T.C.
D A N I Ş T A Y
SEKİZİNCİ DAİRE
Esas No : 2022/452

DAVACI VE YÜRÜTMENİN
DURDURULMASINI İSTEYEN : Türkiye Aile Hekimleri Uzmanlık Derneği
VEKİLİ : Av. Abdullah HIZAL
Şair Eşref Blv. No:22 Karaahmetoğlu İş Mrk. K:2/212
Montrö İZMİR

DAVALILAR : **1.** Sağlık Bakanlığı
VEKİLİ **:** Av. Emine AYDIN
UETS adresi vardır.
2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
VEKİLİ **:** Av. Nuray KÖKEN
UETS adresi vardır.

DAVANIN ÖZETİ:

25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Sağlık ve Sosyal Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlığını taşıyan 3. Bölümünün, "Sözleşmeli aile hekimi uzmanlık eğitimi" başlıklı 40. maddesinin ve Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğünün "Sözleşmeli Aile Hekimi Uzmanlık Eğitimi Kontenjan Talebi" başlığını taşıyan, 07.01.2022 tarih ve E-99858683 sayılı işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemidir.

DAVACININ İDDİALARI :

1219 sayılı Kanunun geçici 9. maddesi ile uzmanlık eğitimi yöntemlerine aykırı düzenleme ile aile hekimliği uzmanlığında uzaktan ve kısmi zamanlı eğitim metodunun kabul edildiği, bu uygulamanın kanun maddesi gereği geçici olduğu ve 01.01.2020 tarihine kadar uygulanmaya devam ettiği, geçici maddenin yürürlük süresinin sona ermiş olmasına ve yasal dayanağı bulunmamasına rağmen, 2022 ve 2023 yıllarını kapsayan Toplu Sözleşmenin 40. maddesi ile geçici 9. maddenin uygulamaya devam etmesinin hukuka aykırı olduğu, kanun ile düzenlenen ve yürürlüğü sona eren bir hükmün Toplu Sözleşme ile tekrar yürürlüğe konulamayacağı, Toplu Sözleşmenin kapsamının, 4688 sayılı Kanun ve Toplu Sözleşmenin 1. maddesi ile belirlendiği, tıpta uzmanlık eğitimi ile hukuki ve fiili bağlantının olmadığı, Toplu Sözleşmeye böyle bir hüküm konulmasının ve Sağlık Bakanlığının kontenjan toplamasının hukuki dayanağının bulunmadığı, kamu işveren ve kamu görevlileri sendikaları arasında akdedilen Toplu Sözleşmenin kapsamının mali ve sosyal haklar olduğu, Sağlık Bakanlığı taraf bile değilken, tıpta uzmanlık eğitimine ilişkin bir kuralın Toplu Sözleşmeye konulmasının hukuka aykırı olduğu, Toplu Sözleşme ile tıpta uzmanlık mevzuatının bertaraf edilemeyeceği ileri sürülmektedir.

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.

DAVALI İDARELERİN SAVUNMALARI :

DAVALI SAĞLIK BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI :

Usul bakımından, aile hekimlerinin mali ve sosyal haklarını iyileştirmeye ve niteliklerini artırmaya yönelik davaya konu Toplu Sözleşmenin iptalini istemekte davacı Derneğin güncel hukuki menfaatinin bulunmadığı, dava konusu işlemin, aile hekimlerinin bilimsel olarak, daha nitelikli hale gelmesine, özlük haklarının iyileştirilmesine yönelik olduğu, Derneğin bunların aksine bir menfaatinin olamayacağı, esas bakımından, Sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 352. maddesi uyarınca Sağlık Bakanlığının görevli olduğu, Bakanlığın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenleme yapabileceği, Toplu Sözleşme ile kanunlar ve yönetmeliklerdeki mali ve sosyal haklar ile bunların fer'ilerine yönelik düzenleme yapabilme yetkisinin bulunduğu, sözleşmeli aile hekimlerinin, aile sağlığı merkezinde sağlık hizmeti verirken, uzmanlık eğitimini yaparak aile hekimi uzmanı unvanı alması ile ücretinin doğrudan artacağı, yani aile hekiminin parasal ve özlük hakları ile doğrudan ilişkisinin bulunması nedeniyle toplu sözleşme hükümlerine konu olduğu, aile hekimlerinin mali ya da sosyal durumunu olumsuz etkilemeceği, tam tersine yararlarına olduğu, aile hekimlerinin mali ve sosyal haklarının iyileşeceği, uzmanlaşmış, nitelikli sağlık hizmeti sunan aile hekimlerinin istihdam edilmek istenildiği, uygulamanın vatandaşın, aile hekimlerinin ve devletin yararına olduğu savunulmuştur.

