

YARGITAY KARARI

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinden:

TÜRK MİLLETİ ADINA
YARGITAY İLÂMI

Esas No : 2024/13234
Karar No : 2024/16189

İNCELENEN KARARIN

MAHKEMESİ : Bingöl 1. Asliye Hukuk Mahkemesi (İş Mahkemesi Sıfatıyla)
TARİHİ : 13.03.2024
SAYISI : 2022/494 E., 2024/331 K.
DAVACI :
DAVALI :
DAVA TARİHİ : 20.06.2022
KARAR : Davanın reddi
KANUN YARARINA
TEMYİZ EDEN : Adalet Bakanlığı

Taraflar arasında İlk Derece Mahkemesinde görülen alacak davasında, davanın pasif husumet yokluğundan reddine karar verilmiştir.

İlk Derece Mahkemesince kesin olarak verilen kararın kanun yararına temyizen incelenmesi Adalet Bakanlığı tarafından istenilmiş olmakla; Tetkik Hakimi tarafından hazırlanan rapor dinlendikten sonra dosyadaki belgeler incelenip gereği düşünüldü:

I. DAVA

Davacı vekili dava dilekçesinde; müvekkilinin 20.09.2010 tarihinden itibaren Sağlık Bakanlığı bünyesinde hizmet veren Aile Sağlığı Merkezi bünyesinde işçi olarak çalıştığını, iş sözleşmesinin haksız olarak feshedildiğini belirterek kıdem tazminatının davalıdan tahsiline karar verilmesini talep etmiştir.

II. CEVAP

Davalı vekili cevap dilekçesinde; husumet itirazında bulunduklarını, davacı ile Aile Sağlığı Merkezi aile hekimleri arasında temizlik hizmeti gördürmek için belirsiz süreli iş sözleşmesi imzaladıklarını, davacının da bu sözleşmeye göre çalıştırıldığını, davacı ile Bakanlık arasında iş ilişkisi bulunmadığını, davacı ile belirsiz süreli iş sözleşmesi imzalayan Aile Hekimleri ile Bakanlık arasında da 4857 sayılı İş Kanunu'nun (4857 sayılı Kanun) 2 nci maddesi kapsamında asıl işveren alt işveren ilişkisi bulunmadığını savunarak davanın reddini istemiştir.

III. İLK DERECE MAHKEMESİ KARARI

1. İlk Derece Mahkemesinin yukarıda tarih ve sayısı belirtilen kararıyla davalı Sağlık Bakanlığının işverenlik sıfatının bulunmadığı gerekçesiyle davanın pasif husumet yokluğundan reddine karar verilmiştir.
2. İlk Derece Mahkemesi kararı kesin olarak verilmiştir.

IV. KANUN YARARINA TEMYİZ

A. Kanun Yararına Temyiz Yoluna Başvuran

İlk Derece Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararının kanun yararına temyizen incelenmesi Adalet Bakanlığı tarafından istenilmiştir.

B. Temyiz Sebepleri

Adalet Bakanlığı kanun yararına temyiz dilekçesinde; aile hekimlerinin çalışmaları sırasında sağlık hizmeti verdikleri kişilerden hiçbir şekilde ücret almadıklarını, bu nedenle aile hekimlerinin işveren, aile hekimliğinin de 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu yönünden ayrı bir işyeri olmadığını, 4857 sayılı Kanun yönünden bu işyerinde çalışan yardımcı elemanların sevk ve idare yönünden aile hekimlerine bağlı olmakla birlikte aile hekiminin işveren vekili ve işveren olan Sağlık Bakanlığının temsilcisi konumunda olduğunu, davaya konu olayda davacının aile sağlığı merkezi bünyesindeki çalışmaları yönünden davalı Bakanlığa husumet yöneltilebileceğini, buna göre işin esası hakkında karar verilmesi gerekirken yazılı şekilde karar verilmesinin usul ve kanuna aykırı olduğunu belirterek kararın, kanun yararına temyizen incelenerek bozulmasını talep etmiştir.

C. Gerekçe

1. Uyuşmazlık ve Hukuki Nitelendirme

Uyuşmazlık, aile hekimliğinde çalışan işçi bakımından davalı Bakanlığın işveren sıfatı bulunup bulunmadığı noktasında toplanmaktadır.

