**T.C.**
**UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ**

**ESAS NO :** 2024/575
**KARAR NO :** 2025/160
**KARAR TR :** 03/03/2025

**ÖZET**: Eczacı olan davacının, reçetede mevcut olmayan teşhis kodunun seçilerek reçetenin sisteme kaydedildiğinden bahisle Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından *reçete tutarının on katı cezai şart bedelinin tahsil edilmek üzere SGK Bütçe Muhasebe sistemine kaydedilmesi ile 2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9 maddesi doğrultusunda ikinci kez yazılı olarak uyarıldığı hususunda bilgilendirilmesi* üzerine söz konusu işlemin iptali, 2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9. maddesinin iptali ve Medula sistemine 242-Nöropatik Ağrı kodunun eklenmesi istemiyle açılan davanın, ADLİ YARGI YERİNDE görülmesi gerektiği hk.

**K A R A R**

**Davacı :** C. A.
**Vekilleri :** Av. İ. A. - Av. S. A. T.
**Davalı :** Sosyal Güvenlik Kurumu
**Vekili :** Av. N. P.

**I. DAVA KONUSU OLAY**

1. Davacı vekili, müvekkilinin halihazırda bir eczanenin sahibi olduğunu, eczacılık mesleğini yasal mevzuata uygun olarak yürüttüğünü, 09/12/2020 tarih ve 2CPV5J8 numaralı reçetenin sahte olmayıp bizzat doktor tarafından hazırlandığını ve reçetede yer alan tanıların tedavisi için gerekli ilaçların reçetede belirtildiğini, bu ilaçların Kurum ile Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) arasında imzalanan protokol şartlarında geri ödemeye elverişli ilaçlardan olması nedeni ile reçetenin işleme alınarak SGK'ya fatura edildiğini, daha sonra müvekkile gönderilen Sağlık Sosyal Güvenlik Merkezi Müdürlüğü'nün 04/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-21404975 sayılı ve *"...BENEDAY ENTERİK KAPLI TAB. İsimli ilacın geri ödenmesi için gerekli olan 'Diyabetik Nöropatik Ağrı ve Periferal Diabetik Polinöropati' uyarı kodu, reçetede bu teşhis olmamasına rağmen seçilmiştir. Eczaneniz tarafından reçeteyi sisteme kaydedebilmek için reçetede mevcut olmamasına rağmen '254-Diabetik Nöropatik Ağrı ve Periferal Diabetik Polinöropati' teşhis kodunun seçilmesi ile ilgili yazılı açıklamanızı...rica ederim."* içerikli yazı ile müvekkilinin yazılı açıklamalarını sunması için bildirimde bulunulduğunu, müvekkilinin savunma dilekçesinde gerekli açıklamaları yaptığını, buna rağmen Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünün 23/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı ve *"...2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9 maddesi doğrultusunda reçete tutarının on katı 689,4 TL cezai şart bedelinin tahsil edilmek üzere SGK Bütçe Muhasebe sistemine kaydedilmiştir./ Ayrıca bu yazı ile 2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9 maddesi doğrultusunda ikinci kez yazılı olarak uyarıldığınız hususunda bilginizi rica ederim."* içerikli işlemi ile müvekkili hakkında cezai işlem uygulandığını, işlemin haksız ve hukuka aykırı olduğunu belirterek 23/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı işlemin iptali, 2020 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol'ün 5.3.9. maddesinin iptali ve Medula sistemine 242-Nöropatik Ağrı kodunun eklenmesi istemiyle idari yargı yerinde dava açmıştır.



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

2. Davalı vekili, cevap dilekçesinde, davanın adli yargı yerinde çözülmesi gerektiğinden bahisle görev itirazında bulunmuştur.

## II. UYUŞMAZLIĞA İLİŞKİN BAŞVURU SÜRECİ

### A. İdari Yargıda

3. Kayseri 2. İdare Mahkemesi 28/05/2021 tarih ve E.2021/771, K.2021/766 sayılı karar ile, dava dilekçesinin Danıştay Başkanlığına hitaben yazılmış olduğu Mahkemelerine sehven tevzisinin yapıldığı gerekçesiyle, dosya esasının kapatılarak Danıştay başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir.