DAVALI ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI:

Anayasa, 4688 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümlerine uygun olarak, kamu işveren heyeti ile kamu görevlileri sendikaları heyeti arasında serbest teklif ve toplu pazarlık usulüne uygun olarak sözleşme hukuku serbestisi çerçevesinde gerçekleştirilen görüşmeler sonucu mutabakat sağlanarak, davaya konu Toplu Sözleşmenin imzalandığı, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : SİBEL KARADEMİR ÇAKMAK

DÜŞÜNCESİ : 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrası gereği, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Sekizinci Dairesince, davalı idarelerin savunmaları alındıktan sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, savunmaların geldiği görülmekle yeniden incelenerek, Dairemizin 21.04.2022 tarih ve E:2022/452 sayılı kararıyla, Danıştay Başkanlık Kurulunun 18.12.2020 tarih ve 2020/62 sayılı kararı dikkate alınarak, uyuşmazlığın aile hekimliği mevzuatından kaynaklanmaması, tıpta uzmanlık mevzuatına

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.

ilişkin bir düzenlemenin, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmeye konulması nedeniyle kamu görevlileri hakkındaki toplu sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıkları çözmekle görevli Danıştay Onikinci Dairesi ile müşterek heyet yapılmasına karar verilmesine karşın, Dairemiz ve Danıştay Onikinci Dairesince 2575 sayılı Kanun ile 3619 sayılı Kanuna eklenen Ek 1 maddesi uyarınca 16.06.2022 tarihinde birlikte yapılan toplantıda, uyuşmazlığın Danıştay Onikinci Dairesinin görev alanında olmadığı değerlendirildiğinden, müşterek heyet kararı kaldırılarak, Dairemizce işin gereği görüşüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY :

Dava; 25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Sağlık ve Sosyal Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlığını taşıyan 3. Bölümünün, "Sözleşmeli aile hekimi uzmanlık eğitimi" başlıklı 40. maddesinin ve Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğünün "Sözleşmeli Aile Hekimi Uzmanlık Eğitimi Kontenjan Talebi" başlığını taşıyan, 2022 yılı 1. döneminde, üniversite tıp fakültelerindeki Aile Hekimliği Ana Bilim Dallarında eğitim verilmek üzere tahsis edilmesi istenilen sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi kontenjan talebinin istenilmesine ilişkin 07.01.2022 tarih ve E-99858683 sayılı işleminin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılmıştır.

İLGİLİ MEVZUAT:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması" başlığını taşıyan 56. maddesinde; Devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet verilmesini düzenleyeceği kurala bağlanmıştır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, idari işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verileceği kuralı yer almıştır.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanuna 11.10.2011 tarih ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 58. maddesi ile eklenen geçici 9. maddede; "1/1/2020 tarihine kadar, 24/11/2004 tarihli ve 5258 sayılı Kanun hükümlerine göre sözleşmeli aile hekimi olarak çalışmakta olanlar, tıpta uzmanlık sınavı sonuçlarına göre, merkezi yerleştirmeye tabi olmaksızın, Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde aile hekimliği uzmanlık eğitimi yapabilir. Bu eğitim uzaktan ve/veya kısmî

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.

zamanlı eğitim metotları da uygulanmak suretiyle yapılabilir ve en az altı yılda tamamlanır. Eğitim süresince aile hekimliği sözleşmesi devam eder. Uzmanlık eğitimi ile beraber aile hekimliği hizmetlerinin yürütülmesine, ilgililere ve eğitim sorumlularına ödenecek ücretlere ilişkin usûl ve esasları 5258 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre hazırlanan yönetmeliklerle belirlenir.

