olarak da bilinen kimi güvencelerin, işyeri sahipleri bakımından karşılanması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bölümde, sözü edilen çekirdek ceza hukukuna ilişkin güvencelerin karşılanması gerekliliğine ilişkin incelemelere yer verilecektir.

Öte yandan, çalışmamızın üçüncü bölümünde, idarenin iradesine bağlı kimi iptal işlemleri karşısında, işyeri sahiplerinin, kazanılmış hak ve haklı beklenti iddialarının haklılığı ve yerindeliği irdelenmeye çalışılmıştır. Yasa Koyucu veya idare, kamu düzeninin korunması veya kamu hizmeti standardının artırılmasına yönelik yeni düzenlemeler yapabilir. Bu durumlarda, önceki mevzuata uygun bir biçimde alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, bu yeni düzenlemeler karşısında bir koruma bulup bulmayacağı sorunu çalışmamız bakımından çözülmesi gereken önemli bir konu olarak görülmüştür. Bu bölümde, konuya ilişkin yargı içtihatlarıyla, sözü edilen sorun çözümlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamızın dördüncü bölümünde ise, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erdirilmesi bağlamında, idarenin mali sorumluluğu konusu incelenecektir. İdare tarafından, keyfi ve hukuka aykırı bir biçimde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi mümkündür. Bu hallerde, hukuka aykırı iptal işlemleri dolayısıyla maddi ve manevi zarara uğrayan ruhsat sahiplerinin, uğradıkları bu tür zararlarının tazminini isteme hakları bulunmaktadır. Zira, iptal işleminin, ruhsat sahipleri üzerinde hem ekonomik hem de psikolojik anlamda birtakım olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu bölümde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, idare tarafından, hukuka aykırı bir biçimde iptal edilmesinden doğan sorumluluğun şartları, bu sorumluluk kapsamında karşılanması gereken zarar kalemleri ve tazminat hesaplaması konuları mahkeme kararları ışığında incelenecektir. Bu bölümde, ayrıca, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona ermesinde idarenin kusursuz sorumluluk ilkelerine dayanan sorumluluğuna değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATI

1. GENEL OLARAK RUHSAT

1.1. Ruhsat Kavramı ve Ruhsat İlişkisi

Ruhsat kavramına, toplumsal yaşamda, birçok alanda rastlanılmaktadır. Sözü edilen rastlantılarda, ruhsatın, faaliyete “*izin verme*” gibi bir işleve sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, ruhsat anlamında, “*izin*”, “*lisans*”, “*sertifika*”, “*bitirme belgesi*” gibi kavramlar da kullanılmaktadır¹.

İdare hukukunda ruhsat, idare ile ruhsat sahibi arasında kurulan bir ilişkiyi ifade etmektedir. Bu ilişkide, idare ruhsat düzenleyen, ilgili ise ruhsat talep eden konumundadır. İdare ile ruhsat sahibi arasında kurulan bu ilişki, çoğu zaman, idari bir faaliyetin yürütümü kapsamındadır. Bu bağlamda, idarenin, yürütülen faaliyeti, kamu düzeni ve kamu yararı doğrultusunda, “*denetleme*” ve “*kontrol altında bulundurma*” gibi yükümlülükleri vardır. Buna karşılık ruhsat sahibinin, bu ilişki süresince, faaliyet konusuna uygun etkinliklerde bulunması ve ruhsat koşullarına riayet etmesi gerekmektedir. İdare ile ruhsat sahibi arasında, belli şartlar dahilinde kurulan bu ilişki sayesinde, ruhsat konusu faaliyetin, belli bir “*düzen*” ve “*istikrar*” içerisinde sürdürülmesi amaçlanmaktadır.

¹ İsmail Çekiç, **İdare Hukuku Açısından Ruhsat**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 1.

1.2. Ruhsatın Hukuki Niteliği ve Ruhsat Türleri

1.2.1. Ruhsatın Hukuki Niteliği

İdare, üstlendiği görev ve faaliyetleri, idari işlemlere, eylemlere veya sözleşmelere başvurmak suretiyle yerine getirmektedir. İdarenin, kamu hizmeti ya da kolluk gibi faaliyetler kapsamında, başvurduğu işlemlerinden biri de ruhsattır. Ruhsat, idarenin, “birel” işlemleri arasında yer almaktadır. Öğretide, birel işlemler, birel şart ve birel özne biçiminde ayrılmaktadır². Birel-şart işlemler, “*bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak yapılan ve genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran*”³ işlemlerdir. Birel-özne işlemler ise, kişiyi, özne ya da sübjektif durumlara bağlı olarak bir hukuki statüye sokan işlemlerdir⁴. Ruhsat, birel-şart işlemler sınıfında görülmektedir⁵. Birel-şart işlemlerde, işlemin muhatapları, belli şartlar ve yükümlülükler dahilinde düzenlenen statüden yararlanabilmektedir⁶. Ruhsat ilişkisinde, ruhsat sahipleri, belli düzenlemeler ve koşullar çerçevesinde faaliyette bulunabilmektedir. Bu düzenlemeler ve düzenlemelerde öngörülen koşullar, idare ile ruhsat sahipleri arasında kurulan ruhsat ilişkisinin yürürlük koşullarıdır. Bu koşullara aykırı faaliyetler, ruhsat ilişkisini zedeleyecek ve giderek ilgisine verilen ruhsatın iptal edilmesine (kaldırılmasına) yol açacaktır.

Ruhsat, idari işlemin dış dünyaya yansıması bakımından ise, açık veya zımni bir işlem biçiminde düzenlenebilmektedir. Kural olarak ruhsat, ilgilinin idareye başvurusu üzerine düzenlenen açık bir işlemdir. Ancak, ruhsatın, zımni bir biçimde düzenlendiği durumlar da mevzuatta vardır. Örneğin, “3194 sayılı İmar Kanunu’nun”⁷ “*yapı kullanma izni*” başlıklı 30’uncu maddesi, belediye veya valiliklere, yapılan ruhsat başvurularını, belli bir sürede yanıtlandırma zorunluluğu yüklemiştir. Kanuna göre,

² Ali D. Ulusoy, **Yeni Türk İdare Hukuku**, 4. bs., Ankara, Yetkin Yayınları, 2021, s. 354.

³ İlhan Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 437.

⁴ **A.e.**, s. 440.

⁵ **A.e.**, s. 438. Çal’a göre de “*ruhsatnameler, bir kimseyi veya yeri önceden mevcut bir statüye sokan ve ona objektif bir hukuki durum sağlayan birer şart-tasarıf*” işlemlerdir. Bkz. Sedat Çal, **Türk İdare Hukukunda Ruhsat**, 2. bs., Ankara, Seçkin Yayınları, 2012, s. 34.

⁶ Özay, **a.g.e.**, s. 437.

⁷ R.G. S: 18749, 09.05.1985.

ilgililerin idareye yaptığı yapı kullanma izni başvuruları, otuz gün içinde sonuçlandırılmalıdır. Bu sürede başvurunun, idare tarafından yanıtlandırılmaması halinde, yapının tamamı veya biten kısmının kullanılmasına izin verilmiş sayılacağı belirtilmektedir (İmar Kanunu, m.30). Bu bakımdan, burada, zımni olarak kabul edilen bir ruhsat işlemi vardır.

Ruhsatın, idari işlem kimliğine ilişkin yaptığımız bu açıklamalardan sonra idare hukukundaki türlerine de kısaca değinilmelidir.

1.3.2. Ruhsat Türleri

İdare hukukunda, farklı kavramlarla ifade bulan birçok ruhsat türü bulunmaktadır. Çalışmamız bağlamında değinilmesi gerekli görülen ruhsat türlerini iki başlık altında toplayabiliriz. Bunlar, kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesini sağlayan ruhsatlar ve idarenin kolluk faaliyeti kapsamında düzenlenen ruhsatlardır.

Kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesini sağlayan ruhsatlar ile kolluk faaliyeti kapsamında düzenlenen ruhsatları birbirinden ayırmada bazı ölçütlerden yararlanılabilir. Bu bağlamda, ruhsatın düzenlenme amacı, türünü belirlemek bakımından işlevsel bir yere sahiptir. Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından gördürülmesini sağlayan ruhsatlarda, kamu hizmeti niteliği taşıyan bir faaliyetin, özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi söz konusudur. Burada, kamu hizmeti niteliği taşıyan bir faaliyetin varlığını tespit etmek kimi zaman güç görünse de öğretide “*idareye kanunla görev olarak verilen*” ve “*genel ve ortak yarara yönelik faaliyetlerin*” kamu hizmeti niteliği taşıdığı kabul edilmektedir⁸. Buna karşılık kolluk faaliyeti kapsamında düzenlenen ruhsatlarda izlenen amaç, ruhsata bağlanmış kimi temel hak ve özgürlüklerin, belli bir düzende kullanılmasını sağlamaktır. Bu bağlamda, kolluk faaliyeti kapsamında düzenlenen ruhsatlarda, faaliyetin yürütümünde “serbestlik” ve “rekabet” ilkeleri baskındır. Ancak kamu hizmetlerinde, hizmetin sürekli ve düzenli bir biçimde görülmesi gerekliliği, faaliyetteki rekabet ve

⁸ Taner Ayanoglu, **İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 18.

serbestlik ilkelerini önemli ölçüde sınırlamaktadır. Bu nedenle, kolluk faaliyeti kapsamında verilen ruhsatta ve kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesini sağlayan ruhsatta, idareden alınmış bir ruhsat bulunsa da sözü edilen ruhsatların konusu birbirinden farklıdır. Bunun yanında, kamu hizmetinin özel hukuk kişilerine gördürülmesini sağlayan ruhsatta, idarenin faaliyet üzerindeki denetimi oldukça yoğunudur. Zira idarenin, bu hizmetlerin yürütümünden doğan zararlardan sorumluluğu devam etmektedir. Bir başka deyişle, idarenin kanunla kendisine görev olarak verilmiş bir kamu hizmetini, özel hukuk kişisine ruhsatla gördürmesi, idarenin bu alandaki sorumluluğunu bütünüyle kaldırmamaktadır. Buna karşılık kolluk faaliyeti kapsamında ortaya çıkan idarenin sorumluluğu, daha sınırlı bir alanı kapsamaktadır. İdare, kolluk faaliyeti kapsamında verilen ruhsatta, ruhsat koşullarına ilişkin bir denetim yapmaktadır.

Bu açıklamalara karşılık, kimi ruhsat türleri ve özellikleri doğrudan dayanak kanunlarla belirlenmiştir. Nitekim, çalışmamız kapsamında ele alacağımız işyeri açma ve çalışma ruhsatları, çoğunlukla, “3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun”⁹ ve söz konusu Kanunun uygulanmasına yönelik olarak çıkarılan “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik”¹⁰ ile düzenlenmiştir.

2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATI

2.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Kavramı

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erme rejimine geçmeden önce, bu tür ruhsatların ne olduğunun açıklanması gerekmektedir. Bu noktada, öncelikle, işyeri ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı kavramları üzerinde durulmalıdır.

İşyeri, “ticari, sınai, zirai veya mesleki bir faaliyetin ya da girişimin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan, kara ya da su üzerindeki açık veya kapalı alanda bulunan sabit ya da mobil yerleri” ifade etmektedir (Yönetmelik, m. 4/t). Öte yandan,

⁹ R.G. S: 20198, 17.06.1989.

¹⁰ R.G. S: 25902, 10.08.2005.

işyeri açma ve çalışma ruhsatı, özel hukuk kişilerinin “*ticari, sınai, zirai veya mesleki nitelikteki faaliyetlerini*” yürütebilmeleri için idareden almaları gereken bir izin türü olarak düzenlenmiştir (Yönetmelik, m.4/n). Bu anlamda, ticari, sınai, zirai veya kimi mesleki faaliyetlerin yürütülmesi, işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasını gerektirmektedir. Bu sayede, işyerlerinin, belli bir düzen içerisinde faaliyette bulunmaları sağlanmaktadır. İdare tarafından, işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenirken, genel güvenliğin, genel sağlığın, dirlik ve esenliğin korunması amaçları ön plandadır. Bu anlamda, idare, sözü edilen amaçlara uygun olmayan işyerlerine ruhsat vermemektedir. Ayrıca, anılan amaçlara aykırı faaliyet yürüten işyerlerinin ruhsatları, idare tarafından sona erdirilmektedir.

Öte yandan, ticari, sınai veya mesleki nitelikteki kimi faaliyetler, 3572 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. 3572 sayılı Kanunun ikinci maddesinde, “*1’inci sınıf gayrisihhi müesseselere*”, “*riskli faaliyet yürüten kimi işyerlerine*”¹¹, “*turizm işletmelerine*”, “*1’inci, 2’nci ve 3’üncü sınıf gıda maddesi üreten gayrisihhi müesseselere*”, “*avukatlık bürolarına*”, “*serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik meslek mensuplarınca açılan bürolara*”, “*noterlik dairelerine*”, “*mühendis ve mimar meslek mensuplarınca açılan bürolara*”, “*muayenehane ve müşterek muayenehanelere*” bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir (m.2). Bu tür işyerine, özel kanunlara ve yasal düzenlemelere göre ruhsat düzenlenmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, kimi hallerde, faaliyete başlanması için yeterli görülmektedir. Buna karşılık, bazı hallerde, faaliyete başlanması için işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınması yeterli görülmemektedir. Bazı işyerlerinin faaliyete başlaması, özel mevzuatta öngörülmüş ruhsatların alınmasına bağlıdır. Örneğin, içkili bir işyerinin faaliyete başlayabilmesi için işyerinin, işyeri açma ve çalışma ruhsatının yanında, “*içki satış ruhsatına*” da sahip olması gerekir. Ayrıca, uzmanlık gerektiren kimi işyeri faaliyetleri için BDDK’dan, EPDK’dan ayrıca bir “*lisans*” alınması gereksinimi vardır. Bunun gibi, Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet yürütecek

¹¹ “*Nerede açılırsa açılsın, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve tehlikeli maddelerle çalışılan işlerle oksijen LPG dolun ve depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, perakende satış yerleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerler.*” (3572 sayılı Kanun, m.2-b).

özel eğitim kurumlarının, MEB'den işyeri açma ve çalışma ruhsatına ek olarak "kurum açma izni" alması gerekmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenmesine ilişkin bir Danıştay kararında, banka şubelerinin belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı almasının gerekip gerekmeyeceği sorunu tartışılmıştır¹². Kararda, çoğunluk görüşüne göre, bankaların açılma izinleri ve etkinliklerinin denetimi doğrudan Bankalar Kanunu'na göre yapıldığından, bu konuda ayrıca belediyelerden, bir işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Buna karşılık Karşı Oy görüşü ise, Bankalar Kanunu'na göre verilen iznin, bankacılık faaliyeti ile sınırlı olduğunu, belediye tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatının, bankacılık faaliyetinin fiilen yürütüleceği fiziki mekâna ilişkin olacağını belirtmiştir. Karşı Oy görüşünde, ayrıca, belediyelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlerken, işyerinin, insan sağlığına zarar verip vermediği, çevre kirliliğine yol açıp açmadığı, yangın, genel güvenlik, işçi sağlığı, iş güvenliği, trafik ve karayolları ve imar ile ilgili düzenlemelere uygun olup olmadığı gibi ölçütleri göz önünde bulundurduğu vurgulanmıştır. Karşı Oy görüşü, bu açıklamalara dayanarak, Bankalar Kanunu kapsamında verilen lisans ile belediyeler tarafından verilen ruhsatlar arasında, "nitelik", "esas" ve "ölçü" bakımından birtakım farklılıklar bulunduğunu ve bankaların da işyeri açma ve çalışma ruhsatı alması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Kanımızca da Karşı Oy görüşü daha isabetlidir. Nitekim, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, *"İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz."* hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, aynı işleve sahip olmadıkça, işyeri açma ve çalışma ruhsatını diğer ruhsat türlerinden ayrı bir biçimde ele almak ve değerlendirmek doğru ve yerinde olur.

¹² Danıştay 8. Dairesi, E. 1994/6439, K. 1996/595, K.T. 26/03/1996.

2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Düzenlenmesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, dayanak mevzuatta belirtilen amaçlara uygun olarak düzenlenmelidir. Bu amaçlar, 3572 sayılı Kanunda, “(...) *insan sağlığına zarar vermeme, çevre kirliliğine yol açmama, yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar, kat mülkiyeti ve doğanın korunması ile ilgili düzenlemelere aykırı davranmama* (...)” biçiminde belirtilmiştir (m. 4). İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte de, bu amaçlara uygun ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Yönetmelikte, işyerlerinin karşılaması gereken genel ve özel şartlar, ayrıntılı bir biçimde Yönetmelik ve eklerinde belirtilmiştir. Bu şartların sağlanması durumunda, idare tarafından, işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenecektir. Ancak, ruhsat düzenleme süreci, işyerinin bulunduğu sınıfa göre farklılıklar arz etmektedir. İşyerlerinin sınıf türlerini, aşağıda, üç başlık altında inceleyeceğiz.

2.2.1. Sıhhi İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 4’üncü maddesinde, “*gayrisıhhi müesseseler dışında kalan her türlü işyerini(n)*” “*sıhhi işyeri*” kapsamında olduğu belirtilmiştir. “*Gayrisıhhi işyerleri*” ise, Yönetmelikte, birinci sınıf, ikinci sınıf ve üçüncü sınıf işyerleri olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır (Yönetmelik, m. 4). Bu sınıflandırma, işyerlerinin, yerleşim yerlerine olan uzaklıkları ve bu bölgelere zarar verme riskleri dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu bakımdan, gayrisıhhi işyerleri dışında bırakılan işyerleri, sıhhi işyerleri olarak kabul edilecektir. İşyerleri açısından bu sınıflandırma, Yönetmelikte yer verilen cetvellerle yapılmıştır. Buna karşılık herhangi bir sınıf türünde bulunmayan yeni işyerlerinin sınıf tespitini, Sağlık Bakanlığı yapacaktır (Yönetmelik, m. 9).

Sıhhi işyerlerinin ne olduğu hususu anlaşıldıktan sonra, bu tür ruhsatların nasıl bir usulle düzenlendiği konusu üzerinde durulmalıdır.

Daha önce de değinildiği üzere, bir işyeri ruhsatının düzenlenebilmesi için mevzuatta aranılan şartların karşılanması ve idareye bu konuda bir başvuruda bulunulması gerekir. İdare tarafından, başvurunun mevzuata uygun olduğu tespit

edilirse, ilgiliye bir ruhsat düzenlenecektir. Sıhhi işyerlerinde, başvuru dosyası üzerinden yapılan incelemeyle yetinilmektedir. Bu halde, başka bir işleme gerek duyulmaksızın aynı gün içerisinde, başvuru adına bir ruhsat düzenlenmektedir (Yönetmelik, m.12). “*Beyan usulü*” olarak adlandırılabilen bu sistemde, yapılan başvurular, sunulan evraklar üzerinden değerlendirmektedir¹³. Bu bakımdan, sıhhi işyeri ruhsatlarının alınmasında, idare ile ruhsat sahibi arasında, “*güvene dayalı bir ilişki*” hakimdir. Bu sayede, ruhsat düzenleme süresi de önemli ölçüde kısalmaktadır.

Buna karşılık beyana dayalı verilen sıhhi işyeri ruhsatı, düzenlendiği anda kesinleşmiş bir nitelikte değildir. Ruhsat sahibinin, evrak üzerinde sağladığı anlaşılan şartların, yerinde de incelenerek teyit edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, teyit edici bir inceleme yapılınca kadar idare tarafından düzenlenen ruhsat, “*askı*”da kalmaktadır. İdare tarafından gerekli incelemeler ve denetimler yapıldıktan sonra düzenlenen ruhsat kesinleşmiş olacaktır. Ancak, bu incelemelerin, ruhsatın düzenlenmesinden itibaren otuz gün içinde yapılması gerekmektedir (Yönetmelik, m.13). Bu süre içerisinde gerekli incelemeler yapılmasa dahi düzenlenmiş olan ruhsat kesinleşecektir. Bu bakımdan, Yönetmelik, idarenin hareketsiz kalmasına da zımni bir kabul anlamı yüklemiştir. Bu düzenlemeyle, işyeri ruhsatlarının askıda kalma süresi önemli ölçüde kısalmıştır¹⁴.

2.2.2. Gayrisıhhi İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı

Gayrisıhhi işyeri, “*(...) faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseleri (...)*” içeren her türlü işyerini kapsamaktadır (Yönetmelik, m. 4-b). Öte yandan, gayrisıhhi işyerleri,

¹³ T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması 4: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları**, Ankara, 2004, s. 21. “*(...) işlemlerde beyana güvenin esas alınması, yatırım ortamının iyileştirilmesi, bürokratik engellerin kaldırılarak vatandaşın hayatının kolaylaştırılması ve yetki karmaşasına son verilmesi amaçlanmaktadır.*”

¹⁴ İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s. 25. “*Ruhsatlandırma sürecinin kesin sürelerle bağlanması, işyerlerinin ruhsatlandırılmasındaki zaman belirsizliğini ortadan kaldıracak, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltacaktır.*”

yukarıda da değindiğimiz üzere, birinci sınıf, ikinci sınıf ve üçüncü sınıf işyerleri olmak üzere üç sınıfa ayrılarak düzenlenmiştir.

Birinci sınıf gayrisihhi işyerleri, “konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gereken” işyerlerini (Yönetmelik, m.4-c); ikinci sınıf gayrisihhi işyerleri, “konutlardan ve insan ikametine mahsus diğer yerlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gerekmeyen, bununla birlikte müessesenin faaliyetinin gerektirdiği durumlarda izin verilmeden önce civarında ikamet edenlerin esenlik ve istirahatı hususunda konumu, tesisatı ve vaziyeti itibarıyla bir zarar vermeyeceğine kanaat oluşması için inceleme yapılması gerekli” işyerlerini (Yönetmelik, m.4-d); üçüncü sınıf gayrisihhi işyerleri ise, “konutların ve insan ikametine mahsus diğer yerlerin yanında açılabilmesi için sıhhi nezarete tabi tutulması yeterli olan” işyerlerini (Yönetmelik, m.4-e) ifade etmektedir.

Bir önceki başlık altında yaptığımız açıklamalarda, sıhhi işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının “beyana dayalı bir sistemle” düzenlendiğini belirtmiştik. Ancak, gayrisihhi işyeri açma ve çalışma ruhsatları bakımından bu usul yeterli görülmemiştir. Zira, gayrisihhi işyeri faaliyetleri, çevre ve insan sağlığı açısından oldukça riskli faaliyetler içermektedir. Bu nedenle, bu tür işyerlerinin denetimi, daha sıkı şartlarda yapılmaktadır. Ayrıca, bu denetimlerin, zabıta kolluğu aracılığıyla değil, çevre ve insan sağlığı alanında uzmanlaşmış bir kurulca yapılması icap etmektedir. Yönetmelikte de, buna ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre, gayrisihhi işyerlerinin denetimi için İnceleme Kurullarının oluşturulması ve bu kurulların, alanında uzman kişileri içermesi gerekmektedir (Yönetmelik, m. 15). Oluşturulacak İnceleme Kurulları, ruhsat başvurularında, yerinde denetimler yaparak incelemelerde bulunacak ve bu incelemeler sonucunda ulaştığı sonucu, hazırladığı rapor aracılığıyla ruhsat vermeye yetkili makama sunacaktır (Yönetmelik, m.18) Kurulca düzenlenecek bu rapor, ruhsat vermeye yetkili mercii, bağlayıcı nitelikte değildir¹⁵. Diğer bir deyişle, ruhsat vermeye yetkili merci, hazırlanan raporun aksi yönünde bir karar da alabilir. Ancak, aksi yöndeki bu tercihin, haklı, makul ve hukuka uygun gerekçelere dayandırılması gerekir. Organize Sanayi Bölgelerinde, endüstri

¹⁵ Ayrıca, bu raporlar, hazırlık işlemi niteliğinde olduklarından tek başlarına dava konusu da yapılamazlar. Bkz. Enver Salihoğlu, **Belediye ve İl Özel İdarelerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları**, İstanbul, T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, 2013, s. 30.

bölgelerinde ve ÇED olumlu kararı almış maden üretim tesisleri için ise, İnceleme Kurullarının oluşturulmasına gerek yoktur (Yönetmelik, m. 15).

Öte yandan, gayrisihhi işyerlerinin faaliyete başlayabilmeleri için işyeri faaliyetinin yürütüleceği alanın etrafında bir sağlık koruma bandının bulunması gerekir¹⁶ (Yönetmelik, m.16). Ayrıca, bu tür işyerleri için yer seçimi ve tesis kurulumu izni de zorunludur (Yönetmelik, m.18). Bu tür izinler, İnceleme Kurullarının görüşü ile yetkili merciler tarafından verilmektedir (Yönetmelik, m. 18). Ancak, ÇED raporu bulunan işyerleri bakımından, yer seçimi ve tesis kurma izin şartı aranmamaktadır. Zira, Yönetmelikte, ÇED raporunun, yer seçimi ve tesis kurma izni yerine geçeceği belirtilmektedir (Yönetmelik, m.19).

2.2.3. Umuma Açık, Dinlenme ve Eğlence Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte düzenlenmiş bir başka işyeri sınıfı ise, “*umuma açık, dinlenme ve eğlence yerleridir*”. Bu tür işyerleri, bireylerin eğlenmesi, dinlenmesi veya konaklaması için ayrılan yerleri kapsamaktadır¹⁷. Bu tür işyerleri için ruhsat düzenlenirken, işyerinin, içki satışı ve servisi yapıp yapmadığı önem taşımaktadır. Zira, Yönetmelikte, içki satışı ve servisinin yapıldığı işyerleri bakımından, “*kesinleşmemiş bir ruhsat*” düzenleneceği yer almaktadır. Buna göre, “*gazino, pavyon, meyhane, bar, birahane, içkili lokanta, taverna ve benzeri içkili yerler kapsamında açıkta alkollü içki satışı ve sunumu yapılan iş yerleri ile nargilelik tütün mamulünün sunumu yapılan iş yerlerine kesinleşmemiş ruhsat düzenlenir.*” (Yönetmelik, m. 32) Bu nedenle, içkili işyerlerinin faaliyete başlayabilmesi için bir ay içinde, “*açık alkollü içki satış belgesi*”, tütün mamulünün

¹⁶ Sağlık koruma bandı, işyeri etrafında boş bırakılması gereken bir bölgeyi ifade etmektedir. Bu alanda, işyeri faaliyetinin yürütümünde kullanılacak depo, tank, ünite gibi araçların yerleştirilmesi sağlanmaktadır. Bkz. T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, “Sağlık Koruma Bandı”, (Çevrimiçi), <https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/cevresagligi-ced/ced-birimi/saglik-koruma-bandi.html> 21 Mayıs 2021.

¹⁷ “(...) otel, motel ve benzeri konaklama yerleri; içkili lokanta ve benzeri içkili yerler; sinema, kahvehane ve kiraathaneler; bilgi ve maharet artırıcı veya zeka geliştirici nitelikteki elektronik oyun alet ve makinelerinin, video ve televizyon oyunlarının içerisinde bulunduğu elektronik oyun yerleri; internet salonları, lunaparklar, sirkler (...)” bu kapsamda sayılmıştır. (Yönetmelik, m.4/g).

sunulan işyerleri bakımından ise, “nargilelik tütün mamulü sunum uygunluk belgesi” alınması zorunludur (Yönetmelik, m. 32). Bu tür işyeri sahiplerinin, ruhsat düzenlendikten sonra gereken belgeleri ve izinleri almaları gerekir. Aksi halde, ruhsatları kesinleşmeyecek, düzenlenen ve askıda olan ruhsatları iptal edilerek, işyerleri kapatılacaktır (Yönetmelik, m. 32).

Öte yandan, içkili işyerleri bakımından, Yönetmelikte birtakım sınırlamalar da öngörülmüştür. Buna göre, içkili işyerleri ancak yetkili idarelerin belirlediği içkili yer bölgelerinde açılabilir (Yönetmelik, m. 4-h). Ayrıca, içkili işyerlerinin, Yönetmelikte sayılan kimi bölgelerden, belli bir uzak mesafede açılması gerekmektedir. Bu bölgeler arasında, kamu kurumları, tehlikeli faaliyet yürüten kimi işyerleri, eğitim kurumları, mabetler gibi yerler sayılmıştır¹⁸. Bu tür işyerleri bakımından, ruhsat düzenlenirken, kolluğun görüşünün alınması da zorunlu görülmüştür¹⁹ (Yönetmelik, m.32).

2.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını Düzenlemeye Yetkili Merciler

İşyeri açma ve çalışma ruhsatına dair mevzuatta yapılan değişikliklerle, ruhsat düzenleme yetkisi, merkezden alınıp “halka daha yakın” olarak nitelendirilen mahalli

¹⁸ “a) Hükümet binaları, hapishane ve ıslah evleri; her türlü mabet, dini kurum ve kuruluşlar; sanat müesseseleri, maden ocakları, inşaat yerleri; patlayıcı, parlayıcı, yanıcı ve benzeri tehlikeli maddeler üretilen, satılan ve depolanan yerler ile gaz dolum tesisleri yakınında, b) Konaklama yerleri hariç olmak üzere, otoyolları ve karayollarının her iki tarafında sınır çizgisine ikiyüz metreden yakın mesafe içinde, c) Otogar ve otobüs terminallerinde, d) Resmî ve özel okul binaları, ilk ve orta öğretim öğrencilerinin barındığı öğrenci yurtları ile anaokullarına yüz metreden yakın mesafe içinde, tespit edilemez.” (Yönetmelik, m.30).

¹⁹ Ruhsat talebinin reddedilmesine dayanak gösterilen kolluk görüşünün soyut kalması durumunda, ret işlemi hukuka aykırı bulunarak iptal edilmektedir. Bkz. “Bu durumda, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 29. maddesinde içkili yer bölgesinin ne şekilde seçileceğinin belirtildiği ve dava konusu yerin içkili yer bölgesi olduğu dikkate alındığında, içkili yer bölgesinde çok sayıda içkili yerin olmasının normal olduğu, davaya konu bölgenin içkili yer bölgesi olarak seçilmesinde denetlenmesinin daha kolay olması sebebiyle sokakların dar ve tek yönlü olmasının tercih edildiği hususu da gözönünde bulundurulduğunda; emniyet güçlerinin asayiş sağlama görevli olduğu bölgelerde açılacak içkili lokantaların güvenlik ve asayiş açısından sakınca doğuracağı gibi soyut ve kolluk kuvvetlerinin etkinliğine aykırı beyan ve ifadelerin kişinin çalışma hakkının (özgürlüğünün, A.E.) engellenmesine gerekçe olarak gösterilemeyeceği (...)” Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/17330, K. 2021/3482, K.T. 18/10/2021. (Koyu işaretlemeler tarafımdan yapılmıştır.)

idarelere verilmiştir²⁰. Benimsenen bu yeni anlayışla, ruhsat düzenleme yetkisi, daha ziyade, belediyelerde veya il özel idarelerinde toplanmıştır. Yetkiye ilişkin düzenlemeler, 3572 sayılı Kanunun üçüncü maddesinde belirtilmiştir. Bu hükümde,

1- “Belediye sınırları ve mücavir alan dışında kalan işyerleri ve işletmelere il özel idareleri,

2- Belediye sınırları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere belediyeler,

3- Belediye sınırları ve mücavir alan içinde kalan işyeri ve işletmelerden büyükşehir belediyesi olan yerlerde; 2’nci ve 3’üncü sınıf gayrisihhi müesseseler için büyükşehir belediye başkanlığı, sıhhi ve sair işletmeler için ise büyükşehir belediyesi içinde kalan diğer belediye başkanlıkları,

4- Endüstri bölgesi sınırları içinde kalan işyerleri bakımından, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,

5- Teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan işyerleri için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlükleri” ruhsat düzenlemeye yetkili merciler olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, organize sanayi bölgeleri için Organize Sanayi Bölgesi tüzel kişisi²¹, turizm tesisleri için Kültür ve Turizm Bakanlığı, madencilik faaliyetlerine ilişkin tesisler için İl Özel İdareleri ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı²², birinci sınıf gayrisihhi işletmeler için İl Özel İdareleri²³, özel öğretim kurumları için Millî Eğitim Bakanlığı²⁴ ruhsat düzenlemeye yetkili merciler olarak belirlenmiştir.