4. **Danıştay Onuncu Dairesi 25/10/2021 tarih ve E.2021/3554 sayılı karar** ile, **davanın** *görüm* ve çözümünün idari yargıya ait olduğu gerekçesiyle, davalı vekilinin görev itirazının reddine karar vermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

> *"...Sonuç olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve eczane arasında imzalanan tip sözleşme asıl Protokolün eki mahiyetinde olup; ayrılmaz bir parçasıdır. Türk Eczacıları Birliği ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı arasındaki Protokol hükümlerine, eczacılar da uymak zorunda olduklarından, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına tanınan ayrıcalıklı hak ve yetkiler, Kurumun eczacılar ile imzaladığı tip sözleşmede de devam etmektedir. Dolayısıyla bu sözleşmeye ilişkin uyuşmazlıkların da idari yargı sistemi içerisinde çözümlenmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.*
>
> *Ayrıca, idari işlemler, tek yanlı ve idarenin kamu kudretini kullanarak tesis ettiği hukuksal işlemlerdir ve bunlar, idarenin iradesini açıklaması ile hukuksal sonuçlarını idare hukuku alanında doğururlar. İdari işleme muhatap olan karşı tarafın bu konuda iradesini açıklamasına gerek yoktur, yani işlem ile ilgili karşı tarafın muvafakati aranmaz.*
>
> *Uyuşmazlığa konu Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünün 23/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı işleminde; eczacı olan davacı ile davalı idare arasında, yukarıda anılan Protokole dayalı olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamında bulunan hak sahiplerine ilaç temini amacıyla tip sözleşmenin imzalandığı, eczacının sahip ve mesul müdürü olduğu eczanesine ait 09/12/2020 tarih ve 2CPV5J8 işlem numaralı reçetede yazılı olan ilacın geri ödenmesi için gerekli olan uyarı kodunun reçetede teşhis olmamasına rağmen seçildiğinden anılan Protokolün 5.3.9. maddesi doğrultusunda reçete tutarının 10 katı cezai şart uygulandığı ve eczacının ikinci kez yazılı olarak uyarıldığı anlaşılmaktadır.*
>
> *Dava konusu işlem, idari bir makam olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından tesis edilmiş olup, davalı idare, tek taraflı olarak kamu kudretini kullanmak suretiyle cezai şart uygulama yetkisini kullanmaktadır. Dolayısıyla, dava konusu işlemin bir idari işlem olduğunun kabulü zorunludur. Bu durumda, dava konusu bireysel işlem ile ilgili uyuşmazlığın çözüm yerinin idari yargı düzeni olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.*
>
> *Açıklanan nedenlerle, davalı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının bireysel işleme yönelik uyuşmazlığın adli yargı yerlerince çözümlenmesi gerektiğinden bahisle yaptığı görev itirazının reddine, ..."*

5. Davalı vekili tarafından, süresi içinde verilen dilekçe ile olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemiyle başvuruda bulunulması üzerine dilekçe, dava dosyasının aslı ile birlikte Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmiştir.

### B. Olumlu Görev Uyuşmazlığı Çıkarılmasına İlişkin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı Talebi

6. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, davanın adli yargı yerinde görülmesi gerektiğinden bahisle, 2247 sayılı Kanun'un 10. ve 13. maddeleri gereğince olumlu görev uyuşmazlığı



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

çıkarılmasına karar vererek dosyayı Uyuşmazlık Mahkemesine göndermiştir. Kararın ilgili kısmı şöyledir:

*"...Davacı tarafından, Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünün, 2020 yılına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol'ün 5.3.9. maddesi uyarınca reçete tutarının 10 katı cezai şart bedeli tahsil edilmesine ve ikinci kez yazılı olarak uyarılmasına ilişkin 23.03.2021 tarihli ve 22600250 sayılı işlemin ve bu işlemin dayanağı Protokol'ün 5.3.9. maddesinin iptali istemiyle açılan davada, davalı idare tarafından yapılan görev itirazının Danıştay Onuncu Dairesince reddi üzerine, olumlu görev uyuşmazlığı çıkarılması istemi ile davalı idarece Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına başvurulmuştur.*

*Bilindiği gibi 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 73/1. maddesinde; "Bu Kanuna göre sağlık hizmetleri, Kurum ile yurt içindeki veya yurt dışındaki sağlık hizmeti sunucuları arasında yapılan sözleşmeler yoluyla ve/veya bu Kanun hükümlerine uygun olarak genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın aldıkları sağlık hizmeti giderlerinin ödenmesi suretiyle sağlanır." hükmüne, 101. maddesinde; "Bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür." hükmüne yer verilmiştir.*

