**T.C.**

**D A N I Ş T A Y**

**İkinci Daire**

Esas No: 2016/4192

Karar No: 2019/7475

**Anahtar Kelimeler :** -Aile Hekimi, -İhtar, -Zamanaşımı

**Özeti:** Aile Hekimi olan davacının, 2010 - 2012 yılları arasındaki eylemleriyle ilgili olarak öğrenme tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde işlemlerin sonuçlandırılması gerekmekte iken, mevzuatta öngörülen zamanaşımı süresi geçirildikten sonra tesis edilen işlemlerde ihtar verme yetkisinin zamanaşımına uğradığı hakkında.

**Temyiz Eden (Davacı):** …

**Vekili:** Av. …

**Karşı Taraf (Davalı):** Sağlık Bakanlığı

**Vekili:** 1. Hukuk Müşaviri …, Hukuk Müşaviri …

**İstemin Konusu:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 28/01/2015 günlü, E:2014/1110, K:2015/86 sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

**YARGILAMA SÜRECİ:**

**Dava Konusu İstem:** Dava; İstanbul ili Ataşehir 7 No'lu Aile Sağlığı Merkezinde aile hekimi olarak görev yapan davacının, hakkında açılan soruşturma sonucunda *"gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek"* fiilini işlediğinden bahisle 50 ihtar puanıyla cezalandırılmasına ilişkin Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının 21/01/2014 günlü, 5471 sayılı işlemi ile bu

işleme yapılan itirazın reddine ilişkin 16/04/2014 günlü, 29153 sayılı işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

**İlk Derece Mahkemesi Kararının Özeti:** İstanbul 9. İdare Mahkemesinin temyize konu kararıyla; dosya içeriğinden bulunan bilgi ve belgeler ile ifade tutanaklarının incelenmesiyle yapılan değerlendirmede, mevzuat uyarınca Aile Sağlığı Merkezlerine kişi kayıtlarının, yeni kayıt veya hekim değiştirme formlarıyla yapılan başvuruların, aile hekimince iletilmesiyle veya doğrudan Toplum Sağlığı Merkezince yapılması gerektiği, bu duruma rağmen aynı bölgedeki aile hekimleri ortalama hasta sayısından çok fazla kişinin davacı adına kayıtlı olması ve bu kişilerin davacı adına kaydedilmesine yönelik herhangi bir başvuru formu veya Toplum Sağlığı Merkezinin kararının bulunmaması karşısında, davacı tarafından sisteme yapılan kayıtların gerçeğe aykırı olduğunun kabulünün gerekeceği sonucunu varılarak, davacıya, sabit olan fiilin ilgili Yönetmeliğin Ek 2 tablosunda yer alan karşılığı olan 50 ihtar puanı verilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle, davanın reddine hükmedilmiştir.

**Temyiz Edenin İddiaları:** Kararın hatalı olduğu, soruşturma konusu yerde 2011 yılı Mart ayında çalışmaya başladığı, ikamete dayalı otomatik olarak oluşturulan kişi listelerinin imza karşılığı kendisine verildiği, kayıt işlemini tamamladığı, bir aile hekiminin başka bir aile hekiminin sistemine girmesinin mümkün olmadığı, sistemin sadece Toplum Sağlığı Merkezi ve Müdürlük kullanıcılara giriş için izin verdiği, bu hususun İstanbul Halk Sağlığı Müdürlüğü yazısından da anlaşıldığı, amacın aile hekimine kayıtlı olmayan tek kişinin kalmaması olduğu, ihtar cezası verme yetkisinin zaman aşımına uğradığı, eylemin davalı idare tarafından 08/03/2013 tarihli başdenetçi raporu ile öğrenildiği ileri sürülmüşse de; davacı hakkındaki iddiaların 2011 yılında öğrenildiği, incelemenin de o tarihte başlatıldığı, Niğde Valiliği İl Sağlık Müdürlüğünün 03/06/2011 günlü yazısı üzerine başlatılan incelemede 29/11/2011 günlü raporun hazırlandığı, 2011 yılındaki 21/07/2011 ve 14/11/2011 günlü başvurular üzerine, yine iki inceleme raporunun düzenlendiği, anılan raporların bir sonuca bağlanamaması üzerine dosyanın 09/05/2012 günlü yazıyla Sağlık Bakanlığına gönderildiği, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının 25/05/2012 günlü olur işlemi ile inceleme başlatıldığı, 25/09/2012 tarihinde incelemenin bittiği, 08/03/2013 günlü tevdi raporunun ve 27/08/2013 günlü soruşturma raporunun düzenlendiği, 21/01/2014 günlü işlemle ihtar cezası verildiği, idarece Mahkemeye hatalı bilgi verildiği, fiilin 08/03/2013 günlü raporla öğrenilmesi durumunda dahi işlem 6 ay içinde sonuçlandırılmadığından zaman aşımı süresinin dolduğu ileri sürülerek, İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmesi istenilmektedir.