²⁰ İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s. 17. “Yeniden yapılanma çalışmaları sırasında, görev ve yetkilerin halka daha yakın olan kamu kurum ve kuruluşlarına devredilmesi genel bir prensip olarak kabul edildiğinden, işyerlerinin ruhsatlandırılması görevi, mahalli hizmet niteliği taşımasından dolayı mahalli idarelere devredilmiştir.”

²¹ 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeler Kanunu, m. 4: “Yürürlüğe giren imar plânına göre arazi kullanımı, yapı ve tesislerinin projelendirilmesi, inşası ve kullanımıyla ilgili ruhsat ve izinler ile işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır.”

²² 3213 sayılı Maden Kanunu, m. 7: “Maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatları il özel idareleri veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından verilir.”

²³ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 15: “(...) gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır.”

²⁴ 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu, m. 3: “(...) özel öğretim kurumları mevzuatına uygun olmak kaydıyla işyeri açma ve çalışma ruhsatı Bakanlıkça verilir. Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.”

Yetkiye ilişkin açıklamalardan hareketle belirtelim ki, ruhsat düzenlemede, idarelerin, takdire dayalı veya bağlı yetkileri söz konusu olabilir²⁵. Ruhsat düzenlerken, idarelerin, “*belirli nesnel veri ve koşulları*” dikkate alarak hareket etmeleri istendiğinden, çoğu zaman bağlı yetkileri mevcuttur²⁶. Buna karşılık kimi zaman, idareye açık bir takdir payı da bırakılmıştır. Örneğin, umuma açık eğlence türü işyeri ruhsatlarının düzenlenmesinde, kolluğun görüşünün alınması zorunlu görülmüştür²⁷. Kolluğun yapacağı değerlendirmede, geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu açıktır. Ancak, bu hallerde dahi idarenin kullanacağı takdir yetkisinin, kamu düzeni, kamu yararı ve hizmet gerekleri ve amaçlarına uygun olması gerekir²⁸.

2.4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Devredilmesi

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 8’inci maddesinde, faaliyet konusu ve adres değişikliği yapılmaksızın yapılacak işyeri devirlerinde, devralan kişi adına yeni bir ruhsatın düzenleneceği belirtilmiştir. Bu nedenle, işyeri devirlerinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı devredilmemekte, işyerini devralan işyeri sahibine, yeni bir ruhsat düzenlenmektedir. Ancak, işyerine, bir ortak alınması yahut işyerinin ortaklarından birinin ayrılması durumunda, yeni bir ruhsat düzenlenmesine gerek görülmemiştir²⁹ (Yönetmelik, m.8).

Öte yandan, Yönetmelikte, mirasçılar bakımından ayrıksı birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. Yönetmelikte, “(...) *işyeri sahibinin ölümü halinde, yeni ruhsat düzenlenmeksizin kanuni mirasçıları adına eski ruhsatın intibakının yapılacağı (...)*” belirtilmektedir (m.8). Bu düzenlemenin gerekçesinde, “*Özellikle herhangi bir uzmanlığı veya ihtisası gerektirmeyen sıhhi işyerleri sahiplerinin ölümünden sonra, mirasçılar adına*

²⁵ Cemil Kaya, **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 3. bs., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 65.

²⁶ Özyay, **a.g.e.**, s. 738.

²⁷ “Yetkili kolluk kuvveti, açılacak yerin genel güvenlik ve asayişin korunması açısından kolaylıkla kontrol edilebilecek bir yerde ve konumda olup olmadığını dikkate alarak, işyeri hakkındaki görüşünü mülki idare amiri vasıtasıyla yedi gün içinde bildirir.” (Yönetmelik, m. 32)

²⁸ Kaya, **a.g.e.**, s. 65.

²⁹ “(...) Ayrıca, işyerine yeni bir ortak alınması veya bir ortağın işyeri sahipliğinden ayrılması durumunda, işyerinin fiziki durumunda hiçbir değişiklik olmadığı halde yeniden ruhsat alma zorunluğu da anlamsız bir uygulama olarak kalıyordu.” İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s. 41.

yeniden ruhsat düzenlenmesi zorunluluğu, kazanılmış hakların sona ermesine ve vatandaşların mağduriyetine”³⁰ neden olduğu hususu belirtilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, kazanılmış bir hak yaratabilir nitelikte olup olmadığı çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıca incelenecektir. Buna karşılık işyeri açma ve çalışma ruhsatının, bir ölçüde mirasçılara devredilebilir bir niteliğe kavuşması, bu tür ruhsatların ekonomik bir malvarlığı değeri yaratabilir bir nitelikte olup olmadığı sorununu gündeme getirmektedir.

2.5. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Malvarlığı Değeri

İşyeri sahibi tarafından, işyeri açma ve çalışma ruhsatı kapsamında yürütülen faaliyet, özel bir yarar elde etme amacına özgülenmiştir. Bu nedenle, işyeri faaliyetinin devam etmesi ve ekonomik anlamda işyeri sahibinin bir yarar elde etmesi işyeri ruhsatının varlığına bağlıdır. Bu bağlamda, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, işyeri sahibi tarafından elde bulundurulduğu süre zarfında müşteri çevresi, işgücü, ticari itibar gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yaratmaktadır. Bu değerlerin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (Sözleşme) bağlamında, mülkiyet hakkı kapsamına girdiği belirtilmektedir³¹. Sözleşmede düzenlenen hakları güvence altına alan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)’in kararları da bu yönde gelişmektedir.

AİHM, ticari bir faaliyetin yürütülmesine ilişkin idareden alınmış ruhsatların, süregiden faaliyetleri boyunca, ticari itibar, müşteri çevresi, işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yarattığını kabul etmektedir³². AİHM’e göre, idare tarafından verilen izinle yaratılan, müşteri çevresi, ticari itibar, işgücü gibi değerler ruhsat sahipleri bakımından, ekonomik anlamda korunması gereken bir malvarlığı değeri oluşturmaktadır. Bu nedenle, AİHM, bir işin veya faaliyetin yürütülmesi için idareden alınmış ruhsatlara yönelik müdahaleleri (iptal, kaldırma, geri alma) mülkiyet hakkına

³⁰ İdareyi Geliştirme Başkanlığı, **a.g.e.**, s. 41.

³¹ H. Burak Gemalmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, İstanbul, Beta, 2017, s. 360.

³² Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1 Numaralı Protokolünün 1. Maddesi Rehberi: Malvarlığının/Mülkiyetin Korunması**, Çev. H. Burak Gemalmaz, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi Ortak Projesi, 2019, s. 13.

yönelmiş bir sınırlama olarak değerlendirmektedir. Örneğin, Mahkeme, Tre Traktörer Aktiebolag başvurusunda³³ “*içki satış*” ruhsatına, Bimer S.A. başvurusunda³⁴ “*satış mağazası*” (duty free shop) ve “*tekel (bar)*” ruhsatlarına veya Rosenzweig And Bonded Warehouses Ltd.³⁵ başvurusunda “*depo işletme*” ruhsatına (“a license to run a bonded warehouse”) yönelmiş müdahaleleri, mülkiyet hakkına yapılmış bir sınırlama olarak değerlendirmiştir.

İç hukukta da Anayasa Mahkemesi, AİHM kararlarına atıfla, ticari bir faaliyetin yürütümü için idareden alınmış ruhsatların, ruhsat sahipleri bakımından, müşteri çevresi, ticari itibar, işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yarattığını kabul etmektedir. Örneğin, Mahkeme, Hidayet Metin Başvurusunda, “(...) *idare tarafından Bayilik Sözleşmesi akdedilmek suretiyle verilen bir ruhsata dayalı olarak yürütülen ve bahis ve şans oyunları oynatılmasını içeren Spor Toto bayiliğinin, bayi yönünden ekonomik bir değer ifade ettiği(ni) ve dolayısıyla mülkiyet hakkı kapsamında olduğunu (...)*”³⁶ belirtmektedir.

AYM, Ak Demirtaş Madencilik Nakliyat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti başvurusunda, çalışma ruhsatlarının bir mülk teşkil ettiğini kabul etmiştir. Mahkeme, başvuruya konu olan maden işletme ruhsatlarının, “(...) *Anayasa ve Sözleşme'nin ortak koruma alanında yer alan mülkiyet hakkı kapsamında bir varlık olduğu(nu) (...)*”³⁷ belirtmiştir. Mahkeme, Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. Ve Tur. Ltd. Şti. başvurusunda ise, başvurunun sahip olduğu işyeri açma ve çalışma ruhsatını mülkiyet hakkı kapsamında değerlendirmiştir³⁸.

AYM, Cevdet Timur başvurusunda, koleksiyonculuk izin belgesinin başvuru açısından ekonomik bir malvarlığı değeri teşkil ettiğine vurgu yapmıştır. Mahkeme, bu karardaki gerekçesinde, başvurunun, koleksiyonundaki varlıklarını

³³ ECHR, Case of Tre Traktörer Aktiebolag v. SWEDEN, Application No: 10873/84, 07 July 1989, §§ 53, 55.

³⁴ ECHR, Case of Bimer S.A. v. MOLDOVA, Application No: 15084/03, 10 July 2007, § 49.

³⁵ ECHR, Case of Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. POLAND, Application No: 51728/99, 28 July 2005, § 49.

³⁶ Anayasa Mahkemesi, Hidayet Metin Başvurusu, B. No: 2014/7329, 06/04/2017.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, Ak Demirtaş Madencilik Nakliyat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti., B. No: 2014/1989, 15/6/2016, § 36.

³⁸ Anayasa Mahkemesi, Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. Ve Tur. Ltd. Şti., B. No: 2015/12306, 28/11/2018, § 41.

belirli şartlar dahilinde değiştirilebildiği veya satabildiğini ve mirasçılara intikalinin mümkün olduğunu belirtmiştir³⁹. Bu olanakların varlığını, koleksiyonculuk izin belgesinin ekonomik bir değer olarak görülmesi açısından yeterli görmüştür. AYM, Ahmet Bal başvurusunda ise, eczane ruhsatını anayasal anlamda bir mülk teşkil ettiğini kabul etmiştir⁴⁰.

AİHM ve AYM, kamu otoriteleri tarafından işyeri ruhsatlarına yönelik müdahaleleri, çoğunlukla, üçüncü kural kapsamında incelemektedir⁴¹. Üçüncü kural, kamu otoritelerinin, toplum yararını korumak amacıyla mülkiyet hakkına yönelik “düzenleme” ve “kontrol” müdahalelerinde gündeme gelmektedir⁴². Üçüncü kural kapsamındaki müdahaleler, “müdahalenin süresi” ve “yoğunluğu” dikkate alınarak yapılacak değerlendirmelerde, “mülkiyetten yoksun bırakma düzeyine varmayan” sınırlamalardır⁴³.

AİHM ve AYM, düzenleme ve kontrol faaliyeti kapsamında yapılan müdahalelerde, kamu otoritelerin “geniş bir takdir” yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir⁴⁴. Bu nedenle, yukarıda sözü edilen birçok kararda, ihlal iddiaları yerinde bulunmamıştır. AİHM’e göre, kamu düzeni ve kamu yararı gibi amaçların korunması bakımından, iç hukukta gerekli yasal düzenlemelere dayanılarak gerektiği ölçüde mülkiyet hakkına müdahalede bulunulabilir. Bu müdahalelerde, ruhsat koşullarında bulunan eksiklikler veya noksanlıklar ya da mevzuata aykırı faaliyetler, müdahaleyi meşru bir amaca taşımaktadır. Buna karşılık bu tür müdahalelerde, müdahalenin hukuka uygunluğu için usuli birtakım güvencelerin karşılanması

³⁹ Anayasa Mahkemesi, Cevdet Timur Başvurusu, B. No: 2015/3742, 10/01/2019, § 56.

⁴⁰ Özgür Duman, “Ruhsat, Lisans ve Tahsis Uyuşmazlıkları”, in **Mülkiyet Hakkı Karar Özetleri**, Ed.: Murat Şen, Taylan Barın, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 2020, s. 155.

⁴¹ H. Burak Gemalmaz, **Mülkiyet Hakkı: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-6**, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi, 2018, s. 111. Ayrıca, üç kuralın ayrıntılı açıklaması için bkz. ECHR, Case of Sporrong and Lönnroth v. SWEDEN, Application No. 7151/75, 23 September 1982, § 61.

⁴² Gemalmaz, **Mülkiyet Hakkı: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-6**, s. 105.

⁴³ A.e.

⁴⁴ A.e., s. 112.

gerekir⁴⁵. İdare tarafından, kimi usuli güvencelerin karşılanmadığı başvurularda, ihlal iddiaları olumlu bulunabilmektedir.

Örneğin, Cafer Sezgin ve Diğerleri başvurusunda, AYM, idarenin düzenleme yetkisini “*ne biçimde*” ve “*ne zaman kullandığı*”, “*ilgililerin yeni düzenlemeler karşısında hazırlıklı olup olmadığı*” ve “*tazminat gibi telafi edici önlemler*” alınıp alınmadığı konularının, mülkiyet hakkına yönelik müdahalelerin ölçülü olması açısından önemine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda, sözü edilen kararda AYM, idare tarafından usuli güvencelere riayet edilmemesi nedeniyle, başvuruclar bakımından mülkiyet hakkının ihlali sonucuna ulaşmıştır⁴⁶. Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. Ve Tur. Ltd. Şti. başvurusunda ise AYM, “*idare tarafından ruhsatın iptal edilmesine rağmen başvuruclunun zararlarının karşılanıp karşılanmadığına yönelik olarak bir değerlendirme yapılmaması, başvuruclunun mülkiyet hakkının korunmasının gereklerine uygun düşmez*” diyerek mülkiyet hakkının ihlal edildiğini kabul etmiştir⁴⁷. Söz konusu kararlar uyarınca, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik müdahalelerde, mülkiyet hakkına ilişkin usuli güvencelerin karşılanması, müdahalenin hukuka uygunluğu bakımından zorunludur.

Buna karşılık, Danıştay, Bölge İdare veya İdare Mahkemeleri kararlarında ise, bu yaklaşıma ilişkin etkilere pek rastlanamamaktadır. Ancak, yaptığımız incelemelerde, Samsun Bölge İdare Mahkemesinde görülmüş bir dava, konumuz bakımından ilginç ve yer verilmeye değer görülmüştür. Sözü edilen kararda, bir işyeri ruhsatının miras yoluyla mirasçılara intikali meselesi incelenmiştir. Karara konu olayda, işyeri taşınmazının mirasçılardan biri adına devri ve akabinde devralan

⁴⁵ Gemalmaz, **Mülkiyet Hakkı: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-6**, s. 106.

⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, Cafer Sezgin ve Diğerleri Başvurusu, B. No: 2018/20720, 7/4/2021, § 49-50. “(...) Somut olayda Belediye hakkında yapılan denetim sonrasında düzenlenen tutanak uyarınca işlem tesis etmiştir. Uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı imtiyazını elinde bulunduran başvuruclar alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde bir imkân sahibi olmamıştır. **İdarenin herhangi bir uyarı yapmadan ve geçiş süresi de öngörmeden bir anda almış olduğu karar** ile başvurucların toplu taşıma faaliyeti sona ermiştir. Başvurucların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisi de olmamıştır. İdare, başvurucların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak almış olduğu kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazı kendisinin belirlediği bir zamanda iptal etmiş olup bu husus imtiyaz sahibi olan başvuruclar yönünden öngörülemeyen bir durumdur. (...)”

⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. Ve Tur. Ltd. Şti., B. No: 2015/12306, 28/11/2018, § 58.

mirasçılar adına ruhsatın intibak ettirilmesi söz konusudur. Mirasçılar, işyerinin tek başına bir taşınmaz olmadığını, uzun yıllar işletilen bir işyeri olması dolayısıyla, işletme hakkına ilişkin de payları olduğu iddiasıyla tek bir mirasçı adına intibak ettirilen işyeri ruhsatının iptalini istemişlerdir. İdare Mahkemesi, aşağıda yer verilen gerekçelerle davacıların talebini yerinde bulup, intibak işlemini iptal etmiştir:

*“(...) davaya konu akaryakıt istasyonunun hem bir ticari işletme hem de bir işyeri olduğu, hizmet üreten bir işyeri sınıfında yer aldığı, 1995 yılından itibaren hizmet sunduğu dikkate alındığında işyerinin sadece maddi unsurlarının değil **maddi olmayan(müşteri çevresi, işgücü vb.gibi) unsurlarının da mevcut olduğu**, bir başka anlatımla sadece üzerinde bulunduğu yapıların işyerine vücut vermediği, ortaklığın giderilmesi suretiyle satışına konu olan hakların arsa ve üzerinde yer alan yapılara ilişkin olduğu, anılan taşınmazdaki mülkiyet değişikliğinin işyerinin tüm unsurlarının bir bütün halinde devredilmediği dolayısıyla Mahkeme kararıyla yapılan satış işleminin İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatına ilişkin yönetmeliğinin 8. maddesinde kurala bağlanan "İşyerinin Devri" anlamına gelmediği mirasçıların taşınmazın mülkiyetinden ayrı olarak akaryakıt istasyonu üzerinde işletme haklarının bulunduğu sonucuna varıldığından dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata uygunluk bulunmadığı (...)(sonucuna ulaşılmıştır) ”⁴⁸.*

İdare Mahkemesinin sözü edilen kararı, AİHM ve AYM içtihatlarıyla uyumlu bir yorum içermektedir. Zira, Mahkemeye göre, işyerinin devri halinde, müşteri çevresi ve işgücü gibi mülkiyetin, maddi olmayan unsurlarının da devredilmesi gerekmektedir. Bu haliyle, eksik bir devrin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikteki devir şartını sağlayamayacağını belirtmiştir. Ancak, sözü edilen karar, Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi tarafından şu gerekçelerle bozulmuştur:

“(...) şikayete konu edilen akaryakıt satış istasyonu faaliyet konulu iş yeri açma ve çalışma ruhsatının (gayrisihhi müessese ruhsatı) kişiye, faaliyet konusuna, işletme yeri ve koşullarına bağlı olarak düzenlenmekte olup mali değerinin bulunmadığı, rızaen ve icraen satışının mümkün olmadığı, anılan ruhsatın akaryakıt istasyonunun yapısından ayrı olarak tek başına ekonomik değere sahip olmadığı ve akaryakıt istasyonundan ayrı olarak devredilmesinin de mümkün olmadığı gibi benzin istasyonu ve konumu taşınmazın değerini etkileyen hususlar olmakla birlikte, sadece bir arsa olarak değerinin de aynı olamayacağı hususları da göz önüne alındığında,

⁴⁸ Çalışmada yer verilen ilk derece mahkemesi kararı, Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi, E. 2020/405, K. 2020/490, K.T. 18/06/2020 künyeli kararından alınmıştır. Sözü edilen kararda, ilk derece mahkemesinin ismi, esas ve karar numarasına yer verilmemiştir. (Karardaki koyu işaretlemeler tarafimca yapılmıştır.)

yeni malik bu alanda faaliyette bulunmak istememiş olsaydı bu faaliyeti yürütme konusunda zorlanamayacağı da tartışmazdır. Bu durumda, akaryakıt satış istasyonu faaliyet konulu iş yeri açma ve çalışma ruhsatının(gayrisihhi müessese ruhsatı) bir ticari işletme olan akaryakıt istasyonundan ayrı ve müstakil bir ekonomik değere sahip olmadığı gibi tek başına devrinin de mümkün olmaması nedeni ile mirasçılarının taşınmazın mülkiyetinden ayrı olarak akaryakıt istasyonu üzerinde işletme haklarının bulunduğunu ortaya koyan açık bir hukuki dayanak bulunmaksızın, özel hukuk hükümlerine yorum getirilmesi suretiyle işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin mevzuattan bağımsız değerlendirme yapılarak ruhsatın iptaline ilişkin verilen kararda bu haliyle yasal isabet bulunmamaktadır.”⁴⁹

Samsun Bölge İdare Mahkemesi, İlk Derece Mahkemesinin sözü edilen yorumunu, özel hukuk hükümlerine dayandırmıştır. Ancak, anılan yorum, AİHM ve AYM içtihatlarıyla geliştirilen bir yaklaşımdır. İşyerinin işletme hakkı da, mülkiyet hakkı kapsamında görülmekte ve bu kapsamda korunmaktadır. Nitekim, Samsun Bölge İdare Mahkemesi de benzin istasyonu ve konumunun taşınmazın değerini etkileyeceğini belirtilmiştir. Ancak, ruhsata dayalı olarak uzun yıllar boyunca yapılan ticaretin veya sağlanan hizmetin, ticari bir itibar veya bir müşteri çevresi yaratacağı gerçeği ise gözden kaçırılmıştır. Samsun Bölge İdare Mahkemesi kararında, ruhsatın tek başına ekonomik bir değer yaratmadığı belirtilmiştir. Bu tespit, kanımızca doğru ve fakat eksiktir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, yarattığı müşteri çevresi, ticari itibar veya işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleriyle bir mülk teşkil etmektedir. Bu nedenle, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, yarattığı gayri maddi malvarlığı değerleriyle ele alınması ve mülkiyet hakkı kapsamında bir koruma bulması gerekmektedir. Bu koruma, özellikle işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona ermesi bahsinde önem taşımaktadır. Bu bağlamda, çalışmamızın ikinci bölümünde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erme rejimine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

⁴⁹ Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi, E. 2020/405, K. 2020/490, K.T. 18/06/2020.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ VE SONA ERME İŞLEMİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ

1. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ

1.1. Genel Olarak

Önceki bölümde de değinildiği üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatı, bir idari işlem kimliğine sahiptir. Bu nedenle, idari işlemlere uygulanan hukuki rejim, niteliğine uygun düştüğü ölçüde, işyeri açma ve çalışma ruhsatına da uygulanmalıdır. Aşağıda, ruhsatın, idari işlem kimliği dikkate alınarak yapılacak incelemede, sona erme nedenleri, iki temel başlık altında irdelenecektir. Bu başlıklar, ruhsatın, idarenin iradesine bağlı nedenlerle sona ermesi veya idarenin iradesine bağlı olmayan nedenle sona ermesi biçimindedir. İlk olarak ruhsatın, idarenin, iradesi dışındaki nedenlerle sona ermesi bahsine değinilecektir.

1.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının İdarenin İradesi Dışındaki Nedenlerle Sona Ermesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, idarenin iradesi dışındaki nedenlerle sona ermesini iki başlık altında inceleyebiliriz. Bunlar, işyeri açma ve çalışma ruhsatının maddi nedenlerle veya hukuki nedenlerle sona ermesidir.

1.2.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Maddi Nedenlerle Sona Ermesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı işleminin maddi nedenlerle sona ermesi, “ruhsat konusunun ortadan kalkması” veya “ruhsat konusunun değişmesi” durumlarını içermektedir¹.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının konusuz kalması, çeşitli şekillerde meydana gelebilir. Ruhsat konusu faaliyetin, çıkarılan bir yasa hükmü ile yasaklanması, işyerinin yanması, işyeri binasının yıkılması, ruhsat konusu faaliyetin yürütümünün imkânsız hale gelmesi gibi nedenler, maddi nedenlerle sona erme biçimine örnek gösterilebilir². Bunun yanında, işyeri ruhsatının, faaliyete bağlı olarak verildiği durumlarda, faaliyet konusunun değişmesi durumunda da eldeki ruhsat sona ermektedir. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 28’inci maddesinde, gayrisihhi müesseselerin faaliyet alanının değişmesi durumunda, işyeri sahibinin yeni bir ruhsat alması gerektiği belirtilmektedir.

Buna karşılık işyeri sahibinin ölümü halinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı sona ermemektedir. Bu hallerde, ruhsat, yasal mirasçılara intibak ettirilebilmektedir. Bu durum, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 8’inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre, *“İşyeri sahibinin ölümü halinde, yeni ruhsat düzenlenmeksizin kanunî mirasçıları adına eski ruhsatın intibakı yapılır.”* Dolayısıyla, işyeri sahibinin ölümü, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, maddi nedenle sona ermesine yol açmamaktadır. Ne var ki, ruhsatın, mirasçılara intibakının yapılacağı hallerde, yetkili idareye 6 ay içerisinde başvurulması zorunludur (Yönetmelik, m.8). Yönetmelik hükmüne göre, *“Süresi içinde müracaat yapılmadığının yetkili idarelerce tespiti durumunda tespit tarihinden itibaren onbeş günlük süre verilir. Bu süre sonunda ruhsat yenilenmediği veya intibak yaptırılmadığı hallerde ruhsat iptal edilir.”* Bu bakımdan, süresi içinde başvuru yapılmaması halinde, intibak ettirilemeyen ruhsat, idare tarafından iptal edilecektir.

¹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C.1, 3. bs., Bursa, Ekin Yayınları, 2019, s. 1212.

² A.e.

Öte yandan, işyeri sahibinin bir tüzel kişi olduğu ve tüzel kişiliğin bir biçimde kaybedildiği durumlarda, tüzel kişiliğin sahip olduğu işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının da kendiliğinden sona ereceği kabul edilmelidir³.

1.2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Hukuki Nedenlerle Sona Ermesi

1.2.2.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatından Vazgeçilmesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı sahibi, çeşitli sebeplere bağlı olarak ruhsattan vazgeçmek isteyebilir. Örneğin, ruhsat sahibi, işyeri kapsamında yürüttüğü faaliyetten umduğu ekonomik yararı elde edemiyor veya yeni bir işyeri açmak istiyor olabilir. Bu tür durumlarda, idarenin iradesi dışında var olan nedenden kaynaklı bir sona erme hali söz konusudur. Bu hallerde, ruhsat sahibinin idareye müracaatıyla sona erdirme iradesi tespit edilip, idare tarafından ruhsat iptal edilecektir.

1.2.2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Yargısal Yoldan İptal Edilmesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, hukuki bir neden olarak yargısal denetim yoluyla da iptal edilebilir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, düzenlenmesinden menfaati zedelenen üçüncü kişilerin, idari yargıda, ruhsatın iptali için dava açmaları mümkündür. Bu hallerde, idare mahkemelerince, işyeri açma ve çalışma ruhsatının hukuka uygunluğu denetlenmektedir. Bu denetimde, idari işlemin beş unsuru bakımdan bir inceleme yapılmaktadır. Ruhsat, idare tarafından hukuka aykırı bir biçimde düzenlenmişse, mahkemece iptal edilecektir.

³ Erdoğan Bülbül, **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, 2010, s. 22.

1.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının İdarenin İradesine Bağlı Nedenlerle Sona Ermesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, idarenin iradesine bağlı olarak da sona erdirilebilir. Bu haller, idarenin ruhsatı iptal etmesi ile mümkün olabilmektedir. İptal işlemi olarak ifade bulan sona erme biçimi, kimi hallerde, ruhsatın geri alınması, kimi hallerde ise, ruhsatın kaldırılması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, ilk olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatının geri alınması bahsi üzerinde durulmalıdır.

1.3.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Geri Alınması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, mevzuata uygun bir biçimde ve yetkili idari makam tarafından düzenlenmelidir. Ancak, kimi hallerde, mevzuata aykırı bir biçimde ruhsat düzenlenebilmektedir. Sözü edilen mevzuata aykırılıklar, ya idare ve personelinin ya da ilgilinin kusurundan kaynaklanmaktadır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, ilgilisi bakımından “ticari itibar”, “iş gücü”, “ekonomik kazanç” gibi sübjektif bazı edimler yarattığından, hak doğurucu bir birel-koşul işlem olarak kabul edilmelidir. Bu nedenle, hak doğurucu nitelikteki hukuka aykırı idari işlemlerin, idare tarafından ancak dava açma süresi içerisinde geri alınması gerektiği gerek öğretide gerekse mahkeme kararlarında kabul edilmektedir⁴. Dolayısıyla, idarenin, kendi kusurundan kaynaklı olarak düzenlendiği hukuka aykırı işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını, dava açma süresi içerisinde geri alabilmesi mümkün olmalıdır. Ancak, ilgilinin gerçek dışı beyanı veya açık hata ya da yokluk hallerinde, düzenlenen ruhsatın, bir süreye bağlı olmaksızın geri alınabilmesi gerektiği içtihat edilmektedir. Nitekim, bir Danıştay içtihadında,

“Bu haliyle işyerinin ruhsatlandırılmasının mümkün olmadığı halde, "açık hata" ile davacı şirkete ait akaryakıt ve LPG ikmal istasyonu işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenmiş olduğunun görüldüğü; "açık hata" hallerinde mevzuata aykırı işlemlerin süreyle bağlı olmaksızın her zaman geri alınabileceği hususu dikkate alındığında, mevzuat hükümlerine aykırı olarak düzenlendiği tespit edilen

⁴ Harun Yılmaz, **Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s.162 vd.

işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi istemini içeren işlem ile istem doğrultusunda tesis edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi işleminde hukuka aykırılık bulunmadığı (...) (sonucuna ulaşılmıştır).’’⁵

Yine bir başka kararında Danıştay,

*“Aydın ili, A1 Mahallesi, F1 Bankası Tesisleri yanında bulunan market faaliyet konulu işyerine ait işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesine ve işyerinin mühürlenmesine ilişkin 28/09/2012 günlü, 1453 sayılı Didim Belediye Başkanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davayı; işyerinin bulunduğu taşınmazın 3. şahsa ait olduğu ve işyerine ilişkin herhangi bir kira sözleşmesi bulunmadığından **davalı idarenin açıkça hataya düşerek verdiği işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı (...) (sonucuna ulaşılmıştır).’’⁶***

Öte yandan, diğer idari işlemlerin geri alınmasında olduğu gibi, ruhsatların geri alınmasında da bir süre sınırlaması gerekliliği, Danıştay kararlarına yansımıştır. Danıştay, aradan uzun bir zaman geçmiş olmasına rağmen, ruhsat düzenlenme koşullarında hukuka aykırılıkların bulunduğu gerekçesiyle, yapılan geri alma işlemlerini hukuka aykırı bularak iptal etmektedir. Nitekim, bir kararında Danıştay,

*“(…) davalı idarece mülkiyeti kendisine ait olan ve davacıya ikinci kez kiraya verdiği tarihte taşınmaz üzerindeki yapılardan ihale şartnamesine bu yapıların idareye geçeceğine ilişkin hüküm koymak suretiyle haberdar olan ve işyerini belirtilen faaliyeti icra etmek üzere ruhsatlandırarak bu şekilde yıllarca çalışmasına müsaade eden davalı idarenin, ruhsata bağlanabilir nitelikteki geçici yapıların mevzuata aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle, **usulüne uygun başvurusu üzerine davacıya faaliyet izni verdikten sonra ruhsatının iptal edilerek faaliyetinin sona erdirilmesinin idari istikrar ve güven ilkesine aykırı olduğu gibi hak ve nesafet ölçülerine uymamakta olup** davacının işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı (...) (sonucuna ulaşılmıştır).’’⁷*

Aktarılan kararlardan da anlaşılacağı üzere, idarenin geri alma yetkisi, yerleşik Danıştay içtihatlarına paralel olarak sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Yerleşik Danıştay içtihatlarında da, idarenin, “kural olarak” dava açma süresi içerisinde geri alma yetkisini kullanması gerektiği belirtilmektedir. Ancak, açık hata, yokluk veya gerçek dışı bir beyan (hile) nedeniyle sakat işlemin, her zaman geri alınabileceği içtihat

⁵ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11796, K. 2016/3939, K.T. 09/11/2016. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.)

⁶ Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8120, K. 2016/3961, K.T. 24/05/2016.

⁷ Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/14201, K. 2021/842, K. T. 24/03/2021. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.)

edilmektedir⁸. Buna karşılık ilgilinin, iyiniyetli olduğu, bir kusurunun bulunmadığı durumlarda, ruhsat, hukuka aykırı bir biçimde düzenlenmiş olsa da, ruhsat sahibinin bu sürede elde ettiği kazanımlar korunmalıdır. Zira, idare tarafından, ruhsata dayalı olarak elde edilmiş kazanımlara yönelik bir müdahale, bireyin mülkiyet hakkına yapılmış bir sınırlama olarak değerlendirilecektir. Danıştay’a göre, “*idarenin bilgisi*” ve “*katılımı*” ile gerçekleşen ve ruhsat sahibine yüklenmeyen bir “*kusur*” nedeniyle düzenlenmiş hukuka aykırı bir ruhsat dolayısıyla, elde edilen kazanç ve kazanımların, ruhsat sahibinden alınmaması gerekir⁹. Yüksek Mahkemeye göre, aksi bir yaklaşım, ilgilinin mülkiyet hakkına orantısız bir sınırlama oluşturacaktır.

