

ihalede tekliflerin
değerlendirmesine ilişkin
olarak, işin personel
çalıştırılmasına dayalı bir
iş olmadığı, tekliflerin buna
göre verilmesi ve buna göre
değerlendirileceğine ilişkin
de bir düzenleme yer almadığı
ve tekliflerin
değerlendirilmesinde teklif
içeriğinin ayrıştırılmasına
gidilmeyeceği, bu tür
ayrıştırmanın ancak teklifin
aşırı düşük teklif
açıklamasına konu
edilebileceği hususları
birlikte
değerlendirildiğinde, başvuru

**sahibinin teklifinin 696
sayılı KHK hükmüne uygun
olmadığı gerekçe gösterilerek
değerlendirme dışı
bırakılmasının mevzuata
aykırı olduğu**

Toplantı No	: 2024/003
Gündem No	: 35
Karar Tarihi	: 17.01.2024
Karar No	: 2024/UH.II-120

BAŞVURU SAHİBİ:

Gür Grup Bilgisayar Danışmanlık Sosyal Hizmetler Teknik Destek Sağlık Hizm. Tem. Tur. Gıda İnş. Taah. San. Tic. Ltd. Şti.,

İHALEYİ YAPAN İDARE:

Tapu ve Kadastro I. Bölge Müdürlüğü,

BAŞVURUYA KONU İHALE:

2022/1327690 İhale Kayıt Numaralı "12 Ay Süreli Malzeme Dâhil Tapu ve Kadastro Ankara Bölge Müdürlüğü ile Bağlı 55 Müdürlük/Birimde Genel Temizlik Hizmet Alım İşi" İhalesi

KURUM TARAFINDAN YAPILAN İNCELEME:

Tapu ve Kadastro I. Bölge Müdürlüğü tarafından 12.12.2022 tarihinde pazarlık usulü ile gerçekleştirilen "12 Ay Süreli Malzeme Dâhil Tapu ve Kadastro Ankara Bölge Müdürlüğü ile Bağlı 55 Müdürlük/Birimde Genel Temizlik Hizmet Alım İşi" ihalesine ilişkin olarak Gür Grup Bilgisayar Danışmanlık Sosyal Hizmetler Teknik Destek Sağlık Hizm. Tem. Tur. Gıda İnş. Taah. San. Tic. Ltd. Şti.'nin 16.12.2022 tarihinde yaptığı şikâyet başvurusunun, idarenin 20.12.2022 tarihli yazısı ile reddi üzerine, başvuru sahibince 29.12.2022 tarih ve 70608 sayı ile Kurum kayıtlarına alınan 29.12.2022 tarihli dilekçe ile itirazen şikâyet başvurusuna bulunulmuştur. Kamu İhale Kurulunun 27.12.2023 tarihli ve 2023/MK-247 sayılı kararı gereğince yapılan inceleme aşağıda yer verilmiştir.

Başvuruya ilişkin olarak 2022/1661-01 sayılı itirazen şikâyet dosyası kapsamında yapılan inceleme neticesinde esas inceleme raporu tanzim edilmiştir.

KARAR:

Esas inceleme raporu ve ekleri incelendi.

İtirazen şikâyet dilekçesinde özetle, ihale konusu işin personel çalıştırılması işi olması nedeniyle, teklif bileşenlerinin % 80'lik kısmının işçilik, % 20'lik kısmının da malzeme gideri olması dolayısıyla ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı olmayan bir hizmet alımı olduğu gerekçe gösterilerek tekliflerinin değerlendirilme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu iddiasına yer verilmiştir.

Başvuruya konu iddianın ilk esas incelemesinde, gerçekleştirilen ihalenin konusu itibariyle 4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uygulaması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine aykırı bulunduğundan 18.01.2023 tarih ve 2023/UH.II-128 sayılı Kurul kararı ile ihalenin iptaline karar verilmiştir.