**Karşı Tarafın Cevabı:** Temyiz isteminin reddi gerektiği yolundadır.

**Danıştay Tetkik Hakimi:** Ayşe Akdeniz İlaslan

**Düşüncesi:** Temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi kararının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İkinci Dairesince; Danıştay Beşinci Dairesi tarafından Danıştay Başkanlık Kurulunun 01/08/2016 günlü, K:2016/32 sayılı kararının "Ortak Hükümler" kısmının 1. fıkrası uyarınca, ayrıca bir gönderme kararı verilmeksizin Dairemize iletilen dosyada, 25/08/2017 günlü, 30165 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 694 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 15. madde uyarınca, mülga edilen Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının dava ve icra takip işlerinin Sağlık Bakanlığına devredildiği görüldüğünden, davanın Sağlık Bakanlığı husumetiyle görülmesine karar verilerek, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

**İNCELEME VE GEREKÇE:**

**Maddi Olay:**

Dosyanın incelenmesinden, davacının, İstanbul ili Ataşehir 7 No'lu Aile Sağlığı Merkezinde aile hekimi olarak görev yaptığı, 2011 yılında Niğde'de bazı kişilerin aile hekimine kayıtlı olmasına ve değişiklik talebi bulunmamasına rağmen davacı tarafça kendisine kaydedildiği iddiası üzerine, Niğde Valiliği İl Sağlık Müdürlüğünün 03/06/2011 günlü yazısı ile durumun İstanbul Valiliğine bildirildiği, İstanbul Valiliğinin 03/10/2011 günlü olur işlemiyle inceleme başlatıldığı, inceleme raporunda, ilgili kişilerin Niğde'de bulunan aile hekimlerinden ilişiklerini kesip kesmediklerinin belli olmadığı, ilişik kesme işleminin aile hekimince yapılamadığı, ancak ilişiği kesilmiş vatandaşların davacı tarafından kaydı yapılabileceğinden bu şahısların 09/05/2011 ile kaydın yapıldığı 03/04/2011 tarihleri arasında ilişik kesme işleminin yapılıp yapılmadığının ve bu süre içerisinde boşta kaldıkları sürenin olup

olmadığının açıklanması gerektiği, ilişik kesme işleminin kimin tarafından yapıldığının anlaşılamadığı, muhakkikin elinde teknik imkânlar olmadığından, değerlendirmenin Sağlık Bakanlığınca yapılmasının uygun olacağı şeklinde tespite yer verildiği, akabinde davalı idarece 28/11/2011 ve 03/08/2011 tarihlerinde öğrenildiği belirtilen 21/07/2011 ve 14/11/2011 günlü şikayet dilekçeleriyle bazı vatandaşların bilgileri dışında davacı tarafça kayıtlarının yapıldığı iddiaları üzerine de, 21/09/2011 ve 28/12/2011 günlü olur işlemleriyle inceleme başlatıldığı ve bu incelemeler neticesinde düzenlenen raporlarda, değerlendirmenin Sağlık Bakanlığınca yapılmasının uygun olacağı tespitine yer verildiği ve İstanbul Valiliğinin 09/05/2012 günlü yazısının ekinde incelemenin Bakanlıkça yapılması için dosyanın Sağlık Bakanlığına gönderildiği, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının 25/05/2012 günlü işlemi ile inceleme ve gerekirse soruşturma için olur verildiği, yapılan inceleme neticesinde 08/03/2013 günlü rapor ve bu rapora istinaden 27/08/2013 günlü disiplin soruşturma raporu düzenlendiği ve anılan raporda 2010-2012 yıllarına ilişkin olarak yapılan inceleme neticesinde, davacının herhangi bir aile hekimine kaydı bulunmayan ve/veya yazılı talepleri olmayan bazı kişileri bilgileri dışında kendi hastası olarak kaydetmek suretiyle Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler İle Sözleşme Usul

ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 2 sayılı cetvelinde yer alan "gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek" fiilini işlediğinden bahisle 50 ihtar puanı ile tecziyesi gerektiği yönünde görüş bildirildiği, rapor doğrultusunda davacının 21/01/2014 günlü işlemle elli (50) ihtar cezası ile cezalandırılmasına karar verildiği, bu işleme yapılan itirazın reddedilmesi üzerine de, temyizen incelenen davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

**İlgili Mevzuat:**

30/12/2010 günlü, 27801 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Aile Hekimliği Uygulaması Kapsamında Sağlık Bakanlığınca Çalıştırılan Personele Yapılacak Ödemeler ile Sözleşme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in (Yönetmelik'in adı 16/04/2015 günlü, 29328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik'le, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği şeklinde değiştirilmiştir.) "Sözleşmenin ihtaren sona erdirilmesi" başlıklı 14. maddesinin, dava konusu fiilin yapıldığı tarih itibarıyla yürürlükte olan halinde;

*"(1) Ek (2)’de yer alan fiilleri işleyen sözleşmeyle çalıştırılan aile hekimlerine ve ilgili durumlarda aile sağlığı elemanlarına, tespitin mülkî idare amirleri ve il sağlık müdürleri veya bunların görevlendireceği personelce yapılması hâlinde vali yardımcısı tarafından, tespitin Bakanlık tarafından yapılması hâlinde Bakanlıkça, fiillerine karşılık gelen ihtar puanları uygulanmak suretiyle doğrudan yazılı ihtar yapılır. Bakanlıkça yapılan ihtarlar, işlem yapılmak üzere ilgili valiliğe bildirilir.*

*(2) İlgili aile hekimi ve aile sağlığı elemanı, vali yardımcısının verdiği ihtara karşı, tebliğ tarihinden itibaren yedi gün içinde valiye, Bakanlığın verdiği ihtarlara karşı ise müsteşara itirazda bulunabilir. İtiraz mercileri otuz gün içinde itirazı inceleyerek karara bağlar ve kararı ilgilisine yazılı olarak bildirir.*

*(3) Bir sözleşme dönemi içinde, verilen ihtar puanlarının yüz puana ulaşması hâlinde sözleşme, ilgili vali tarafından sona erdirilir.*

*(4) Sözleşmeleri ihtaren sona erdirilen aile hekimi ve aile sağlığı elemanları, bir yıl süreyle yeniden sözleşme imzalamak üzere talepte bulunamaz.*

*(5) Bir sözleşme dönemi içinde ihtar puanlarının yüz puana ulaştığının, sözleşme dönemi sona erdikten sonra tespit edilmesi hâlinde, tespit tarihinde geçerli olan sözleşme sona erdirilir.*

*(6) İhtarı gerektiren fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren en geç iki ay içinde gerekli işlem başlatılır. En geç iki ay içinde gerekli işlemlerin başlatılmaması, gerekli işlemlerin altı ay içinde sonuçlandırılmaması veya ihtarı gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde ihtar verilmemesi hâlinde, ihtar verme ve devamında sözleşmeyi sona erdirme yetkisi zamanaşımına uğrar."* kuralına yer verilmiştir.

Bilahare, Aile Hekimliği Ödeme ve Sözleşme Yönetmeliği'nin 14. maddesi, 16/04/2015 günlü, 29328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik'le değiştirilmiş ve zamanaşımı uygulaması, önceki düzenlemeye göre ilgililer aleyhine daraltılmış, önceden zamanaşımı süresi olarak belirlenen gerekli işlemlerin başlatılması ve sonuçlandırılmasına ilişkin (2) iki ve (6) altı aylık süreler -yeni düzenlemeyle idari düzenleyici süreler olarak varlıklarını sürdürmekle birlikte- zamanaşımı süreleri olmaktan çıkarılmıştır.