2. İlgili Hukuk

1. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (6100 sayılı Kanun) 363 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca ilk derece mahkemelerinin kesin olarak verdikleri kararlar ile istinaf incelemesinden geçmeden kesinleşmiş bulunan kararlarına karşı, yürürlükteki hukuka aykırı bulunduğu ileri sürülerek Adalet Bakanlığı tarafından kanun yararına temyiz yoluna başvurulur.

2. Temyiz talebi Yargıtayca yerinde görüldüğü takdirde, 6100 sayılı Kanun'un 363 üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca karar kanun yararına bozulur ve bu bozma, kararın hukuki sonuçlarını ortadan kaldırmaz.

3. 4857 sayılı Kanunu'nun 2 nci maddesi ile 5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun (5258 sayılı Kanun) 1 vd. maddeleri.

4. 24.12.2010 tarihli Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği, 25.01.2013 tarihli Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği.

3. Değerlendirme

1. 5258 sayılı Kanun'un birinci maddesinde Kanun'un amacı ve kapsamı belirlendikten sonra 2 nci maddede tanımlara yer verilmiş ve aile hekimi; *"kişiyeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yaş, cinsiyet ve hastalık ayrımı yapmaksızın her kişiyeye kapsamlı ve devamlı olarak belli bir mekanda vermekle yükümlü, gerektiği ölçüde gezici sağlık hizmeti veren ve tam gün esasına göre çalışan aile hekimliği uzmanı veya Sağlık Bakanlığının öngördüğü eğitimleri alan uzman tabip veya tabiptir."* şeklinde tanımlanmıştır.

2. 5258 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesi *"Hazine, belediye veya il özel idaresine ait taşınmazlardan aile sağlığı merkezi olarak kullanılması uygun görülenler, Maliye Bakanlığı, belediye veya il özel idarelerince bu amaçla kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilebilir."* şeklinde düzenlenmiştir.

3. Aile hekimliği hizmetinin esasları 5258 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddede aile hekimliği uygulamasına geçilen yerlerde, kişilerin aile hekimine kaydının yapılacağı, her bir aile hekimi için kayıtlı kişi sayısının, asgari 1.000, azami 4.000 olacağı, aile hekimliği hizmetlerinin ücretsiz sunulacağı, acil haller hariç, haftada kırk saatten az olmamak kaydıyla ilgili aile hekiminin talebi ve o yerin sağlık idaresince onaylanan çalışma saatleri içinde bu hizmetlerin yerine getirileceği, acil haller ve mücbir sebepler dışında, kişi hangi sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olursa olsun, aile hekiminin sevk olmaksızın sağlık kurum ve kuruluşlarına başvuranlardan katkı payı alınacağı, bu katkı payı tutarının, Sağlık, Maliye ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarınca müştereken belirleneceği, diğer kanunların aile hekimliği hizmetleri kapsamındaki hizmetlerin sunumu ile sevk ve müracaata ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı, aile hekimlerinin şahsi kayıtlarının ilgili il ve ilçe sağlık idare birimlerinde tutulacağı, aile hekimlerinin kullandığı kayıtların, kişilerin sağlık dosyaları ile raporların, sevk belgesi ve reçete gibi belgelerin, resmi kayıt ve evrak niteliğinde olduğu ve bunların hekimin ayrılması veya kişinin hekim değiştirmesi halinde eksiksiz olarak devredileceği, ilgili mevzuatta birinci basamak sağlık kuruluşları ile resmi tabiplerce düzenlenmesi öngörülen her türlü rapor, sevk evrakı, reçete ve sair belgelerin, aile hekimleri tarafından düzenleneceği hususları vurgulanmıştır.

