Ödeme Kuruluşu İzninde Süre

MAHKEME	KARAR TARİHİ	SONUÇ
Danıştay 10. Daire	09.04.2025	Onama

ESAS NO	KARAR NO	İLGİLİ HÜKÜMLER
2024/5394	2025/1912	6493 s.K. m.14, 16, 21/8, İYUK 49

ÖZET

Merkez Bankası, denetimde eksiklik saptanan ödeme kuruluşunun iznini tedbir istemeden ve süre vermeden iptal etmiştir. İdare mahkemesi 6493 s.K. m.21/8 usulü işletilmediği için işlemi iptal etmiş; Danıştay oy çokluğuyla onamıştır.

Bu kararın özeti ve değerlendirmesi
savun.av.tr/odeme-kurulusu-izin-iptali-sure-verme-danistay-2025-1912/ →

Karar metni

Adalet Bakanlığı Bedesten sisteminde yayımlandığı hâliyle, değiştirilmeden aktarılmıştır. Taraf adları kaynakta anonimdir.

Danıştay 10. Daire Başkanlığı 2024/5394 E. , 2025/1912 K.

"İçtihat Metni"

T.C.

DANIŞTAY

ONUNCU DAİRE

Esas No : 2024/5394

Karar No : 2025/1912

TEMYİZ EDEN (DAVALI) : ...

VEKİLİ : Av. ..., Av. ...

KARŞI TARAF (DAVACI) : ... Ödeme Kuruluşu Hizmetleri A.Ş.

VEKİLİ : Av. ...

İSTEMİN KONUSU : ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararının temyizen incelenerek bozulması istenilmektedir.

DAVANIN KONUSU : 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkındaki Kanun çerçevesinde ödeme kuruluşu olarak faaliyet gösteren davacı şirket tarafından, 13/05/2023 tarih ve 32189 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan davalı idarenin ... tarih ve ... sayılı ödeme kuruluşu faaliyet izninin iptal edilmesine ilişkin işlemin iptaline karar verilmesi istenilmiştir.

YARGILAMA SÜRECİ :

İlk Derece Mahkemesi kararının özeti: ... İdare Mahkemesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı kararıyla; 6493 sayılı Kanun'un 21. maddesinin 8. fıkrası uyarınca davalı idarenin, denetim üzerine ödeme kuruluşu şirketi ile ilgili olarak tespit edilen hususlarda gerekli tedbirlerin alınmasını istemeye, bu tedbirlerin alınması için altı aydan az olmamak üzere makul bir süre tanımaya, bu süre boyunca gerekli tedbirler alınıncaya kadar şirketin faaliyetini durdurmaya ve akabinde belirtilen süre içinde gerekli tedbirlerin alınmaması halinde ödeme kuruluşunun faaliyet iznini iptal etmeye yetkili olduğunun düzenlendiği, davalı idare tarafından yapılan denetim sonucunda davacıya yönelik tespitler/eksikliklerle ilgili mezkur maddede belirtilen hükme aykırı olarak davacıdan eksikliklerin giderilmesi amacıyla gerekli tedbirin alınmasını istemeden ve bu tedbirlerin alınması için davacıya makul bir süre verilmeden doğrudan doğruya faaliyet izninin iptaline karar verilmesi yönündeki işlemin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Bölge İdare Mahkemesi kararının özeti: ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesince; davalı idarenin istinaf isteminin reddine karar verilmiştir.

TEMYİZ EDENİN İDDİALARI : Davalı idare tarafından, davacı şirketin sistemlerinde chargeback işlemleri haricinde 17/09/2022 tarihinden itibaren hiç işlem geçmemesi sebebiyle fiili olarak faaliyette bulunmaması, mali durumunun TÖDEB'e ödenmesi gereken tutarları zamanında ödeyemeyecek durumda olması, genel olarak özkaynak yükümlülüklerini ilişkili taraflar ile ilgili olan ve tam olarak teyit edilmesi mümkün olmayan proje satışı benzeri kalemler (ticari alacak) aracılığıyla sağlanması, mevcut durumunda sistemi işletebilmek için yeterli personel ve teknik donanıma sahip olmaması ve faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik tedbirlerin bulunmaması, üst yönetiminin ve alt kademe çalışanlarının sıklıkla değişmesinin ve Bankamıza yapılması gereken bildirim eksikliklerinin sıklıkla meydana gelmesi hususları bir arada ele alındığında faaliyetlerini sağlıklı biçimde yürütebilecek mali, teknik ve beşeri altyapıya sahip olmadığı, dolayısıyla şirketin mevcut durumu ile faaliyetlerine devam etmemesinin uygun olacağı değerlendirilerek 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkındaki Kanun'un 16. maddesi uyarınca faaliyet izninin iptal edildiği, 6493 sayılı Kanunun 21. maddesinde Bankanın denetim gerçekleştirdiği kuruluşlara süre verme hususundaki yetkisinin bağlı yetki olmadığı, Bankanın uygun gördüğü takdirde kuruluşlara süre tanıyabileceği ancak bunun zorunluluk arz etmediği, davacı şirket gibi en basit ve rutin işleri dâhi defalarca savunma alınmasına rağmen yerine getiremeyen kuruluşlar bakımından Bankanın faaliyet iznini doğrudan iptal etmesi takdir yetkisinin sınırları içinde olduğu, ödemeler alanının özellikli nitelikleri ve bu alanda geriye dönüşü olmayan zararların önlenebilmesi için Bankanın doğrudan faaliyet iznini iptal etme yetkisinin varlığının açık olduğu, 6493 sayılı Kanunun 21.