Öte yandan, geri alma işleminin, yetkide paralellik ilkesi uyarınca ruhsat vermeye yetkili idare tarafından düzenlenmesi gerekir. Yetkisiz bir makamın yapacağı geri alma işlemi, hukuka aykırı olacaktır. Ruhsatların geri alınmasına ilişkin yetki sakatlıkları incelendiğinde, belediye başkanının yetkili olduğu bir konuda belediye meclisinin, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu bir konuda ilçe belediyesinin, Valilik makamı yerine belediye encümeninin¹⁰ veya ilçe belediyeleri yerine büyükşehir belediyelerinin¹¹ geri alma işlemi düzenlediği gözlenmektedir. Bu işlemler, yetki sakatlığı bakımından mahkemelerce hukuka aykırı bulunmuştur. Örneğin, bir Danıştay kararında,

“(…) mevzuatında ruhsatları vermekle yetkili kılınan idarenin aynı şekilde bu ruhsatların iptali konusunda da tek yetkili olduğu tartışmasız olup, aksine bir düzenlemenin de bulunmadığı görüldüğünden, belediye başkanınca verilmiş bulunan

⁸ Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1968/8, K. 1973/14, K.T. 22/12/1973. Ayrıca, bkz. Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1952/15, K. 1952/244, K.T. 26/09/1952; Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1972/6, K. 1973/2, K.T. 27/01/1973.

⁹ Danıştay 13. Dairesi, E. 2020/2438, K. 2020/3081, K.T. 11/11/2020, T.C. Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 2021, S: 6, ss. 363-381, s. 380.

¹⁰ “Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelerin birlikte değerlendirilmesinden, gıda üretimi yapan ve ikinci sınıf gayri sıhhi müessese niteliğinde olan işyerleri için ruhsat vermeye yetkili makamın Valilik olduğu açıktır. (...) Bu durumda, yetkisiz makam tarafından oluşturulduğu açık olan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından, aksi yöndeki İdare Mahkemesi kararında yasal isabet görülmemiştir.” Danıştay 8. Dairesi, E. 2002/2293, K. 2003/1630, K.T. 08/04/2003.

¹¹ “(...) büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde, sıhhi müessese işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye büyükşehir içinde kalan diğer ilçe belediyelerinin yetkili olduğu, bu yetkinin belediye meclis veya encümenine verilmediği, dolayısıyla belediye organlarından belediye başkanına ait olduğu, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte de, yetkili idarenin en üst amiri veya görevlendireceği yetkili tarafından imza edilmek suretiyle ruhsatın verileceğinin düzenlendiği ve ruhsat için ayrıca, meclis veya encümen tarafından bir karar alınmayacağı düzenlemelerine yer verilmiş olması hususları göz önüne alındığında (...)” Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/6217, K. 2015/474, K.T. 10/03/2015.

işyeri açma ve çalışma ruhsatının yetkide paralellik ilkesi uyarınca yine belediye başkanı ya da görevlendireceği bir yetkili tarafından iptal edilmesi (geri alınması) gerekirken; bu ilkeye aykırı olarak ve de yönetmelikte ayrıca encümen tarafından karar alınmaması gerektiği düzenlemesi bulunmasına rağmen belediye encümenince ruhsatın iptali yönünde işlem tesis edildiği görüldüğünden işlemde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmamıştır.”¹²

Bu açıklamalardan hareketle, hukuka aykırı düzenlenmiş ruhsatlar, kural olarak dava açma süresi içerisinde idare tarafından geri alınabilmelidir. Ancak, açık hata, yokluk veya ilgilinin gerçek dışı beyanı gibi nedenlerle hukuka aykırı görülen ruhsatlar, idare tarafından, bir süre sınırına bağlı olmaksızın geri alınabilmelidir. Buna karşılık hukuka aykırı ruhsatların düzenlenmesinde, iyiniyetli olan ve kusuru bulunmayan ruhsat sahiplerinin elde ettiği kazanımlar, hukuki güven ve idari istikrar ilkeleri ışığında korunmalıdır.

Diğer yandan, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işlemlerinin birçoğu, kaldırma biçiminde anlaşılmalıdır. Zira, idare, ihtiyaca uygunluk, kamu düzeninin korunması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi gibi gerekçelerle düzenlenen ruhsatları yürürlükten kaldırılabilmektedir. Ancak, bunun için, mevzuatta kaldırma işlemine dayanak olacak nedenlerin bulunması gerekir.

¹² Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7069, K. 2016/651, K.T. 04/02/2016. Aynı yönde bkz.: “(...) işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali hususunda belediye encümeninin bir yetkisi bulunmadığından dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka aykırılık bulunmamış olup; ruhsatın iptaline bağlı olarak işyerinin süresiz olarak kapatılmasına ilişkin işlemin iptali isteminin de ruhsat iptali hakkında verilecek yeni karara göre yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.” Benzer kararlar için bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/102, K. 2014/1313, K.T. 25/02/2014; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8442, K. 2020/3849, K.T. 19/10/2020; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8789, K. 2016/622, K.T. 04/02/2016; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/2563, K. 2014/1303, K.T. 25/02/2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7059, K. 2016/652, K.T. 04/02/2016; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/4987, K. 2014/2926, K.T. 14/04/2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7069, K. 2016/651, K.T. 04/02/2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8789, K. 2016/622, K.T. 04/02/2016; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4359, K. 2021/2549, K.T. 09/09/2021; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8442, K. 2020/3849, K.T. 19/10/2020; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/540, K. 2014/1316, K.T. 25/02/2014; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/102, K. 2014/1313, K.T. 25/02/2014; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/2563, K. 2014/1303, K.T. 25/02/2014; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5425, K. 2021/534, K.T. 10/03/2021; Danıştay 8. Dairesi, E. 2011/1135, K. 2014/554, K.T. 30/01/2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7229, K. 2016/1378, K.T. 01/03/2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8414, K. 2016/3055, K.T. 20/04/2016.

1.3.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Kaldırılması

İdare tarafından, ruhsat düzenlendikten sonra, mevzuata aykırı birtakım işyeri faaliyetlerinin tespit edilmesi mümkündür. Bu durumlarda, ileriye dönük son verilme şartlarının sağlanması kaydıyla, ruhsatın iptal edilmesi yoluna gidilecektir¹³. Burada sözü edilen iptal işlemi “kaldırma” niteliğinde anlaşılabacaktır. Bu hallerde, iptal işlemi, etkisini geleceğe yönelik olarak doğuracaktır. Ancak, bu tür kaldırma işlemlerinde, idarenin bazı hususlara dikkat etmesi gerekmektedir.

Danıştay içtihatlarında, ruhsata aykırı faaliyetlerin, yerinde yapılacak incelemelerle saptanması, ruhsat sahibine bu aykırılıkların tebligatla bildirilmesi ve bu aykırılıkların giderilmesi için İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak on beş günlük bir sürenin verilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Nitekim, bir kararında Danıştay, kaldırma işleminde, sözü edilen usule uyulmaması dolayısıyla iptal kararı vermiştir:

*“(…) öncelikle dava konusu işyerinde 3194 sayılı İmar Kanunu ile fen ve sağlık şartları ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı yönünden denetim yapılmak suretiyle **tespitlerin tutanağa bağlanması ve varsa görülen eksikliklerin giderilmesi için davacıya bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilmesi gerekirken, işyeri açma ve çalışma ruhsatının doğrudan iptal edilerek işyerinin faaliyetten men edilmesine ilişkin işlemde hukuka uygunluk bulunmamakta olup, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik görülmemiştir.**”¹⁴*

¹³ “Olayda, davaya konu ruhsatın verildiği ve iptal edildiği tarihlerde yürürlükte olan mevzuata göre, özel yapı şeklini gerektiren ekmek fırınlarının açılabilmesi için yapı kullanma izin belgesinin alınmış olması şarttır. Bu durumda, davaya konu işyerinin yapı kullanma izin belgesinin bulunmadığı ve **mevzuata aykırı olarak verilen ruhsatın her zaman iptal edilebileceği açık olduğundan**, tesis edilen işlemde hukuka aykırılık, aksi düşünce ile verilen İdare Mahkemesi kararında ise hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay 8. Dairesi, E. 2012/1241, K. 2013/840, K.T. 12/02/2013. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.)

¹⁴ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9382, K. 2020/1188, K.T. 11/03/2020. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.) Aynı yönde bkz. “(...) ruhsata aykırılıkların giderilmesi hususunda ruhsat sahibine öncelikle 15 günlük süre verilip işbu süre zarfında ruhsata aykırılıkların giderilmemesi halinde ruhsatın iptali gerektiği açık olarak hüküm altına alınmış iken (...) Danıştay 10. Dairesi, E. 2019/10092, K. 2020/2248, K.T. 24/06/2020; “(...) mevzuatta işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi usulünün düzenlendiği, bu kurala uyulmadan doğrudan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptalinin mümkün olmadığı dikkate alındığında, bu usul takip edilmeksizin 07/06/2002 tarihinde aldığı içkili lokanta konulu işyeri açma ve çalışma ruhsatıyla faaliyette bulunduğu sabit olan davacının içki satışında bulunduğu gerekçesiyle doğrudan ruhsatının iptal edilmesi işleminde hukuka

Buna karşılık Danıştay'ın, nadirde olsa, süre verilmesinde hukuki bir yarar bulunmadığı gerekçesine dayandığı kararları da bulunmaktadır. Sözü edilen kararlarından birinde Yüksek Mahkeme, şu gerekçelere dayanmıştır:

“(...) ruhsatın iptal edilerek iş yerinin kapatılacağı hususu kurala bağlanmakla birlikte, süre verilmesinde hukuki bir yararın bulunmadığı hâllerde, diğer bir ifade ile, iş yerinin ilgili mevzuatı ihlal eden süregelen faaliyetlerinin bulunması halinde, süre verilmeden de idare tarafından iş yerine ait ruhsatların iptal edilebileceği; genel güvenliği tehdit eden ve bulunduğu çevredeki güvenliğin sağlanması için faaliyetinin sonlanması gereken iş yerlerine, yetkili idare tarafından bu yönde bir yaptırım uygulanmasında ilgili mevzuatın genel hükümleri bakımından bir sakınca bulunmadığı açıktır.”¹⁵

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, ruhsata aykırı faaliyetlerin giderilmesi için süre verilmesi koşulu açık bir biçimde belirtilmiştir. Ayrıca, yukarıda aktarılan birçok Danıştay içtihadında da, süre verilmeksizin doğrudan yapılan kaldırma işlemleri hukuka aykırı bulunmaktadır. Durum böyleyken, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun *“süre verilmesinde hukuki yarar bulunmayan haller”* gibi bir istisna getirmesi, kanımızca tartışmaya açık bir yaklaşımdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, süre verilmesinin en ufak bir imkân sağlama ihtimali olan herhangi bir durumun gözden kaçırılarak aksi yönde bir değerlendirme yapılması hukuka aykırı olur. Nitekim, Danıştay 10. Dairesi güncel bir kararında *“(...) öte yandan ruhsatın iptaline ilişkin işlem tesis edilmeden önce idarece tespit edilen aykırılıkların giderilmesi için davacıya mevzuatın aradığı süreler verilmesi gerekirken, doğrudan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edildiği anlaşıldığından dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık (...)”¹⁶* bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9109, K. 2020/1559, K.T. 03/06/2020. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/731, K. 2018/938, K.T. 28/02/2018, Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7076, K. 2016/630, K.T. 04/02/2016; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5204, K. 2020/5419, K.T. 25/11/2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9388, K. 2020/4601, K.T. 05/11/2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9326, K. 2020/2961, K.T. 15/09/2020.

¹⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2014, K. 2021/1189, K.T. 07/06/2021.

¹⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8722, K. 2020/4135, K.T. 26/10/2020. Aynı yönde kararlar için bkz. *“(...) davaya konu işlemede tespit edilen ruhsata aykırılıkların ayrıntılı bir şekilde açıklandığı tutanağın ve bu aykırılıkların giderilmesi için 15 günlük sürenin verildiğine ve verilen süre içinde aykırılıklar giderilmezse uygulanacak yaptırımın yer aldığı bildirimin davacıya yapılması gerektiği Anayasa ve ilgili yönetmelik gereği olup, uyuşmazlıkta davacıya bu şartları taşıyan nitelikte bir bildirim yapılmadan dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşıldığından dava konusu işlemde ve mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”* İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2017/671, K.

Diğer yandan, kaldırma niteliğindeki iptal işleminin, denetlenen ve mevzuata aykırılıkların tespit edildiği işyerine yönelik olması gerekmektedir. Zira, bazı mahkeme kararlarında, iptal işleminin konu ögesi bakımından sakatlandığı durumlarla karşılaşılmıştır. Örneğin, bir kararda “(...) denetlenen yer ile ruhsatı iptal edilen yerin aynı adreste olmaması nedeniyle davaya konu işyerine ait işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesinde hukuka uyarlık (...)”¹⁷ bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, ihtiyaca uygunluk nedeniyle, yasal ve düzenleyici işlemlerde yapılan değişikliklerle de, işyeri açma ve çalışma ruhsatının kaldırılması mümkündür. Bu bağlamda, kamu yararı veya ihtiyaca uygunluk gibi nedenlerle kaldırılacak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin açıklamalarımızı, çalışmamızın üçüncü bölümünde yapacağız.

Buna karşılık ruhsatların, mevzuata aykırılık, kamu düzeninin korunması gibi gerekçelerle iptal edilmesi, kimi hallerde bir idari yaptırım niteliğinde olacaktır. İdari bir yaptırım olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi konusuna geçmeden önce, temel hak ve özgürlüklere müdahale rejimi bakımından, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işlemleri irdelenmelidir. Aşağıda, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik müdahalelerin, çalışma özgürlüğü veya mülkiyet hakkı bağlamında nasıl bir koruma bulacağı bahsi üzerinde durulacaktır.

2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATINI SONA ERDİREN İPTAL İŞLEMİNE KARŞI KORUMA SAĞLAYAN ANAYASAL GÜVENCELER

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, çalışma özgürlüğünün kullanılmasına imkân veren bir belgedir. Ayrıca, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, müşteri çevresi, ticari

2017/639, K.T. 18/10/2017; “(...) davalı idare tarafından giderilmediği ileri sürülen aykırılığın projeye uygun olup olmadığının yargı yerince denetlenebilmesi için, verilen süreye rağmen hangi aykırılığın giderilmediğinin açık ve net bir biçimde ortaya konulması gerekmekte olup, bu yönde bir açıklama bulunmayan dava konusu işlemde hukuka uyarlık (...)” Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/4089, K. 2013/1137, K.T. 19/02/2013; Benzer kararlar için bkz. Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7153, K. 2016/3504, K.T. 11/05/2016; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/226, K. 2021/2275, K.T. 23/06/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5953, K. 2021/1083, K.T. 06/04/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5826, K. 2021/1082, K.T. 06/04/2021; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9389, K. 2019/1554, K.T. 27/02/2019; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8326, K. 2016/3947, K.T. 24/05/2016.

¹⁷ Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4072, K. 2021/2008, K.T. 09/06/2021.

itibar, işgücü gibi gayri maddi malvarlığı değerleri yaratması dolayısıyla mülkiyet hakkı kapsamında da bir koruma bulmaktadır. Bu durum, ruhsatlara yönelik müdahalelerde, kanunilik, ölçülülük gibi ilkelerin önemini daha da artırmaktadır. Zira, 1982 tarihli Anayasamızın 13'üncü maddesi, temel hak ve özgürlüklere yönelik müdahalelerin, bir kanuna dayanması ve müdahalelerin ölçülü olmasını zorunlu kılmaktadır. Bu itibarla, işyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal eden işlemin, kanunilik ve ölçülülük ilkeleri ışığında incelenmesi gerekmektedir.

2.1. Ruhsat İptali İşleminde Kanunilik İlkesinin Karşılanması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal eden işlemin, kanuni bir dayanağa sahip olması zorunludur. Bu gereklilik, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkıyla ilişkili olmasından kaynaklanmaktadır.

Anayasa'nın *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir"* hükmünü taşıyan 123. maddesinin 1. fıkrası ile *"(t)emel hak ve hürriyetler(in), özlerine dokunulmaksızın, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabile(ceğini)"* öngören 13. maddesi, işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile, sözünü ettiğimiz hak ve özgürlüklere yapılacak müdahalelerin kanuni dayanağı olmasını gerektirir. Bu bağlamda, kanunilik şartını sağlamayan veya Kanunun çerçevesini aşan bir genel düzenleyici işlemle, işyeri açma ve çalışma ruhsatına müdahalede bulunulmaması gerekir. Nitekim, AYM'ye göre, idare tarafından başvurulabilecek *"tedbirlerin neler olduğu"*, *"hangi koşullarda başvurulabileceği"*, *"yetkili makamların kim olduğu"*, *"tedbire itiraz"* gibi konuların açıkça kanunda düzenlenmesi gerekmektedir¹⁸.

Örneğin, Reşit Ölçer başvurusunda AYM, yönerge hükümleri ile mülkiyet hakkına ilk elden müdahale edildiğini tespit etmiştir. Mahkemeye göre, *"faaliyetin geçici olarak askıya alınması"*, *"gözetim altında bulundurulma"* gibi mülkiyet hakkına doğrudan müdahale teşkil eden sınırlamaların, bir kanuni dayanağa sahip olması icap eder. Danıştay'ın da benzer yönde kararları bulunmaktadır. Örneğin, bir Danıştay

¹⁸ Anayasa Mahkemesi, Reşit Ölçer Başvurusu, B. No: 2016/11371, 21/07/2020, § 49.

kararında, Kanunda belirtilmeyen bir sebebe dayalı olarak çalışma özgürlüğüne ve mülkiyet hakkına ilişkin bir sınırlama getirilemeyeceği belirtilmiştir¹⁹. Ayrıca, Danıştay’a göre, kamu düzeninin korunması ve kamu yararının sağlanması gibi gerekçeler, ruhsatlara yönelik müdahaleleri tek başına “haklı” ve “hukuka uygun” kılmamaktadır²⁰.

Buna karşılık öğretide, Ulusoy, idari izinlerin herhangi bir yasal düzenlemeye dayanmadan da idare tarafından iptal edilebileceğini (kaldırılabilirliğini, geri alınabileceğini) savunmaktadır²¹. Benzer biçimde, Tan da, idari izinlerin geri alınması için yetki ve nedenin açıkça mevzuat metninde bulunmasına gerek bulunmadığını belirtmektedir. Yazara göre, kamu düzeni ve kamu yararı gibi gerekçeler, idarenin bu alanda sahip olduğu “nezaret hakkını” gerekçelendirmektedir²². Yazarların bu tespitlerine katılmak son derece güçtür. İşyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal edecek işlemin, kanuni bir dayanağa sahip olması gerekir. Zira, iptal işlemi, çalışma özgürlüğü ve mülkiyet hakkına bir müdahale niteliği taşımaktadır. Bu müdahalenin, bir kanuna dayanması, meşru bir amaca bağlı olarak yapılması, 1982 tarihli Anayasamızın 13’üncü maddesinin bir gereğidir.

Danıştay da, temel hak ve özgürlüklere sınırlama getiren işlemlerin, bir kanuna dayanması zorunluluğunu vurgulamaktadır. Yüksek Mahkeme, bir kararında, idarenin, Yönetmelikteki hükme dayanarak işyeri sahibinin ruhsat başvurusunu ret işlemini hukuka aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre, “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.”²³ Dolayısıyla, idare, salt “kamu düzeni” veya “kamu yararı” gibi gerekçelerle, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına müdahalede bulunamamalıdır. Bu itibarla, çalışma özgürlüğü ile doğrudan ilişkili olan ve ekonomik bir malvarlığı değeri yaratan, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik

¹⁹ Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014. legalbank.net.

²⁰ Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014.

²¹ Ali D. Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 182.

²² Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, s. 66.

²³ Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014.

iptal işlemlerinin, kanuni bir dayanağa sahip olması gerekmektedir. Buna karşılık işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, genel çerçevesinin çizildiği 3572 sayılı Kanunda, iptal işlemini hukuka uygun kılacak ölçüde açık, ayrıntılı ve kademeli bir hüküm kanımızca bulunmamaktadır²⁴. 3572 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan iptal işlemine ilişkin hükmün, “*ayrıntılı*” ve “*kademeli bir sınırlama usulünü*” içerecek biçiminde düzenlenmesi gerekmektedir. Böylece, iptal işleminin, kanuni ve ölçülü bir dayanağa sahip olması mümkün olacaktır.

2.2. Ruhsat İptali İşleminde Ölçülülük İlkesinin Karşılanması

Ölçülülük ilkesi, “*sınırlama amacı ile bu amaca yönelik sınırlayıcı araç (düzenleme) arasındaki mantıksal ilişkiyi esas alan ve birbirine bağlı üç alt ilkeyi kapsayan bir kavramdır.*”²⁵ Bu alt ilkeler, elverişlilik, zorunluluk ve orantılılıktır. Temel hak ve özgürlüğün ihlali iddiasında, ilk derecede incelenen elverişlilik ilkesi, sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına elverişli olması gereğini ifade etmektedir²⁶. Zorunluluk veya gereklilik ilkesi ise, “*aynı derecede etkili araçlar arasından hak ve özgürlüğü en az sınırlayan*”²⁷ aracın seçilmesini gerektirmektedir. Son olarak orantılılık ilkesi, sınırlama amacının ölçüsüz bir oran içerisinde olmaması gerekliliği belirtmektedir²⁸.

Şu hâlde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının, bir iptal işlemiyle sona ermesinde, iptal işleminin ölçülü olması gerekmektedir. Örneğin, bir Danıştay kararında, mevzuata aykırı faaliyetin, ilgiliye verilecek on beş günlük süreyle giderilebilir nitelikte olduğu halde, doğrudan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi yolunun tercih edilmesi hukuka aykırı bulunmuştur. Sözü edilen kararda Danıştay,

²⁴ 3572 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yüzeysel ve kademeli olmayan bir müdahale hükmü bulunmaktadır. Bu hükümde, “*Ruhsat verilmesini takiben yapılacak kontrol ve denetimlerde, 4 üncü maddede belirtilen yönetmelikte öngörülen kriterlere aykırı beyan ve durumun tespiti halinde; verilmiş olan ruhsat, ilgili mevzuattaki hükümler çerçevesinde yetkili merci veya mülki idare amirince iptal edilerek işyeri kapatılır ve ilgililer hakkında ayrıca işlem yapılır.*” denmektedir (m.6).

²⁵ Fazıl Sağlam, **Türk Anayasa Hukuku Ders Notları**, 2021, (Baskıda), s. 93.

²⁶ **A.e.**

²⁷ **A.e.**

²⁸ **A.e.**; Aydın Gülan, **İdare Hukuku Ders Notları**, Ed.: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, (Yayımlanmamıştır), s.146-147.

“(...) belediyenin bu yasa maddesini uygulayarak davacı işletme sahibine belli bir süre tanıyarak, değişiklikleri düzeltmesini veya değişikliklerin uygulanması için gerekli yasal izinleri almasını istemesi gerekirken, doğrudan işletme iznini iptal etmekle işletme sahibinin yasal işletme izni sınırları içinde de çalışmasına olanak bırakmadığından (...)”²⁹ anılan işlem hukuka aykırı bulunmuştur.

Dolayısıyla, mevzuata aykırılığı bertaraf edecek daha hafif bir önlemin bulunması durumunda, önce o önleme başvurulması gerekir. Başvurulacak önlem araçları, *“hukuka aykırılığın boyutuna”, “riskin büyüklüğüne”, “aykırılığın kamu düzenine olası etkilerine”* göre kullanılmalıdır. Zorunluluk ilkesi gereği idare, sahip olduğu seçimlik araçlardan hafif olanından ağır olanına doğru bir kullanımla ilerlemelidir³⁰.

Örneğin, mevzuata aykırı bir faaliyet yürüten işyerine *“uyarı”* yapılmasıyla söz konusu aykırılık giderilebilecek nitelikte ise *“uyarı”* ile yetinilmelidir. Uyarıya rağmen mevzuata aykırı faaliyete devam ediliyorsa, artık uyarı, önlem amacı bakımından elverişli bir araç değildir. Bu durumda, ilgiliye, daha ağır bir önlem olan *“geçici süreyle faaliyetten men”* gibi bir tedbir uygulanabilir. Geçici süreyle faaliyetten men edildikten sonra benzer mevzuata aykırılıklar devam ediyorsa, önlem amacı bakımından faaliyetten geçici süreyle men aracı da elverişli olmayacaktır. Bu hallerde, artık *“faaliyetin askıya alınması”* ve giderek *“ruhsatın iptal edilmesi”* tedbirleri gündeme gelmelidir³¹. Bu derecelendirme ve takip edilecek sıra ölçülülük ilkesine ve alt unsurlarından olan elverişlilik, orantılılık ve zorunluluk ilkelerine daha uygun olacaktır.

Buna karşılık idarenin işyeri faaliyetlerine yönelik sahip olduğu önlem araçlarının, yasal düzenlemelerde belli bir özende ve ölçülülük ilkesi dikkate alınarak kademelendirilmediği gözlenmektedir. İdarenin sahip olduğu *“uyarma, idari para cezası kesme, faaliyeti durdurma, faaliyetten geçici süreyle menetme, faaliyetten bütünüyle menetme ve işyeri ruhsatının iptal edilmesi”* gibi önlem araçlarının, ölçülülük ilkesine uygun bir biçimde, mevzuatta düzenlenmesi gerekmektedir. İfade etmeye çalıştığımız bu derecelendirme eksikliği, idare tarafından da fark edilmiştir. Nitekim, İşyeri Açma ve

²⁹ Danıştay 8. Dairesi, E. 1984/787, K. 1985/175, K.T. 20/02/1985. legalbank.net.

³⁰ Sağlam, **a.g.e.**, s. 93.

³¹ Gülan, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 144-145.

Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, yakın zamanda yapılan değişikliklerle bu eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır.

Örneğin, Yönetmeliğe eklenen Ek Madde 3’le, idarenin başvurabileceği yaptırımlar kademelendirmeye çalışılmıştır³². Bu hükme göre, mevzuata aykırı bir faaliyetin bulunması durumunda, aykırılığın giderilmesi için, ilk olarak ilgiliye 15 günlük ek bir süre verilecektir. Verilen bu süre içerisinde, söz konusu eksiklikler giderilmezse, 1608 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi gereğince, ilgiliye, idari para cezası kesilecektir³³. Bu hükümde, idari para cezası ile yetinilmeyerek aynı fiil için bir idari tedbir de düzenlenmiştir. Buna göre, “(...) *gayrisihhi müesseselerde aykırılık ve noksanlıklar giderilinceye kadar, sıhhi müesseselerde ise yetkili idarenin öngördüğü ve onbeş günden fazla olmayan bir süre kadar faaliyetin menine karar (...)*” verilecektir (Yönetmelik, Ek Madde 3).

İdari para cezasına eklenecek idari tedbir yaptırımı, düzenlenecek işlemi kanımızca ölçülülük bakımından hukuka aykırı hale getirebilir. Bu nedenle, aynı fiil nedeniyle, idari para cezası ile idari tedbir birlikteliğinin, her somut olayda, ölçülülük ilkesi bakımından değerlendirilmesi gerekir. Kamu düzeninin korunması bakımından “*acil*” ve “*zorunlu*” durumlarda, “*faaliyetten men*” gibi bir idari tedbire başvurulduğunda, ayrıca idari para cezasına lüzum görülmemelidir. Buna karşılık idari para cezası ile yetinilebilecek durumlarda, idari cezaya ek olarak bir idari tedbire başvurulmamalıdır.

Yukarıdaki açıklamalarda da vurguladığımız üzere, idare, ruhsat iptali işlemine başvurmadan önce alternatif ve daha hafif önlemlere müracaat etmelidir. Danıştay kararları incelendiğinde de, ölçülü olmayan ruhsat iptali işlemlerinin, hukuka aykırı bulunduğu gözlenmektedir. Örneğin, bir kararında Danıştay,

“Bu durumda, idarece söz konusu işletmenin mevcut işyeri açma ve çalışma ruhsatının faaliyet konusu dışında kalan ve tespit ettiği faaliyetini engellemesi gerekirken, usulüne uygun alınmış ruhsatının iptal edildiği, oysa davacının anılan

³² Yönetmeliğe Ek Madde 3, 9/6/2020 tarihinde, Resmî Gazetenin 31150 sayısında yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararı ile eklenmiştir.

³³ Kanunun tam adı “*Umuru Belediye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muadil Kanun*” şeklinde geçmektedir. Kanun Numarası: 1608, Kabul Tarihi: 15/5/1930, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 20/5/1930, Sayı: 1498.

*işyerinde ruhsatlı faaliyet alanının tamamen dışında bir başka faaliyette bulunduğu net biçimde ortaya konulmadığı, öte yandan ruhsatın iptaline ilişkin işlem tesis edilmeden önce idarece tespit edilen aykırılıkların giderilmesi için davacıya mevzuatın aradığı süreler verilmesi gerekirken, **doğrudan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edildiği anlaşıldığından** dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık, davanın reddi yönündeki Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.*³⁴

Sözü edilen kararda da vurgulandığı üzere, iptal yoluna gidilmesini gerektiren bir nedenin bulunmaması, iptal işlemine başvurulmadan önce ilgiliye aykırılıkların giderimi için bir süre verilmemesi gibi gerekçeler, iptal işlemini ölçsüz ve hukuka aykırı hale getirmektedir.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi ise, bir kararında, iptal işlemine başvurmaın idare tarafından “son çare” olarak düşünülmesi gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu karara göre,

*“(...) 3194 sayılı Kanunu'nun 32.maddesi uyarınca belediyece, yapı ruhsatı ve eki mimari projesine aykırı olarak ilave yapı yapıldığının tespit edilmesi nedeniyle idari para cezası ve yıkım kararı verilebileceği ve ruhsata aykırılık giderilmediği takdirde masraflarının ilgisinden tahsil edilmek suretiyle belediye tarafından giderilebileceği hükmü gereğince, **idarece aykırılık teşkil eden imalatların kaldırılması suretiyle giderilmesine yönelik olarak herhangi bir işlem tesis edilmeyerek son derece ağır bir yaptırım olan işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptali şeklinde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.**”³⁵*

Öte yandan, bir başka Danıştay kararında, ruhsata aykırılıklar giderilinceye kadar faaliyetten menedilme yolunun tercih edilmesi gerekirken, doğrudan ruhsat iptali yoluna gidilmesi, Mahkemece hukuka aykırı bulunmuştur. Sözü edilen kararda, *“(...) tespit edilen aykırı faaliyetin 1608 sayılı Kanun uyarınca men edilmesi gerekirken, işyeri açma ve çalışma ruhsatının **tümden iptali yönünde tesis edilen işlemde** hukuka ve hakkaniyete uyarlık bulunmadığı”³⁶* sonucuna ulaşılmıştır.

³⁴ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8722, K. 2020/4135, K.T. 26/10/2020. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.) Benzer yönde kararlar için bkz. İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2018/1552, K. 2019/47, K.T. 15/01/2019; İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2017/513, K. 2017/680, K.T. 25/10/2017.

³⁵ İzmir BİM 5. İdare Dava Dairesi, E. 2017/2738, K. 2017/2759, K.T. 19/12/2017. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.)

³⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 2020/4385, K. 2020/3848, K.T. 19/10/2020. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.) Aynı yönde bkz. “(...) somut olayda belediye encümenince, 1608

Danıştay kararına yansımış bir başka olayda ise, idari makamlar, “*idari para cezası*” önlemine başvurmada, doğrudan “*ruhsat iptali*” yolunu tercih etmiştir. Yüksek Mahkeme, sözü edilen kararda, şu gerekçelerle işlemin hukuka aykırı olduğunu saptamıştır:

“(...) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin yukarıda yer verilen hükümleri uyarınca, pavyon ruhsatı olmadığı halde konsomatris çalıştıran işletmeler hakkında idari para cezası uygulanacağı düzenlenmiş olup, söz konusu durum nedeniyle davacıya ait ruhsatın iptal edilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.”³⁷

Öte yandan, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu’nun 8 inci maddesinde, işyerlerinde yürütülmesi yasak birtakım fiillere yer verilmiştir. Sözü edilen hükümde, yasak fiillerden birinin işyerinde tespit edilmesi durumunda, işyerine idari bir yaptırım olarak otuz güne kadar geçici bir süreyle kapatma yaptırımını uygulanacağı belirtilmektedir. Buna karşılık uygulamada, kolluk mercilerin, bu tür fiillerin tespiti durumunda doğrudan ruhsatın iptali yoluna gittiği gözlenmektedir. Ancak, sözü edilen iptal işlemleri, Danıştay tarafından, mevzuata aykırı bulunularak iptal edilmektedir. Danıştay’a göre,

*“(...) davacıya ait işyerinin, 2559 sayılı Yasanın 8. maddesinde belirtilen fiiller nedeniyle mahallin en büyük mülki amirince **bir yıl içerisinde üç defa geçici süreyle faaliyetten men edildikten sonra bu fiillerin dördüncü kez tekrarı halinde yine mahallin en büyük mülki amirinin bildirimi üzerine davalı idare tarafından ruhsatının iptali gerekirken**, bu özel düzenleme dikkate alınmadan tesis edilen işlemde ve bu işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden İdare Mahkemesi kararının bu kısmında hukuki isabet görülmemiştir.”³⁸*

sayılı Kanun uygulanmak suretiyle davacının tespiti ve cezalandırmaya konu olan faaliyetine son verilmesi ya da başka bir deyişle yasak fiilin sonlandırılması şeklinde karar verilmesinin mümkün olduğu, tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde, tespiti konu fiil nedeniyle ruhsata uygun kahvehane faaliyetinin yerine getirilmesini engelleyecek şekilde iş yerinin ruhsatının iptali ve mühürlenmek suretiyle faaliyetten menine ilişkin tesis edilen işlemlerde hukuka ve mevzuata, çalışma hak ve özgürlüğüne, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine uyarlık bulunmadığı sonucuna varıldığından, işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptaline ve işyerinin kapatılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı (...)” Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5856, K. 2021/892, K.T. 29/03/2021.

³⁷ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11842, K. 2016/3718, K.T. 13/10/2016. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11822, K. 2016/3717, K.T. 13/10/2016; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5780, K. 2016/3639, K.T. 06/10/2016; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5739, K. 2016/3640, K.T. 06/10/2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/12463, K. 2016/900, K.T. 15/02/2016.

³⁸ Danıştay 8. Daire, E. 2010/6526, K. 2013/1662, K.T. 05/03/2013. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.)

Bazı Danıştay kararlarında ise, canlı müzik bulunduran işyerlerinin, çevreye rahatsızlık verdikleri gerekçesiyle ruhsatlarının doğrudan iptal edildiği veya işyeri faaliyetlerinin geçici süreyle yasaklandığı gözlenmektedir. Bu hallerde, Danıştay, canlı müzik izninin kaldırılmasını, alınacak önlem bakımından yeterli görmektedir. Nitekim, karara konu olan bir olayda,

“(...) içkili lokanta olarak faaliyette bulunulan işyerinde izin alınmadan canlı müzik yapıldığı hususunun tespit edilmesi üzerine söz konusu canlı müzik icrasının men'ine karar verilmesi mümkün iken yetki aşımıyla ruhsatlı olarak işletilen lokantacılık faaliyetlerini kapsayacak şekilde ticari faaliyetten men edilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı (...)”³⁹ sonucuna ulaşılmıştır.

Bütün bu kararlar, idare tarafından, son derece ağır bir önlem olan ruhsat iptali yoluna başvurulmadan önce, daha hafif önlem araçlarının tercih edilmesi gerektiğini göstermektedir. Başvurulacak alternatif önlemler, kimi hallerde, “*idari para cezası*”, kimi hallerde, “*geçici süreyle faaliyetten menetme*” veya “*faaliyeti öngörülen şartların karşılanmasına kadar askıya alma*” ya da “*faaliyeti bir süreliğine durdurma*” biçiminde olabilir. Ancak, bu yollar hiç düşünülmeden, doğrudan ruhsat iptali yoluna gidilmesi ölçülü bir yaklaşım değildir.

Öte yandan, iptal işleminin, PVSK ve kimi yasal düzenlemelerde, bir idari yaptırım olarak düzenlendiği durumlarda, kanunilik ve ölçülülük gibi güvenceler yanında ek birtakım güvencelere ihtiyaç duyulmaktadır. Zira, işleme muhatap olan ruhsat sahipleri, iptal işlemi karşısında çaresiz durumda kalmaktadır. Bu nedenle, yaptırım niteliği taşıyan ruhsat iptallerinin, diğer iptal işlemlerinden ayrı bir biçimde düşünülmesi ve ayrı bir hukuki rejime sahip olması icap eder.

³⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/10229, K. 2020/6046, K.T. 10/12/2020. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafimca yapılmıştır.)

3. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATINI SONA ERDİREN İPTAL İŞLEMİNİN İDARİ YAPTIRIM NİTELİĞİ VE İDARİ YAPTIRIMLARA KARŞI KORUMA SAĞLAYAN GÜVENCELER

3.1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatını Sona Erdiren İptal İşleminin İdari Yaptırım Niteliği

İdarenin işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işlemi, kimi hallerde, bir idari yaptırım niteliğindedir⁴⁰. Bu yaptırımların bir kısmı idari tedbir niteliğinde, bir kısmı ise idari ceza niteliğindedir⁴¹. İdari yaptırımlar bakımından yapılan bu ayrımın önemli birtakım sonuçları vardır. Zira, idari cezalar, idari tedbirlere nazaran daha ağır sonuçlar içermektedir. Bu ağır sonuçlar karşısında, ilgililerin, idare karşısında korunması ve yaptırımın sakıncalarının önlenmesi gerekmektedir⁴². Bu da ceza hukukunun çekirdek güvencelerinin, idari cezalar bakımından uygulanmasını gerekli kılmaktadır⁴³. Ayrıca, ceza yargılamasına benzer bir usulün, idari cezalarda da işletilmesi gerekmektedir⁴⁴. İdari ceza ve idari tedbir ayrımı, uygulanacak hukuki rejim bakımından önem arz ettiğinden, bu ayrımı keskinleştirecek birtakım ölçütlere ihtiyaç vardır. Bu ayrımda, işlevsel olabileceğini düşündüğümüz bazı ölçütleri şu biçimde sıralayabiliriz:

- (i) İdari cezalarda, cezalandırma ve yola getirme gibi amaçlar ön plandadır. Buna karşılık idari tedbirlerde, mevzuata aykırılığın

⁴⁰ İdarenin yasal düzenlemelere aykırı faaliyette bulunan kişilere yönelik yaptırımları para cezası ile sınırlı değildir. Ayrıca, ruhsat iptali, idari sözleşmenin iptal edilmesi, sosyal yardım ödeneğinin kesilmesi gibi yaptırımların da idarenin denetim ve gözetim faaliyetleri kapsamında sahip olduğu yetkiler arasında olduğu belirtilmektedir. Bkz. Cenk Şahin, **Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010, s. 66.

⁴¹ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 8.

⁴² İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1985, s. 132. Yazara göre, idari cezalarda, idarenin hem yaptırımı uygulayan hem de ihlali yargılayan konumunda bulunması birtakım sakıncaları beraberinde getirmektedir.

⁴³ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 8.

⁴⁴ Özay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 132.

giderilmesi ve kamu düzeni bakımından tehdit oluşturabilecek faaliyetlerin engellenmesi amaçlanmaktadır⁴⁵.

- (ii) İdari tedbirlerde, mevzuata aykırı faaliyetlerin sona erdirilmesine yönelik elverişli ve zorunlu bir araç vardır. Buna karşılık idari cezalarda, aykırılığın sona ermesinden sonra da etkisi devam edecek bir araç söz konusudur⁴⁶.
- (iii) İdari tedbirlerin, idarenin düzenleyici işlemleriyle de konulabileceği kabul edilmektedir. Buna karşılık idari cezaların, ancak bir yasayla konulması gerektiği benimsenmektedir⁴⁷.
- (iv) Son olarak idari tedbirin ölçülü olmadığı durumlarda da bir idari cezadan söz edilecektir.

Bu ölçütler yanında, idari ceza ve idari tedbir ayrımında, büyük ölçüde yaptırım işleminin “sebepe ögesinden” yararlanılmaktadır⁴⁸. Özyay’a göre, sebepe ögesi, işlemi oluşturan esaslı bir ögeden ziyade “maddi bir vakıa biçiminde” ele alınmalı ve değerlendirilmelidir⁴⁹. Bu nedenle, yaptırım işleminin sebepe ögesi, somut olaya ilişkin “maddi vakıaların aydınlatılmasını” ve yaptırım işlemine neden olan “olgunun” incelenmesini gerektirir⁵⁰. Bu incelemede, yukarıda yer verdiğimiz kriterler de dikkate alınarak yasal düzenlemelerde yer alan yaptırımın niteliği belirlenmelidir.

Bu bağlamda, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, “mevzuata aykırı faaliyet yürüten” işyerlerine bazı yaptırımların uygulanacağı düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 13’üncü maddesine göre,

*“İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir. Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır.”*⁵¹ denmektedir.

⁴⁵Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 17.

⁴⁶ **A.e.**, s. 21.

⁴⁷ Özyay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 73.

⁴⁸ Özyay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 68.

⁴⁹ **A.e.**

⁵⁰ **A.e.**, 73.

⁵¹ Koyu renkteki vurgulamalar tarafımda yapılmıştır.

Bu hükme göre, aykırılıkların tespiti halinde, işyeri sahibine on beş günlük bir süre verilecektir. Bu sürede, aykırılıkların giderilmemesi durumunda, sözü edilen işyeri ruhsatı iptal edilecek ve işyeri kapatılacaktır. Ancak, birinci sınıf gayrisihhi işyerleri bakımından, işyeri faaliyetinin çevre ve insan sağlığına zarar vermemesi şartıyla, ruhsat iptaline gidilmeden önce başka yollara müracaat edileceği anlaşılmaktadır. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 21’inci maddesine göre,

*“Aykırılık ve noksanlıklar toplum ve çevre sağlığı açısından bir zarar doğurmuyorsa, tedbirlerin alınması ve noksanlıkların giderilmesi için **bir yılı geçmemek üzere** süre verilir. Verilen süre içinde aykırılık ve noksanlıklarını gidermeyen işletmelerin faaliyeti söz konusu **aykırılık ve noksanlıklar giderilinceye kadar durdurulur.**”⁵²*

Bu anlamda, Yönetmelikte, birinci sınıf gayrisihhi işyerleri bakımından daha kademeli tedbirlere yer verilmiştir. Zira, sıhhi işyerleri bakımından, on beş günlük süreden sonra aykırılıkların devam etmesi halinde, işyeri ruhsatının iptal edileceği ve işyerinin kapatılacağı belirtilmektedir. Buna karşılık birinci sınıf gayrisihhi işyerleri bakımından, bir yıllık süre verilmesi, bu süreden sonra aykırılık ve noksanlıkların devam etmesi durumunda, sözü edilen işyeri faaliyetinin durdurulması mümkün olmaktadır. Ancak, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi işyerleri bakımından da sıhhi işyerlerine benzer bir tedbirin düzenlendiği görülmektedir. Yönetmeliğin 23’üncü maddesine göre,

“Ruhsat verilmesini takiben yapılacak kontrol ve denetimlerde, ikinci fıkrada belirtilen kriterlere aykırı beyan ve durumun tespiti halinde, işyerine bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir. Verilen süre içinde noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde verilmiş olan ruhsat, yetkili idare tarafından iptal edilerek işyeri kapatılır ve ilgililer hakkında ruhsat vermeye yetkili idareler tarafından ayrıca yasal işlem yapılır.”

Bunun yanında, birinci sınıf işyerleri bakımından “sorumlu müdürün” bulunmaması gibi bir aykırılık için de benzer bir usulün öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bu karmaşık ve tutarlı olmayan tedbir usulü, yapılan yeni düzenlemelerle iyileştirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, Resmî Gazetede 9 Haziran 2020 tarihinde

⁵² Koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.

yayınlanan 2626 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla, Yönetmeliğe Ek Madde 3 hükmü eklenmiştir. Bu hükme göre,

*“13 üncü maddenin birinci fıkrası, 21 inci maddenin ikinci fıkrası ve 23 üncü maddenin beşinci fıkrası uyarınca yapılacak ilk denetimden sonra yetkili idarelerce yapılacak denetimlerde, işletmecinin kusurlu fiili sebebiyle iş yerinde oluşmuş, mer’i mevzuata aykırılıkların ve noksanlıkların tespiti halinde, bu aykırılıkların ve noksanlıkların giderilmesi için işletmeciye **bir defaya mahsus onbeş günlük süre verilir.** Verilen süre içinde tespit edilen aykırılıkların ve noksanlıkların giderilmemesi halinde 1608 sayılı Kanunun 1 inci maddesi gereğince işletmeciye **idari para cezası verilir.** Ayrıca gayrisihhî müesseselerde aykırılık ve noksanlıklar giderilinceye kadar, sıhhi müesseselerde ise yetkili idarenin öngördüğü ve onbeş günden fazla olmayan bir süre kadar faaliyetin menine karar verilir.”⁵³*

Bu düzenlemede, sıhhi işyerleri bakımından, aykırılık ve eksiklerin giderilmesi için on beş günlük bir süre verileceği, bu sürede aykırılık ve eksiklerin giderilmemesi durumunda, işyerine idari para cezası ve ayrıca on beş güne kadar faaliyetten menetme yaptırımlarının uygulanacağı belirtilmiştir. Buna karşılık gayrisihhi işyerleri bakımından, on beş günlük uyarı süresinden sonra işyerine idari para cezası ve aykırılıkların giderilmesine kadar faaliyetten men yaptırımı uygulanacağı yer almıştır. İdare tarafından, yapılan sözü edilen değişikliklerle, Yönetmelikteki idari yaptırım rejimi kademelendirilmeye ve daha ölçülü bir hale getirilmeye çalışılmıştır.

Öte yandan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 42’nci maddesinde ise cezai nitelikte bir idari yaptırıma yer verilmiştir. Bu maddeye göre,

*“2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununun 8 inci maddesinde belirtilen fiiller sebebiyle **bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirimi üzerine yetkili idareler tarafından **beş işgünü içinde iptal edilir.****”⁵⁴*

Yönetmelikte atıf yapılan PVSK’nın 8 inci maddesi ise şu şekildedir:

*“Polisçe **kat’i delil** elde edilmesi halinde;*

A) Kumar oynanan umumî ve umuma açık yerler ile her çeşit özel ve resmi kurum ve kuruluşlara ait lokaller, B) Mevzuata aykırı bir şekilde uyuşturucu madde imal edilen, satılan, kullanılan, bulundurulmuş yerler, C) Mevzuata aykırı faaliyet

⁵³ Koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.

⁵⁴ Koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.

*gösteren genelevler, birleşme yerleri ve fuhuş yapılan evler ve yerler, D) Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasal düzenine, genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film veya video bant gösterilen yerler ile internet üzerinden yapılan yayınlara izin verilen yerler, E) Derneklere, sendikalara, loca ve kulüplere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile benzeri kurum ve kuruluşlara ait ve yalnız üyelerinin yararlanması için açılan lokallerden, birden fazla denetim sonunda ve yazılı ihtarla rağmen, iç yönetmeliğine aykırı faaliyet göstererek umuma açık yer durumuna geldiği tespit edilenler F) (Ek: 28/12/2006-5571/1 md.) Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar, (...) Mahallin en büyük mülkî amiri tarafından **otuz günü geçmemek üzere geçici süreyle** faaliyetten men edilir. Bu maddede yazılı fiiller sebebiyle **bir yıl içinde üç defa faaliyetten men edilen işyerlerinde, bu fiiller tekrar işlendiği takdirde, işyeri açma ve çalışma ruhsatları, mahallin en büyük mülkî amirinin bildirimi üzerine, belediye veya il özel idaresi tarafından beş iş günü içinde iptal edilir.**⁵⁵ denmektedir.*

PVSK'nın 8'inci maddesinde, kamu düzeninin klasik unsurları arasında yer alan genel sağlığın, genel ahlakın ve dirlik ve esenliğin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi gibi amaçlarla işyerlerinde bazı fiillerin yasaklandığı görülmektedir. Maddede sayılan fiillerden birinin işyerinde işlenmesi durumunda, işyeri bakımından bir yaptırıma başvurulacaktır. Mevzuata aykırı ilk eylemlerinde işyerlerine, 30 günü geçmeyecek “geçici bir kapatma” cezası verilecektir. Mevzuata aykırı eylemlerin işlenmesi durumunda öngörülecek kapatma yaptırımının, ilk etapta bir “tedbir” niteliğinde olduğu düşünülse de, bu yaptırım, tedbir niteliğini aşmaktadır. Bu hallerde, 30 günü geçmeyecek “geçici süreli bir kapatma” yaptırımının uygulanması, kamu düzeninin temin edilmesi için kanımızca “elverişli” ve “zorunlu” bir araç değildir. Daha hafif nitelikte olan, “idari para cezasının” hiç düşünülmemiş olması, öngörülen yaptırımın “ağır” bir idari ceza niteliğinde olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla, 30 günlük geçici kapatma yaptırımı, bir ceza niteliğindedir. Bu cezayla, mevzuata aykırı davranan işyeri sahipleri cezalandırılmak istenmiştir. Bu düzenleme, idari bir tedbir niteliğinde değildir. Çünkü mevzuata aykırı fiiller nedeniyle uygulanacak kapatma yaptırımının “etkisi” ihlal ortadan kaldırıldıktan sonra da devam edecektir.

⁵⁵ Koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.

Şu hâlde, işyerlerine yönelik idari yaptırımların türü belirlenirken bazı hususlara dikkat edilmelidir. Şayet, mevzuatta düzenlenen yaptırım, sadece mevzuata aykırılığın giderilmesine ve kamu düzeninin sağlanmasına yönelikse, söz konusu araç idari bir tedbir niteliğindedir. İdari cezada ise, idari ihlalin sona erdirilmesinden sonra da etkisi devam eden bir araç söz konusudur. Ayrıca, idari yaptırım, mevzuata aykırı faaliyetlerin giderilmesine ilişkin olsa da amaç bakımından zorunlu olmayan araca başvurulması halinde de, başvuru alan araç idari bir ceza niteliğine dönüşürecektir. Örneğin, halk arasında hanuççuluk olarak bilinen ve PYSK'nın 8'inci maddesinde, *“Her türlü denize elverişli araçlarla günübirlik tur düzenleyen veya her türlü mal ve hizmet satanlardan, müşteriye faaliyetlerini duyururken veya müşteri kabul ederken çevreyi veya müşteriyi rahatsız edecek yöntemler kullananlar”* olarak ifade edilen fiilin işlenmesi halinde, işyerlerine verilecek otuz güne kadar *“geçici süreyle faaliyetten menedilme”* yaptırımı, bir idari ceza niteliğindedir.

İdari ceza niteliği taşıyan yaptırımlara karşı, işyeri sahiplerinin korunması açısından birtakım güvencelerin karşılanması gerekmektedir. Bu gereklilik, kaynağını 1982 tarihli Anayasamızın 38 inci maddesinden almaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6'ncı maddesi de idari ceza niteliği taşıyan yaptırımlar bakımından bir güvence sağlamaktadır⁵⁶. Bu güvencele, aşağıda, ayrıntılı bir biçimde yer verilecektir. Ancak, bu güvencele geçmeden önce ruhsat iptali niteliğinde olmayan idari yaptırım türlerinin, ruhsat iptalinden ayıklanması gerekmektedir.

3.2. Ruhsat İptali Niteliğinde Olmayan İdari Yaptırımlar

Kamu düzeninin korunması bakımından işyerlerinde kimi faaliyetlerin yürütülmesi yasal düzenlemelerde yasaklanmıştır. Bu yasağı çiğneyen işyeri sahipleri bakımından ise, kimi idari yaptırım türlerinin uygulanacağı mevzuatta düzenlenmiştir. Mevzuatta düzenlenen idari yaptırımlar, uygulamada, zaman zaman birbirine karıştırılmakta ve kimi zaman, idare personeli tarafından hatalı idari yaptırımın tercih

⁵⁶ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 16, 17.

edildiği görülmektedir. Bu bakımından, ruhsat iptali niteliğinde olmayan idari yaptırımların belirlenmesi ve ruhsat iptalinden ayrılması gerekmektedir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte “*faaliyetten men*”, “*idari para cezası*” ve “*ruhsat iptali*” yaptırımlarına yer verilmiştir (Ek Madde 3). Bunun yanında, 2559 sayılı PVSK’da, “*geçici süreyle faaliyetten menedilme*” yaptırımı düzenlemiştir (m. 8). Öte yandan, Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü’nde ise, işyerleri bakımından, “*kapatma*” yaptırımına yer verilmiştir⁵⁷ (m. 91). Buna karşılık “*faaliyetten geçici süreyle yasaklama*”, “*faaliyetten süresiz bir biçimde yasaklama*”, “*işyerinin mühürlenmesi*” gibi ifadelerin de mahkeme kararlarında yaptırım olarak ifade edildiği gözlenmektedir.

Faaliyetten geçici süreyle veya süresiz bir biçimde menedilme, işyerinin faaliyetten yasaklanması, işyerinin kapatılması, işyerinin mühürlenmesi gibi idari yaptırımlar, ruhsat iptali niteliğinde işlemlerden değildir. Ruhsat iptali, idare tarafından, son çare olarak başvurulması gereken idari bir yaptırımdır. Ayrıca, ruhsat iptali halinde, işyeri faaliyetine devam edilebilmesi mümkün değildir. Bunun için idareden, yeni bir ruhsat alınması gerekir. Ancak, faaliyetten geçici süreyle menedilme veya yasaklama gibi hallerde, bu durumun bir süreye kadar devam etmesi söz konusudur. Uygun şartların yeniden sağlanması veya men süresinin sona ermesiyle beraber yeni bir ruhsat alınmasına gerek olmaksızın faaliyetin yürütümüne devam edilebilmektedir. Buna karşılık süresiz olarak faaliyetten men veya faaliyetten yasaklama ya da kapatma, mühürleme gibi yaptırımların, hukuka uygun olabilmesi için öncelikle ruhsatın iptali yoluna gidilmesi gerekmektedir. Nitekim, bu gereklilik, Danıştay kararlarında da belirtilmektedir. Danıştay, sözü edilen kararlarından birinde, “(...) davacıya söz konusu işyeri için verilen 10/06/2005 tarih ve 846 sayılı işyeri açma ve

⁵⁷ Genel Kadınlar ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü, R.G. S: 10786, 19/04/1961. Ayrıca, bir Danıştay kararında, bu yaptırım ve yaptırıma ilişkin yetki uyuşmazlığı şu biçimde çözüme kavuşturulmuştur: “(...) uyuşmazlıkta; söz konusu işyerinde fuhuş yapıldığından bahisle Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü uyarınca “Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonu” tarafından alınan **90 gün süre ile kapatma kararının**, kaymakamlığa bağlı kolluk kuvvetleri marifetiyle uygulanması gerekirken, Kadıköy Belediyesi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü’nce, olayla ilgisi olmayan İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 39. maddesi uygulanmak suretiyle tesis edilmesinde ilgili mevzuat uyarınca imkan bulunmadığından (...)” Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/11024, K. 2021/3955, K.T. 04/11/2021.

*çalışma ruhsatı iptal edilmeksizin işyerinin süresiz olarak faaliyetten men kararının verildiği anlaşıldığından dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında sonucu itibarıyla hukuki isabetsizlik görülme(diği) (...)*⁵⁸ sonucuna ulaşmıştır.

Şu hâlde, ruhsat iptalinin diğer idari yaptırımlardan farklı olduğu yeniden belirtilmelidir. Bu bağlamda, ruhsat iptali işleminin, idari ceza niteliği dikkate alınarak bu işlem karşısında ruhsat sahiplerinin, birtakım güvencelere sahip olması gerekliliği üzerinde durulmalıdır.

3.3. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerine Karşı Koruma Sağlayan Çekirdek Ceza Hukuku Güvenceleri

3.3.1. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Kanunilik İlkesinin Karşılanması Gereği

İşyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik idari ceza niteliği taşıyan işlemlerin, ilk elden bir kanuna dayanması gerekir. Bu gereklilik, kaynağını 1982 tarihli Anayasamızda bulmaktadır. Anayasamızın, “suç ve cezalara ilişkin esaslar” başlığını taşıyan 38 inci maddesinde, suçta ve cezada kanunilik ilkesi düzenlenmiştir. Bu ilkeye göre, hem suç teşkil eden fiil hem de suça karşılık verilecek ceza kanunla belirlenmelidir. Suçta ve cezada kanunilik prensibi, ceza niteliği taşıyan idari yaptırımlar bakımından geçerli bir ilkedir⁵⁹. Bu bağlamda, kanuni bir dayanağı bulunmayan idari cezalar hukuka aykırıdır⁶⁰. Nitekim, Danıştay, dernek lokalinde bazı fillerin bir yıl içinde üç defa işlenmesi halinde, verilmiş izin belgelerinin iptal edileceği yönündeki Yönetmelik hükmünü, açıkça ve ilk elden bir kanuna dayanmaması

⁵⁸ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5204, K. 2020/5419, K.T. 25/11/2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8551, K. 2020/899, K.T. 26/02/2020.

⁵⁹ Özyay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 33.

⁶⁰ “5661 sayılı Yasa ile geçici kapatma ve sürekli kapatma cezaları idari para cezası ve kurum açma izninin iptali cezalarına dönüştürülmüş olduğu, ceza verme yetkisi kanunla tanındığından hukuka aykırılık bulunmadığı (...)” Danıştay 8. Dairesi, E. 2017/4578, K. 2021/1096, K.T. 23/02/2021. Aynı yönde, bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2020/3740, K. 2021/4706, K.T. 21/10/2021.

nedeniyle hukuka aykırı bulup, iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, sözü edilen kararında, şu gerekçelere dayanmıştır:

*“(...) Yönetmelikle getirilen dava konusu düzenlemenin amacının, aykırı yöndeki davranışları caydıracak nitelikte yaptırımlarla cezalandırarak, dernek lokallerinin mevzuatta belirlenen kurallara uygun şekilde faaliyette bulunmalarının sağlanması olmakla birlikte, konunun diğer boyutuyla, lokali işleten kişinin faaliyette bulunma, çalışma hak ve özgürlüğüne kısıtlama getirdiği dikkate alındığında, bu amaçla belirlenecek yaptırımın belirli, makul ve ölçülü olması gerektiği açıktır. (...) Dernekler Yönetmeliği'nin 66. maddesinin 2. fıkrasında yer alan dava konusu "Yukarıdaki fıkra yazılı fiiller sebebiyle üç defa faaliyetten men edilen lokallerin izin belgeleri, mülki idare amirince iptal edilir." kuralında, lokalin izin beldesinin iptali yaptırımı öngörülen, üç defa geçici süreli men yaptırımının, ne kadarlık bir süre dilimi içerisinde işlenen fiiller nedeniyle uygulanmış olması gerektiğinin belirtilmemiş olması nedeniyle, uygulamaya esas alınacak zaman dilimi belirli ve ölçülü değildir. (...) Bu durumda, **açıkça kanunda yer almayıp, idarenin kanunla tanınan düzenleme yetkisi kapsamında, dava konusu Yönetmelik kuralıyla getirilen yaptırım, yaptırıma bağlanan ihlalin, süre yönünden sınırlarının gösterilmemiş olması nedeniyle açık ve belirli olmadığından**, dava konusu düzenleme hukuki güvenlik ilkesine ve hukuka aykırı bulunmaktadır.”⁶¹*

Sözü edilen kararda Danıştay, mevzuata aykırı eylemlerin engellenmesi için ruhsat iptali gibi cezai işlemlerin düzenlenebileceğini belirtmektedir. Ancak, Yüksek Mahkeme, idari ceza niteliği taşıyan ruhsat iptallerinin, ilk elden bir kanunla düzenlenmesi gereğini aramaktadır. Aksi halde, suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırılık söz konusu olacaktır.

3.3.2. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Yerinde Denetimlerle Soruşturma Yapılması Gereği

Ceza niteliği taşıyan idari yaptırımlar, oldukça ciddi ve ağır neticeler barındırmaktadır. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, idari ceza niteliği taşıyan bir işlem neticesinde sona erdirilmesi, işyeri sahibinin ekonomik kayıplara uğramasına ve elem ve üzüntü duymasına neden olacaktır. Bu nedenle, idari ceza niteliği taşıyan yaptırımlara başvurulmadan önce cezayı gerektirecek fiilin gerçekten işlenip işlenmediği yerinde yapılacak incelemelerle tespit edilmelidir. Böylece, idarenin, daha

⁶¹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/4690, K. 2016/1429, K.T. 16/03/2016. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımda yapılmıştır.)

az hukuka aykırı kararlar alması sağlanacaktır. Ayrıca, işyeri sahibi bakımından doğacak ağır neticeler önlemiş olacaktır. Dolayısıyla, işyeri açma ve çalışma ruhsatının sona ermesini doğuracak bir idari ceza düzenlenmeden önce, yaptırıma neden teşkil eden olguların bütün gerçekliğiyle soruşturulması gerekmektedir. Yapılacak soruşturma ile ilgililerin lehinde ve aleyhinde olan bütün vakıaların bir soruşturmacı tarafından toplanması ve incelenmesi mümkün olacaktır⁶². Böylece, idare tarafından, maddi gerçekliğe daha uygun bir karar alınmış olur.

Buna karşılık işyerleri bakımından soruşturma ihtiyacı, uygulamada tutanak düzenleme yoluyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Hazırlanan bu tutanak, dayanılacak önemli bir delili ifade etse de “soruşturma” niteliğinde bir işlem olmayacaktır ve soruşturma yerine geçmeyecektir⁶³. Konuya ilişkin Danıştay kararları incelendiğinde de soruşturma yapma ihtiyacının, Mahkemece benimsendiği görülecektir. Nitekim, Danıştay, idare tarafından, soyut, yüzeysel ve içeriği doldurulmamış iddia ve değerlendirmelere dayanılarak düzenlenen ruhsat iptali işlemlerini hukuka aykırı bulmaktadır⁶⁴.

Örneğin, bir Danıştay kararında, yabancı uyruklu bir kadın ile Türk uyruklu bir erkeğin çay ocağında samimi bir şekilde konuşmaları, ruhsata aykırı faaliyet kapsamında değerlendirilmiş ve bu nedene dayanılarak işyeri sahibinin ruhsatı, idare tarafından sona erdirilmiştir. Sözü edilen olayda, Danıştay, sona erdirmeye neden olan vakıaları şu biçimde değerlendirmiştir:

“Çay ocağı ruhsatlı olarak işletilen işyerinin yabancı uyruklu bayanların müşteri bulmak amacıyla kullanıldığının ilgili şahısların ifadeleri ve diğer tanıkların ifadelerine dayalı olarak usulüne uygun olarak tespit edilmesi halinde bu durumun ruhsat harici faaliyet olarak kabulü olanaklıdır. Olayda ise kolluk güçlerince yapılan tespit, ilgililerin ifadelerine başvurulmaksızın gözleme dayalı olarak işyerinin ruhsat harici faaliyet gösterdiği ileri sürülmektedir. Bu durumda, somut bilgi ve belgeye dayalı olmaksızın yapılan tesbite dayalı olarak işyerinin ruhsat harici

⁶² Özay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 132.

⁶³ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 50-51.