4. Aynı Kanun'un 6 ncı maddesine göre ise *"Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları, mevzuat ve sözleşme hükümlerine uygunluk ile diğer konularda Bakanlık, ilgili mülki idare ve sağlık idaresinin denetimine tabidir. Aile hekimi ve aile sağlığı elemanları, görevleriyle ilgili ya da görevleri başında işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlarda Devlet memurları gibi kabul edilir. Aile hekimi ve aile sağlığı elemanları, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereğince mal bildiriminde bulunmakla yükümlüdür."*

5. Aynı Kanun'un 8 inci maddesinde de Sağlık Bakanlığı tarafından yönetmelik çıkarılacağı ve yönetmelikte *"Aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarının çalışma usul ve esasları; çalışılan yer, kurum ve statülerine göre öncelik sıralaması; aile hekimliği uygulamasına geçiş ve nakillere ilişkin puanlama sistemi ve sayıları; aile sağlığı merkezi olarak kullanılacak yerlerde aranacak fiziki ve teknik şartlar; meslek ilkeleri; iş tanımları; performans ve hizmet kalite standartları; hasta sevk evrakı, reçete, rapor ve diğer kullanılacak belgelerin şekli ve içeriği, kayıtların tutulması ile çalışma ve denetime ilişkin usul ve esasların"* belirleneceği açıklanmıştır.

6. Kanun'un uygulanması için de ilk olarak Bakanlar Kurulu tarafından 24.12.2010 tarihli ve uyumsuzluğa konu dönem yürürlükte bulunan Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği yayımlanmıştır. Yönetmelik'in 4 üncü maddesinde tanımlara, 5 inci maddesinde aile hekimi ve aile sağlığı elemanlarında aranacak şartlara, 6 ncı maddesinde bunlarla yapılacak sözleşme örneklerine, 7 nci maddesinde kazanç getirici başka iş yapmayacaklarına, 9 uncu maddesinde çalışma saatlerine (haftada 40 saat), 11 inci maddesinde denetimlerine, 13 üncü maddesinde sözleşmelerinin sonlandırılmasına, 16 ncı maddesinde aile hekimine yapılacak ödemelere (*Aile sağlık merkezi giderlerinin de sayıldığı ve sekreteryaya hizmet giderinin de ödeneceği belirtilmiştir.*), 18 inci maddesinde aile sağlık merkezinin yapısına, 19 uncu maddesinde aile sağlığı elemanlarına yapılacak ödemelere, 20 nci maddesinde geçici aile sağlığı elemanına yapılacak ödemelere, 22 nci maddesinde ödeme zamanına (*Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanlarına yapılacak ödemeler, çalışılan ay sonuçlarının müdürlüğe bildiriminden itibaren onbeş gün içinde yapılır.*), geçici 4 üncü maddesinde ise izinlerine yer verilmiştir.

7. Aynı Yönetmelik'in 18 inci maddesinin dördüncü fıkrasında, "*Aile hekimleri, sağlık hizmetlerine yardımcı olmak amacıyla ebe, hemşire, sağlık memuru, tıbbi sekreter gibi ilave sağlık hizmetleri personeli ile güvenlik, temizlik, kalorifer, sekreteryaya vb. hizmetler için ferdan veya müştereken personel çalıştırabilir ya da hizmet satın alabilirler.*" düzenlemesi mevcuttur.

8. Yine aynı Yönetmelik'e göre aile sağlığı merkezi gideri olarak yapılacak katkıların tespitinde kullanılmak üzere aile hekimi birimleri gruplandırılmış olup A, B, C ve D gruplarının tamamında her aile hekiminin haftalık asgari 10 saat temizlik personeli çalıştırması gerektiği belirtilmiştir. Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nin 18 inci maddesinde ise, aile hekimine yapılacak ödemeler düzenlenmiş olup maddenin (1) numaralı bendinin (c) alt bendi, "*Aile Sağlığı Merkezi Giderleri: Sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimine, hizmet verdiği merkezin kira, elektrik, su, yakıt, telefon, internet, bilgi-işlem, temizlik, büro malzemeleri, küçük onarım, danışmanlık, sekreteryaya ve tıbbi sarf malzemeleri gibi Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliğinin 23 üncü ve 24 üncü maddeleri ile belirlenen asgari fiziki ve teknik şartların devamına yönelik giderleri için her ay tavan ücretin %50'sinin, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan illerin satın alma gücü paritesi puanı ile çarpımı sonucuna göre bulunacak tutarda ödeme yapılır. Aile hekimliği pozisyonunun, sözleşmeli aile hekimi bulunmaması nedeniyle boş olması durumunda, bu ödeme müdürlüğün döner sermayesine aktarılır ve birimin giderleri karar defterinin ibrazı üzerine müdürlüğün döner sermayesinden karşılanır.*" şeklinde düzenlenmiştir.