maddesinde öngörülen usulün Bankanın takdirine bırakılmış seçimlik usuller öngördüğü, 6493 sayılı Kanunun 16. maddesinde Bankaca ciddi ihlallerin ve eksikliklerin mevcut olduğu tespit edilen ve dolayısıyla herhangi bir kişinin veya kuruluşun faaliyetlerine devam etmesinin ödemeler alanının güvenliğine zarar verme potansiyelinin yüksek olduğu bu hallerde, özellikle her bir işlemin bir alıcı bir gönderici tarafı olması, gönderici ve alıcının hizmet sağlayıcılarının olması, bu şirketlere hizmet sağlayan dış hizmet sağlayıcılar, ödeme sistemleri altyapıları ve bunların da dışında sunulan hizmetlerde hassas bilgilerin güvenliği gibi hususlar dolayısıyla bir merkezdeki eksikliğin öngörülemez biçimde kolaylıkla ödemeler alanında başka yapılara da yayılmasının önlenebilmesi amacıyla (ekonomi biliminde kısaca kelebek etkisi olarak ifade edilen hallerin) ödemeler alanının güvenliğini tehdit eden durumlarla ilgili olarak Bankanın hızlı biçimde aksiyon alabilmesine imkan sağlandığı, hükmün bu amacına rağmen Kararda Bankanın süre vermesi gerekliliğinden bahsedilmesinin kanun koyucunun amaçladığı ile kesinlikle bağdaşmadığı, Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulması gerektiği ileri sürülmektedir.

KARŞI_TARAFIN_SAVUNMASI : Temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ : ...

DÜŞÜNCESİ : Davacı şirkete 21/04/2016 tarihinde ödeme kuruluşu olarak faaliyette bulunma izni verildiği, şirket hakkında davalı idarece gerçekleştirilen denetim sonucunda düzenlenen ... tarih ve ... sayılı raporda tespit edilen davacı şirketin sistemlerinde chargeback işlemleri haricinde 17/09/2022 tarihinden itibaren hiç işlem geçmemesi sebebiyle fiili olarak faaliyette bulunmaması, mali durumunun TÖDEB'e ödenmesi gereken tutarları zamanında ödeyemeyecek durumda olması, genel olarak özkaynak yükümlülüklerini ilişkili taraflar ile ilgili olan ve tam olarak teyit edilmesi mümkün olmayan proje satışı benzeri kalemler (ticari alacak) aracılığıyla sağlanması, mevcut durumunda sistemi işletebilmek için yeterli personel ve teknik donanıma sahip olmaması ve faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik tedbirlerin bulunmaması, üst yönetiminin ve alt kademe çalışanlarının sıklıkla değişmesinin ve davalı idareye yapılması gereken bildirim eksikliklerinin sıklıkla meydana gelmesi hususlarının bir arada değerlendirilmesi sonucunda , Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Banka Meclisi'nce alınan ... tarih ve ... sayılı karar ile davacı şirkete verilmiş olan faaliyet izninin 6493 sayılı Kanun'un 16.maddesi birinci fıkrasının (ç) ve (e) bentleri uyarınca iptal edilmesine karar verildiği görülmüştür.