*Diğer taraftan, 5.3.9. maddesinin iptali istenen 2020 yılına ilişkin Protokol hükümleri incelendiğinde; Protokolün taraflarının Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türk Eczacıları Birliği (TEB) olduğu; konusunun, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlık yardımları karşılanan ve bu protokolün (2) numaralı maddesinde belirtilen kişilere, serbest eczanelerden ilaç ve provizyon sisteminde yer alan tıbbi malzemelerin teminine ilişkin usul ve esaslar ile karşılıklı hak ve yükümlülüklerin belirlenmesi olarak belirtildiği; dayanak olarak, protokolün; 5510 sayılı Kanun'un 73. maddesi, 5502 sayılı Kanun ile 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun 39/(j) maddesi hükümlerinin gösterildiği; protokolün (2) numaralı maddesinde, protokole göre hizmet alacak kişilerin, 5510 sayılı Kanun ve diğer kanunlardaki özel hükümler gereği genel sağlık sigortasından yararlandırılan kişiler olduğunun belirtildiği; "Sözleşmenin Feshi ve Cezai Şartlar" başlıklı 5.maddesinde; (5.1.) tarafların bir ay önceden yazılı bildirimde bulunmak şartıyla sözleşmeyi her zaman feshedebileceğinin belirtildiği; iptali istenen (5.3.9.) maddesinde; cezai şart, uyarı ve sözleşmenin feshine ilişkin hususların düzenlendiği, "Protokole İlişkin Genel Hükümler" başlıklı 7. maddesinde; (7.1.) Kurumla eczane arasında bu protokol esaslarına göre sonraki her yılın Nisan ayında sözleşmenin yenileneceği, Kurum ile TEB arasında yapılacak ek protokol veya protokollerle düzenleme yapılması halinde, sözleşmeli eczacının bu düzenlemelere uymakla yükümlü olduğu; Kurumun, protokol hükümlerini kabul* **eden***ve başvuru formunu getiren her ceza ile, (feshi gerektirecek hususlar nedeniyle sözleşmeleri feshedilenlerin fesih süreleri boyunca ve muvazaalı olarak açıldığı kanıtlanan eczaneler hariç) sözleşme yapacağı; Eczacının sözleşmede protokol hükümlerini okuduğunu ve kabul ettiğini el yazısı ile yazacağı; (7.5.) Eczanenin kapanması halinde; kapanma tarihinde sözleşmenin kendiliğinden sona ereceği, kapanış işleminin 15 (onbeş) gün içinde Kuruma bildirileceği; (7.15.) Eczacıların, sözleşme yaparken 6643 sayılı Kanun'un 39. maddesine dayanılarak, bu protokolün tüm maddelerini, sayfalarını ve eklerini içeren TEB tarafından bastırılmış ve her sayfası eczacı tarafından imzalanmış "Tip Sözleşmesini" (EK-1) kullanacakları; Eczanenin yapacağı indirim oranının tespiti amacıyla Protokolün eki (EK-5) formunun bir örneğinin Kurum taşra teşkilatına ibraz edileceği; (7.16.) Sözleşmelerin 01/03/2012 tarihine kadar imzalanarak Kuruma teslim edileceği, bu tarihe kadar sözleşme yapılmaması halinde eczacının mevcut sözleşmesinin feshedilmiş sayılacağı; "Yürütme" başlıklı 10. maddesinde; (10.1.) bu protokolün yürütümünün Sosyal Güvenlik Kurumu ve TEB tarafından yapılacağı; Kurum ve TEB arasında yetkililerden oluşan bir komisyon kurulacağı; Komisyonun Şubat, Haziran, Kasım aylarının ilk haftasında toplanacağı; Protokolün/sözleşmenin yürütülmesindeki aksaklıkları ve itirazları değerlendirerek karara varacağı; Komisyonun, protokolde revizyon yapılması halinde söz konusu hususları yazılı olarak tutanak altına alacağı; tarafların bir ay önceden yazılı bildirimde bulunmak şartıyla, bu protokolü feshetme hakkına sahip oldukları; (10.2.) bu protokol içeriği sözleşmenin yürütümünün Kurum taşra teşkilatı tarafından yapılacağı hususlarına yer verildiği görülmüştür.*



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

*Serbest meslek erbabı olan eczacıların, mesleklerini icra edebilmeleri için Kurum ile sözleşme imzalaması gibi bir zorunluluk bulunmadığı, ancak olayda olduğu gibi, davalı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının sigortalılarına, ücretini daha sonra Kurumdan tahsil etmek şartı ile ilaç satışına aracılık etmesi için bağlı oldukları meslek örgütü olan TEB ile yapılmış olan ve ekinde Tip sözleşmeyi içeren protokol kurallarına ve sözleşme hükümlerine uymayı kendi rızaları ile kurumla karşılıklı sözleşme imzalayarak kabul edebilecekleri de açıktır. Bu itibarla, protokolün, taraflara karşılıklı olarak çeşitli hak ve yükümlülükler getirdiği, tarafların serbest iradelerine dayandığı, ticari nitelikli olduğu, kamu hukukunun ve dolayısıyla kamu gücünün bu sözleşmede yerinin bulunmadığı; Protokol'de, tarafların karşılıklı fesih yetkilerinin bulunduğu, belirlenen oranda indirim yapan her eczane ile anlaşma yapılacağı gibi hususlara yer verildiği görülmektedir.*