Anılan Kurul kararının iptali için açılan davada Ankara 25. İdare Mahkemesi'nin 03.03.2023 tarih ve E:2023/192, K:2023/300 sayılı kararıyla davanın reddine karar verilmiştir. Söz konusu Mahkeme kararına karşı davacılar tarafından temyiz yoluna başvurulması üzerine Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 31.10.2023 tarih ve E:2023/2052, K:2023/4398 sayılı kararında Ankara 25. İdare Mahkemesi'nin 03/03/2023 tarihli ve E:2023/192, K:2023/300 sayılı kararının bozulmasına, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

- Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 31.10.2023 tarih ve E:2023/2052, K:2023/4398 sayılı kararında belirtilen hususlar çerçevesinde başvuru sahibinin iddialarının değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir. Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyeti ilişkin ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinde, "(1) İdare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelikte belirlenen esas ve usullere göre ayrıntılı fiyat ve gerektiğinde miktar araştırması yapılmak suretiyle ihale konusu işin KDV hariç yaklaşık maliyeti hesaplanır ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir.
- (2) Ön ilan yayımlanmadan önce tahmini alın miktarı esas alınarak hesaplanan yaklaşık maliyet, ihale veya ön yeterlik ilanı öncesi alım miktarı ve diğer hususlar göz önünde bulundurularak yeniden hesaplanabilir.
- (3) İhale konusu işin bir kısmına teklif verilmesinin mümkün olduğu hallerde, yaklaşık maliyet her bir kısım için ayrı ayrı olmak üzere işin tamamı dikkate alınarak hesaplanır.
- (4) İhale konusu işte kullanılacak malzeme, araç, teçhizat, makine ve ekipman gibi unsurların idare tarafından verilmesi durumunda; yaklaşık maliyet, bu unsurların bedeli hariç tutularak hesaplanır ve bu unsurların listesi yaklaşık maliyet hesap cetvelinin ekine konulur.
- (5) İhale komisyonu tarafından yaklaşık maliyet teklif fiyatları ile birlikte açıklanır. Pazarlık usulü ile yapılan ihalede ise yaklaşık maliyet, son yazılı fiyat teklifleri ile birlikte açıklanır. Bu aşamadan önce yaklaşık maliyet
- (6) Yaklaşık maliyetin idarelerce hesaplanması esastır. Ancak, işin özelliğinden dolayı, idarelerce hazırlanmasının mümkün olmaması sebebiyle teknik şartnamenin danışmanlık hizmeti alınarak hazırlanması durumunda, bu kapsamda yaklaşık maliyet de aynı danışmanlık hizmet sunucusuna hesaplatılabilir." hükmü,

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinde, "78.1.1. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanılacağı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının aşgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade eder.

78.30. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde istekillerin teklif bedelleri varsa yüklenici kararı ile aşağıdaki bileşenlerden oluşur:

- a) Aşgari İşçilik Maliyeti: İhale tarihinde yürürlükte bulunan brüt aşgari ücret verisi idari şartnamede brüt aşgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dahil), nakdi yemek ve yol bedeli gibi prime esas kazancın hesabında esas alınan işçilige bağlı diğer ödemeler ve işveren sigorta primlerinin toplam tutarı aşgari işçilik maliyetini oluşturur.
- b) İşçilikle Bağlantılı Ayni Giderler: İdari şartnamede işçi sayısıyla bağlantı olarak teklife dahil edilmesi öngörülen ayni giderler teklif bileşeni kabul edilir.
- c) Hizmetin Yürütülmesine Yardımcı Unsurlar: İhale konusu hizmet işinin yürütülmesine yardımcı nitelikte olan ve idari şartnamede belirtilen unsurlar teklif bileşeni kabul edilir.
- d) İşçilikle Giderler: İhale ve sözleşme işlişkin damga vergileri, Kamu İhale Kurumu yazı ve noter masrafları gibi sözleşme giderleri ile amortisman, ihale konusu işte kullanılacak kişisel gideri, oryantasyon (ihale konusu işe uyum) eğitimi gideri, 20/06/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanı ücreti ile çalışanlara verilecek eğitim gideri, silahlı atış eğitim gideri, özel güvenlik mali sorumluluk sigortası gideri, yaka kartı, önemli bir bileşen olarak değerlendirilmeyen ilaçlama gideri, toplu ulaşım kartı bedeli ve bu nitelikteki genel giderleri karşılamak üzere, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik birim fiyatı üzerinden; işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uyum görülmeyen iş kalemleri/kalemleri için ise çalıştırılacak her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden, % 4 oranında hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edilir..." açıklaması,