Anılan inceleme raporunda, davacı şirket hakkında tespit edilen aykırılıklar ve eksiklikler değerlendirildiğinde, 6493 sayılı Kanun'un 16. maddesi kapsamında faaliyet izni için gerekli şartları taşımadığı ve ödeme kuruluşunun faaliyetlerine devam etmesinin ödemelerin güvenliğini tehdit ettiği değerlendirildiğinden, davacı şirketin faaliyette bulunma izninin iptaline ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı, 6493 sayılı Kanunun 21. maddesi doğrultusunda Bankanın denetim gerçekleştirdiği kuruluşlara tespit ettiği eksikliklik ve aykırılıklara ilişkin gerekli tedbirlerin alınması hususunda makul süre tanıma yetkisinin anılan yasanın davalı idareye sağladığı seçimlik yetki olduğu gerekçeleriyle Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onuncu Dairesince, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereği görüşüldü:

HUKUKİ DEĞERLENDİRME :

Bölge idare mahkemelerinin nihai kararlarının temyizen bozulması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlığı hâlinde mümkündür.

Temyizen incelenen karar usul ve hukuka uygun olup, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenleri kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. Davalı idarenin temyiz isteminin REDDİNE,

2. Dava konusu işlemin iptaline ilişkin ... İdare Mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun reddine dair ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesinin ... tarih ve E:..., K:... sayılı temyize konu kararının ONANMASINA,

3. Temyiz yargılama giderlerinin istemde bulunan üzerinde bırakılmasına, artan posta ücretinin iadesine,

4. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 50. maddesi uyarınca, bu onama kararının taraflara tebliğini ve bir örneğinin de ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesine gönderilmesini teminen dosyanın ... İdare Mahkemesine gönderilmesine, 09/04/2025 tarihinde oy çokluğuyla kesin olarak karar verildi.

(X)-KARŞI OY :

Dava, 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkındaki Kanun çerçevesinde ödeme kuruluşu olarak faaliyet gösteren davacı şirket tarafından, davalı idarenin 13/05/2023 tarih ve 32189 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ... tarih ve ... sayılı işlemi ile ödeme kuruluşu faaliyet izninin iptal edilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri Ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun'un "Ödeme kuruluşu başlıklı" 14.maddesinde;

"(1) Bu Kanun kapsamında ödeme hizmetleri alanında faaliyette bulunmak isteyen ödeme kuruluşu Bankadan izin almak kaydıyla faaliyette bulunabilir.

(2) Ödeme kuruluşunun;

a) Anonim şirket şeklinde kurulması,

b) Sermayesinde yüzde on ve üzerinde paya sahip olanların ve kontrolü elinde bulunduranların 5411 sayılı Kanunda banka kurucuları için aranan nitelikleri haiz olması,

c) Pay senetlerinin nakit karşılığı çıkarılması ve tamamının nama yazılı olması,
ç) Nakden ve her türlü muvazaadan ari ödenmiş sermayesinin bu Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan hizmetleri sunan ödeme kuruluşları için en az bir milyon Türk Lirası, diğer ödeme kuruluşları için ise en az iki milyon Türk Lirası olması,

d) Bu Kanun kapsamındaki işlemleri gerçekleştirebilecek yönetim, yeterli personel ve teknik donanıma sahip olması ve şikâyet ve itirazlarla ilgili birimleri oluşturması,

e) Bu Kanun kapsamında yürütecekleri faaliyetlerin sürekliliğine ve ödeme hizmeti kullanıcılarına ilişkin fon ve bilgilerin güvenliğine ve gizliliğine dair gerekli tedbirleri alması,

f) Bankanın denetimini engellemeyecek şeffaf ve açık bir ortaklık yapısı ve organizasyon şemasına sahip olması,

şarttır.

(3) Ödeme kuruluşu, ödeme hizmeti sunarken sadece ödeme işlemi için kullanılıyor olması şartıyla ödeme hesabı tutabilir. Ödeme ve elektronik para kuruluşlarının ödeme hizmeti ile ilgili olarak aldığı fonlar, 5411 sayılı Kanunun 60 ıncı maddesine göre mevduat veya katılım fonu veya bu Kanun kapsamında elektronik para olarak değerlendirilmez.

(4) Ödeme kuruluşu kredi verme faaliyetinde bulunamaz. Ödeme hizmetleri ile ilgili olarak yürütülen faaliyetlerin kredi verme faaliyeti kapsamına girip girmediği Bankaca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

(5) Banka, ödeme kuruluşu tarafından yapılamayacak faaliyetleri belirlemeye yetkilidir.