9. Daha sonra bu kez Sağlık Bakanlığı tarafından 25.01.2013 tarihinde Aile Hekimliği Uygulama Yönetmeliği yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik'in 4 üncü maddesinde aile hekiminin, 5 inci maddesinde aile sağlığı elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları, 10 uncu maddesinde çalışma esasları (*Aile hekimleri ve aile sağlığı elemanları tam gün esasına göre çalışırlar.*), 11 inci maddesinde izinleri, 15 ve 16 ncı maddelerinde de sözleşmeleri düzenlenmiştir.

10. 2709 sayılı 1982 Anayasası'nın "*A.Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması*" kenar başlıklı 56 ncı maddesinde; "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, 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 vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi*

için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir." denilmektedir.

11. Kişinin sağlık hakkı, sağlıklı olma hakkı ve sağlık hizmetlerinden yararlanma haklarını kapsar. Devlet vatandaşının sağlık hizmetlerinde yararlanması için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Bu kapsamda da Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülen aile hekimliği uygulaması getirilmiştir. Aile hekimi, bu kapsamda devletin görevi olan sağlık hizmetini sunmasında *organ* olarak görev yapmaktadır. Bu anlamda yapılan işin kamu hizmeti, hekimin de kamu görevlisi olduğu açıktır.

12. Yasal mevzuat hükümleri dikkate alındığında, aile hekimliği için önce sözleşme, sonra faaliyetin gösterileceği uygun bir yerin (işyeri) oluşturulması ve düzenlenmesi gerekecektir. İşyeri uygunluğunun sağlanması için temizlik personeli çalıştırılması da gerekmektedir. Çalıştırılacak personelin ücretinin Sağlık Bakanlığı tarafından aile hekimine yapılan ödemeler arasında olduğu anlaşılmaktadır.

13. Aile hekimliğine dönüştürülen ya da yeni kurulan işyerinin 4857 sayılı Kanun ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında bir işyeri olduğu açıktır. Ancak bu işyerinin sözleşme imzalanan aile hekimine mi, yoksa yasal koşullarını belirleyen Bakanlığa mı ait olacağı çözülmesi gereken bir sorundur.

14. Ticari ve mesleki faaliyette bulunmanın amacı, bu yolla gelir elde etmektir. Bu bir serbest faaliyet olarak kabul edilir ve bağımsız işyeri ve işveren olmada bir kriter olarak kabul edilir. Bir gelir elde etme amacını taşımadan yapılan faaliyetin ticari veya mesleki olduğu söylenemez. Aile hekimleri, çalışmaları sırasında sağlık hizmeti verdikleri kişilerden hiçbir şekilde ücret alamazlar. O nedenle aile hekimlerinin işveren, aile hekimliğinin 193 ve 213 sayılı Kanunlar yönünden ayrı bir işyeri olmadığı açıktır.

15. Yukarıda açıklanan maddi ve hukuki olgulara göre, davacının işvereni davalı Sağlık Bakanlığıdır. Aile hekimleri ise işveren vekili konumunda kaldığından söz konusu alacaklardan şahsen sorumlu değildirler. Hal böyle olunca Mahkemece Sağlık Bakanlığının işveren olduğunun kabulü ile davanın esası yönünden inceleme yapılması gerekli iken yazılı şekilde pasif husumet yokluğundan davanın reddine karar verilmesi hatalı olmuştur.

16. Kanun yararına temyiz isteminin yukarıda açıklanan sebeplerle kabulü ile İlk Derece Mahkemesince verilen kararın kanun yararına bozulması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

V. KARAR

Açıklanan sebeplerle;

Adalet Bakanlığının 6100 sayılı Kanun'un 363 üncü maddesinin birinci fıkrasına dayalı kanun yararına temyiz isteminin kabulü ile kararın sonuca etkili olmamak üzere **KANUN YARARINA BOZULMASINA**,

Dava dosyasının İlk Derece Mahkemesine, kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına gönderilmesine,

17.12.2024 tarihinde oy birliğiyle karar verildi.