Bu maddeye göre yapılacak aile hekimliği uzmanlık eğitiminde çekirdek eğitim müfredatının ve rotasyonların uygulanması ve eğitimin şekli ile sair hususlar Tıpta Uzmanlık Kurulunca belirlenir.

(Ek fıkra:2/1/2014-6514/27 md.) Eğitime başladıkları tarihte çalıştıkları aile hekimliği birimini en az üç yıl değiştirmemek şartıyla bu maddeye göre uzmanlık eğitimini başarıyla tamamlayanlar, 7/5/1987 tarihli ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun ek 3 üncü maddesi uyarınca yapmakla yükümlü oldukları Devlet hizmetini ifa etmiş sayılırlar." kuralına yer verilmiş olup; ek madde 14'de; "Tıpta uzmanlık ana dalları ile eğitim süreleri EK–1 sayılı çizelgede; diş tabipliğinde uzmanlık ana dalları ile eğitim süreleri EK–2 sayılı çizelgede; tıpta uzmanlık yan dalları, bağlı ana dalları ve eğitim süreleri de EK–3 sayılı çizelgede belirtilmiştir. Bu çizelgelerde belirtilen eğitim süreleri, Sağlık Bakanlığınca, Tıpta Uzmanlık Kurulunun kararı üzerine üçte bir oranına kadar arttırılabilir. (Ek cümle: 19/11/2014-6569/20 md.) Süre artırımı yapılan ana dallarda, süre artırımının gerekçesi olan çekirdek eğitim müfredatının içeriği o uzmanlık dalına bağlı yan dal alanlarıyla örtüşüyorsa, ilgili yan dalın eğitim süreleri Tıpta Uzmanlık Kurulunca üçte birine kadar azaltılır.

Tıpta ve diş tabipliğinde ana uzmanlık dalı eğitimlerine, merkezi olarak yapılacak tıpta ve diş tabipliğinde uzmanlık sınavları ile girilir. Yan dal uzmanlık eğitimlerine ve EK-1 sayılı çizelgenin 3 üncü sütununda belirtilen uzmanların ikinci uzmanlık eğitimlerine girişleri merkezi olarak yapılacak yan dal uzmanlık sınavı ile olur." kuralı yer almıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Görevler" başlığını taşıyan 352. maddesinde; herkesin bedenî, zihnî ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hâli içinde hayatını sürdürmesini sağlamak amacıyla, Sağlık Bakanlığının görev ve yetkileri belirtilmiş olup; halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi için çalışmalar yapmak, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin yürütmek, uluslararası önemi haiz halk sağlığı risklerinin ülkeye girmesini önlemek, sağlık eğitimi ve araştırma faaliyetlerini geliştirmek, sağlık hizmetlerinde kullanılan ilaçlar, özel ürünler, ulusal ve uluslararası kontrole tâbi maddeler, ilaç üretiminde kullanılan etken ve yardımcı maddeler, kozmetikler ve tıbbî cihazların güvenli ve kaliteli bir şekilde piyasaya sunulması, halka ulaştırılması ve fiyatlarının belirlenmesi için çalışmalar yapmak, insan gücünde ve maddî kaynaklarda tasarruf sağlamak ve verimi artırmak, sağlık insan gücünün ülke sathında dengeli dağılımını sağlamak ve bütün paydaşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek suretiyle yurt sathında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunumunu sağlamak, kamu ve özel hukuk tüzel kişileri ile gerçek kişiler tarafından açılacak sağlık kuruluşlarının ülke sathında planlanması ve yaygınlaştırılması için çalışmalar yapmak, kanunlarla ve

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile verilen diğer görevleri yapmak, bu görev ve yetkiler kapsamında yer almıştır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME:

Usul bakımından;

Davalı idarece davacı Derneğin, davaya konu Toplu Sözleşmenin iptalini istemekte güncel hukuki menfaatinin olmadığı itirazında bulunulmuşsa da, bu itirazı yerinde görülmemiştir.

Esas bakımından;

Anayasanın 56. maddesi uyarınca Devlete yüklenen sağlık hizmetlerinin yürütülmesi konusunda görevli olan Sağlık Bakanlığının, sağlık seviyesinin yükseltilmesi ve halkın sağlık hizmetlerinden eşit ve kolay ulaşılabilir bir biçimde yararlandırılması için gerekli her türlü önlemi alabileceği gibi görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenleme yapabileceği açıktır.