İdari Şartname'nin "Teklif fiyata dahil giderler" başlıklı 25'inci maddesinde, "25.1. Sözleşmenin uygulanması sırasında, ilgili mevzuat gereğince ödenecek ulaşım, sigorta, vergi, resim ve harç giderleri teklif fiyatına dahildir. 25.2. 25.1. maddesinde yer alan gider kalemlerinde artış olması ya da benzeri yeni gider kalemlerinin oluşması hallerinde, teklif edilen fiyatın bu tür artış ya da farkları karşılayacak payı içerdigi kabul edilir. Yüklenici, bu artış ve farkları ileri sürerek herhangi bir hak talebinde bulunamaz.

25.3. Bu madde boş bırakılmıştır. 25.3.1.

Aylık ücret: Hizmetin ifasını yerine getirecek temizlik görevlilerine kısmi süreli çalışma karşılığında hak edecekleri saatlik ücret EKAP hesaplama modülüne göre hesaplanacak ve buna göre ödenecektir. Yemek Bedelleri: Teknik şartnamenin 7.2.b maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 60,00 TL, 7.2-a maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 45,00 TL, 7.2-c maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 31,50 TL yemek bedeli ödenecek olup, 7.2-a ve 7.2-b maddelerinde yazılı personellere aylık 14 gün üzerinden, 7.2-c maddesinde yazılı personellere ise aylık 8 gün üzerinden ödeme yapılacaktır. Yol bedelleri: Teknik şartnamenin 7.2.b maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 20,00 TL, 7.2-a maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 15,00 TL, 7.2-c maddesi kapsamında çalışacak temizlik görevlilerine brüt günlük 10,50 TL yol bedeli ödenecek olup, 7.2-a ve 7.2-b maddelerinde yazılı personellere aylık 14 gün üzerinden, 7.2-c maddesinde yazılı personellere ise aylık 8 gün üzerinden ödeme yapılacaktır. Malzeme giderleri: Temizlik Malzemeleri, dış kam temizliği, Cırlama ve yıkama makinesi ile zemin temizliği, hizmet binalarının arşivlerinin temizliği ve ilaçlanması ile iş önlükleri teknik şartnamede belirtildiği şekilde karşılanacak olup, birim fiyat teklif cetveline dahil edilecektir.

25.4. Sözleşme konusu işin bedelinin ödenmesi aşamasında doğacak Katma Değer Vergisi (KDV), ilgili mevzuatı çerçevesinde İdare tarafından yükleniciye ayrıca ödenir. 25.5. Kısa vadeli sigorta prim oranları belirtilecektir. %2" düzenlemesi,