⁶⁴ “İdare Mahkemesince yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak anılan işyerinin gayri sıhhi müessese olup olmadığının araştırılması, gayri sıhhi müessese ise önceden alınmış olan sıhhi müessese izni ile çalışmayacağından, süre verilerek gayri sıhhi müessese izni alması yoluna gidilmesi gerekirken bu durum dikkate alınmadan, işyerinin ... Belediyesinden alınmış sıhhi müessese izni bulunduğu gerekçesiyle işlemin iptaline ilişkin İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 8. Dairesi, E. 1996/3447, K. 1998/4527, K.T. 23/12/1998. legalbank.net.

faaliyet gösterdiği kabul edilerek işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesine ilişkin işlemde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmamaktadır.”⁶⁵

Aktarılan kararda vurgulanan bölümlerde, Danıştay, işlemin sıhhati için açıkça ifade alma, bilgi ve belgeye dayanma gerekliliklerini aramıştır. İfade alma, tanıklara başvurma, bilgi ve belge toplama ise, soruşturma kapsamında başvurulmuş işlemlerdendir. Konuya ilişkin bir başka Danıştay kararında da,

*“(…) içkili olarak işletilen gazinonun bulunduğu bölgede meydana gelen olaylar esas alınarak ve geç saatlerde kapatıldığından bahisle kapatma işlemine dayanak oluşturacak **başkaca somut bir tespit bulunmaksın** ruhsatın düzenleniş amacının dışına çıkmadığı sonucuna ulaşılarak tesis edilen işlemde (...)”⁶⁶ isabet görülmemiştir.*

Sözü edilen kararda, ruhsat iptaline, işyerinin şehre uzaklığı, denetiminin zorluğu, geç saatlerde kapatılması, bulunduğu bölgede sık sık taşkınlık düzeyinde olayların yaşanması gerekçe gösterilmiştir. Ancak, idare tarafından dayanılan gerekçeler, Danıştay nezdinde yeterli görülmemiş ve Mahkeme, ilgilisi aleyhine sonuç doğuran idari yaptırımların, “*kişiselleştirilmesi*” gerekliliğini vurgulamıştır. Danıştay, işyeri sahibinin eylem ve davranışlarının, somut olayda taşkınlıklara sebep olmadığını tespit etmiştir. Ayrıca, idari işleme dayanak gösterilen gerekçelerin, somut bilgi, belge veya ifadelerle dayandırılmaması da işlemin iptaline neden olmuştur.

Bir başka Danıştay kararında ise, işyerinde fuhuş yapıldığı iddiasıyla işyeri ruhsatının iptali irdelenmiştir. Yüksek Mahkeme, somut bilgi ve belgelere dayanmayan iddialar esas alınarak düzenlenen iptal işleminde, hukuka uyarlılık bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır. Kararın gerekçesinde Mahkeme, şu tespitlerde bulunmuştur:

*“(…) otelde gerçekleşen olayın otel görevlilerinin bilgisi dahilinde ve imkân sağlaması suretiyle gerçekleştiğinin **idare tarafından açık, anlaşılır ve kesin delillerle ortaya konulamadığı**, alınan ifadelerden de sürekli aynı otelde aynı işin*

⁶⁵ Danıştay 8. Dairesi, E. 2002/5326, K. 2003/2258, K.T. 14/05/2003. legalbank.net. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.)

⁶⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 1997/4735, K. 1998/1346, K.T. 01/04/1998. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.) Benzer şekilde: “*İdare Mahkemesince; ruhsat iptaline dayanak teşkil eden tutanağın işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptalini gerektirecek nitelikte açık ve somut tespitler içermediği gibi tutanakta belirtilen eksikliğin ruhsat iptalini gerektirecek ağırlıkta olmadığı anlaşıldığından işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir.*” Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/3000, K. 2013/1929, K.T. 13/03/2013.

yapıldığı, otel görevlilerince genel kadına yer temin edildiği kanaatine varılamadığı, gerçek amaç ve anlamdan uzak olarak genel kadınlara sanat icra etmek imkanının verildiği veya otelin bir genelev özellik ve mahiyetinde kullanıldığı sonucuna ulaşılamadığı gerekçesiyle (...)⁶⁷ düzenlenen işlemde hukuka uyarlılık bulunmamıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan hareketle, idari ceza niteliği taşıyan ruhsat iptali işlemlerinde, soruşturma yapma gereğinin önemi ortaya konmuştur. Bu nedenle, kanımızca, bir soruşturma yapılmadan, somut bilgi ve belgelere başvurulmadan, soyut ve kanıta dayalı olmayan iddialara dayanılarak düzenlenecek idari cezalar hukuka aykırı olacaktır⁶⁸.

3.3.3. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Ruhsat Sahibinden Savunma Alınması Gereği

Savunma hakkı, hukuk devleti idealiyle bağlantılı bir haktır. Ayrıca, savunma hakkı, bugün hukukun genel bir prensibi olarak kabul edilmektedir⁶⁹. Bu nedenle, idarenin iddialarına karşılık ilgilinin yapacağı savunma, çelişmeli bir muhakemenin yapılmasına katkı sağlayacaktır⁷⁰. Meramını anlatamayan ilgilinin, idarenin işlemine karşı doğrudan dava yoluna gitmesi kaçınılmazdır. Bu noktada, meramını iyi anlattığını ve idare tarafından anlaşıldığını düşünen birey buna rağmen değişmeyen idari işleme karşı dava yoluna gitmekten vazgeçebilir⁷¹.

⁶⁷ Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/6426, K. 2021/46, K.T. 18/01/2021. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.) Benzer şekilde bkz. “(...) söz konusu otelde, fuhuş yapıldığına dair tek bir ifade dışında başka tespit yapılmaksızın ve yapılan fuhuşun otel yönetimi ve çalışanları bilgisinde olduğu ortaya konulmaksızın tesis edilen işlemde, cezayı gerektiren fiilin tüm unsurları ile birlikte tamam olduğu hukuken geçerli ve itibar edilebilir delillerle somut olarak ortaya konulmadan failin cezalandırılmayacağı yolundaki genel ceza hukuku ilkesi karşısında hukuka uyarlılık bulunmadığı (...)” Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11585, K. 2021/2150, K.T. 28/04/2021.

⁶⁸ “İdare mahkemesince, işyeri ruhsatı iptaline neden olan davacının mülkiyetindeki motorlu taşıtları yaya yoluna bırakarak yaya geçişlerini engellediği yönündeki diğer gerekçeyi irdelemeksizin, doğrudan adli yargı yerince yaptırılan tespit sonucu düzenlenen rapora göre karar verilmesinde hukuka uyarlılık bulunmamaktadır.” Danıştay 8. Dairesi, E. 1995/2031, K. 1998/18, K.T. 14/01/1997.

⁶⁹ Lütfi Duran, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S: 2, 1998, ss. 1-13, s. 6; Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 52; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, s. 310.

⁷⁰ Ulusoy, *İdari Yaptırımlar*, s. 50.

⁷¹ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 15, S: 2, 1982, ss. 7-19, s. 19.

Şu hâlde, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik idari ceza niteliği taşıyan işlemlerde de idarenin ilgiliden savunma alması gerekir. Kötü niyetli üçüncü kişilerin asılsız iddialarına dayanılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi yaygın bir biçimde görülen hatalı bir uygulamadır. Bu durumlarda, idare tarafından, mevzuata aykırılık iddialarına ilişkin yerinde soruşturmalar yapılmalıdır. İddialara ilişkin bilgi, belge, ifade, tespit, tutanak gibi kanıtlara dayanılarak ve işyeri sahibinden savunma alınarak işlem düzenlenmelidir⁷².

Öte yandan öğretilde, Kemal Gözler, idarenin kamu düzeninin sağlanmasına ilişkin kolluk işlemlerinin, yaptırım niteliğinde olmadığını, bu tür kolluk işlemlerinin düzenlenmesinde ilgiliden savunma alınmasına gerek bulunmadığını savunmaktadır⁷³. Yazarın aktarımına göre, Fransız Danıştay'ı, “sağlığın korunması amacıyla bir laboratuvar ruhsatının iptal edilmesi ve bir tedavi kurumunun kapatılması” gibi işlemleri yaptırım olarak görmemiştir⁷⁴. Bu yaklaşım ve tespitler, kanımızca isabetli değildir. Zira, idari yaptırımların hem idari cezaları hem de idari tedbirleri içerdiği hatırlanmalıdır. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere, ruhsat iptalleri, her halükârda idari bir ceza niteliğinde olmamaktadır. Buna karşılık genel sağlığın, genel ahlakın, genel güvenliğin korunması için başvurulmuş idari tedbirler de idari yaptırım niteliğindedir. Dolayısıyla, idari tedbir niteliğinde olan idari yaptırımlarda da, ilgiliye savunma hakkı verilmelidir.

⁷² “(...) Ana taşınmazın imar ve ruhsata ilişkin tespit edilen aykırılıkların davacının işyerini etkileyip etkilemediğinin ortaya konması yönünden, **denetim yapılması gerekirken bu yapılmadan dava konusu işlemin tesis edildiği, bu nedenle, öncelikle dava konusu işyerinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı yönünden denetim yapılarak, işyerinin 3194 sayılı İmar Kanunu ile fen ve sağlık şartları yönünden incelenerek tespitlerin tutanağa bağlanması, varsa görülen eksikliklerin giderilmesi için davacıya on beş günlük süre verilmesi gerekirken, işyeri açma ve çalışma ruhsatının doğrudan iptal edilerek işyerinin mühürlenmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı (...)**” Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/100, K. 2021/1068, K.T. 06/04/2021. (Karardaki koyu renkteki vurgulamalar tarafımda yapılmıştır.) Benzer şekilde bkz. Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5949, K. 2021/1063, K.T. 06/04/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5996, K. 2021/1071, K.T. 06/04/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5889, K. 2021/1070, K.T. 06/04/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5896, K. 2021/1069, K.T. 06/04/2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5858, K. 2021/1064, K.T. 06/04/2021.

⁷³ Gözler, **a.g.e.**, s. 983.

⁷⁴ **A.e.**, 984.

3.3.4. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde Masumiyet Karinesinin Karşılanması Gereği

İdare tarafından, “işyerinin kapatılması”, “faaliyetten geçici süreyle men”, “faaliyetten süresiz bir biçimde men”, “ruhsat iptali” gibi idari ceza niteliği taşıyacak önlemlere başvurulabilmesi için, işlendiği iddia edilen fiillerin, kesin delillerle ispat edilmesi icap eder. İdari cezalarda, idarenin veya üçüncü kişilerin iddialarına karşı ilgilinin, masumiyet karinesinden yararlanması gerekir. Nitekim, PVSK’nın 8 inci maddesinde, ilgiliye bir idari ceza verilebilmesi için “kesin bir delil” ile fiilin işlendiğinin ispatlanması gerektiği belirtilmektedir. (PVSK m.8, “Polisçe kat’i delil elde edilmesi halinde ...”)

Bu nedenle, asılsız iddia ve şikayetlere dayanılarak idare tarafından ilgiliye, bir idari ceza verilebilmesi mümkün değildir⁷⁵. Bir cezai işlemin düzenlenebilmesi için olayın şüpheye yer vermeyecek delillerle kanıtlanması gerekmektedir. Yeterli delilin bulunmadığı durumlarda ise, masumiyet karinesi ile bağlantılı bir ilke olan “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi gereği, ilgilinin cezalandırılmaması gerekir. Yukarıda, soruşturma yapılması gerekliliği başlığı altında yer verilen Mahkeme kararlarında, delile ilişkin de tespit ve değerlendirmeler yapılmıştır⁷⁶. Bu kararlarda Danıştay, olaya ilişkin tanık ifadelerine başvurulması, somut bilgi ve belgelere dayanılması gerekliliğini vurgulamıştır. Ayrıca, soyut ve kanıta dayanmayan işlemlerin, mahkemece iptal edildiği de belirtilmiştir.

3.3.5. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde “Cezaların Şahsiliği İlkesi”nin Uygulanması

İdari cezaların, cezalandırılmak istenen kimselere yöneltilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, idari cezanın muhatabı olmayan üçüncü kişilerin, bu cezadan

⁷⁵ Öğretide de Yasin, çevreyi kirlettiği gerekçesiyle bir işyerine verilen idari yaptırımın, tek başına, rakip işyerinin beyanlarına dayandırılmayacağını belirtmektedir. Yazara göre, tanık ifadeleri, mahkemenin kanaat oluşurması bakımından “tamamlayıcı” ve “netleştirici” bir etkiye sahiptir. Melikşah Yasin, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 47.

⁷⁶ Bkz. yuk. s. 49 vd.

etkilenmemesi gerekir. Aksi halde, cezaların şahsiliği ilkesine aykırı hareket edilmiş olunur. Örneğin, işyeri sahibi, işyerinde yasaklanan fiilleri işlemesi dolayısıyla, 30 gün süreyle faaliyetten menedilmiş olabilir. Ancak, işyerinin bu sürede, başka bir kişiye devredilmesi halinde, men cezasının, yeni işyeri sahibini etkilememelidir. Burada cezalandırılmak istenen kişi, yasaklanan faaliyetleri yürüten eski işyeri sahibidir. Bu nedenle, işyeri devralındıktan sonra idare tarafından, “işyerinin faaliyetten menedilmiş olduğu” gerekçesiyle ruhsat düzenlenmesi veya ruhsatın devralınması engellenmemelidir. Bu gereklilik, “cezaların şahsiliği ilkesinin” bir sonucudur. Benzer şekilde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının mirasçılara intibakının yapıldığı durumlarda da, mirasçılara karşı bu yaptırımların ileri sürülememesi gerekir. Nitekim, Danıştay içtihatları da bu yöndedir. Karara konu olan bir olayda Danıştay, şu tespitlerde bulunmuştur:

“(...) Kapatma kararına konu olan iş yerinin fuhuş amacıyla kullanıldığına ilişkin tespitlerin eski işletmeci dönemine ait olduğu, olay tarihinden sonra işletme el değiştirdiğinden davaya konu kapatma kararının yeni işletmeciye uygulanmak üzere tebliğ edildiği görülmektedir. (...) Bu itibarla mevzuatta yer almayan tekerrür hükümleri uygulanarak 60 gün kapatma kararı verilmesi ve bu kararın eski işletmeci dönemindeki tespitler nedeniyle yeni işletmeci döneminde uygulanacağı göz önüne alındığında dava konusu işlemde bu yönleriyle hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”⁷⁷

Bu noktada şu hususu da belirtelim ki, cezaların şahsiliği ilkesinin sağladığı bu imkândan, işyerini iyiniyetli bir biçimde devralan işyeri sahipleri yararlanmalıdır. Buna karşılık, işyerini, muvazaalı bir biçimde devralan kişilerin, bu olanaktan yararlandırılmaması icap eder.

⁷⁷ Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/1579, K. 2021/4124, K.T. 20/09/2021. Aynı yönde; “ (...) davacının fuhuş yapılması eylemiyle ilgili bilgisinin veya olayla bağlantısı bulunduğunun saptanamadığı, fuhuş yaptığı iddia olunan şahısların dairede kiracı olan şahsın yakınları oldukları, davacı mülk sahibiyle ilgilerinin olduğu ve anılan dairede oturmaya devam ettiklerine dair bir tespitin de bulunmadığı, ayrıca davacının söz konusu daireyi kullanmak amacıyla satın aldığı ve satın alma işleminden sonra dava konusu işlemin davacıya tebliğ edildiği hususu dikkate alındığında mülkiyet hakkının kullanılmasını engelleyen dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği (...)” Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11522, K. 2021/3160, K.T. 08/06/2021.

3.3.6. İdari Ceza Niteliği Taşıyan Ruhsat İptali İşlemlerinde “Non Bis In Idem İlkesi”nin Uygulanması

İdari cezalarda “non bis in idem ilkesi” gereğince, failler, aynı fiil dolayısıyla birden fazla kez cezalandırılmamalıdır. Örneğin, PVSK’nın 8’inci maddesinde sayılan fiillerden dolayı cezalandırılan bir kişi, aynı fiil dolayısıyla başka bir cezaya muhatap olmamalıdır. Bu anlamda, işyeri sahibine, mevzuata aykırı bir fiil dolayısıyla hem “kapatma” cezası hem de “*idari para cezası*” uygulanmamalıdır. Zira, idari para cezası ve kapatma cezasının korumaya çalıştığı amaç ve değerler çoğu durumda aynıdır. İşyeri sahiplerine, mevzuata aykırı fiilleri nedeniyle elverişli, zorunlu, orantılı ve tek bir ceza verilmelidir. Cezaların, farklı Kanunlarda düzenlenmesi de kanımızca bir farklılık taşımamalıdır.

Buna karşılık aynı fiil nedeniyle, işyerine hem idari bir ceza hem de idari bir tedbir uygulanabilir mi? Öğretide Özay, Ulusoy ve Oğurlu, sözü edilen iki yaptırımın aynı fiil için uygulanmasında bir sorun görmemektedir. Zira, yazarlara göre, idari tedbir ve idari cezanın yöneldikleri amaçlar birbirinden farklıdır⁷⁸. Ulusoy’a göre, bir işyerine, mevzuata aykırı faaliyeti dolayısıyla hem idari para cezası hem de geçici süreyle kapatma veya faaliyetten men yaptırımının uygulanması mümkündür⁷⁹. Kanımızca da “*non bis in idem ilkesi*”, idari cezalar bakımından uygulanabilecek bir ilkedir. İdari bir ceza ve idari bir tedbirin, birlikte uygulanmasında bir beis yoktur. Ne var ki, aynı fiil dolayısıyla hem idari para cezası hem de faaliyetten menetme veya kapatma işlemlerinin birlikte uygulanması, her somut olayda ölçülü bir yaklaşım olmayacaktır. Mevzuata aykırılığın giderilmesi için hem idari para cezasına hem de kapatma tedbirine başvurulması, amaca ulaşılması bakımından her zaman birlikte uygulanması zorunlu araçlar değildir. Mevzuata aykırılık, yalnızca idari para cezası uygulanması suretiyle giderilebiliyorsa, ayrıca kapatma tedbirine başvurulmaması gerekir. Bu gereklilik, ölçülülük ilkesinin alt unsurlarından olan zorunluluk ilkesine dayanmaktadır. Bu nedenle, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin

⁷⁸ Özay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, s. 63; Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma: İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin, 2001, s. 79; Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 111.

⁷⁹ Ulusoy, **İdari Yaptırımlar**, s. 111.

Yönetmeliğin Ek Madde 3’ünde yer alan, “*Verilen süre içinde tespit edilen aykırılıkların ve noksanlıkların giderilmemesi halinde 1608 sayılı Kanunun 1 inci maddesi gereğince işletmeciye idari para cezası verilir. Ayrıca gayrisihhî müesseselerde aykırılık ve noksanlıklar giderilinceye kadar, sıhhi müesseselerde ise yetkili idarenin öngördüğü ve onbeş günden fazla olmayan bir süre kadar faaliyetin menine karar verilir.*”⁸⁰ düzenlemesi kanımızca “ölçülülük ilkesine” uygun olmadığından hukuka aykırıdır.

Böylece, idari cezalar bakımından, güvence sağlayan ilkelere değinmiş bulunmaktayız. Aşağıda, ruhsat sahipleri bakımından, güvence sağlayan birtakım ek usul kurallarına yer verilmiştir. Bu usul kuralları, iptal niteliğindeki bütün işlemler bakımından uygulanmalıdır.

3.4. Ruhsat İptali İşlemlerine Karşı Güvence Sağlayan Usul Kuralları

3.4.1. Ruhsat İptali İşleminin Gerekçeli Olması

İdari işlemlerde, işlem metninde gerekçenin belirtilmesi, ilgilileri açısından önemli bir usuli güvence teşkil etmektedir. İdari işlemin gerekçeli olması, savunma hakkının da bir uzantısı olarak görülmektedir⁸¹. Gerekçe, idari işlemin dayandığı olguların işlem metninde gösterilmesidir⁸². İşleme muhatap olan ilgilinin, işleme dayanak vakıaları bilmesi, itiraz ve başvuru yollarında, neye karşı dava açacakları konusunda, bilgi sahibi olmasına yardımcı olacaktır⁸³.

Buna karşılık Türkiye’de, idari işlemler bakımından, gerekçe yazılmasını zorunlu kılan çerçeve bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Danıştay’ın da, idari işlemlerin gerekçeli olması gerektiği yönünde, genel bir kabulünün olmadığı anlaşılmaktadır⁸⁴. Buna karşılık öğretide, “*yükümlendirici*” ve “*bireylerin haklarını olumsuz yönde etkileyen nitelikte idari işlemlerin*” gerekçeli olması gerektiği

⁸⁰ Koyu renkteki vurgulamalar tarafımdan yapılmıştır.

⁸¹ Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 9. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2020, s. 266.

⁸² **A.e.**

⁸³ Onur Karahanoğulları, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, 4. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018, s. 456-457.

⁸⁴ **A.e.**, s. 458; Gözler, Kaplan, **a.g.e.**, s. 304.

savunulmaktadır⁸⁵. Öte yandan, tasarı aşamasında olan İdari Usul Kanununda, idari işlemlerin gerekçeli olması gerektiği yönünde bir düzenleme vardır. Şayet, anılan tasarı kanunlaşır, idari işlemler bakımından gerekçe yazımı, kanuni bir zorunluluk haline gelecektir.

Şu hâlde, Hukuk Devleti ideali bakımından, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik iptal işlemlerinin gerekçeli bir biçimde düzenlenmesi gerekir. İdari işlemlerin yapılış sürecinde hiç olmazsa bir prensip olarak tatbiki gereken gerekçe bildirme zorunluluğunun, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin iptal işlemlerinde de karşılanması doğru ve yerinde olur.

3.4.2. Ruhsat İptali İşlemine Karşı Başvuru Yollarının ve Süresinin Gösterilmesi

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik iptal gibi yaptırım niteliği taşıyan işlemlere karşı, başvuru yolları ve süresi belirtilmelidir. Bu gereklilik, kaynağını doğrudan Anayasadan almaktadır. 1982 tarihli Anayasamızın 40'ıncı maddesinin 2'nci fıkrasında, *“Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.”* buyruğuna yer vermektedir. İdarenin, Anayasanın bu açık hükmü karşısında, hareketsiz kalıp, buna rağmen işlemine karşı başvuru yollarını ve süresini göstermemesi iyiniyetli olmadığına bir karine teşkil etmelidir.

Şu hâlde, işlemin muhatabına, başvuru yolları ve süresinin gösterilmemesi halinde, ne tür sonuçlar ortaya çıkacaktır? Danıştay'ın geçmiş uygulamalarına bakıldığında, bu konuda farklı yaklaşımların benimsendiği görülmektedir. Eski tarihli bir Danıştay kararında, özel dava açma süresinin ilgiliye bildirilmemesi halinde, özel dava açma süresinin değil, genel dava açma süresinin işleyeceği kabul edilmiştir⁸⁶. Danıştay, sonraki tarihli bir kararında ise, başvuru süresinin gösterilmediği

⁸⁵ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 458.

⁸⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 2006/2232, K. 2007/6691, K.T. 31/12/2007; Aktaran, Gözler, **a.g.e.**, s. 949.

durumlarda, dava açma süresinin hiç işlemeyeceği sonucuna varmıştır⁸⁷. Öte yandan, Resmî Gazete’de yayımlanan yakın tarihli Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararında “yazılı olarak bildirilen özel veya genel dava açma süresine tabi idari işlemlerde dava açma süresinin belirtilmediği hallerde genel dava açma süresinin uygulanması gerektiği”⁸⁸ yönünde içtihadın birleştirilmesine karar verilmiştir. Buna karşılık karara bazı karşı oy görüşleri yazılmıştır. Bir karşı oy görüşüne göre,

*“(...) içtihatların birleştirilmesi yoluna gidilmeyip, hukuk güvenlik ve idari istikrarın korunması ile kişilerin mahkemeye erişim haklarının korunması arasındaki adilane dengenin kurulmasının her bir somut uyuşmazlığın özelliğine göre yargı mercilerinin yargılama sürecindeki takdir yetkisine bırakılmasında hukuki yarar bulunmaktadır.”*⁸⁹

Karara karşı bir diğer görüşe göre,

*“(...) Devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerin belirtmek zorunda olduğunu öngören Anayasa’nın 40. Maddesinin ikinci fıkrasındaki düzenlemeye rağmen, idari makamlarca tesis edilen ancak dava açma ve başvuru süreleri belirtilmemiş olan idari işlemlerde, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğü yerine getirmemesi ve hak arama özgürlüğünün ihlal edilmiş olması karşısında, işlemin davacıya tebliğ edildiği tarihte dava açma süresinin işlemeye başlamayacağı (görüşünü savunmuştur)”*⁹⁰.

Kanımızca, anılan içtihadı birleştirme kararı, yukarıda yer verdiğimiz Anayasanın açık buyruğuna uygun bir yorum içermemektedir. Bu noktada, özel veya genel dava açma süresinin ilgiliye bildirilmediği durumunda, bir karşı oy görüşünde de belirtildiği üzere, dava açma süresinin hiç işlememesi gerekir. Anayasada, açık bir buyruk olarak yer alan bir görevin, idare tarafından yerine getirilmemesi bir kötü niyet ifadesidir. Ayrıca bu görevin idare tarafından yerine getirilmemesi, idarenin doğru bilgilendirme yükümlülüğünü ihmal etmesi ve ilgilinin hak arama özgürlüğünün ihlal

⁸⁷ Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1718, K. 2013/2862, K.T. 7/11/2013; Danıştay Vergi Daireleri Kurulu, E. 2011/235, K. 2013/195, K.T. 30/04/2013; Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/813, K. 2014/1948, K.T. 20/05/2014.

⁸⁸ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, E. 2021/2, K. 2022/1, K.T. 15/03/2022, R.G. S: 31871, 19/06/2022.

⁸⁹ Usule ilişkin Karşı oy-(II)

⁹⁰ Esasa ilişkin Karşı oy-(III)

edilmesi anlamlarına gelecektir. Bu nedenle, işlemin muhatabına başvuru süresini bildirmeyen idarenin işlemine karşı dava açma süresinin hiç işlememesi gerekir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

HUKUKİ GÜVENLİK VE İDARİ İSTİKRAR İLKELERİ IŞIĞINDA İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ

1. SONA ERMEDE UYGULAMA ALANI BULAN GENEL İLKELER

1.1. Genel Olarak

Önceki bölümde yaptığımız açıklamalarda, işyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal eden işlemin, bir ihtiyaca dayandırılabilceğini belirtmiştik. Bu gereksinim, kamu yararı veya kamu düzeni gibi nedenlere dayandırılabilceği gibi idare politikasına da dayandırılabilir. Bu bağlamda, yasal değişikliklere dayanılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı, idare tarafından iptal edilebilir. Diğer yandan, idare de genel düzenleyici işlemlerde yapacağı değişikliklerle, ruhsat koşullarında değişikliklere gidebilir. Örneğin, sık karşılaşılan bir uygulama olarak bazı işyerlerinin, okul, hastane, ibadethane gibi yerlere belli bir uzak mesafede bulunma zorunluluğu getirilebilir. Bunun yanında, işyerinde can veya mal güvenliğinin sağlanması için, işyerleri yeni birtakım koşullara tabi tutulabilir. Bu koşullar arasında, işyerinin yer değiştirmesi gibi işyeri sahipleri bakımından, son derece ağır bir yükümlülük de söz konusu olabilir.

Şu hâlde, sözü edilen türde değişikliklere ayak uyduramayan işyerlerinin ruhsatları idare tarafından iptal mi edilecektir? Bu değişikliklerde, hukuki güvenlik veya idari istikrar ilkeleri, ruhsat sahipleri bakımından nasıl bir güvence sağlayacaktır? Önceden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatları, yasal değişiklikler karşısında sahipleri bakımından bir kazanılmış yaratacak mıdır? Bunun yanında, ruhsat sahipleri, geleceğe ilişkin oluşmuş haklı bir beklenti iddiasını idareye karşı ileri sürülebilecek midir? Bu bölümde, sırasıyla bu sorunlara yanıt aranmaya çalışılacaktır. Ancak, bu

sorunlara değinmeden önce başvurulacak ilkelerin kısa da olsa açıklanması gerekmektedir.

1.2. Hukuki Güvenlik İlkesi

Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk devleti ilkesi ile ilişkili bir alt ilkedir¹. Hukuk devleti, normlarını, “*hukuki belirliliğe*” ve “*öngörülebilirliğe*” uygun bir biçimde düzenlemelidir. Hukuki güvenlik ilkesi sayesinde, devletin işlem ve eylemlerine karşı bireylerin güven içerisinde bulunması temin edilir². Anayasa Mahkemesi kararlarında da bu ilkeye sıklıkla başvurulmaktadır. AYM’ye göre, hukuki güvenlik ilkesi, “(...) *normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, Devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.*”³ AYM, kazanılmış haklara saygı ve haklı beklentilerin korunması ilkelerini de hukuki güvenlik ilkelerine dayandırmaktadır⁴. Dolayısıyla, hukuki güvenlik ilkesi gereği idarenin, işlem ve eylemlerinin öngörülebilir olması ve güven zedeleyici davranışlardan kaçınması gerekir. Ayrıca, bu ilke gereği idare, idari istikrarın, kazanılmış haklara saygının ve haklı beklentilerin korunması için de gereken çabayı göstermelidir⁵.

1.3. İdari İstikrar İlkesi

Hukuki güvenlik ile idari istikrar ilkeleri, iç içe geçmiş ve mahkeme kararlarında sıklıkla birlikte kullanılan ilkelere⁶. Buna karşılık idari istikrar ilkesi, daha çok idari işlemlerin geri alınması veya kaldırılması bahsinde gündeme gelmektedir. Örneğin, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, bir kararında, bu ilkeyi şu biçimde ifade etmektedir:

“İdari istikrar ilkesi, bireylerin kendileri arasında ve idare ile ilişkilerinde güven ve süreklilik sağlamaya yönelik ve hukuka aykırı tesis edilen işlemin uzunca bir

¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 111.

² Hukuki Güvenlik ilkesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz. Mehpere Çaptuğ, **İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Ankara, Seçkin, 2020, s. 52 vd.

³ Anayasa Mahkemesi, E.2011/142, K. 2013/52, 03/04/2013.

⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/72, K. 2011/59, 30/03/2011.

⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **a.g.e.**, s. 112.

⁶ İdari İstikrar ilkesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar için bkz. Yılmaz, **a.g.e.**, s. 19 vd.

süre sonunda geri alınmasını engelleyen bir genel idare hukuku ilkesidir. Dolayısıyla idari istikrar ilkesinden söz edebilmek için statüsünün kesintisiz olarak devam etmesi gerekir.”⁷

Şu hâlde, idari istikrar ilkesi, idarenin hukuka aykırı işlemlerinin geri alınması noktasında idareye süre bakımından bir sınır çizmektedir. Bu ilke, idareye, hukuka aykırı bile olsa düzenlendiği kimi işlemlerine tahammül etmesi ve geri alamaması gerekliliğini hatırlatmaktadır.

1.4. Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi

Kazanılmış haklara saygı ilkesi, yargı mercilerince sıklıkla başvurulanan bir ilke olmakla birlikte, kavramın içeriği açık bir biçimde tanımlanamamaktadır⁸. Örneğin, Anayasa Mahkemesine göre, kazanılmış haklara saygı ilkesi,

*“(…) hukukun genel ilkelerinden biri olup hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucudur. Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, yeni yasadadan önce yürürlükte olan kurallara göre **bütün sonuçları ile fiilen elde edilmiş olması** gerekir. Kazanılmış hak, **kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş** haktır.”⁹*

Bu bakımdan, AYM’ye göre, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için, bir hakkın fiilen ve yürürlükte olan kurallara göre doğmuş, hakkın ilgililer açısından kesinleşmiş ve kişisel bir niteliğe dönüşmüş olması gerekir.

Danıştay kararlarında da bu ilkeye sıklıkla başvurulmaktadır. Danıştay’a göre, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için hakkın fiilen elde edilebilir bir nitelikte olması,¹⁰ idari işlemin ilgilisi açısından kişisel bir durum yaratmış ve tamamlanmış

⁷ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 1. Daire, E. 2009/710, K. 2009/12, K.T. 22/12/2009; Akt. Yılmaz, **a.g.e.**, s. 35.

⁸ Kazanılmış hak kavramı ve kavramın felsefi temellendirilmesi amacıyla hazırlanmış bir çalışma için bkz. Burçin Aydoğdu, **Kazanılmış Hak Kavramının Hukuk Felsefesi Açısından Temellendirilmesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.

⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2008/80, K. 2008/81, K.T. 18/05/2011. (Koyu işaretlemeler tarafımda yapılmıştır.) Benzer yönde bir karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, E.1999/50, K. 2001/67, K.T. 03/04/2001.

¹⁰ Danıştay 10. Dairesi, E. 1996/9616, K. 1998/4741, K.T. 06/10/1998. legalbank.net. “*Kazanılmış haktan söz edebilmek için de hakkında elde edilebilir, Anayasa ve diğer yasalarla korunmaya değer duruma gelmiş olması gerekir.*”

olması¹¹, hakkın hukuka uygun¹² ve üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilir olması gerekir¹³.

1.5. Haklı (Meşru) Beklentilerin Korunması İlkesi

Haklı (meşru)¹⁴ beklentilerin korunması ilkesi de hukuki güvenlik ilkesi ile ilişkili bir ilkedir. Yargı içtihatlarıyla içeriği doldurulmaya çalışılan bu ilke, medeni hukuktaki “*hakkaniyet ilkesi*” temeline dayandırılmaktadır¹⁵. Bunun yanında, haklı beklentilerin, idarenin, süregiden uygulamalarından ya da yaptığı idari işlem veya eylemler sonucunda bulundukları taahhütlerden kaynaklandığı belirtilmektedir¹⁶. Bu ilke gereği idarenin, işlemlerine, eylemlerine ve süregiden uygulamalarına güven duymuş bireylerin, yeni düzenlemeler karşısında korunması gerekir. Bu ilke, ayrıca, takdir yetkisinin kullanım sınırlarından birini oluşturmaktadır¹⁷.

Anayasa Mahkemesi, haklı beklentiye, “(...) *makul bir şekilde ortaya konmuş icra edilebilir bir iddianın doğurduğu, ulusal mevzuatta belirli bir kanun hükmüne veya başarılı olma şansının yüksek olduğunu gösteren yerleşik ve istikrarlı bir yargı içtihadına dayanan, yeterli somutluğa sahip nitelikteki bir beklenti* (...)”¹⁸ biçimde yorumlamaktadır. Mahkemeye göre, haklı bir beklenti, kanun hükmüne veya istikrarlı bir yargı içtihadına dayandırılabilir. Örneğin, bir kararında AYM, haklı beklenti kavramını şu biçimde tespit etmektedir:

“İdare, aradan geçen bu uzun süre boyunca herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında başvuruçulara yer

¹¹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2000/2114, K. 2002/3458, K.T. 01/10/2002. legalbank.net.

¹² İdarenin açık hatası, ilgilinin hilesi veya yokluk hallerinde hukuka uygunluktan söz edilememektedir. Bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2004/1570, K. 2004/3441, K.T. 27/09/2004. legalbank.net.

¹³ Fatih Gökyurt, “İdare Hukukunda Kazanılmış Hak ve Müesses Durumlar”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı**, Yüksek Lisans Tezi (Yayımlanmamış), 2007, s.8-9.

¹⁴ İdare hukuku öğretisinde bazı yazarlar, bu kavramı “meşru beklenti” şeklinde ifade etmekteyken, çoğu yazar bu kavramı, “haklı beklenti” biçimde kullanmaktadır. Kullanım farklılığının işlevsel bir sonucu olmadığından hareketle çalışmamızda, her iki kullanıma da yer verilme ihtiyacı duyulmuştur.

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/65, K. 2012/128, K.T. 20/09/2012.

¹⁶ Halil Altındağ, “Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenen Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 4.

¹⁷ Emre Akbulut, **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, İstanbul, Beta, 2013, s. 348.

¹⁸ Elvin Evrim Dalkılıç, **Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016, s. 142.

göstermiş ve faaliyetlerini kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanımıştır. İdarenin bu tutumu başvurularda uzun zamandan beri süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturmıştır.”¹⁹

Danıştay ise, haklı beklenti kavramını, “(...) yönetimin bir düzenleyici işlemine veya taahhüdüne veyahutta uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etme(leri) (...)”²⁰ biçiminde yorumlamaktadır. Dolayısıyla, AYM ve Danıştay’ın yer verilen yorumları arasında bir fark bulunmamaktadır. Buna karşılık Danıştay kararlarında, bu ilkeye pek başvurulmamaktadır.

2. YASAL DEĞİŞİKLİKLER KARŞISINDA İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİ

2.1. Yasal Değişiklik Yapma Gereksinimi

Yasama organı, Anayasa ve hukukun genel ilkeleri çerçevesinde, toplumun ihtiyaçlarına göre, yeni kanunlar çıkarabilir yahut mevcut kanunlarda değişikliğe gidebilir. Aynı husus düzenleyici işlem boyutunda, Anayasa ve Kanunların belirlediği çerçeve dahilinde, idare bakımından da geçerlidir. İdare, kamu hizmetlerine egemen olan değişkenlik ve uyum ilkesi gereği, idari faaliyetlerin, zamanın gereklerine göre düzenlenmesini veya değiştirilmesini sağlar²¹. Örneğin, işçi sağlığı için daha önce tehlikeli olmadığı düşünülen bir durumun, daha sonra tehlike barındırdığı anlaşıldığında, bir değişikliğe gidilmekte ve tehlikeli durum mevzuat değişikliği ile yasaklanmakta ya da mevzuatla işçiyi koruyucu birtakım yükümlülüklerin karşılanması bir zorunluluk haline getirilmektedir. Mevzuat değişiklikleri, kişiler

¹⁹ Anayasa Mahkemesi, Cafer Sezgin ve Diğerleri Başvurusu, B. No: 2018/20720, K.T. 7/4/2021, § 33.

²⁰ Danıştay 10. Dairesi, E. 2007/5427, K. 2011/2289, K.T. 14/06/2011. legalbank.net. “*Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması hukuk devleti ilkesinin yerine getirilmesi zorunlu koşullardandır. Yapılan düzenlemelerde istikrar, belirlilik ve öngörülebilirlik göz önünde bulundurularak hukuki güvenlik sağlanır. Bireyin insan olarak varlığının korunmasını amaçlayan hukuk devletinde vatandaşların hukuk güvenliğinin sağlanması zorunludur. Devlet açık ve belirgin hukuk kurallarını yürürlüğe koyarak bunları uyguladığı zaman hukuk güvenliği sağlanır. Haklı beklenti, yönetimin bir düzenleyici işlemine veya bir taahhüdüne veyahutta uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleridir.*”

²¹ Tan, **İdare Hukuku**, s. 380-381; Bülbül, **a.g.e.**, s. 31; Özay, **Günışığında Yönetim**, s. 237; Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 335.

açısından, yeni durumlar yaratmakta ve yeni durumlara bir uyum sağlama gereksinimi ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, konunun somutlaştırılması adına, kamu hizmeti veya hizmetin gerekleri ya da kamu düzeninin korunması amacıyla yapılan değişikliklere, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikten ve mahkeme kararlarından bazı örnekler verilmelidir.

Örneğin, Yönetmeliğin “işyerinde aranacak genel şartlar” başlığını taşıyan 5’inci maddesinde, ekmek fırınları bakımından bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliğe göre, “ekmek fırınlarının bu amaca tahsisli ayırık nizamda müstakil binalarda açılmış olması” gerekmektedir (m. 5-m). Ayırık nizamdan kastedilmek istenen, fırın olarak işletilecek işyerinin, bir başka işyeriyle yan komşuluğunun bulunmamasıdır. Söz konusu hükmün, hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle açılan davada Danıştay, iptal isteminin reddine karar vermiştir. Sözü edilen kararda, Danıştay, şu gerekçelere dayanmıştır:

*“Yapılan düzenleme 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 anlaşılmaktadır. Bu tür işyerlerine, **kamu sağlığı ve güvenliği bakımından** müstakil bina ve ayırık nizamda bulunma koşulu getirilerek kamu yararının amaçlandığı anlaşılmaktadır.”²²*

Bunun yanında, Yönetmeliğin sözü edilen 5’inci maddesinde, getirilen bir başka koşul, karayolu kenarlarında bulunan işyerleri bakımından “geçiş yolu izin belgesinin alınmış olması” şartıdır (m.5/g). Sözü edilen hükümde, ayrıca, ihtiyaca göre, daha önce öngörülmemiş birçok yeni koşulun eklendiği gözlenmektedir. Bu nedenle, ruhsat koşullarının, özellikle, kamu düzeninin korunması bakımından önemli riskler taşıyan işyerleri için çok sık değişikliğe uğradığı anlaşılmaktadır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 2008/71 sayılı Genelgeyle, şehir içinde kalan oto

²² Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2989, K. 2021/707, K.T. 05/04/2021. (Koyu renkteki işaretlemeler tarafımdan yapılmıştır.) Aynı yönde, bkz. “Kamu yararını gözetmek ve kamu düzenini korumakla görevli idarenin, ekmek ve ekmek çeşitlerinin üretiminden tüketicilere ulaşıncaya kadar, halk sağlığı ve güvenliğinin korunması amacıyla, sağlık ve çevre koşullarına göre bir standart oluşturulmasına yönelik olarak yaptığı düzenlemede hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11676, K. 2020/3998, K.T. 20/10/2020. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014; Danıştay 8. Dairesi, E. 2019/914, K. 2019/7372, K.T. 04/11/2019; İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2014/3722, K. 2015/5499, K.T. 23/12/2015.

galerilerin, genel güvenlik bakımından tehlike oluşturduğu ve şehir dışına taşınması gerektiği belediyelere bildirilmiştir. Genelgenin iptali için açılan davada Danıştay, iptal isteminin reddine karar vermiştir. Danıştay, sözü edilen kararında şu gerekçelere dayanmıştır:

“(...) halkın can ve mal güvenliğini, yayaların kaldırımında rahatça yürümelerini ve trafiğin sağlıklı akışını, vatandaşların sağlıklı ve kolay yaşayabilmesini, çevre kirliliğinin önlenmesini, hizmetlere ulaşımın kolaylaştırılmasını ve kalitenin artırılmasını sağlamak amacıyla kullanıldığı, ayrıca mevzuatla verilen bu yetki kullanılırken söz konusu oto galeri iş yerlerine yeni ve yeterli bir yer inşa edilmesi ve anılan işyerlerinin yeni yerlerine taşınmasına yönelik bir uygulama yapıldığı göz önüne alındığında, tesis olunan dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır”²³.

Danıştay’ın yer verilen kararlarında, idarenin, yasal düzenlemeler çerçevesinde, ruhsat koşullarında birtakım değişiklikler yapabileceği kabul edilmektedir. Bu hususu, bir başka kararında Danıştay, şu biçimde ifade etmektedir:

*“(...) Yasal düzenlemeler, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesine ilişkin usul ve esasların idare tarafından bir yönetmelikle düzenlenmesine yetki verirken, düzenlemede dikkate alınacak temel ilkeleri de genel bir çerçeve çizerek belirlemişlerdir. **Bu genel çerçeve içinde kalmak koşuluyla, idarenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesi konusunda bazı koşullar getirmesi hukuken olanaklıdır.**”²⁴*

İdarenin, kamu düzeninin korunması ve kamu yararının sağlanması noktasında, geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, idarenin sahip olduğu bu yetki, sınırsız ve keyfi bir biçimde kullanılabilen bir yetki değildir. İdarenin, sahip olduğu takdir yetkisinin kullanılmasında, kazanılmış haklara saygı ve haklı beklentilerin korunması ilkeleri önemli bir sınır oluşturmaktadır. Ancak, bu ilkelerin, hangi işyerleri bakımından, ne ölçüde bir güvence sağlayacağı bahsi üzerinde ayrıca durulmalıdır.

²³ Danıştay 8. Dairesi, E. 2017/2542, K. 2021/3225, K.T. 17/06/2021.

²⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/858, K. 2014/1538, K.T. 14/04/2014. (Koyu renkteki işaretlemeler tarafimca yapılmıştır.)

2.1.3.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Bakımından Kazanılmış Hak Sorunu

Yasal değişiklikler karşısında, önceden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, kazanılmış bir hak yaratıp yaratmayacağı konusu tartışılmalıdır. Öğretide, Yıldızhan Yayla, mevzuat değişikliğinden etkilenmeleri bakımından ruhsatları üç türe ayırmıştır²⁵. Bu kapsamda yazar, “*mevzuat değişikliğinden etkilenen*”, “*mevzuat değişikliğinden etkilenmeyen*” veya “*mevzuat değişikliğinden şartlı olarak etkilenen*” ruhsatlar olmak üzere, üç tür bir sınıflandırma yapmıştır²⁶. Yazarın yaptığı bu sınıflandırmada, çok sınırlı ruhsat türlerine yer verilmiş olmakla birlikte, şu örnekler kullanılmıştır: Mevzuat değişikliğinden etkilenmeyen ruhsatlara “*avukatlık ruhsatı, iskân ruhsatı*”; mevzuat değişikliğinden şartlı olarak etkilenebilen ruhsatlara “*inşaat ruhsatı*”, mevzuat değişikliğinden etkilenen ruhsatlara ise “*silah ruhsatı*” örnek olarak verilmiştir²⁷. Yazara göre, mevzuat değişikliğinden etkilenmeyen ruhsatlar, ilgilileri açısından kazanılmış bir hak teşkil etmektedir²⁸. Bu açıklamalara rağmen yazar, çalışmasında, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenme amacı, özel nitelikli faaliyetlerin, kamu düzeni açısından olumsuz sonuçlarının önüne geçmek, söz konusu faaliyetleri “*denetim*” ve “*gözetim*” altında bulundurmaktır. Kamu düzeninin korunması için gereken bu kontrol, kimi zaman, hizmet gereklilikleri ve kamusal ihtiyaçlar dolayısıyla değişikliğe uğrayabilmektedir.

Ruhsat ilişkisi, idare ile ruhsat sahibi arasında kurulan ve “*süreklilik*” arz eden bir ilişki olduğundan, bu ilişkinin “*sürdürülebilir*” olması gerekmektedir. Bu nedenle, kamu düzenini tehdit eden bir işyeri faaliyetinin korunması mümkün olmayacaktır.

²⁵ Yıldızhan Yayla, “Yeni İdari Düzenlemeler Karşısında Evvelce Alınmış Ruhsatların Durumu”, **Yiğit Okur’a Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 1998, ss. 399-405, s. 402.

²⁶ **A.e.**

²⁷ **A.e.**, s. 403.

²⁸ **A.e.** 402. Ayrıca, bkz. Danıştay 1. Dairesi, E. 1991/123, K. 1991/233, K.T. 25/09/1991. legalbank.net. “Öte yandan, 2933 sayılı Yasanın yürürlüğünden önce alınan madalya ve nişanların tescili yapılırken, bunların Yönetmeliğin 17. maddesinde öngörülen usule göre alınıp alınmadığı gibi hususlara dayanılarak tescil isteği ret edilemez. İşte bu noktada geriye yürümezlik ve kazanılmış hakların korunması ilkesi gözönünde tutulmalıdır.”

Dolayısıyla, kamu düzenini tehdit eden bir işyeri faaliyeti ve bu faaliyetin yürütümüne izin veren işyeri ruhsatı bakımından, kazanılmış hak savı isabetli olmayacaktır. Bu tür işyerleri, daha çok kamu düzeninin korunması bakımından ciddi riskler içeren gayrisihhi işyerleri olacaktır.

Buna karşılık kamu düzeni bakımından, acil, ciddi ve olumsuz etkileri olmayacak işyerleri bakımından, kazanılmış hakların, gerek yapılan yasal değişikliklerle gerekse Danıştay içtihatlarıyla korunduğu gözlenmektedir. Örneğin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1'inci maddesinde, *"(...) bu Yönetmelik yürürlüğe girmeden önce mevzuatına uygun olarak ruhsatlandırılmış bulunan işyerleri yeniden ruhsatlandırılmaz"* hükmüne yer verilerek, önceden alınmış işyeri açma ve çalışma ruhsatları, yasal değişiklikler karşısında korunmuştur. Öte yandan, daha önce de değinildiği üzere, fırın işyerleri bakımından, *"ayrık nizamda ve müstakil bir binada bulunma"* koşulu, Yönetmeliğe sonradan eklenmiştir. Ancak, bu koşulun, usulüne uygun bir biçimde daha önceden alınmış fırın işyerleri bakımından uygulanamayacağı, Geçici Madde 3'te belirtilmiştir. Bu hükme göre, *"Bu maddenin yayımı tarihinden önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenen ve bu haliyle tapu kütüğüne tescil edilen yapılarda açılacak fırınlarda ayrık nizamda müstakil bina şartı aranmaz."*

Benzer biçimde, ikinci el motorlu kara taşıtı ticareti yapılan işyerleri bakımından getirilen *"metrekare şartının"*, Yönetmelik hükümlerine uygun bir biçimde önceden alınmış işyerleri için aranmayacağı belirtilmektedir²⁹. Dolayısıyla, kamu düzeninin korunması bakımından *"acil"* olmayan değişiklikler karşısında, önceden ruhsat almış işyerleri korunmaktadır. Ancak, bu koruma, Yasa Koyucu veya idare tarafından, çoğu zaman belli bir zaman ile sınırlandırılmaktadır. Bu bağlamda, yapılan yasal değişikliklerde, yeni koşulları taşımayan gerek fırın işyerleri gerekse ikinci el motorlu kara taşıtı ticareti yapan işyerleri bakımından bir devir yasağı konmuştur. Devir yasağıyla, işyerleri arasında bir uyumluluğun zamanla sağlanması amaçlanmaktadır. İşyerlerine getirilen devir yasağının, çalışma özgürlüğüne ve

²⁹ Geçici Madde 6: *"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verilmiş toplu iş yerlerindeki ikinci el motorlu kara taşıtı ticareti yapılan iş yerleri, bu Yönetmelik hükümleri uyarınca faaliyet konusuyla ilgili aranması gereken metrekare şartından muaftır."*

mülkiyet hakkına getirilmiş bir sınırlama olduğunu düşünen ruhsat sahipleri, bu hükmün iptali için dava açmışlardır. Yüksek Mahkeme, bu davalarda, fırın işyerleri bakımından getirilen devir yasağı kuralını hukuka aykırı bulmamıştır. Kararın gerekçesinde Mahkeme, şu tespitlerde bulunmuştur:

*“Dava konusu Yönetmeliğin geçici 3. maddesinde, “Bu maddenin yayımı tarihinden önce yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi özel yapı şekline uygun olarak düzenlenen ve bu haliyle tapu kütüğüne tescil edilen yapılarda açılacak fırınlarda ayırık nizamda müstakil bina şartı aranmaz...” hükmü ile kazanılmış hakların gözetildiği, “...İşyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunan ancak ayırık nizamda müstakil binada bulunmayan ekmek fırınları devredilemez.” hükmünün de bundan sonraki aşamalarda verilecek işyeri açma ve çalışma ruhsatları açısından, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde getirilen düzenleme çerçevesinde, **kamu düzeninin ve eşitlik ilkesinin sağlanmasına yönelik olduğu anlaşıldığından**, dava konusu Yönetmeliğin geçici 3. maddesinde yer alan düzenlemelerde de hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.”³⁰*

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, sözü edilen kararın gerekçesinde, “*kamu düzeni*” ve “*eşitlik*” gibi ilkelere değinmekle beraber, bu ilkeleri somut olayda yorumlamamıştır. Yüksek Mahkeme, kararının gerekçesinde, sadece “*kamu düzeninin ve eşitlik ilkesinin sağlanmasına yönelik olduğu*” ifadesini kullanmıştır. Gerekçelendirme bakımından, sözü edilen karar eksik olsa da, kararda dayanan ilkeler ve varılan sonuç kanımızca hukuka uygundur. Zira, yasal değişiklikleri karşılamayan işyerleri bakımından, “*devir yasağı*” konulması eşitlik ilkesi gereğidir. Makul bir süreye kadar süre açısından, farklı durumda bulunan işyeri sahipleri bakımından, bir ayırım yapılması haklı görülebilir. Ancak, sözü edilen işyerlerinin, devirle beraber elden çıkarılması durumunda, yasal değişiklikler karşısında korunmasını haklı gösterecek bir neden bulunmamaktadır. Sözü edilen işyerini devralan yeni işyeri sahipleri ile ilk defa yeni bir işyeri açmak isteyen işyeri sahibi arasında, bir ayırım yapılmasını haklı gösteren bir neden kanımızca bulunmamaktadır. Aksi bir durum, eşitlik ilkesine ve ayrımcılık yasağına aykırı bir yorum olmuş olur.

Öte yandan, Danıştay kararlarında da önceden ruhsat almış kimi işyeri sahiplerinin, yasal değişiklikler karşısında kazanılmış haklarının korunmaması bir

³⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2989, K. 2021/707, K.T. 05/04/2021. (Koyu renkteki işaretlemeler tarafimca yapılmıştır.)

iptal nedeni olarak görülmüştür. Örneğin, “Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüplerinin Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik”te³¹ yapılan değişikliklerde, kreşler bakımından fiziki birtakım şartların karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Bu hükme göre, “Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden önce açılmış veya açılma işlemleri başlatılmış olan kuruluşlar, binalarının fiziki koşullarını bir yıl içinde bu Yönetmelik hükümlerine uygun hale getirir.” (Geçici Madde 2). Danıştay, sözü edilen düzenlemeyi, önceden ruhsat almış işyeri sahiplerinin kazanılmış haklarının korunmaması dolayısıyla hukuka aykırı bulmuştur. Mahkemeye göre, idare tarafından getirilen yeni fiziki şartların, önceden ruhsat almış işyeri sahipleri tarafından karşılanamaması durumu dikkate alınmamıştır. Mahkemeye göre, yeni fiziki şartları sağlayamayacak işyeri sahiplerinin, önceden ruhsat almış olmaları dolayısıyla bir kazanılmış hakları bulunmaktadır. Bu durum gözetilmeden ve söz konusu şartları sağlayamayacak işyeri sahiplerinin ruhsatları idare tarafından iptal edilebileceğinden, sözü edilen düzenleme hukuka aykırı bulunup iptal edilmiştir. Danıştay, anılan kararda, şu açıklamalara yer vermiştir:

*“Dava konusu yönetmeliğin yayımından önceki mevzuat uyarınca, fiziki koşulları sağlamış, usulüne uygun olarak faaliyet ruhsatı almış ve halen faaliyete devam eden kuruluşların, dava konusu yönetmelikte yer alan "kuruluş ile meyhane, kahvehane, kiraathane, bar, elektronik oyun merkezleri ve benzeri umuma açık yerler, alkollü içki satılan yerler ile genel ahlak kurallarına uygun olmayan mekânların varsa bahçe kapıları, yoksa bina kapıları arasında en az 100 metre mesafe bulunması" şartını sağlamalarının istenmesine ilişkin geçici 2. maddede, **kuruluşların kazanılmış haklarının korunmaması nedeniyle hukuka uyarlık bulunmadığından** (...) fiziki koşullar yönünden iptali gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.”³²*

Bu bağlamda, Danıştay, yasal değişiklikten önce ruhsat almış işyerleri bakımından “mesafe şartının” uygulanmayacağını, önceden ruhsat almış işyerlerinin kazanılmış haklarının korunması gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Bu konuya ilişkin bir başka kararında Danıştay, şu tespitler bulunmuştur:

“(…) 6487 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile eklenen Geçici 1. maddesinin 4. fıkrasında ise, "9 uncu maddenin ikinci fıkrası, bu maddenin yayımı tarihinden önce iş yeri açma ruhsatı ve satış belgesi almış işletmeler için uygulanmaz. Bu işletme

³¹ R.G. S: 29342, 30/04/2015.

³² Danıştay 10. Dairesi, E. 2015/2838, K. 2020/7025, K.T. 28/12/2020. (Koyu renkteki işaretlemeler tarafımda yapılmıştır.)

sahipleri işletmelerini birinci ve ikinci derece kan hısımlarına devredebilir." hükmü yer almaktadır. Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; 11/06/2013 tarihinden önce işyeri açma ve çalışma ruhsatı ve satış belgesi almış işletmeler için mesafe şartının aranmayacağı ve mevzuat gereği kazanılmış hakkın korunduğu anlaşılmaktadır."³³

Aktarılan kararda, yasal değişiklikten önce, içkili satış yapan işyerlerinin "mesafe şartı" kuralından muaf tutuldukları anlaşılmaktadır. 6487 sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesinde, söz konusu işyerlerine "sınırlı bir devir serbestisi" imkânı getirilmiştir. Söz konusu hükümde, bu tür işyerlerinin, birinci ve ikinci derece kan hısımlarına devredilebileceği belirtilmektedir. Yukarıda, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte yer alan Geçici Madde 3 ve Madde 6'da ise, yasal değişiklikten önce faaliyete başlamış işyerleri bakımından "devir yasağı" kuralı öngörülmüştü. 6487 sayılı Kanun ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, her ne kadar farklı faaliyet alanlarında bulunan işyerlerini düzenlemiş bulunsa da, benzer durumda bulunan ruhsat sahipleri bakımından, farklı muamele içerir nitelikte hükümler barındırmaktadır. Bu nedenle, sözü edilen uyumsuzluk yapılacak yasal değişiklikle giderilmelidir. Bu uyumsuzlukta, ruhsat sahipleri lehine olan durumun korunması gerekir. Böylece, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, devir yasağı konulan işyerlerinin de, birinci ve ikinci derece kan hısımlarına devredilebilmesi icap eder. Bu yaklaşım, "eşitlik ilkesine" uygun bir yorum olacaktır. Aksi halde, bu taleple açılacak davalarda, söz konusu Yönetmelik hükmünün kanımızca iptal edilmesi gerekecektir.

Şu hâlde, kimi işyeri açma ve çalışma ruhsatları bakımından kazanılmış hakların mevcut olduğu ve bu hakların, gerek mevzuatta gerekse Danıştay içtihatlarıyla koruma bulduğu anlaşılmaktadır. Kazanılmış haktan yararlanabilen işyerlerinin, kamu düzeni bakımından risk içerici faaliyetleri bulunmayan veya riskin düşük olduğu "sıhhi işyerleri" ve "umuma açık, dinlenme ve eğlence işyerleri" olduğu gözlenmektedir. Dolayısıyla, Danıştay, bu tür işyerleri bakımından getirilen yeni düzenlemelerde şu ölçütleri incelemektedir: Mahkeme, ilk olarak, işyerinin, getirilen düzenlemeye uyum sağlayabilme imkanına bakmaktadır. Şayet, getirilen düzenlemeye

³³ Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/15567, K. 2021/3481, K.T. 18/10/2021. (Koyu renkteki işaretlemeler tarafımda yapılmıştır.)

işyerinin uyum sağlama imkânı yoksa, bu tür işyerlerinin, yasal değişikliklerden muaf tutulması gerektiği belirtilmektedir. Ancak, bu tür işyerleri bakımından, devir yasağı veya sadece yakın hısımlara devir yapılabileceğine ilişkin hükümler mahkemece hukuka uygun bulunmaktadır. Devir yasağı ve devir sınırlamaları, “eşitlik ilkesi” gereği hukuka uygun görülmektedir.

Öte yandan, yapılan yasal değişiklikler, gayrisihhi işyerleri bakımından ve kamu düzenine ilişkin olduğunda, Danıştay bu düzenlemelerin uygulanmasını, kamu düzeninin korunması bakımından gerekli olduğuna hükmetmektedir³⁴. Dolayısıyla, işyerleri bakımından, kazanılmış bir ruhsat hakkından söz açılabilmesi için, kamu düzeni amacı, atlanması gereken bir bariyer olarak görülmektedir. İşçi sağlığı, can güvenliği, genel sağlık, genel güvenlik gibi amaçların korunması için getirilen “zaruri” değişiklikler bu kapsamda görülebilir. Bu durumlarda, işyeri faaliyetinin devam etmesi mümkün olmasa da, sözü edilen işyeri sahiplerinin, geleceğe ilişkin oluşmuş haklı beklentilerinin, tazminat gibi telafi edici araçlarla korunması gerekir. Zira, her ne kadar kamu düzeninin korunması bakımından yapılması zorunlu değişiklikler olsa da, işyeri sahiplerinin bu değişiklikleri önceden öngörmeleri mümkün değildir. Bu nedenle, işyeri sahiplerinin yüklenecekleri bu külfetlerin, idare tarafından yapılacak tazminat ödenmeleri ile hafifletilmesi gerekir.

2.1.3.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Sahipleri Bakımından Oluşmuş Haklı Beklentilerin Korunması Gereği

Kamu yararının sağlanması ve kamu düzeninin korunması gerekçeleriyle yapılan yasal değişiklikler, “acil” durumlarda, en kısa sürede ve derhal uygulanmalıdır. Aksi halde, can ve mal güvenliğine, genel sağlığa ilişkin birtakım risklerin gerçekleşmesi kaçınılmazdır. Buna karşılık, kamu düzeninin korunması

³⁴ Bkz. Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/7309, K. 2017/3217, K.T. 07/06/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/4811, K. 2017/445, K.T. 24/01/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2016/3235, K. 2017/448, K. T. 24/01/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/4811, K. 2017/445, K. T. 24/01/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/9900, K. 2017/447, K. T. 24/01/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2016/3247, K. 2017/449, K. T. 24/01/2017; Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/4877, K. 2017/446, K. T. 24/01/2017. Bu kararlarda Danıştay, patlayıcı madde deposu işyerlerinin yeni düzenlemelere uyum sağlaması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca, Yüksek Mahkeme, patlayıcı depo işyeri ruhsatlarının, ruhsat sahipleri bakımından kazanılmış bir hak yaratmayacağını vurgulamıştır.

bakımından acil olmayan ve fakat kamu yararının sağlanması bakımından gerekli olan beklenmedik mevzuat değişikliklerine uyum sağlanabilmesi amacıyla, idare tarafından, ruhsat sahiplerine “*makul bir süre*” tanınmalıdır. Bu gereksinim, haklı beklentilerin korunması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Zira, işyeri faaliyeti yürüten ruhsat sahiplerinin, idarenin veya Yasa Koyucunun değişiklik iradesini önceden öngörebilmeleri ve buna göre tutum almaları mümkün değildir. Bu hallerde, işyeri sahiplerine tanınacak makul bir süreyle, hukuki güvenlik ve idari istikrar korunmuş olacaktır. Ayrıca, bu sayede, işyeri sahipleri yeni durumlara uyum sağlayabileceklerdir. Bu nedenle, işyerleri bakımından, her somut olayda “yeterli” ve “makul” bir geçiş süresinin öngörülmesi uygun bir yöntem olacaktır. Nitekim, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik incelendiğinde de, bu sürenin ruhsat sahiplerine tanındığı gözlenmektedir.

Örneğin, Yönetmeliğe eklenen Geçici Madde 5’te, “(...) *yönetmelik değişikliği ile eklenen 12 nci, 14 üncü, 15 inci ve 17 nci maddeleri hükümlerine aykırı durumlar sırasıyla 4 yıl, 3 ay, 1 ay ve 3 ay içinde söz konusu hükümlere uygun hale getirilir.*” hükmüne yer verilmiştir. İnternet salonları bakımından getirilen sözü edilen yeni düzenlemelerde, 4 yıllık süre, zemin altı katlarda faaliyeti bulunan işyerlerinin, bu faaliyetlerini sonlandırmalarına ilişkindir. Sözü edilen 4 aylık süre, internet salonlarının, dışarıdan sürekli görünmesini engelleyen perde gibi malzemelerin kaldırılmasına; 1 aylık süre, bilgisayar donanımlarında mevzuatça yasaklanmış içeriklerin kaldırılmasına; 3 aylık süre ise, internet salonlarında kullanıcılar arasında kabin, paravan gibi ayırıcı unsurların ve özel oda türü uygulamaların kaldırılmasına ilişkin olarak verilmiştir³⁵. İşyeri sahiplerinin, belirtilen süreler içerisinde, sözü edilen değişiklikleri karşılamaları gerekmektedir. Mevzuat değişikliklerinde, bu tür makul ve yeterli sürelerin öngörülmesi, haklı beklentilerin korunması amacına uygun nitelikte yaklaşımlardır. Nitekim, Danıştay kararları da bu yöndedir.