*Bu durum karşısında, sözleşme kamu hukuku ağırlıklı değil, tarafların serbest iradesi ile oluşmaktadır. İdarenin sözleşmedeki fesih ve diğer yetkilerinin karşı taraftan fazla bulunması, bu sözleşmenin özel sözleşme niteliğini etkilemediği gibi; kamu hizmetine ilişkin bulunsa da idarenin üstün yetkilerle donatıldığı sonucunu doğurmamaktadır. Yapılan protokol, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlık yardımları karşılanan kişilere eczaneden indirimi ilaç alınması koşullarını belirlediğine göre; sözleşmenin devamı aşamasında ortaya çıkan ve taraflar arasındaki cezai şart bedeli tahsil edilmesine ve yazılı olarak uyarılmasına ilişkin işlemle bu işleme dayanak olan Protokol'ün 5.3.9. maddesinin iptali isteminden doğan uyuşmazlığın; anılan sözleşme ve protokol hükümleri ile özel hukuk kuralları uyarınca adli yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir.*

*Öte yandan, dava konusu uyuşmazlığın 5510 sayılı Kanun'dan kaynaklanması ve bu Kanun'un "Uyuşmazlıkların çözüm yeri" başlıklı 101. maddesinde yapılan düzenleme karşısında; uyuşmazlığın bu çerçevede çözüme kavuşturulacağı da açıktır.*

*Uyuşmazlık Mahkemesinin 28.02.2022 tarihli ve E.2021/557, K.2022/117 sayılı; 01.03.2021 tarihli ve E.-K.2021/22-94 sayılı; 08.04.2021 tarihli ve E.2012/131, K.2013/471 sayılı kararlarında da benzer hususların vurgulandığı görülmektedir.*

*Açıklanan nedenlerle, açılan davanın adli yargı yerinde görülmesi gerekmektedir. "*

7. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığınca, 2247 sayılı Kanun'un 13/3. maddesine göre Danıştay Başsavcısının da yazılı düşüncesi istenilmiştir.

## III. BAŞSAVCILIK DÜŞÜNCESİ

8. Danıştay Başsavcısı, uyuşmazlığın çözümünde adli yargının görevli olduğu ve 2247 sayılı Kanun'un 10. maddesi uyarınca yapılmış başvurunun kabulü gerektiği yönünde yazılı düşünce vermiştir. Yazılı düşüncenin ilgili kısmı şöyledir :

*"...5510 sayılı Kanunun 101. maddesinde yer alan "...bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıklar iş mahkemelerinde görülür" hükmünün; kamu hukukuna özgü kurallar uygulanan sosyal güvenlik işlemlerine karşı açılan davalar îdari yargı mercilerince çözümlenmesi gerektiğinden, Anayasanın 2., 37., 125. ve 155. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle Danıştay Onbirinci Dairesince itiraz yoluyla yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesince verilen, 22/12/2011 tarihli ve E.2010/65, K.2011/169 sayılı kararla iptal istemi reddedilmiş olup anılan kararda; "… kural olarak idare hukuku alanına giren konularda idarî yargı, özel hukuk alanına giren konularda adlî yargı görevli olacaktır. Bu durumda idarî yargının görev alanına giren bir uyuşmazlığın çözümünde adlî yargının görevlendirilmesi konusunda yasa koyucunun mutlak bir takdir hakkının bulunduğunu söylemek olanaklı değildir. Ancak idarî yargının denetimine bağlı olması gereken idarî bir uyuşmazlığın çözümü, haklı neden ve kamu yararının bulunması halinde yasa koyucu tarafından adlî yargıya bırakılabilir.*

*5510 sayılı Kanun ile birlikte sosyal güvenlik tek çatı altında toplanmış, özel hukuk niteliği ağır basan sosyal güvenlik hukuku alanı oluşmuştur. İş mahkemeleri, iş hukuku alanındaki uyuşmazlıkları çözmekle görevli, ihtisaslaşmış adlî yargı mahkemeleridir. Yasa koyucu 5510 sayılı Kanun kapsamındaki iş ve işlemleri, prim esasına dayalı yeni sistemin niteliğine bağlı olarak iş mahkemelerinin görev alanı kapsamına alabilir. Sosyal güvenlik hukuku kapsamında aynı konuya*



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

*ilişkin tüm uyuşmazlıkların, bu alanda görevli uzman mahkeme olan iş mahkemelerinde görülmesinin, hak arama özgürlüğünü kolaylaştırıcı nitelikte olduğu, bu suretle kısa sürede sonuç alınmasını olanaklı kıldığı da açıktır.*

*Bu bakımdan 5510 sayılı Kanunun yürürlüğünden sonra, prim esasına dayalı yeni sistemin içeriği ve Kanun kapsamındaki iş ve işlemlerin niteliği göz önünde bulundurulduğunda, itiraz konusu kuralla, yargılamanın bütünlüğü ve uzman mahkeme olması nedeniyle Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde iş mahkemelerinin görevlendirilmesinde Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir. …" gerekçesine yer verilmiştir.*