Aynı Şartname'nin "Tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 31'inci maddesinde, "31.1. İlk oturumun kapatılmasından sonra, ihale komisyonu belirleyeceği bir tarih ve saatte toplanır ve EKAP üzerinde tekliflerin değerlendirilmesine başlanır. Teklif değerlendirme işlemleri birden fazla oturumda yapılabilir. Her oturum kapatılmadan önce bilgiler EKAP'a kaydedilir ve düzenlenen tutanakların bir çıktısı alınarak ihale komisyonu üyeleri tarafından imzalanır. 31.2. Teklif değerlendirilmesinde öncelikle ilk oturumda 39 uncu maddede uyarınca e-teklinin açıkladığı veya teklif mektubu ile geçici teminatının uygun olmadığı tespit edilen istekillerin teklifleri değerlendirilme dışı bırakılır. 31.3. İhale dokümanında belirtilen geçici teminat mektubu, katılım belgeleri ve yeterlik kriterleri ile fiyat dışı unsurlara ve istenilene teknik şartnameye cevaplar ve açıklamalara ilişkin değerlendirilme, istekiller tarafından beyan edilen bilgi ve belgelerden; EKAP veya diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarının internet sayfası üzerinden sorgulanarak temin veya teyit edilebilenler için, sorgulama sonucunda elde edilen bilgiler; belirtilen yöntemle temin veya teyit edilemeyenler için ise beyan edilen bilgiler esas alınarak yapılır. Yeterlik sertifikası üzerinden yeterlik tespiti yapılan ihalelerde ise, ihale dokümanında belirtilen katılım belgeleri ve yeterlik kriterleri ile fiyat dışı unsurlara ilişkin değerlendirilme, yeterlik sertifikası kapsamında geçtik yeterlik dairesi dahil yeterlik sertifikası üzerindeki bilgiler; yeterlik sertifikası üzerinden değerlendirilme yapılamayan her belge veya kriter için ise yeterlik bilgileri tablosunda istekiller tarafından beyan edilen bilgi ve belgeler esas alınarak yapılır. 31.4. Katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin şartları sağlayan istekillerden, ilk fiyat tekliflerini aşmamak ve ihale kararına esas olmak üzere son fiyat tekliflerini vermeleri istenir. İstekiller, kendilerine bildirilen tarih ve saatte kadar son tekliflerini, teklife ilişkin e-anahatir ile birlikte e-teklik olarak, yine EKAP üzerinden e-imza ile imzalamayı sunarlar. Ortak girişimlerin katıldığı ihalelerde son fiyat teklifinin ortak girişim ortaklarının tamamı tarafından e-imza ile imzalanması zorunludur. İlk fiyat teklifi ile son fiyat teklifinin farklı kişiler tarafından imzalanması halinde, son fiyat teklifini imzalayan kişinin temsil yetkili olduğuna ilişkin belgelerin yeterlik bilgileri tablosunda beyan edilmesi gerekmektedir. Son fiyat teklifini sunmayan istekillerin ilk teklifleri, son teklifleri olarak kabul edilir. İhale komisyonu, son fiyat teklifleri ile işin yaklaşık maliyetini açıklayarak tutanağa bağlar.

31.5. Bu madde boş bırakılmıştır.

31.6. İhale komisyonu verilen teklifleri değerlendirdikten sonra Kurum tarafından belirlenen yöntem göre esaslar ve aşırı düşük teklifleri 33 üncü maddeye göre değerlendirir.

31.7. Bu madde boş bırakılmıştır.

31.8. Yapılan değerlendirme sonucunda, ihalede öngörülen şartları sağlamadığı anlaşılan veya yeterlik sertifikasının geçerlik süresi ihale tarihinden önce dolan teklifler değerlendirilme dışı bırakılarak EKAP üzerinden Uygun Olmayan e-Teklif Kontrol Tutanağı düzenlenir ve değerlendirilme dışı bırakma işleminin gerekçeleri belirtilir." düzenlemesi yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve doküman düzenlemelerinden, tekliflerin değerlendirilmesinin dokümanda belirlenen yeterlik kriteri esas alınarak yapılması gerekmektedir. İhale konusu işin ihale mevzuatı dışında başka bir mevzuatı ilgilendirmesi durumunda ise ilgili mevzuatın getirdiği zorunluluklar sadece yeterlik kriterlerinin belirlenmesine konu edilebilir. Bir ihalede teklif değerlendirilmesine esas olan Kamu İhale Mevzuatı ve bu mevzuata uygun hazırlanmış doküman düzenlemeleridir.