Danıştay kararına konu olan bir olayda, patlayıcı madde deposu işleten davacının işyeri ruhsatı, idare tarafından iptal edilmiştir. İdare tarafından iptal gerekçesi ise, işyerinin Tüzük değişikliğiyle getirilen kurallara uyum sağlayamaması

³⁵ İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G. S: 31019, 25/01/2020.

olarak gösterilmiştir. Davacı, iptal işlemi ve gerekçesinin hukuka aykırı olduğunu iddia etmiş ve işlemin iptali için dava açmıştır. Olayda, patlayıcı deposu işleten işyeri sahiplerine, yasal değişikliklere uyum sağlayabilmeleri amacıyla dört yıllık bir geçiş süresi öngörülmüştür. Ancak idare, ilgilinin işyeri ruhsatını, biten dört yıllık geçiş süresinden sonra da birer yıl arayla yenilemeye devam etmiştir. İdarenin bu uygulamasında, işyeri ruhsatının ilgili bakımından kazanılmış bir hak yarattığı kanısı etkili olmuştur. Bu kanı ise, idarenin hukuk müşavirliği tarafından yaratılmıştır. Hukuk müşavirliğinin değişen görüşüyle, davacının işyeri ruhsatı, idare tarafından herhangi bir ek süre verilmeden iptal edilmiştir. Temyize taşınan dosyada Danıştay, Tüzükte öngörülen 4 yıllık geçiş süresini makul bulmuş ve bu sürede, işyeri sahiplerinin değişikliklere uyum sağlamaları gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme, bu nedenlerle davayı reddetmiştir.

Karara Karşı Oy yazısında ise, idare tarafından, davacının işyeri ruhsatının kazanılmış hak teşkil ettiği saikiyle hareket edildiği ve işyeri ruhsatının biten 4 yıllık geçiş süresinden sonra da birer yıl arayla yenilenmeye devam edildiği belirtilmiştir. Bu görüşe göre, ruhsatı yenileme iradesinde bulunan idarenin, ruhsatı iptal etmeden önce, davacıya yeniden “*makul bir geçiş süresi*” tanınması gerekirdi. Bu nedenle, davacının işyeri ruhsatının, makul geçiş süresi öngörülmeden iptal edilmesi, idari istikrar ve hukuki güvenlik ilkelerini zedelediği belirtilmiştir³⁶.

Kanımızca, karara Karşı Oy yazısında, ileri sürülen gerekçeler ve ulaşılan sonuç daha isabetlidir. Zira, idarenin, biten dört yılın ardından sözü edilen ruhsatı yenileme iradesinde bulunması, ruhsat sahipleri bakımından geleceğe ilişkin haklı bir beklenti yaratmıştır. Nitekim, daha önce de değinildiği üzere AYM, idarenin kendi kararları içerisindeki tutarsızlıkların, ilgililer açısından haklı bir beklenti yaratabileceğini belirtmektedir. Bu bağlamda, somut olayda da davacı bakımından oluşmuş haklı beklentinin, davacıya verilecek makul bir süreyle karşılanması gerekirdi.

³⁶ Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/7309, K. 2017/3217, K.T. 07/06/2017. legalbank.net.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN MALİ SORUMLULUĞU

1. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN HİZMET KUSURUNDAN KAYNAKLANAN MALİ SORUMLULUĞU

1.1. İdarenin Hizmet Kusuru

İdarenin “*kusurlu*” veya “*hizmet kusurundan kaynaklanan*”¹ sorumluluğu, idari faaliyetlerin kuruluşu veya işleyişi esnasında görülebilmektedir². Ayrıca, idari faaliyetin, kötü veya geç işlemesi ya da hiç işlememesi gibi nedenler de, idarenin hizmet kusuruna yol açmaktadır³. İdarenin, hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğundan söz edilebilmesi için, bazı koşulların bir arada bulunması gerekir. Bu koşullar kısaca şu şekilde ifade edilmektedir:

- (i) İdarenin kusurlu ve hukuka aykırı bir davranışının bulunması,
- (ii) Bu davranış sonucunda ortaya çıkan bir zararın varlığı,
- (iii) Ortaya çıkan zarar ile idarenin davranışı arasında uygun bir illiyet (nedensellik) bağının bulunması gerekleridir⁴.

Hizmet kusuruna ilişkin bu şartların, işyeri açma ve çalışma ruhsatını sona erdiren iptal işleminde de bulunması gerekir.

¹ Turan Yıldırım, “İdarenin Sorumluluğu”, **İdare Hukuku**, 8. bs., Ed.: Turan Yıldırım, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 773.

² Tan, **İdare Hukuku**, s. 492.

³ **A.e.**

⁴ Ender Ethem Atay, “İdarenin Sorumluluğu”, **Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan**, Ankara, 2006, ss.1061-1098, s. 1064.

1.2. Hizmet Kusurunun Şartları

1.2.1. Ruhsat İptali İşlemi Hukuka Aykırı Olmalıdır

İdarenin, hizmet kusurundan söz edilebilmesi için işyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal eden işlemin, hukuka aykırı bir biçimde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Bu hukuka aykırılık, iptal işleminin, yetki, sebep, konu, biçim veya amaç unsurundaki sakatlıklardan kaynaklı olabilir. Bu bağlamda, yetkisiz bir idari makamın, iptal işlemini düzenlemesi, işlemin mevzuatta belirtilen sebeplerden birine dayanmaması, işlemin konu unsurunun ölçülü olmaması, işlemin biçim koşullarına uymaması veya işlemin amaç unsurundaki sakatlıklar, iptal işlemini hukuka aykırı hale getirecektir. Çalışmamızın ikinci bölümünde, idari işlemin unsurlarına ilişkin bilgilere yer verildiğinden, burada ayrıca bir açıklama yapılmayacaktır⁵.

Öte yandan, bazı Danıştay kararlarında, idari işlemin hukuka aykırı olması, idarenin hizmet kusuruna gidilebilmesi için yeterli görülmemiştir. Bu kararlarda Danıştay, hukuka aykırı işlemin, bir dereceye kadar “ağır” ve “önemli” bir ihmal içermiş olması gerektiğini belirtmiştir⁶. Buna karşılık bazı Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararlarında, bu tür bir gerekliliğin aranmadığı gözlenmektedir⁷.

⁵ Bkz.: yuk. s. 25 vd.

⁶ “İdari işlemlerin hukuka aykırı bulunarak yargı kararıyla iptal edilmiş olması her şekilde tazminat sorumluluğunu doğurmaz. Tazminat sorumluluğundan söz edebilmek için hukuka aykırılığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekmektedir.” Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/1402, K. 2017/436, K.T. 23/02/2017. Benzer yönde, bkz. “Bir idari işlemin yasalara ve hukuka aykırılığı kural olarak hizmet kusuru sayılmakta ise de, her aykırılığın tazminat sorumluluğuna yol açmayacağı da idare hukukunun ilkelerindendir. Bir işlemin herhangi bir yönden yasalara ve hukuk kurallarına aykırı görülerek iptal edilmiş olması, hizmet kusurunun varlığını kabule yetmez. Bir başka anlatımla, işlemin iptalini gerektiren her hukuki yanlışlığı ve aykırılığı, kendiliğinden hizmet kusuru olarak niteleme olanağı yoktur. İdare işleminin yapılması ve uygulanmasında hizmet kusuru işlemiştir diyebilmek için saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekir. Her idarenin işleyeceği türden olağan nitelikteki hukuki yanlışlık ve aykırılıklar hizmet kusuruna yol açmaz.” Danıştay 8. Dairesi, E. 92/848, K. 93/1389, K.T. 16/03/1993.

⁷ “Hukuk devleti ilkesi uyarınca faaliyetlerini hukuka uygun bir biçimde yürütmek zorunda olan idarenin, hukuka aykırı eylem yapması, işlem tesis etmesi kural olarak hizmet kusurudur. (...) hukuka aykırı işlem veya eylemiyle bir hakkın ihlaline neden olan idarenin, hizmeti kusurlu işlediğinin kabulü, ortaya çıkan hak ihlalinin giderilmesi, doğan zararın tazmin edilmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir.” Danıştay 10. Dairesi, E. 1992/1449, K. 1993/3681, K.T. 06.10.1993; Akt. Bahtiyar Akyılmaz, “Danıştay ve AYİM Kararlarında Hizmet Kusuru Sayılan Haller”, **Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan**, Ankara, 2008, ss.1129-1162, s. 1144. Benzer şekilde; “İdari işlemlerin yasalara ve hukuka aykırılığı kural olarak hizmet kusurunun varlığının kanıtıdır.” Danıştay 10. Dairesi, E. 1987/1324, K. 1989/111, K.T. 25.01.1989. Akt. Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 1144.

Sözü edilen kararlarda, idarenin hizmet kusuruna gidilebilmesi için aranılacak ağır ve önemli ihmal şartının, çağdaş hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmadığı belirtilmiştir⁸. Kanımızca hukuka aykırı işlem yanında, ek birtakım şartların aranmaması gerekir. Zira, Anayasamızın 125'inci maddesi, idarenin, hukuka aykırı her türlü işlem ve eyleminden dolayı verdiği zararlardan dolayı sorumlu olacağı prensibini benimsemiştir.

1.2.2. Ruhsat İptali İşleminde Kaynaklı Bir Zarar Bulunmalıdır

İptal işleminden dolayı idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için iptal işleminden kaynaklı birtakım zararların bulunması gerekir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edilmesi, faaliyetin yürütümünü engelleyeceği gibi, işyerinin müşteri çevresi ve ticari itibarını da olumsuz biçimde etkileyecektir. İşyeri faaliyetinin yürütülememesi veya işyerinin ticari itibarının zedelenmesi ya da müşteri çevresinin azalması gibi neticeler, uğranılan maddi zararlar kapsamında tazmin edilmelidir. Ayrıca, işyeri faaliyetinin yürütülemediği dönemlerde, ruhsat sahibinin duyduğu üzüntü ve ıstırap karşılığında da yeterli bir manevi tazminata hükmedilmelidir.

1.2.3. Ruhsat İptali İşlemi ile Uğranılan Zararlar Arasında Uygun Bir İlliyet Bağı Bulunmalıdır

Hizmet kusuru kapsamında, idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için işyeri açma ve çalışma ruhsatını sona erdiren iptal işlemi ile ruhsat sahibinin uğradığı zararlar arasında, uygun bir illiyet bağının kurulması gerekir. İlliyet bağının tespitinde, “şart”

⁸ “(...) İdari işlemlerin iptalini gerektiren nedenlerle, hizmet kusurunu doğuran nedenler arasında bir bağıllık ve ayniyet olup olmadığı, yani bir işlemin herhangi bir yönden mevzuata ve hukuk kurallarına aykırı görülerek iptal edilmiş olması halinde, hizmet kusurunun varlığını kabule yeterli olup olmadığı konusunda öğretide bir birlik bulunmadığı görülmektedir. Ancak, bu konudaki baskın görüş, şekil ve yetki unsurlarındaki sakatlıklar (o da belli koşullarda mazur görülebilecek hukuki ve maddi tavsif, takdir hatalarında, iptal edilen kararın sahih ve muteber şekilde tekrar yapılması mümkün veya zaruri olan ya da karar araya girmeseydi daha zararın başka sebepten meydana geleceği hallerde) hariç; her iptal sebebinin idarenin hizmet kusuruna sebebiyet verdiği, dolayısıyla işlemde doğan bu zararların mutlak surette tazmini gerektiğidir.” AYİM 1. Dairesi, E. 1997/511, K. 1998/63, K.T. 13/01/1998; Benzer yönde bkz. AYİM 1. Dairesi, E. 1994/1148, K. 1994/1247, K.T. 25/10/1994; Aktaran, Bahtiyar Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 1145.

veya “*objektif isnadiyet*” teorilerinden yararlanılabilir. Bu bağlamda, idarenin işlemine bağlanabilen her türlü zararların, idare tarafından tazmin edilmesi gerekir. Buna karşılık mücbir sebeplerden kaynaklı zararların, idareye yükletilemeyeceği kabul edilmektedir⁹.

Yukarıda yer verdiğimiz şartların sağlanması durumunda, idarenin sorumluluğuna gidilecektir. Bu halde, idarenin, sebebiyet verdiği zarar kalemlerini gidermesi gerekecektir. İdarenin sorumluluğu dolayısıyla karşılaması gereken zararlar, aşağıda iki başlık altında incelenecektir.

1.3. Ruhsat İptali İşleminde Kaynaklı Zararların Tazmini

1.3.1. Ruhsat Sahibinin Uğradığı Maddi Zararlarının Tazmini

İdarenin hukuka aykırı iptal işlemi dolayısıyla sebebiyet verdiği maddi zararların, ruhsat sahibi tarafından ispat edilmesi kaydıyla, bütünün karşılanması gerekmektedir. Bu bakımdan, burada karşılanması gereken zarar, ruhsat sahibinin uğradığı gerçek zararlardır¹⁰. Gerçek zarar, idarenin hukuka aykırı işlemi neticesinde doğan veya gelecekte doğması kesin niteliğinde olan zararlardır¹¹. Diğer bir deyişle, gerçek zarar, idarenin hukuka aykırı iptal işlemi dolayısıyla, ruhsat sahibinin malvarlığında meydana gelen eksilme veya gelecekte karşı karşıya kalacağı kazanç kayıplarıdır¹². Ayrıca, gerçek zararın hesaplanmasında, objektif ölçülerden, resmi kayıtlardan, resmi hesaplamalardan, kayıt defterlerinden ve benzeri inandırıcı belgelerden yararlanılmalıdır¹³. Maddi zararın hesabında, emsal olaylardan da yararlanılabilir, karşılaştırmalı metotlar kullanılabilir, zarar görenin durumu ve somut

⁹ Bahtiyar Akyılmaz, "İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 6, S: 1-2, 1998, ss. 165-219, s. 194.

¹⁰ Sait Güran, "İdare Hukukunda Tazminat Hesabının Unsurları", **İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri 1996 Yılı Toplantısı: Destekten Yoksunluk ve Cismani Zararlarda Sorumluluk ve Tazminat**, Düzenleyen: GS Üniversitesi-İstanbul Barosu, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 1996, ss.122-128, s. 122.

¹¹ **A.e.**

¹² **A.e.**, s. 122.

¹³ **A.e.**

olayın özel koşulları da dikkate alınabilir ayrıca gerekli hallerde bilirkişiye başvurulabilir¹⁴.

Örneğin, bir Danıştay kararında, ruhsat iptali dolayısıyla işyeri sahibinin faaliyetini yürütemediği dönemde, yoksun kaldığı kazanç tutarı, gerçek ve kesin bir zarar kalemi olarak değerlendirilmiştir¹⁵. Sözü edilen kararda Danıştay, şu tespitlerde bulunmuştur:

*“Davacının, davalı idarenin idare mahkemesince hukuka aykırı bulunarak iptal edilen, sayısal oyunlar bayilik ruhsatının iptal edilmesi işlemi nedeniyle, 05.12.2001-25.10.2002 tarihleri arasında yaklaşık 10 aylık bir dönemde sayısal oyunlar bayilik faaliyetini yapamadığı ve bu işi nedeniyle elde etmekte olduğu kazançtan mahrum kaldığı, dolayısıyla da, mahrum kaldığı kazanç tutarında bir zarara uğradığı tartışmasızdır. Bu itibarla, davacının uğradığını belirttiği zarar, muhtemel bir zarar olmayıp, gerçek ve kesin bir zarar olduğundan, miktarının davacının ileri sürdüğü kadar olup olmadığının yargı yerince bilirkişi incelemesi yaptırılarak belirlenmesi gerekmektedir.”*¹⁶

Bir başka kararında ise Danıştay, kafeterya işletme ruhsatının iptal edilmesini hukuka aykırı bulmuştur. Bu kararında Yüksek Mahkeme, zarar kalemlerinin şu biçimde hesaplanması gerektiğine karar vermiştir: *“(...) Davacının hukuka aykırı işlem nedeniyle uğradığı zararın; davacının işlem nedeniyle faaliyette bulunamadığı dönem öncesinde ve sonrasında elde ettiği aylık ortalama hasılatları üzerinden hesaplanacak safi kazanç dikkate alınmak suretiyle hesaplanması gerekmektedir.”*¹⁷ Buna karşılık Danıştay, işyerinin yürütülmesi için karşılanması zorunlu harcama kalemlerinin ise, tazminat hesabından düşürülmesi gerektiğini içtihat etmektedir. Örneğin, bir kararında Yüksek Mahkeme, *“(...) ticari faaliyette kazancın elde edilmesi için yapılması zorunlu olan kira, elektrik gideri gibi harcamaların da, hatalı olarak davacının zararı olarak değerlendirildiği anlaşıldığından (...)”*¹⁸ kararın bozulmasına ve tazminatın yeniden hesaplanmasına hükmetmiştir. Aynı yönde bir başka kararında da Danıştay, davacının harcama kalemlerinden, kira ve personel giderlerinin zarar hesabına dahil edilmeyeceğini

¹⁴ A.e., 125.

¹⁵ Danıştay 10. Dairesi, E. 2008/1506, K. 2012/4467, K.T. 28/09/2012. legalbank.net.

¹⁶ Danıştay 10. Dairesi, E. 2008/1506, K. 2012/4467, K.T. 28/09/2012. legalbank.net.

¹⁷ Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29/01/2014. lexpera.com.

¹⁸ Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29/01/2014. lexpera.com.

belirtmiştir¹⁹. Mahkemeye göre, “(...) ticari kazancın elde edilmesi için yapılması zorunlu olan giderler zarar olarak kabul edilmemektedir.”²⁰ Bu bağlamda, aylık ortalama hasılat üzerinden yapılacak hesaplamada, hizmetin ifası için yapılması zorunlu harcama kalemleri de yer alacağından, bu harcama kalemlerinin ayrıca tazminat hesabına dahil edilmemesi gerekir.

Öte yandan, kimi Danıştay kararlarında, maddi tazminatın hesabında, işyerinin Vergi Dairesine verdiği gelir beyanı ve vergi matrahı dikkate alınarak bir hesaplama yapılmıştır. Söz konusu kararlardan birinde Danıştay, şu tespitlerde bulunmuştur:

*“Vergi beyanlarından hareketle ve aylık bazda hesaplama yapıldığında, 14/02/2007-01/04/2008 tarihleri arasında işyerinin kapalı kalması sebebiyle davacının 4.260,50-TL somut maddi zararının olduğu sonucuna varılarak, davanın kısmen kabulü ile toplam 4.260,00-TL maddi tazminatın görevsiz yargı yerine başvuru tarihi olan 04/03/2009 tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davalı idare tarafından davacıya ödenmesine, kalan 25.740,00-TL'lik kısmın reddine karar verilmiştir.”*²¹

Maddi tazminatın hesabında, işyerinin, günlük, haftalık, aylık cirosu dikkate alınarak bir miktar belirlenmelidir. Tazminat kalemlerine, sadece uğranılan “*fiili zararlar*” değil, işyerinin faaliyette bulunamadığı dönemde “*yoksun kaldığı kazanç tutarı*” da eklenmelidir. Ayrıca, işyerinin kapalı kalması dolayısıyla, işyerinde bulunan ürünlerin bozulması veya ürün rekoltesinin ciddi ölçüde düşmesi gibi nedenlerle uğranılacak zararların da maddi tazminat kapsamında karşılanması gerekir.

Dolayısıyla, maddi tazminat hesabında, işyeri sahibinin uğradığı gerçek zarar kalemlerinin hesaplanması için gereken araştırma ve delillere başvurulması, aylık ortalama kazançlara bakılması, emsallere göre bir karşılaştırma yapılarak gerçek zararın tazminine karar verilmesi gerekir. Ancak, Danıştay’ın, tazminat hesabını doğrudan bilirkişilere bıraktığı kararları da bulunmaktadır. Bu bağlamda, bir kararında Danıştay, “(...) bir ticari kurumun belirli bir dönemde ne kadar gelir elde edeceği hususu tamamen teknik ve ticari bir konu olması nedeniyle (...) otelin ve restaurantın vasıfları ile

¹⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2009/12306, K. 2009/10968, K.T. 28/12/2009; Aktaran, Erkan Yılmaz, “Danıştay Kararları Işığında, Zararın Hesaplanmasına İlişkin Yöntemler”, **150. Yıl Anısına Danıştay**, Ankara, 2019, ss. 703- 758, s. 725.

²⁰ Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29/01/2014. lexpera.com.

²¹ Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4420, K. 2021/517, K.T. 10/03/2021.

çevrede o dönemki iş yoğunluğu, emsal araştırması yapılmak suretiyle konunun uzmanı bilirkişilere yaptırılacak inceleme sonucu karar verilmesi gerekir.”²² demektedir.

1.3.2. Ruhsat Sahibinin Uğradığı Manevi Zararlarının Tazmini

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, idarenin hukuka aykırı bir iptal işlemiyle sona ermesi, ruhsat sahibi bakımından, psikolojik veya ruhsal anlamda olumsuz birtakım durumlar yaratacaktır. Nitekim, Danıştay kararları incelendiğinde de ruhsat iptali halinde, ruhsat sahibinin iptal işlemi nedeniyle, sıkıntı ve üzüntü duyacağı kabul edilmektedir. Örneğin, bir kararında Danıştay, “(...) davacının işyerinin hukuka aykırı olarak kapatılması nedeniyle, yaklaşık 8 aylık süre boyunca işini yapamaması ve olağan hayat akışının sekteye uğraması nedenleriyle **sıkıntı ve üzüntü duyması** doğal olup, (...) davacıya **bir miktar manevi tazminat ödenmesi** (...)”²³ gerektiğine hükmetmiştir. Buna karşılık sözü edilen kararda, manevi tazminatın, nasıl ve ne miktarda takdir edilmesine ilişkin bir açıklamada bulunulmamıştır. Manevi tazminatın, nasıl ve ne miktarda takdir edilmesi gerektiğine ilişkin sorunu, manevi tazminatın işlevi ve amacına ilişkin açıklamalarda bulmak mümkün olabilir.

Manevi tazminatın işlevine ve amacına ilişkin öğretici ve mahkeme kararlarına bakıldığında, bu kurumun, “*telafti*”, “*tatmin*” veya “*caydırıcılık*” gibi işlev ve amaçlarla öne çıktığı anlaşılmaktadır. Örneğin, bir kararında Danıştay, manevi tazminatın hukuki niteliğini şu şekilde açıklamaktadır:

*“Manevi tazminat, olay nedeniyle duyulan elem ve ızdırabı kısmen de olsa hafifletmeyi amaçlar. Belirtilen niteliği gereği manevi tazminatın, zenginleşmeye yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmekte ise de, tam yargı davalarının niteliği gereği takdir edilecek manevi tazminat miktarının, olayın ağırlığını ortaya koyacak, hukuka aykırılığı özendirmeyecek, bir başka ifade ile benzeri olayların bir daha yaşanmaması için caydırıcı ve aynı zamanda cezalandırıcı bir miktarda olması gerekmektedir.”*²⁴

Yer verilen kararda Danıştay, manevi tazminatın, duyulan acı ve elemi hafifletme işlevinin yanında, idarenin hukuka aykırı eylemini özendirmeme gibi bir

²² Danıştay 10. Dairesi, E. 1994/7359, K. 1995/3559, K.T. 12/07/1995. legalbank.net.

²³ Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29/01/2014. lexpera.com.

²⁴ Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/363, K. 2017/4136, K.T. 17/10/2017. lexpera.com.

işlevine de değinmektedir. Bu bağlamda, manevi tazminat miktarı takdir edilirken, “tatmin”, “telafi”, “hafifletme” gibi amaçların yanında, idarenin hukuka aykırı eylemini “özendirmeme” işlevi de dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, ruhsat sahibinin, bir tüzel kişi olması durumunda, tüzel kişinin uğradığı manevi zararın hesabında, zedelenen ticari itibarı da dikkate alınmalıdır²⁵. Örneğin, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu bir kararında, tüzel kişilerin uğradıkları manevi zararlara ilişkin şu açıklamalarda bulunmaktadır:

“(...) tüzel kişinin ekonomik faaliyetini yürütürken kazandığı saygınlık, onun kişisel değerleri içinde yer alır. Ticari şeref ve haysiyetin çiğnenmesi, onun ekonomik yaşam içindeki yerini ve durumunu sarsabilir. Ekonomik itibar da tüzel kişinin şeref ve haysiyetinin bir görüntüsüdür. Tüzel kişinin ekonomik faaliyetleri de toplum tarafından değerlendirilmektedir. Bu itibarla, ekonomik faaliyetleri azaltan veya ortadan kaldıran olaylar da kişiliği ihlale yönelik nitelik taşır. (...) Gerçek kişiler yanında tüzel kişilerin de kişilik haklarına yönelik bir saldırı nedeniyle manevi zarar uğrayabilecekleri açık olduğundan, koşulların varlığı halinde bu tür zararların da tazmini gerekmektedir.”²⁶

Dolayısıyla, tüzel kişiler açısından takdir edilecek manevi tazminat miktarında, tüzel kişiliğin zedelenen ticari itibarı da dikkate alınmalıdır.

2. İŞYERİ AÇMA VE ÇALIŞMA RUHSATININ SONA ERMESİNDE İDARENİN KUSURSUZ SORUMLULUĞU

2.1. İdarenin Kusursuz Sorumluluk İlkeleri

İdarenin kusursuz sorumluluğu, “sosyal devlet”, “hukuk devleti”, “adalet”, “hakkaniyet”, “nesafet” veya “risk” gibi esaslara dayandırılmaktadır²⁷. Bu nedenle, kimi hallerde, idarenin bir kusuru bulunmasa dahi kusuruz sorumluluk esaslarına dayalı olarak sorumlu olması gerektiği kabul edilmektedir. Öğretide, idarenin kusursuz

²⁵ DİDDK, E. 2015/4671, K. 2016/236, K.T. 11/02/2016. lexpera.com. “Mahkeme ve Daire kararında belirtildiği üzere, burada belirtilen “kişi” kavramının gerçek kişiler yanında tüzel kişileri de kapsadığı; daha açık bir ifadeyle, hukuki şartların gerçekleşmesi halinde tüzel kişiler lehine de manevi tazminata hükmedilebileceği açıktır.”

²⁶ DİDDK, E. 2015/4671, K. 2016/236, K.T. 11/02/2016. lexpera.com.

²⁷ Serdar Özgüldür, “İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları”, in **Günüşğinde Yönetim**, Ed. İl Han Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017, s. 846.

sorumluluk halleri, “tehlike (risk)”, “kamu külfetleri karşısında eşitlik” ve “sosyal risk” olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir²⁸. Risk ilkesi, idarenin yürüttüğü kimi faaliyetlerin, bünyesinde taşıdığı tehlike nedeniyle, kişilere verilmiş zararların tazmin edilmesi gereğini ifade etmektedir²⁹. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ise, kimi yurttaşların, diğerlerine nazaran “özel”, “ağır” ve “olağandışı” bir zarara veya yükümlülüğe katlanmış olması dolayısıyla uğradığı zararların karşılanmasını icap eder³⁰. Öte yandan, sosyal risk ilkesi, yabancı kişi veya toplulukların eylemleri sonucu uğranılan zararların tazmin edilmesidir³¹.

2.2. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik İlkesi Gereği Sorumluluğu

Kamu düzeni, kamu yararı gibi amaçların temin edilmesi için yapılan değişikliklere uyum sağlayamayan işyeri ruhsatlarının sona erdirilmesi gerekmektedir. Ancak, kamu düzeni ve kamu yararı gibi amaçların elde edilmesi için başvuru alan araçların, bazı işyeri sahipleri üzerinde ağır ve katlanması güç yükümlülükler doğurması, adil ve hakkaniyete uygun bir yaklaşım olmayacaktır. Bu hallerde, işyeri sahiplerinin üstlenmek zorunda kaldığı yükümlülüğün, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereği topluma paylaştırılması gerekmektedir. Zira, yasal değişikliklerden, toplumun bütünü yararlanmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de benzer bir yaklaşım benimsemektedir. Örneğin bir başvuruda, başvuru sahipleri, idari bir karardan dolayı taşınmazlarının rayiç bedelinde bir düşüş yaşandığı, bunun kira bedeline de yansındığını savunmuştur. Sözü edilen idari karar, İsrail Başkonsolosluğunun korunması amacıyla başvuru sahiplerinin taşınmazlarının da bulunduğu sokağın araç ve yaya trafiğine kapatılmasına ilişkindir³². AYM, karara ilişkin değerlendirmesinde şu önemli tespitlerde bulunmuştur:

²⁸ A.e., s. 847; Hasan Nuri Yaşar, “İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. LXVI, S: 1, 2008, ss. 201-220, s. 215.

²⁹ Özgüldür, **a.g.e.**, s. 847.

³⁰ A.e., s. 849.

³¹ A.e., s. 850.

³² Anayasa Mahkemesi, Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu, B. No: 2014/1546, 2/2/2017.

“Kamu yararına dönük ve neticelerinden tüm toplumun yarar sağladığı kamusal müdahale(ler)in olumsuz sonuçlarına belli sayıdaki kişi veya kişilerin katlanması, müdahaleyle ulaşılmak istenen kamu yararı ile bireylerin hakları arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi zedeleyebilir; bireye aşırı ve katlanılamaz bir külfet yüklenmesi sonucunu doğurabilir. Uygulanan önlemle hedeflenen olumlu sonuçlardan toplumun tümü yarar elde ettiğine göre bu önlemle hakkına müdahale edilen kişi veya kişilerin yüklendiği külfetin de tüm topluma pay edilerek kamu yararı ile bireylerin mülkiyet hakkının korunması arasındaki dengenin sağlanması gerekir. Aksi takdirde idarenin bir işlem veya eyleminin nimetlerinden toplumun tamamı yararlanırken bunlardan kaynaklanan külfete ise sadece belli kişi veya kişiler katlanmış olur. (...) Bu durum, fertlerin eşitliği temeline dayanan demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.”³³

Aktarılan kararda AYM’nin yaptığı tespitler son derece önemlidir. Mahkemeye göre, toplumun tümünün yarar elde ettiği bir önlemden kaynaklanan külfetlerin, buna uygun bir biçimde pay ettirilmesi gerekir. Bu nedenle, kamu düzeni ve kamu yararı gibi gerekçelerle çıkarılan yeni düzenlemeler karşısında sona erdirilen işyeri ruhsatlarının sahiplerine, yüklendikleri ağır ve olağandışı zararlar nedeniyle, tazminat gibi telafi edici bir ödeme yapılmalıdır.

2.3. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Risk Sorumluluğundan Kaynaklanan Sorumluluğu

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının sona ermesinde idarenin risk ilkesine dayanan sorumluluğu, idare veya idarenin denetim ve gözetimi altında bulunan özel hukuk kişileri tarafından yürütülen risk içerici kimi faaliyetler kapsamında ortaya çıkabilir. Risk içerici faaliyetin yürütümü sırasında işyerlerine bir zarar verilmesi mümkündür. Bu hallerde, idarenin, ortaya çıkan zararlarda bir kusuru bulunmamaktadır. Buna rağmen, hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleri, yurttaşların uğradıkları bu türde özel ve istisnai zararların idare tarafından karşılanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, idare tarafından yürütülen özellikle güvenlik, sağlık veya bayındırlık hizmetleri kapsamında, zarar gören işyerlerinin ruhsatları konusuz kalabilmektedir. Bu hallerde,

³³ Anayasa Mahkemesi, Recep Tarhan ve Afife Tarhan Başvurusu, B. No: 2014/1546, 2/2/2017, § 74.

konusuz kalan işyeri ruhsatı maddi nedenlerle sona ermektedir. İdarenin sona ermede kusuru bulunmasa bile, bu durumlarda, risk ilkesinden kaynaklı olarak kusursuz sorumluluğu kabul edilmektedir. Örneğin, idarenin yürüttüğü baraj yapımı faaliyeti esnasında, baraj kapaklarının öngörülmeleyen bir nedene dayalı olarak açılması ve baraj sularının, civardaki işyerlerini kullanılamaz hale getirmesi bu kapsamda sayılabilir. Bunun gibi, idarenin cephanelik olarak kullandığı deponun, idarenin kusuruna dayanmayan bir sebeple patlaması halinde, civar bölgelerde bulunan işyerlerinin bu patlama nedeniyle kullanılamaz hale gelmesi mümkündür. Bu durumda da, faaliyetin yürütümü sırasında ortaya çıkan zararlardan dolayı idarenin bir sorumluluğu söz konusudur.