*5510 sayılı Kanunun Anayasaya aykırı olmadığına karar verilen 101. maddesine göre bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hâllerde bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak ortaya çıkan uyuşmazlıkların iş mahkemelerinde görülmesi gerekmekte olup, anılan Kanun hükümlerine dayanılarak eczane sahibi ve mesul müdürü olan davacı ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında akdedilen sözleşmeden kaynaklanan ihtilafın bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili olarak ortaya çıktığı konusunda tereddüt bulunmadığından ve bu hususa ilişkin olarak Kanunda aksine bir görev kuralı da mevcut olmadığından, 101. maddede yer alan âmir hüküm gereğince Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğünün 23/03/2021 tarihli ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı uygulama işlemi yönünden davanın görüm ve çözümü iş mahkemelerinin görev alanına girmektedir.*

*SONUÇ : Açıklanan nedenlerle, 2247 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca yapılan başvurunun kabulü gerektiği düşünülmektedir..."*

## IV. İLGİLİ HUKUK

9. 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun "*Birliğin kuruluşu ve vazifeleri*" başlıklı 1. maddesi şöyledir:

*"(Değişik: 16/5/1983 - KHK 69/1 md.; Değiştirilerek Kabül: 8/1/1985 - 3145/1 md.)*

*Türkiye sınırları içinde meslek ve sanatlarını yürütmeye yetkili olup da, özel kanunlarında üye olamayacakları belirtilenler hariç, sanatlarıyla uğraşan ve meslekleriyle ilgili hizmetlerde çalışan eczacıların katılmasıyla; eczacıların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, eczacılığın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak; eczacıların birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere, meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadıyla tüzelkişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde Türk Eczacıları Birliği kurulmuştur.*

*Mesleğini serbest olarak icra eden veya özel kuruluşlarda eczacılıkla ilgili hizmetlerde çalışacak eczacılar işe başlamadan önce bulundukları ilin eczacı odasına kaydolmaya ve üyelik ödevlerini yerine getirmeye mecburdurlar. Eczacı odalarına kayıtlı eczacılar diğer kanunlarla kurulmuş meslek odalarına kaydolmaya zorunlu değildir.*

*Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli kadrolarda çalışan eczacılar ile herhangi bir sebeple meslek ve sanatıyla uğraşmayan eczacılar istedikleri takdirde eczacı odalarına kaydolabilirler."*

10. 6643 sayılı Kanun'un 39. maddesinin ilgili kısmı şöyledir :

*"(Değişik: 23/2/1995 - 4078/6 md.)*
*Merkez Heyetinin görevleri şunlardır:*
*...*
*j) Eczanelerden sağlık hizmeti satın alacak bütün kamu ve özel kurum ve kuruluşlarla anlaşmalar yapmak, imzalanan protokole uygun tip sözleşmeleri bastırmak ve belirleyeceği bedel karşılığı eczanelere dağıtmak,*
*..."*



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

11. 4857 sayılı İş Kanunu'nun "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

> "*Bu Kanunun amacı işverenler ile bir iş sözleşmesine dayanarak çalıştırılan işçilerin çalışma şartları ve çalışma ortamına ilişkin hak ve sorumluluklarını düzenlemektir.*"

12. 4857 sayılı Kanun'un "*Tanımlar*" başlıklı 2. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

> "*Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşlara işveren, işçi ile işveren arasında kurulan ilişkiye iş ilişkisi denir. İşveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddi olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denir.*"

## V. İNCELEME VE GEREKÇE

### A. İlk İnceleme

13. Uyuşmazlık Mahkemesinin Kenan YAŞAR'ın Başkanlığında, Üyeler Nilgün TAŞ, Doğan AĞIRMAN, Eyüp SARICALAR, Ahmet ARSLAN, Mahmut BALLI ve Bilal ÇALIŞKAN'ın katılımlarıyla yapılan 03/03/2025 tarihli toplantısında; 2247 sayılı Kanun'un 27. maddesi gereğince yapılan incelemeye göre, davalı vekilinin, anılan Kanun'un 10/2. maddesinde öngörülen yönteme uygun olarak yaptığı görev itirazının reddedilmesi ve 12/1. maddede belirtilen süre içinde başvuruda bulunması üzerine Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısınca 10. maddede öngörülen biçimde olumlu görev uyuşmazlığı çıkarıldığı ve usule ilişkin herhangi bir noksanlık bulunmadığı anlaşıldığından, görev uyuşmazlığının esasının incelenmesine oy birliğiyle karar verildi.