Ayrıca, aynı Yönetmelik'in Ek 2 sayılı listesinde, "gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek" fiilinin karşılığı 50 ihtar puanı olarak düzenlenmiştir.

**Hukuki Değerlendirme:**

Aile hekimlerine verilen ihtar puanlarının, yukarıda yer alan Yönetmelik ile belirlenen fiillere karşılık gelen yaptırımlar olması ve sözleşmenin feshine neden olduğu göz önüne alındığında; bunun disiplin yaptırımı niteliğinde bir işlem olması ve bu işlemin de Anayasal ve yasal düzenlemelerde disiplin yaptırımları için belirlenen ilke ve usullere uygun olarak zaman aşımı süresi içerisinde tesis edilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, davalı idarece davacının 2010-2012 yılları arasında herhangi bir aile hekimine kaydı bulunmayan ve/veya yazılı talepleri olmayan bazı kişileri bilgileri dışında kendi hastası olarak kaydetmek suretiyle "gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek" fiilini işlediğinin 08/03/2013 günlü raporla öğrenildiği, 30/04/2013 günlü olur işlemi üzerine soruşturma başlatıldığı ve 6 aylık süre dolmadan 27/08/2013 günlü rapor düzenlendiği, 21/01/2014 günlü işlemle elli (50) ihtar puanı ile cezalandırıldığı, dolayısıyla zaman aşımı süresi dolmadığı ileri sürülmüşse de; davacı hakkındaki incelemenin 2011 yılında başladığı, 03/08/2011, 03/10/2011 ve 28/11/2011 tarihlerinde öğrenilen fiiller nedeniyle 6 aylık sürenin geçmesinden sonra 21/01/2014 günlü işlemle davacının elli (50) ihtar puanı ile cezalandırılmasına, 16/04/2014 günlü işlemle de bu ihtar cezasına yapılan itirazın reddine karar verildiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, davacı hakkında düzenlenen 2011 yılındaki inceleme raporlarının İstanbul Valiliğinin 09/05/2012 günlü yazısı ile gerekli inceleme için Sağlık Bakanlığına gönderildiği, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının 25/05/2012 günlü işlemi ile inceleme ve soruşturma için olur verildiği, bu olura istinaden 08/03/2013 günlü tevdi raporu ve disiplin soruşturma raporu tanzim edildiği, buna göre de altı (6) aylık sürenin geçtiğinin görüldüğü; kaldı ki, davalı idarece fiilin öğrenildiği ileri sürülen **08/03/2013** tarihinin esas alınması durumunda dahi, ihtar cezası verilmesine ilişkin işlemin **21/01/2014** tarihinde tesis edildiği dikkate alındığında, altı (6) aylık sürenin geçtiği açıktır.

Bu durumda, yukarıda bahsi geçen Yönetmelik kuralına göre, davacının 2010-2012 yılları arasındaki eylemiyle ilgili en geç 6 ay içerisinde işlemin sonuçlandırılması gerekmekte iken; mevzuatta öngörülen zamanaşımı süresi geçirildikten sonra, *21/01/2014* ve 16/04/2014 tarihinde tesis edilen işlemlerde ihtar verme yetkisinin zamanaşımına uğraması sebebiyle hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.

**Karar Sonucu:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin kabulüne,

2. İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 28/01/2015 günlü, E:2014/1110, K:2015/86 sayılı kararın, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun temyize konu kararın verildiği tarih itibarıyla yürürlükte olan haliyle 49. maddesinin 1/b fıkrası uyarınca bozulmasına,

3. Aynı maddenin 3622 sayılı Yasa ile değişik 3. fıkrası uyarınca, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen İdare Mahkemesine gönderilmesine,

4. 2577 sayılı Yasa'nın (Geçici 8. maddesi uyarınca uygulanmasına devam edilen) 54. maddesinin 1. fıkrası uyarınca bu kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren onbeş (15) gün içinde Danıştayda karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 24/12/2019 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

*Danıştay Kararlar Dergisi Yıl: 2019 Sayı: 3 Sayfa: 133-138*