2.4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Sona Ermesinde İdarenin Sosyal Risk İlkesinden Kaynaklanan Sorumluluğu

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının sona ermesinde idarenin sosyal risk ilkesinden kaynaklı kusursuz sorumluluğu, toplumun bir ferdi olan işyeri sahibinin, sırf bu sıfatı nedeniyle uğradığı özel ve istisnai zararların karşılanması gerekliliği ifade etmektedir. Özellikle terör, doğal afet, salgın hastalık gibi olayların sebebiyet verdiği zararlar bu kapsamda görülebilir. Örneğin, terör saldırılarının yoğun yaşandığı bir bölgede bulunan işyerlerinin, saldırılar nedeniyle uğradıkları zararlar bu kapsamdadır. Bunun gibi, kaynağı bilinmeyen bir nedenle vuku bulan orman yangınlarının zarar verdiği işyerleri veya salgın hastalık dolayısıyla kapalı kalan kimi işyerlerinin bu nedenle uğradıkları özel ve istisnai zararlar sosyal risk ilkesi kapsamında idareden talep edilebilmelidir. Bu durum, “sosyal devlet” olmanın bir gereğidir. Bu hallerde, idarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için yaşanan olay ile uğranılan zararlar arasında uygun bir illiyet bağının kurulması yeterlidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının sona erme rejimi gerek ruhsat sahibi gerekse idare bakımından önemli birtakım sonuçlar barındırmaktadır. Ruhsatın iptal edilmesi, ruhsat sahibinin ekonomik geleceğinin elinden alınmasına kadar varan zararlar doğurmakta, diğer yandan idarenin de mali sorumluluğuna yol açmaktadır. Bu nedenle, idare ile ruhsat sahibi arasında kurulan ruhsat ilişkisinin, daha sağlam bir zemine oturtulması gerekmektedir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, istenildiği zaman iptal edilebilecek basit ve sıradan bir “idari izin” olarak görülmesi ve bu yönde bir tutum takınılması doğru ve yerinde olmaz. Bu anlamda, idare ile ruhsat sahibi arasında kurulan bu ilişkinin, hak odaklı düşünülmesi ve kurgulanması icap eder.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı, 1982 tarihli Anayasamızda düzenlenen, çalışma özgürlüğünün kullanılmasına olanak veren bir idari işlemdir. Bu nedenle, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik bir müdahale, çalışma özgürlüğüne yapılmış bir sınırlama olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, son yıllarda, ticari bir faaliyetin yürütülmesi için idareden alınan ruhsatların, AİHM ve AYM içtihatlarıyla, mülkiyet hakkı kapsamında korunduğu gözlenmektedir. Hak odaklı bu gelişmeler, idare hukuku öğretisinde, “kolluk izni” veya “idari izin” olarak görülen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının, hukuki niteliğini yeniden düşünmeye ve bu konu üzerinde tartışmaya imkân vermektedir. İdarenin, kolluk faaliyeti kapsamında verdiği izinlerin, salt kamu düzeninin korunması bağlamında düşünülmesi, “güvenlik” ve “düzen” odaklı bir hukuki rejim kurgulanması, ülkemizde, özellikle AİHM ve AYM içtihatlarıyla dönüşen hukuk anlayışıyla uyusmamaktadır. Gelişen yeni anlayışta, birey ve birey hakları da hiç olmadığı kadar önemsenmeye başlanmıştır. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının, işyeri sahipleri bakımından hem çalışma özgürlüğü hem de mülkiyet hakkı kapsamında bir koruma bulması gerektiği, bu çalışmada vurgulanan önemli hususlardan biridir. Bu yöndeki kavrayışın beraberinde getirdiği en önemli sonuç, ruhsatların sona erme rejimi bakımından, birtakım güvencelerin karşılanması gereğidir.

1982 tarihli Anayasamızda da düzenlendiği üzere, temel hak ve özgürlüklere yönelik müdahalelerde, müdahalenin meşru bir amaca ve kanuni bir dayanağa sahip olması, ayrıca, temel hak ve özgürlüklere yapılan müdahalelerin ölçülü olması, söz konusu müdahalenin hukuka uygun olduğunun kabul edilebilmesi için zorunludur. Bu çerçevede, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik iptal işlemlerinde de meşru amaç, kanunilik ve ölçülülük ilkelerinin daha titiz bir biçimde uygulanması gerekir. Bu nedenle, düzenleyici işlemlerle, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına, kanunda dayanağı olmayan ilk elden bir müdahalede bulunulamamalıdır. Ayrıca, iptal gibi son derece ağır bir önlemin, idare tarafından başvurulması gereken son çarelerden biri olarak düşünülmesi gerekmektedir. Zira, kamu düzenini zedeleyen faaliyetlerin, daha hafif önlemlerle de engellenmesi çoğu zaman mümkün olabilmektedir. Bu durumlarda, “uyarma”, “idari para cezası kesme”, “faaliyetten geçici süreyle menetme” veya faaliyeti ruhsat koşullarına dönülene kadar “askıya alma” gibi nispeten daha hafif nitelikteki önlemlere başvurulması öncelikle düşünülmelidir. Nitekim, çalışmamızın hazırlandığı dönem zarfında, işyerlerine yönelik müdahalelerde, kademelendirme amacıyla sınırlı da olsa olumlu gelişmelerin yaşandığı gözlenmiştir.

Buna karşılık mahkeme kararları incelendiğinde, özellikle, kolluk makamlarının, işyerleri üzerindeki denetim yetkilerini, keyfi ve hukuka aykırı bir biçimde kullanabildiği görülmektedir. Kimi yasal düzenlemelerde öngörülen “faaliyetten geçici süreyle men” ve “ruhsat iptali” işlemleri, kanımızca idari ceza niteliğinde yaptırımlardandır. Zira, başvuru bu tür yaptırımların etkileri, faaliyetin, kamu düzeni bakımından sorunsuz bir biçime dönmesinden sonra da devam etmektedir. Bu nedenle, işyeri açma ve çalışma ruhsatına yönelik bu tür idari yaptırımlarda, ruhsat sahiplerinin “kolluğun keyfi işlemlerine” karşı korunması için birtakım ek güvencelere sahip olması icap eder. Bunlar, çekirdek ceza hukuku güvenceleri olarak da bilinen “suçta ve cezada kanunilik”, “suçun soruşturulması”, “failin masumiyet karinesinden yararlanması”, “failin non bis in idem ilkesi gereği bir filden dolayı birden fazla kere cezalandırılmaması” veya “isnat edilen suçun kesin delillerle desteklenmesi” gerekleridir.

Bu tür ceza hukuku güvencelerinin, işyeri sahipleri bakımından şu biçimlerde karşılanması gerekmektedir. Öncelikle, idare tarafından, idari bir ceza olarak ruhsat

iptali işlemine başvurulmadan önce iptale dayanak gösterilecek iddialara ilişkin mutlaka bir soruşturma yapılmalı ve bir soruşturma dosyası hazırlanmalıdır. Bu dosyada, ruhsat sahibinin savunması da bulunmalıdır. Ayrıca, dosyada, ruhsat iptaline dayanak gösterilen olayın maddi gerçekliğini destekleyecek tanık ifadelerine, bilgi ve bulgulara, somut bir biçimde yer verilmelidir. Soyut, yüzeysel iddialara dayanılarak bir iptal işlemi düzenlenmemelidir. İşyeri sahipleri, masumiyet karinesinden yararlanmalı ve şüphe halinde, işyeri sahiplerinin masum olduğu kabul edilmelidir. Ayrıca, işyeri sahiplerine, hukuka aykırı bir fiil karşılığında, birden fazla idari ceza verilmemelidir. Ancak, gerek mevzuatta gerekse uygulamada, çoğu zaman, idari para cezasına faaliyetten men yaptırımı da eklenmektedir. Kanımızca, bu yaklaşım, her somut olaya uygun değildir. İdari para cezasının, idari ihlalin önlenmesi bakımından elverişli olduğu durumlarda, ayrıca, faaliyetten men yaptırımına başvurulamaması gerekir. Dolayısıyla, ruhsatların çerçevesinin çizildiği 3572 sayılı Kanun, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ve özel mevzuat düzenlemeleri, bu çerçevede, kademeli ve ölçülü bir müdahale rejimini düzenlemelidir.

Öte yandan, yasal değişiklikler karşısında işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ne olacağı sorusu, bu çalışmada üzerinde durulan önemli konulardan biri olmuştur. Zira, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin mevzuatta, sürekli değişiklikler yapılmaktadır. Söz konusu değişiklikler, işyeri sahipleri bakımından, kimi zaman, karşılanması imkânsız veya çok güç yeni yükümlülükler getirmektedir. Bu tür durumlarda, yasal değişikliklerin, önceki ruhsat sahipleri bakımından nasıl bir hukuki sonuç doğuracağı sorunu çözümlenmesi gereken önemli bir konudur.

Mevzuat ve Danıştay içtihatları incelendiğinde, bu sorunun, bir denge içinde çözümlenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu dengede, kimi zaman, yeni düzenlemelerle sağlanmaya çalışılan kamu düzeni ve kamu yararı amacı ağır basmakta, kimi hallerde ise, bu düzenlemelere uyum sağlayamayan birey haklarının korunması ağır basmaktadır. Bu bağlamda, kamu düzeni amacının ağır bastığı yasal değişiklikler karşısında, özellikle, gayrisihhi işyeri sahiplerinin kazanılmış bir hakkından söz edilemeyeceği Danıştay kararlarından anlaşılmaktadır. Mahkeme kararlarına göre, kazanılmış bir hakka giden yolda kamu düzeni bir bariyer olarak görülmektedir. Bu hallerde, kazanılmış bir haktan söz edilememesine rağmen yasal

değişiklikler karşısında, idare tarafından, işyeri sahibinin yükümlülüğünü hafifletici birtakım kolaylıkların sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu kolaylıklar, tazminat gibi bir telafi aracı olabileceği gibi işyeri sahibine yeni yer temini gibi bir kolaylık da olabilir. Dolayısıyla, çoğu durumda, gayrisihhi işyerlerinin, kamu düzeni bakımından yüksek risk içeren faaliyetleri nedeniyle, yasal değişiklikler karşısında ruhsat kazanımlarının korunamayacağı anlaşılmaktadır. Buna rağmen, bu ruhsat sahiplerinin haklı beklentilerinin korunması için kimi zaman idare tarafından makul bir geçiş süresi tanındığı gözlenmektedir.

Buna karşılık kamu düzeninin korunması bakımından, düşük risk içeren sıhhi veya umuma açık, dinleme ve eğlence yeri niteliğindeki işyeri ruhsatlarının, yasal değişiklikler karşısında “kısmen” korunduğu anlaşılmaktadır. Bu tür işyerleri bakımından getirilen yeni şartları Danıştay irdelemekte ve ruhsat sahiplerinin kazanılmış haklarını zedeleyen işlemleri hukuka aykırı bulup iptal etmektedir. Ayrıca, Danıştay, işyeri sahipleri bakımından karşılanması mümkün olan koşullara uyum sağlanması bakımından, işyeri sahiplerine makul bir sürenin verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Mevzuat değişiklikleri incelendiğinde, bu anlayışa uygun olarak getirilen yeni koşulların niteliğine göre, kimi zaman bir yıl, kimi zaman üç ay gibi bir geçiş ve uyum süresi tanındığı gözlenmektedir. Bu yaklaşım, işyeri sahiplerinin haklı beklentilerinin korunması bakımından isabetlidir.

Şu hâlde, kamu düzeni bakımından acil ve ciddi bir risk içermeyen işyerlerinin yasal değişiklikler karşısında korunduğu ve bu düzenlemelerden çoğu zaman muaf tutuldukları belirtilmelidir. Buna karşılık sağlanan bu imkân, çoğu zaman, kısmi bir koruma içermektedir. Zira, değişikliklere ayak uyduramayacak nitelikteki işyerlerine “devir sınırlamaları” getirilmektedir. Devir sınırlamalarının hukuka aykırı olduğuna ilişkin iddialarda Danıştay, söz konusu sınırlamaları “eşitlik ilkesi” gereği yapılması gerekli bir sınırlama olarak kabul etmekte ve bu tür sınırlamaları hukuka uygun bulmaktadır. Kanımızca da eşitlik ilkesi gereği, zaman itibarıyla sonra gelen işyeri sahipleri ile önceki işyeri sahiplerinin bir noktada, aynı hukuki muameleye tabi olması gerekmektedir. Sözü edilen eşitlik, devirle beraber sağlanmaktadır. Ne var ki mevzuatta, devir sınırlamasının birbirinden farklı uygulamaları vardır. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte, yasal değişikliklerden muaf tutulan

işyerlerine, devir yasağı getirilmektedir. Buna karşılık 6487 sayılı Kanunun Geçici 1’inci maddesinde, işyerlerine “sınırlı bir devir serbestisi” imkânı tanınmıştır. Kanun kapsamında olan işyerlerinin, birinci ve ikinci kan hısımlarına devredilebilmesi mümkün kılınmıştır. Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde, benzer statülere sahip işyeri sahipleri bakımından farklı muamele içeren düzenlemelerin bulunması, kanımızca eşitlik ilkesine aykırı bir yaklaşımdır. Bu nedenle, mevzuatta, “devir sınırlamasına” ilişkin bir uygulama birliği sağlanması gerekmektedir.

Öte yandan, idarenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına yönelik müdahalelerinde mali sorumluluğuna gidilebilmektedir. Bu sorumluluk, kaynağını doğrudan Anayasamızdan almaktadır. Bu bağlamda, örneğin, işyeri açma ve çalışma ruhsatını iptal eden işlemin, idare tarafından, hukuka aykırı bir biçimde düzenlendiği durumlarda, idarenin hizmet kusurundan dolayı mali sorumluluğuna gidilecektir. Mağdur edilmiş ruhsat sahiplerinin, idareden, uğramış oldukları maddi ve manevi zararları talep etmeleri mümkün olacaktır. Maddi tazminatın hesabında, işyeri sahiplerinin uğramış olduğu olumsuz zarar kalemleri yanında, mahrum kaldıkları kazanç kalemlerinin de tazmin edilmesi gerekmektedir. Ancak, Danıştay içtihatlarında, işyeri sahiplerinin mahrum kaldığı kazanç tutarlarının, kimi zaman “muhtemel zarar” olarak kabul edilip, bu tür taleplerin reddedildiği de gözlenmektedir. Bu yaklaşım, kanımızca isabetli değildir. Zira, Anayasamızda, idarenin sorumluluğunu düzenleyen hükümde, idarenin her türlü işlem ve eylemlerinden dolayı doğan zararlardan sorumlu olacağı yer almıştır. Ayrıca, mahkemeler tarafından takdir edilecek manevi tazminatın, hukuka aykırılığın ağırlığını ortaya koyacak ve idareyi bu konuda daha özenli olmaya sevk edecek bir miktarda hükmedilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- Akbulut, Emre: **Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi**, İstanbul, Beta, 2013.
- Akgüner, Tayfun: **İdare Hukuku**, 9. bs., İstanbul, Der Yayınları, 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat; Kaya, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, 13. bs., Ankara, Savaş Yayınevi, 2021.
- Ayanoğlu, Taner: **İdare Hukuku Yönünden Kontenjan Kısıtlamalarına Tabi Özel Kişi Faaliyetleri**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.
- Aydoğdu, Burçin: **Kazanılmış Hak Kavramının Hukuk Felsefesi Açısından Temellendirilmesi**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Bülbül, Erdoğan: **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta, 2010.
- Çal, Sedat: **Türk İdare Hukukunda Ruhsat**, 2. bs., Ankara, Seçkin Yayınları, 2012.
- Çaptuğ, Mehpere: **İdari Usul Hukukunda Hukuki Güvenlik İlkesi**, Ankara, Seçkin, 2020.

Çekiç, İsmail:

İdare Hukuku Açısından Ruhsat, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019.

Dalkılıç, Elvin Evrim:

Avrupa ve Türk İdare Hukukunda Hukuki Güvenlik ve Meşru Beklentilerin Korunması, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.

Duman, Özgür:

“Ruhsat, Lisans ve Tahsis Uyuşmazlıkları”, in **Mülkiyet Hakkı Karar Özetleri**, Ed.: Murat Şen, Taylan Barın, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 2020.

Gemalmaz, H. Burak:

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı, İstanbul, Beta, 2017.

Gemalmaz, H. Burak:

Mülkiyet Hakkı, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru El Kitapları Serisi-6, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Ortak Projesi, 2018.

Gözler, Kemal:

İdare Hukuku, 3. bs., C.1, Bursa, Ekin Yayınevi, 2019.

Gözler, Kemal; Kaplan, Gürsel:

İdare Hukuku Dersleri, Bursa, Ekin Yayınları, 2021.

- Gölan, Aydın: “Kamu Malları”, in **Günişığında Yönetim**, Ed.: İl Han Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.
- Gölan, Aydın: **İdare Hukuku Ders Notları**, Ed.: İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, (Yayımlanmamıştır).
- Günday, Metin: **İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2022.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, 10. Bası, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.
- Karahanoğulları, Onur: **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, 4. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2018.
- Kaya, Cemil: **İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi**, 3. bs., İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Oğurlu, Yücel: **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma: İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. bs., Ankara, Seçkin, 2001.
- Özay, İl Han: **Günişığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.

Özay, İl Han:

İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1985.

Özgüldür, Serdar:

“İdarenin Hukuki Sorumluluğu ve Tam Yargı Davaları”, in **Günışığında Yönetim**, Ed. İl Han Özay, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2017.

Ulusoy, Ali D.:

İdari Yaptırımlar, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2013.

Ulusoy, Ali D.:

Yeni Türk İdare Hukuku, 4. bs., Ankara, Yetkin Yayınları, 2021.

Sağlam, Fazıl:

Türk Anayasa Hukuku Ders Notları, 2021, (Baskıda).

Salihoğlu, Enver:

Belediye ve İl Özel İdarelerinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları, İstanbul, T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, 2013.

Şahin, Cenk:

Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2010.

Tan, Turgut:

İdare Hukuku, 9. bs., Ankara, Turhan Kitabevi, 2020.

Tan, Turgut:

Nostaljik Hukuk Dizisi-7: İdari İşlemin Geri Alınması, İstanbul, Aristo Yayınevi, 2020.

T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı:

Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması 4: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları, Ankara, 2004. (İdareyi Geliştirme Başkanlığı).

Yasin, Melikşah:

İdari Yargılama Usulünde İspat, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

Yıldırım, Turan:

“İdarenin Sorumluluğu”, in **İdare Hukuku**, 8. bs., Ed.: Turan Yıldırım, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Yılmaz, Harun:

Türk İdare Hukukunda İdari İstikrar İlkesi, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2021.

Makaleler:

Akıllıoğlu, Tekin:

“Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, S: 2, 1982, ss. 7-19.

Akyılmaz, Bahtiyar:

“İdari Yargıda Tazminat Şekilleri ve Hesaplanması”, **Selçuk Üniversitesi**

Hukuk Fakóltesi Dergisi, C: 6, S: 1-2, 1998, ss. 165-219.

Akyılmaz, Bahtiyar:

“Danıştay ve AYİM Kararlarında Hizmet Kusuru Sayılan Haller”, **Prof. Dr. Bilge Öztan’a Armağan**, Ankara, 2008, ss.1129-1162.

Atay, Ender Ethem:

“İdarenin Sorumluluğu”, **Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan**, Ankara, 2006, ss.1061-1098.

Duran, Lütfi:

“İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S: 2, 1998, ss. 1-13.

Yaşar, Hasan Nuri:

“İdarenin Sorumluluğu Üzerine Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Mecmuası**, C. LXVI, S: 1, 2008, ss. 201-220.

Yayla, Yıldızhan:

“Yeni İdari Düzenlemeler Karşısında Evvelce Alınmış Ruhsatların Durumu”, **Yiğit Okur’a Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 1998, ss. 399-405.

Yılmaz, Erkan:

“Danıştay Kararları Işığında, Zararın Hesaplanmasına İlişkin Yöntemler”,

150. Yıl Anısına Danıştay, Ankara, 2019, ss. 703- 758.

Tezler:

Altındağ, Halil:

“Yürürlükte Olan Yasalara ve İdari Düzenleyici İşlemlere Güvenden Kaynaklanan Haklı Beklenti Kavramı ve Korunması”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.

Berk, Kahraman:

“İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1999.

Gökyurt, Fatih:

“İdare Hukukunda Kazanılmış Hak ve Müesses Durumlar”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2007.

Gülan, Aydın:

“Kamu Hizmeti ve Görülüş Usulleri”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1987.

Bildiri Yayınlar:

Güran, Sait:

“İdare Hukukunda Tazminat Hesabının Unsurları”, **İş Hukukuna İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri 1996 Yılı Toplantısı: Destekten Yoksunluk ve Cismani Zararlarda Sorumluluk ve Tazminat**, Düzenleyen: GS Üniversitesi-İstanbul Barosu, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 1996, ss.122-128.

Çeviri Yayınlar:

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi:

“İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, Çev.: İhsan Kuntbay, **Amme İdaresi Dergisi**, C.11, S:4, 1978.

Avrupa Konseyi/Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi:

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 1 Numaralı Protokolünün 1. Maddesi Rehberi: Malvarlığının/Mülkiyetin Korunması, Çev. H. Burak Gemalmaz, Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Sisteminin Desteklenmesi Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi Ortak Projesi, 2019.

Elektronik Kaynaklar:

T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, “Sağlık Koruma Bandı”, (Çevrimiçi), <https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/cevresagligi-ced/ced-birimi/saglik-koruma-bandi.html> 21 Mayıs 2021.

Mahkeme Kararları

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları

Case of Tre TRAKTÖRER AKTIEBOLAG v. SWEDEN, Application No: 10873/84, 07 July 1989, 7/7/1989.

Case of Bimer S.A. v. MOLDOVA, Application No: 15084/03, 10 July 2007.

Case of ROSENZWEIG and BONDED WAREHOUSES LTD. v. POLAND, Application No: 51728/99, 28 July 2005.

CASE OF SPORRONG AND LÖNNROTH v. SWEDEN, Application No. 7151/75, 23 September 1982.

Anayasa Mahkemesi Kararları

Cafer Sezgin ve Diğerleri Başvurusu, B. No: 2018/20720, 7/4/2021.

Hidayet Metin Başvurusu, B. No: 2014/7329, 06/04/2017.

Ak Demirtaş Madencilik Nakliyat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti., B. No: 2014/1989, 15/6/2016.

Çağdaş Petrol Ürünleri Pazarlama Otomotiv Tic. Ve Tur. Ltd. Şti., B. No: 2015/12306, 28/11/2018.

Cevdet Timur Başvurusu, B. No: 2015/3742, 10/01/2019.

Reşit Ölçer Başvurusu, B. No: 2016/11371, 21/07/2020.

Anayasa Mahkemesi, E.2011/142, K. 2013/52, 03/04/2013.

Anayasa Mahkemesi, E. 2008/72, K. 2011/59, 30.03/2011.

Anayasa Mahkemesi, E.1999/50, K. 2001/67, K.T. 3/4/2001.

Anayasa Mahkemesi, E. 2012/65, K. 2012/128, K.T. 20/09/2012.

Danıştay Kararları

Danıştay 10. D. E. 1994/7359 K. 1995/3559, K.T. 12.07.1995. legalbank.net.

Danıştay 10. Dairesi, E. 1996/9616, K. 1998/4741, K.T. 06/10/1998. legalbank.net.

Danıştay 10. Dairesi, E. 1997/4735, K. 1998/1346, K.T. 01/04/1998.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2000/2114, K. 2002/3458, K.T. 01/10/2002. legalbank.net.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2006/2232, K. 2007/6691, K.T. 31/12/2007.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2007/5427, K. 2011/2289, K.T. 14.06.2011. legalbank.net.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2008/1506, K. 2012/4467, K.T. 28/09/2012. legalbank.net.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29.01.2014. lexpera.com.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/1641, K. 2014/496, K.T. 29/01/2014. lexpera.com.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2013/4690, K. 2016/1429, K.T. 16.03.2016.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2015/2838, K. 2020/7025, K.T. 28.12.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/10229, K. 2020/6046, K.T. 10.12.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11522, K. 2021/3160, K.T. 08.06.2021.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11585, K. 2021/2150, K.T. 28.04.2021.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11676, K. 2020/3998, K.T. 20.10.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11796, K. 2016/3939, K.T. 09.11.2016.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11842, K. 2016/3718, K.T. 13.10.2016. **Benzer**

kararlar: Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/11822, K. 2016/3717, K.T. 13.10.2016;

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5780, K. 2016/3639, K.T. 06.10.2016; Danıştay 10.

Dairesi, E. 2016/5739, K. 2016/3640, K.T. 06.10.2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/12463, K. 2016/900, K.T. 15.02.2016.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5204, K. 2020/5419, K.T. 25.11.2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8551, K. 2020/899, K.T. 26.02.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/6426, K. 2021/46, K.T. 18.01.2021.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8722, K. 2020/4135, K.T. 26.10.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8722, K. 2020/4135, K.T. 26.10.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9109, K. 2020/1559, K.T. 03.06.2020. **Benzer kararlar:** Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/731, K. 2018/938, K.T. 28.02.2018, Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7076, K. 2016/630, K.T. 04.02.2016; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/5204, K. 2020/5419, K.T. 25.11.2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9388, K. 2020/4601, K.T. 05.11.2020; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9326, K. 2020/2961, K.T. 15.09.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9382, K. 2020/1188, K.T. 11.03.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/1579, K. 2021/4124, K.T. 20.09.2021.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2017/363, K. 2017/4136, K.T. 17.10.2017. lexpera.com.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2019/10092, K. 2020/2248, K.T. 24.06.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2019/8926, K. 2020/5906, K.T. 08.12.2020.

Danıştay 10. Dairesi, E. 2020/4385, K. 2020/3848, K.T. 19.10.2020.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2012/1718, K.2013/2862, K.T. 7/11/2013. **Benzer kararlar:** Danıştay Vergi Daireleri Kurulu, E. 2011/235, K. 2013/195, K.T. 30/04/2013; Danıştay 13. Dairesi, E. 2014/813, K. 2014/1948, K.T. 20/05/2014.

Danıştay 13. Dairesi, E. 2013/1402, K. 2017/436, K.T. 23/02/2017

Danıştay 13. Dairesi, E. 2020/2438, K. 2020/3081, K.T. 11.11.2020, T.C. Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 2021, S: 6, ss. 363-381, s. 380.

Danıştay 15. Dairesi, E. 2015/7309, K. 2017/3217, K.T. 07/06/2017. legalbank.net.

Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/10193, K. 2016/708, K.T. 09.02.2016.

Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/6217, K. 2015/474, K.T. 10.03.2015.

Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7069, K. 2016/651, K.T. 04.02.2016; **Benzer kararlar:**

Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/102, K. 2014/1313, K.T. 25.02.2014; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8442, K. 2020/3849, K.T. 19.10.2020; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8789, K. 2016/622, K.T. 04.02.2016; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/2563, K. 2014/1303, K.T. 25.02.2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7059, K. 2016/652, K.T. 04.02.2016; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/4987, K. 2014/2926, K.T. 14.04.2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7069, K. 2016/651, K.T. 04.02.2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8789, K. 2016/622, K.T. 04.02.2016; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4359, K. 2021/2549, K.T. 09.09.2021; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/8442, K. 2020/3849, K.T. 19.10.2020; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/540, K. 2014/1316, K.T. 25.02.2014; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/102, K. 2014/1313, K.T. 25.02.2014; Danıştay 8. Dairesi, E. 2013/2563, K. 2014/1303, K.T. 25.02.2014; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5425, K. 2021/534, K.T. 10.03.2021; Danıştay 8. Dairesi, E. 2011/1135, K. 2014/554, K.T. 30.01.2014; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7229, K. 2016/1378, K.T. 01.03.2016; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8414, K. 2016/3055, K.T. 20.04.2016.

Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8120, K. 2016/3961, K.T. 24.05.2016.

Danıştay 1. Dairesi, E. 1991/123, K. 1991/233, K.T. 25/09/1991. legalbank.net.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/100, K. 2021/1068, K.T. 06.04.2021. **Benzer kararlar:**

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5949, K. 2021/1063, K.T. 06.04.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5996, K. 2021/1071, K.T. 06.04.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5889, K. 2021/1070, K.T. 06.04.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5896, K. 2021/1069, K.T. 06.04.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5858, K. 2021/1064, K.T. 06.04.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/11024, K. 2021/3955, K.T. 04.11.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/14201, K. 2021/842, K. T. 24.03.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/15567, K. 2021/3481, K.T. 18.10.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/17330, K. 2021/3482, K.T. 18.10.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4072, K. 2021/2008, K.T. 09.06.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/4420, K. 2021/517, K.T. 10.03.2021.

Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5856, K. 2021/892, K.T. 29.03.2021.

Danıştay 8. Daire, E. 2010/6526, K. 2013/1662, K.T. 05.03.2013.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1984/787, K. 1985/175, K.T. 20/02/1985. legalbank.net.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1994/6439, K. 1996/595, K.T. 26/03/1996.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1995/2031, K. 1998/18, K.T. 14/01/1997.

Danıştay 8. Dairesi, E. 1996/3447, K. 1998/4527, K.T. 23/12/1998. legalbank.net.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2002/2293, K. 2003/1630, K.T. 08.04.2003.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2002/5326, K. 2003/2258, K.T. 14/05/2003. legalbank.net.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2002/897, K. 2002/4363, K.T. 25/09/2002.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2004/1570, K. 2004/3441, K.T. 27/09/2004. legalbank.net.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/3000, K. 2013/1929, K. T. 13/03/2013.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/3000, K. 2013/1929, K.T. 13/03/2013.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/4089, K. 2013/1137, K.T. 19.02.2013; **Benzer kararlar:**

Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/7153, K. 2016/3504, K.T. 11.05.2016; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/226, K. 2021/2275, K.T. 23.06.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5953, K. 2021/1083, K.T. 06.04.2021; Danıştay 2. Dairesi, E. 2021/5826, K. 2021/1082, K.T. 06.04.2021; Danıştay 10. Dairesi, E. 2016/9389, K. 2019/1554, K.T. 27.02.2019; Danıştay 17. Dairesi, E. 2015/8326, K. 2016/3947, K.T. 24.05.2016.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014. legalbank.net.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2010/9072, K. 2014/5707, K.T. 25/06/2014. **Benzer kararlar:**
Danıştay 8. Dairesi, E. 2019/914, K. 2019/7372, K.T. 04/11/2019; İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2014/3722, K. 2015/5499, K.T. 23/12/2015.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2012/1241, K. 2013/840, K.T. K.T. 12.02.2013.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2017/2542, K. 2021/3225, K.T. 17.06.2021.

Danıştay 8. Dairesi, E. 2017/4578, K. 2021/1096, K.T. 23.02.2021. **Benzer kararlar:**
Danıştay 8. Dairesi, E. 2020/3740, K. 2021/4706, K.T. 21.10.2021.

Danıştay 8. Dairesi, E. 92/848, K. 93/1389, K.T. 16/03/1993.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1952/15, K. 1952/244, K.T. 26.09.1952.

Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1968/8, K. 1973/14, K.T. 22.12.1973.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2011/858, K. 2014/1538, K.T. 14.04.2014.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2014, K. 2021/1189, K.T. 07.06.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2989, K. 2021/707, K.T. 05.04.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2020/2989, K. 2021/707, K.T. 05.04.2021.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2015/4671, K. 2016/236, K.T. 11.2.2016.
lexpera.com.

Bölge İdare Mahkemesi Kararları:

Samsun Bölge İdare Mahkemesi 3. İdare Dava Dairesi, E. 2020/405, K. 2020/490, K.T. 18.06.2020.

İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2017/671, K. 2017/639, K.T. 18.10.2017.

İzmir BİM 5. İdare Dava Dairesi, E. 2017/2738, K. 2017/2759, K.T. 19.12.2017.

İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2018/1552, K. 2019/47, K.T. 15.01.2019.

İstanbul BİM 6. İdare Dava Dairesi, E. 2017/513, K. 2017/680, K.T. 25.10.2017.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları

1. Daire, E. 2009/710, K. 2009/12, K.T. 22.12.2009.

1. Dairesi, E. 1997/511, K. 1998/63, K.T. 13/01/1998.

1. Dairesi, E. 94/1148, K. 94/1247, K.T. 25/10/1994.

Yargıtay Kararları

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, E. 1972/6, K. 1973/2, K.T. 27.01.1973.