Somit olayda, başvuru sahibi isteklinin ihale komisyonu tarafından "24.12.2017 gün 302980 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı HKM'nin 83.maddesinde yazılı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 62. maddesinin 1 inci fıkrasının (e) bendini ve 127.maddesi ile 375 sayılı HKM eklemen 23. Geçici maddesinde yer alan "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirtildiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanılacağı ve yaklaşık maliyetinin en az %70 'lik kısmının aşgari işçilik maliyeti ile varsa aynı yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu, yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet atımlarını ifade eder." hükmü gereği komisyonumuzca birim fiyat teklif cetvelinde verilen teklifin aşgari işçilik maliyetinin % 80 olduğu, malzemenin ise %20 olduğu tespit edilmis ve yapılan ihalenin personelin çalıştırmaya dayalı olmayan ihale olması nedeni ile verilen teklif uygun görülüyerek değerlendirilme dışı bırakılmıştır." şeklinde gerekçe ile değerlendirilme dışı bırakılmıştır.

İncelemeye konu ihalenin komisyon kararında da belirtildiği üzere personel çalıştırılmasına dayalı bir iş olmadığı, ancak tekliflerin değerlendirilmesinin de ihalenin şartları ve maliyet bileşenlerinin belirlendiği İdari Şartname'de yer verilen düzenlemelere göre yapılması gerektiği anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve doküman düzenlemelerinde arasında tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olarak, işin personelin çalıştırılmasına dayalı bir iş olmadığı, tekliflerin buna göre verilmesi ve buna göre değerlendirileceği ilişkin de bir düzenleme yer almadığı ve tekliflerin değerlendirilmesinde teklif içerisinin ayrıntılarına gidilmeyeceği, bu tür ayrıntıların ancak teklifin aşırı düşük teklif açıklanması konu edilebileceği hususları birlikte değerlendirildiğinde, başvuru sahibinin teklifinin 696 sayılı HKM hükmüne uygun olmadığı gerekçe gösterilerek değerlendirilme dışı bırakılmasının mevzuata aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Diğer taraftan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesinin (j) fıkrasının 9'uncu alt bendinde "Başvuru sahibinin iddialarının tamamında haklı bulunması halinde, Kurul kararı ile itirazen şikâyet başvuru bedelinin başvuru sahibine iadesine karar verilir. Kurul kararının başvuru sahibine bildirimini izleyen otuz gün içinde başvuru sahibinin Kuruma yazılı talebi üzerine, bu talep tarihini izleyen otuz gün içinde Kurum tarafından itirazen şikâyet başvuru bedelinin iadesi yapılır ve son ödeme tarihine kadar geçen süre için faiz işlemez. Diğer hallerde başvuru bedeli iade edilmez.

Bu fıkranın (1) numaralı bendi uyarınca tahsil edilen bedel hiçbir durumda iade edilmez." hükmü yer almaktadır.

Aktarılan Kanun hükmüne göre, başvuru sahibinin itirazen şikâyete konu iddialarının tamamında haklı bulunması halinde başvuru bedeli iadesinin gerektiği dikkate alındığında, yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler neticesinde, başvuru sahibinin, iddialarının tamamında haklı bulunduğu anlaşıldığından başvuru sahibil tarafından Kurum şikâyet belirlirler hesabına yatırılan 27.654,00 TL başvuru bedelinin başvuru sahibinin yazılı talebi halinde iadesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuata aykırılıkların düzeltici işlemle giderilebilecek nitelikte işlemler olduğu tespit edildiğinden, Gür Grup Bilgisayar Danışmanlık Sosyal Hizmetler Teknik Destek Sağlık Hizmetleri Temizlik Turizm Gıda İnşaat Taahhüt Sanayi Ticaret Limited Şirketinin teklifinin değerlendirmeye alınması ve bu aşamadan sonraki işlemlerin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 4734 sayılı Kanun'un 65'inci maddesi uyarınca bu kararın tebliğ edildiği veya tebliğ edilmis sayıldığı tarihi izleyen 30 gün içerisinde Ankara İdare Mahkemelerinde dava yolu açık olmak üzere,

1) Anılan Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesi,

2) Başvuru bedelinin Kurul kararının başvuru sahibine bildirimini izleyen otuz gün içinde başvuru sahibinin Kamu İhale Kurumuna yazılı talebi halinde iadesine,

Öybirliği ile karar verildi.