### B. Esasın İncelenmesi

14. Raportör-Savcı Dr. Berrak YILMAZ'ın davanın çözümünde adli yargının görevli olduğu yolundaki raporu ile dosyadaki belgeler okunduktan, ilgili Başsavcılarca görevlendirilen Yargıtay Cumhuriyet Savcısı Halil İbrahim ÇİFTÇİ ile Danıştay Savcısı Yakup BAL'ın davada adli yargının görevli olduğu yolundaki sözlü açıklamaları da dinlendikten sonra, gereği görüşülüp düşünüldü:

15. Dava, eczacı olan davacının, reçetede mevcut olmamasına rağmen *'254-Diabetik Nöropatik Ağrı ve Periferal Diabetik Polinöropati'* teşhis kodunun seçilerek reçetenin sisteme kaydedilmesi nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nün 23/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı kararı ile *2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9 maddesi doğrultusunda reçete tutarının on katı 689,4 TL cezai şart bedelinin tahsil edilmek üzere SGK Bütçe Muhasebe sistemine kaydedilmesi , ayrıca bu yazı ile 2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9 maddesi doğrultusunda ikinci kez yazılı olarak uyarıldığınız hususunda bilgilendirilmesi* üzerine işlemin haksız ve hukuka aykırı olduğundan bahisle, söz konusu işlemin iptali, 2020 yılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokol'ün 5.3.9. maddesinin iptali ve Medula sistemine 242-Nöropatik Ağrı kodunun eklenmesi istemiyle açılmıştır.

16. Bir kamu hizmetinin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan mal veya hizmet temini sırasında, "idarede kanunilik" ilkesi gereğince idarenin belirli usul ve esaslara uyması zorunlu olup; işin sözleşmeye bağlanmasından önce geçen bu süreçte tesis edilen işlemlerin, kamu gücüne dayalı, re'sen ve tek yanlı olması nedeniyle idari işlem niteliğini taşıması karşısında, yargısal denetiminin idare hukuku ilkelerine göre idari yargı yerlerince yapılacağı tartışmasızdır. Ancak, işin sözleşmeye



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

bağlanmasından sonraki işlemlerin hangi hukuki rejime tabi olacağının tespiti için yapılan sözleşmenin konusu ile içerdiği hüküm ve koşulların niteliğinin ayrıca incelenmesi gerekecektir.

17. İdari sözleşme, idarenin kamu yetkisine dayanarak, kamu hizmeti gerekleri ve kamu yararı nedeniyle yaptıkları sözleşmelerdir. Bunlar idarenin ayrıcalıklı ve üstün hak ve yetkilerini içerirler. İdare, bu sözleşme hükümlerinde tek yanlı değişiklik yapabilir ya da sözleşmenin feshine gidebilir, Bu nitelikte olmayan diğer sözleşmeler ise, genelde özel hukuk alanında, özel hukuk kurallarına göre düzenlenir.

18. Dava dosyasının incelenmesinden; davacının Kayseri ili, Melikgazi ilçesi, Lalezade Caddesi, Kartal İş Merkezinde faaliyet gösteren Atalay Eczanesinde eczacılık yaptığı, davacı hakkında Kayseri Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü'nün 23/03/2021 tarih ve E-85987481-119.03-22600250 sayılı kararı ile, 09/12/2020 tarih ve 2CPV5J8 işlem numaralı reçetede *"Beneday Enterik Kaplı Tab" isimli ilacın geri ödenmesi için gerekli olan "254-Diabetik nöropatik ağrı ve periferal diabetik polinöropati"* uyarı kodunun teşhis olmaksızın seçilerek reçetenin SGK'a fatura edildiğinden bahisle 2020 yılı Eczane Protokolünün 5.3.9. maddesi uyarınca yazılı uyarı yapılmasına ve 689,40 TL cezai şart bedelinin tahsil edilmesine karar verildiği, davacının söz konusu işlemin, bu işlemin dayanağını teşkil eden 2020 yılı Protokolün 5.3.9. maddesinin iptali ile Medula sistemine 242-Nöropatik Ağrı kodunun eklenmesi istemiyle dava açıldığı anlaşılmıştır.