Bununla birlikte yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi bağlamında norm ihdas etme görev ve yetkisi kanun koyucuya aittir. Anılan ilke ile bağlantılı olarak idarenin sahip olduğu düzenleme yetkisi türev bir yetkidir. Soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içeren normlar hiyerarşisinde yasa koyucunun ihdas ettiği normlar genel prensipleri belirler ve bunun uygulanması, yürütmeye bir başka ifadeyle idarelere bırakılır. Bu durum, asli düzenleme yetkisinin yasama organına ait olmasının doğal bir sonucudur. Türev bir yetki olarak kabul edilen idarelerin düzenleme yetkisinin, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olduğu ve yasalarla getirilen hükümleri aşacak bir şekilde kullanılamayacağı açıktır. Bu çerçevede, kanuni idare ilkesi uyarınca idarenin bütün iş ve işlemlerinde anayasal ve yasal düzenlemeleri temel alması gerektiği de İdare Hukukunun bilinen yerleşik ilkelerindendir.

1219 sayılı Kanuna eklenen geçici 9. madde ile, aile hekimliği açığının giderilmesi amacıyla, geçici bir süre için aile hekimliği uzmanlık eğitimine münhasır olarak daha esnek bir eğitim metodunun uygulamaya geçirildiği anlaşılmaktadır. Yasa koyucunun söz konusu düzenlemenin uygulama süresine ilişkin iradesi yoruma yer bırakmayacak şekilde açıktır. Buna göre aile hekimliği uzmanlık eğitimine ilişkin olarak getirilen geçici uygulama 01.01.2020 tarihine kadar geçerli olmuştur. Bir yasal düzenlemenin süresinin uzatılması ve/veya yasal düzenlemede değişiklik yapılmasının yukarıda anılan ilkeler çerçevesinde yine bir yasama tasarrufu ile gerçekleştirilebileceği kabul edilmelidir.

Toplu Sözleşmenin dava konusu 40. maddesi ile 1219 sayılı Kanun'un geçici 9. maddesinin uygulama süresi yasa koyucunun iradesini aşarak 2022 ve 2023 yıllarını kapsayacak şekilde uzatılmıştır. Söz konusu yasal düzenlemenin uygulanma süresinin uzatılmasını ve bu yönde idarelerin tasarrufta bulunmalarını mümkün kılan yasal bir düzenleme de mevzuatımızda bulunmamaktadır.

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.

Uyuşmazlık konusu düzenlemede ise; yasal bir kuralın yasa ile belirlenen süresinin uzatılması sonucunu doğuran, bu bağlamda yasal bir kuralda değişiklik yapılması niteliğinde olan ve ancak yasa ile yapılması mümkün bulunan bir düzenleme, Toplu Sözleşme ile gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla dava konusu sözleşme hükmü kanuni dayanaktan yoksun olduğu gibi fonksiyon gaspı niteliğindedir.

Bu bağlamda; Toplu Sözleşmenin açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu 40. maddesinin ve bu maddeye dayalı olarak, sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitimi için talep edilecek kontenjanların belirlenmesini sağlamak üzere davalı Sağlık Bakanlığınca tesis edilen dava konusu işlemin uygulanması halinde sözleşmeli aile hekimliği uzmanlık eğitim süreci başlayacağı açık olduğundan ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan koşulların birlikte gerçekleştiği anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

1. 25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmesi'nin "Sağlık ve Sosyal Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlığını taşıyan 3. Bölümünün, "Sözleşmeli aile hekimi uzmanlık eğitimi" başlıklı 40. maddesinin **YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASINA,**

2.Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğünün 7.1.2022 tarih ve E-99858683 sayılı işleminin **YÜRÜTMESİNİN DURDURULMASINA,**

3.Kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 (yedi) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz yolu açık olmak üzere,

16/06/2022 tarihinde oybirliği ile karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Yüksel	Tülay	İsmail Hakkı	Mustafa Nafiz	Yunus Emre
ÖZTÜRK	BULGURCU	SAYIN	ACAR	SILAY

UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden boHXMxN - V1crUNH - ShOwdmc - OoU22g= ile erişebilirsiniz.