(6) Bu maddenin uygulanmasına, ödeme kuruluşunun kurulmasına ilişkin istenecek bilgi ve belgelere, işleyişine, sermaye ve özkaynak yapısına, şube, temsilci veya dış hizmet sağlayıcı kullanımına, kurumsal yönetim ilkelerine, iç sistemlerine, bilgi sistemleri yönetimine ve bu Kanun kapsamına girmeyen diğer faaliyetlerine ilişkin usul ve esaslar, Mali Suçları Araştırma Kurulunun görüşünün alınması suretiyle Bankaca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." hükmüne,

Aynı Kanunun "Faaliyet izninin iptali" başlıklı 16.maddesinde;

"(1) Banka, ödeme kuruluşuna verilmiş olan faaliyet iznini;

a) Faaliyet izninin alınmasından itibaren bu yetkinin kullanılmasına bir yıl içinde başlanmaması,

b) Ödeme kuruluşunun bu yetkiden açıkça feragat ettiğini veya faaliyetlerini durdurduğunu Bankaya bildirmesi,

c) Faaliyet izninin gerçeğe aykırı beyan ve belgeyle alınmış olduğunun tespit edilmesi,

ç) Ödeme kuruluşunun bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen şartları kaybettiğinin tespit edilmesi,

d) Bu Kanunun 23 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı davranılması,

e) Banka tarafından, ödeme kuruluşunun faaliyetlerine devam etmesinin ödemelerin güvenliğini tehdit ettiği sonucuna varılması,

durumlarında iptal edebilir.

(2) Banka, faaliyet izninin iptalini gerekçeleri ile birlikte ilgili ödeme kuruluşuna bildirir.

(3) Banka, faaliyet izninin iptalini Resmî Gazete'de yayımlar. İptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanması ilgililere yapılacak tebligat hükmündedir." kuralına,
"Denetim" başlıklı 21.maddesinin 8.fıkrasında; "Banka, ödeme kuruluşu ve elektronik para kuruluşu ile ilgili olarak tespit edilen hususlarda gerekli tedbirlerin alınmasını istemeye, tedbirlerin alınması için altı ayı geçmemek üzere makul süre tanımaya, bu süre içinde gerekli tedbirler alınıncaya kadar ödeme kuruluşunun ve elektronik para kuruluşunun faaliyet iznini geçici olarak durdurmaya ve ilgili tedbirlerin belirlenen süre içinde alınmaması hâlinde faaliyet iznini iptal etmeye yetkilidir." düzenlemeleri yer almaktadır.

Dava konusu olayda, davacı şirkete 21/04/2016 tarihinde ödeme kuruluşu olarak faaliyette bulunma izni verildiği, şirket hakkında davalı idarece gerçekleştirilen denetim sonucunda düzenlenen ... tarih ve ... sayılı raporda tespit edilen davacı şirketin sistemlerinde chargeback işlemleri haricinde 17/09/2022 tarihinden itibaren hiç işlem geçmemesi sebebiyle fiili olarak faaliyette bulunmaması, mali durumunun TÖDEB'e ödenmesi gereken tutarları zamanında ödeyemeyecek durumda olması, genel olarak özkaynak yükümlülüklerini ilişkili taraflar ile ilgili olan ve tam olarak teyit edilmesi mümkün olmayan proje satışı benzeri kalemler (ticari alacak) aracılığıyla sağlanması, mevcut durumunda sistemi işletebilmek için yeterli personel ve teknik donanıma sahip olmaması ve faaliyetlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik tedbirlerin bulunmaması, üst yönetiminin ve alt kademe çalışanlarının sıklıkla değişmesinin ve davalı idareye yapılması gereken bildirim eksikliklerinin sıklıkla meydana gelmesi hususlarının bir arada değerlendirilmesi sonucunda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Banka Meclisi'nce alınan ... tarih ve ... sayılı karar ile davacı şirkete verilmiş olan faaliyet izninin 6493 sayılı Kanun'un 16.maddesi birinci fıkrasının (ç) ve (e) bentleri uyarınca iptal edilmesine karar verildiği görülmüştür.

Finansal sistemin istikrarını ve güvenliğini sağlama amacıyla 6493 sayılı Kanun ile davalı idareye bir takım tedbirleri alma görevi ve yetkisi verildiği anlaşıldığından, şirket hakkında davalı idarece gerçekleştirilen denetim sonucunda düzenlenen ... tarih ve ... sayılı raporda tespit edilen aykırılıklar ve eksiklikler nedeniyle 6493 sayılı Kanun'un 16. maddesinin (ç) ve (e) bentleri uyarınca faaliyet izni için gerekli şartları taşımadığı ve faaliyetlerine devam etmesinin ödemelerin güvenliğini tehdit ettiği anlaşılan davacı şirketin faaliyette bulunma izninin iptaline ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

6453 sayılı Kanun'un 21. maddesinin uygulama yetkisi davalı idareye tanınan seçimlik yetki olduğu yargı kararıyla zorlanamayacağı da tabiidr.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin kabulü ile temyize konu Bölge İdare Mahkemesi kararının bozulmasına karar verilmesi gerektiği oyu ile Daire kararına katılmıyorum.