19. Mevzuat hükümleri ve dava dosyası birlikte incelendiğinde; 2020 yılına ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden İlaç Teminine İlişkin Protokolün taraflarının Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türk Eczacıları Birliği (TEB) olduğu; konusunun, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlık hizmetlerinin finansmanı sağlanan ve bu Protokolün (2) numaralı maddesinde belirtilen kişilere, serbest eczanelerden ilaç ve provizyon sisteminde yer alan tıbbi malzemelerin teminine ilişkin usul ve esaslar ile karşılıklı hak ve yükümlülüklerin belirlenmesi olarak belirtildiği; dayanak olarak, 5510 sayılı Kanun'un 73. maddesi, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 5502 sayılı Kanun ile 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun 39. maddesinin (j) fıkrası hükümlerinin gösterildiği; Protokolün (2) numaralı maddesinde, protokole göre hizmet alacak kişilerin sayıldığı; Protokolün (3.1.) numaralı maddesinde, eczane tarafından maddede belirlenen hekimler tarafından düzenlenen reçetelerin sözleşmeli eczaneler tarafından bu Protokol ve bu Protokolün imzalandığı tarihteki SUT hükümleri çerçevesinde karşılanacağı, (3.1.) numaralı maddesinde, reçete muhteviyatı ilaç bedellerinin eczaneye ödenebilmesi için, reçetelerin Sağlık Bakanlığı ve Kurum mevzuatına uygun olarak düzenlenmiş olması, maddede sayılan işlemlerin reçeteye uygulanması ve belirtilen belgelerin reçete ekinde bulunması gerektiği, eczane tarafından bu özellikleri taşımayan reçetelerin kabul edilmeyeceği, kabul edilse dahi bu reçetelerdeki ilaç bedellerinin [(3.3.) numaralı madde kapsamında yapılan iade sonrasında düzeltilmiş bulunanlar hariç] Kurum tarafından ödenmeyeceği ile diğer usul ve esasların belirlendiği anlaşılmaktadır. Protokolün (4) numaralı maddesinde faturaların düzenlenmesi, teslimi, fatura inceleme ve ödeme hususları, (5) numaralı maddesinde sözleşmenin feshi ile cezai şartları düzenlenmektedir. Protokolün (5.3.9.) numaralı maddesinde Kurumca yapılan incelemeler neticesinde provizyon sistemine gerçeğe aykırı reçete kaydı yapılarak Kuruma fatura edildiğinin tespiti halinde reçete bedelinin 5 (beş) katı tutarında cezai şart uygulanarak eczacıya ilk uyarı tebliğ edileceği, ilk uyarının tebliğ tarihinden itibaren (bir) yıl içerisinde fiilin tekrar işlendiğinin tespiti halinde reçete bedelinin 10 (on) katı tutarında cezai şart uygulanarak eczacıya ikinci uyarı tebliğ edileceği bildirilmekte Protokolün (6) numaralı maddesinde cezai şart, uyarı ve feshe ilişkin genel hükümler düzenlenmektedir.

20. Ayrıca söz konusu Protokolün (7) numaralı maddesinde Kurumla eczane arasında bu protokol esaslarına göre her yılın Ekim ayında sözleşmenin yenileneceği, (7.15.) maddesinde eczacıların, sözleşme yaparken 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun 39. maddesine



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

dayanılarak, bu protokolün tüm maddelerini, sayfalarını ve eklerini içeren TEB tarafından bastırılmış ve her sayfası eczacı tarafından imzalanmış *"Tip Sözleşmesini"* (EK-1) ve *"Sosyal Güvenlik Kurumu Kapsamındaki Kişilerin Türk Eczacıları Birliği Üyesi Eczanelerden Tıbbi Malzemelerin Temini Sözleşmesini"* (EK-6) kullanacakları, eczanenin yapacağı indirim oranının tespiti amacıyla Protokolün eki (EK-5) formunun bir örneğinin Kurum taşra teşkilatına ibraz edileceği; maddenin (7.16.) maddesinde sözleşmelerin 30/10/2020 tarihine kadar imzalanarak Kuruma teslim edileceği, bu tarihe kadar sözleşme yapılmaması halinde eczacının mevcut sözleşmesinin bu tarih itibariyle feshedilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Protokolün (8) numaralı maddesinde Protokolün uygulanmasında Kurum ile TEB arasında doğan uzlaşmazlıklarda Ankara mahkemeleri ve icra dairelerinin, taşra teşkilatı ile eczaneler arasında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasından doğan uyuşmazlıklarda sözleşmeyi yapan taşra teşkilatının bulunduğu yer mahkemeleri ve icra dairelerinin yetkili olduğu; (9) numaralı maddesinde Protokolün 01/10/2020 tarihinde yürürlüğe gireceği, Protokolün süresinin 4 yıl olduğu, 01/10/2024 tarihine kadar geçerli olduğu; (10) numaralı maddesinde Protokolün yürütümünün Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türk Eczacıları Birliği tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Protokol eki Tip Sözleşme'de ise Sosyal Güvenlik Kurumu ile Eczane sahibi ve mesul müdürü arasında, Sosyal Güvenlik Kurumu ile Türk Eczacıları Birliğinin ortaklaşa imzaladıkları protokol esaslarına uygun olarak hizmet sunulması amacıyla iş bu sözleşmenin yapılmış olduğu; bu sözleşmenin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlık hizmetlerinin finansmanı sağlananların tabi oldukları mevzuat hükümleri çerçevesinde muayene ve tedavileri sonucunda düzenlenecek reçetelerdeki muhteviyatın (sözleşme yapılan) eczaneden protokolde belirlenen hükümlere göre, belirlenen oranda indirim uygulanmak suretiyle alınmasını kapsadığı; Kurum ile Türk Eczacıları Birliği arasında yapılacak Ek Protokol/Protokollerle düzenleme yapılması halinde, sözleşmeli eczanelerin bu düzenlemelere uymakla yükümlü oldukları hususlarına yer verildiği görülmüştür.

21. Serbest meslek erbabı olan eczacıların, mesleklerini icra edebilmeleri için Kurum ile sözleşme imzalaması gibi bir zorunluluk bulunmadığı; ancak olayda olduğu gibi, davalı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının sigortalılarına, ücretini daha sonra Kurumdan tahsil etmek şartı ile ilaç satışına aracılık etmesi için bağlı oldukları meslek örgütü olan Türk Eczacılar Birliği ile yapılmış olan ve ekinde Tip sözleşmeyi içeren protokol kurallarına ve sözleşme hükümlerine uymayı kendi rızaları ile kurumla karşılıklı sözleşme imzalayarak kabul edebilecekleri de açıktır.

22. Gerek protokolün gerekse de sözleşmenin, taraflara karşılıklı olarak çeşitli hak ve yükümlülükler getirdiği, tarafların serbest iradelerine dayandığı, ticari nitelikli olduğu, Kamu Hukukunun ve dolayısıyla kamu gücünün bu sözleşmede yerinin bulunmadığı; Protokolde, tarafların karşılıklı fesih yetkilerinin bulunduğu, belirlenen oranda indirim yapan her eczane ile anlaşma yapılacağı gibi hususlara yer verildiği görülmektedir.

23. Bu durum karşısında, sözleşme kamu hukuku ağırlıklı değil, tarafların serbest iradesi ile oluşmaktadır. İdarenin sözleşmedeki fesih ve diğer yetkilerinin karşı taraftan fazla bulunması, bu sözleşmenin özel sözleşme niteliğini etkilemediği gibi; kamu hizmetine ilişkin bulunsa da idarenin üstün yetkilerle donatıldığı sonucunu doğurmamaktadır. Yapılan Protokol, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yapılan incelemeler neticesinde provizyon sistemine gerçeğe aykırı reçete kaydı yapılarak Kuruma fatura edildiğinin tespiti halinde reçete bedelinin 10 (on) katı tutarında cezai şart uygulanarak eczacıya ilk uyarı tebliğ edileceğini belirlediğine göre; sözleşmenin devamı aşamasında ortaya çıkan cezai şarta ilişkin işlemin, cezai şart uygulanmasına dayanak olan protokol maddesinin iptali ile Medula sistemine 242-Nöropatik Ağrı kodunun eklenmesi isteminden doğan uyuşmazlığın, anılan sözleşme ve protokol hükümleri ile özel hukuk kuralları uyarınca adli yargı yerinde çözümlenmesi gerekmektedir.



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin

24. Öte yandan, dava konusu uyuşmazlığın 5510 sayılı Kanun'dan kaynaklanması ve bu Kanun'un *"Uyuşmazlıkların çözüm yeri"* başlıklı 101. maddesinde yapılan düzenleme karşısında; uyuşmazlığın bu çerçevede çözüme kavuşturulacağı da açıktır.

25. Açıklanan nedenlerle, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının başvurusunun kabulü ile davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin Danıştay Onuncu Dairesinin Görevlilik Kararının kaldırılması gerekmiştir.

**VI. HÜKÜM**

Açıklanan gerekçelerle;

A. Davanın çözümünde ADLİ YARGININ GÖREVLİ OLDUĞUNA,

B. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısının BAŞVURUSUNUN KABULÜ ile, davalı vekilinin görev itirazının reddine ilişkin Danıştay Onuncu Dairesinin 25/10/2021 tarih ve E.2021/3554 sayılı GÖREVLİLİK KARARININ KALDIRILMASINA,

03/03/2025 tarihinde, OY BİRLİĞİ İLE KESİN OLARAK karar verildi.

| Başkan Vekili | Üye | Üye | Üye |
|---|---|---|---|
| Kenan | Nilgün | Doğan | Eyüp |
| YAŞAR | TAŞ | AĞIRMAN | SARICALAR |

| Üye | Üye | Üye |
|---|---|---|
| Ahmet | Mahmut | Bilal |
| ARSLAN | BALLI | ÇALIŞKAN |



UYAP Bilişim Sistemindeki bu dokümana http://vatandas.uyap.gov.tr adresinden x2+EZKX - M9zwdjW - daJalY4 - w6tMbA= ile erişebilirsin